

Laporan Studi
DESAIN PENYELESAIAN SENGKETA PILKADA:
PEMBELAJARAN DARI PRAKTIK PERADILAN PILKADA SERENTAK 2015
SETARA Institute, 15 Maret 2016

Latar Belakang

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak tahap I, pada 9 Desember 2015 lalu telah banyak memberikan pembelajaran bagi penyelenggaraan pilkada serentak II, 15 Februari 2017 mendatang. Sebagai sebuah kebijakan baru dalam penyelenggaraan pilkada serentak, hajatan politik yang melibatkan 259 kab/kota dan 9 provinsi menuntut evaluasi seksama. Berbagai evaluasi telah dikemukakan oleh banyak pihak, baik oleh pemerintah, penyelenggara pilkada, maupun oleh elemen masyarakat sipil. Selain evaluasi teknis penyelenggaraan pilkada, evaluasi juga mengarah pada revisi UU 8/2015 tentang Perubahan atas UU 1/2015 tentang Penetapan Perppu 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (selanjutnya disebut UU Pilkada).

Proses pembahasan revisi UU Pilkada di DPR akan segera dimulai dan dipastikan akan fokus pada materi-materi yang menjadi perhatian utama dari penyelenggaraan pilkada serentak I. Setara Institute, secara khusus memberikan perhatian pada mekanisme dan praktik penyelesaian perselisihan hasil pilkada (PHP) sebagai salah satu elemen peradilan pilkada, selain proses hukum yang dilakukan melalui PT TUN untuk kategori sengketa administrasi negara, melalui peradilan umum untuk pidana pilkada, dan melalui Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) untuk jenis pelanggaran kode etik penyelenggara pilkada.

Walaupun pilkada serentak telah sukses diselenggarakan namun penyelenggaraannya, menyisakan banyak persoalan yang harus dijawab oleh UU Pilkada sebagai regulasi utama yang menjamin terwujudnya sistem penyelenggaraan pilkada yang berintegritas dan berkeadilan sesuai dengan prinsip negara hukum. Beberapa persoalan yang muncul selama proses pilkada, belum sepenuhnya mendapat penanganan serius, misalnya:¹ (1) adanya pasangan calon yang ditetapkan sebagai tersangka korupsi dan terpilihnya tersangka korupsi, (2) material kampanye SARA dan penggunaan program pemerintah untuk menggalang dukungan, (3) pengabaian hak pilih warga, seperti warga binaan dan distribusi undangan pencoblosan yang diskriminatif, (4) netralitas PNS/pejabat pemerintah termasuk mutasi pegawai yang tidak sejalan dengan petahana, (5) integritas pengawas pilkada, dan lain sebagainya. Sementara pada aspek penegakan hukum pilkada, dilakukan secara parsial dan tidak aksesibel pada keadilan elektoral.

Sebagai bagian dari studi lanjutan dari studi sebelumnya tentang Tantangan Mewujudkan Keadilan Elektoral dalam Pilkada Serentak, Setara Institute melakukan pemantauan

¹Peta persoalan diperoleh dari berbagai sumber media massa, Oktober 2015-Februari 2016.

terhadap pelaksanaan peradilan pilkada, khususnya proses perselisihan hasil pilkada. Pada saat bersamaan, Setara Institute juga memantau proses uji materiil (judicial review) terhadap UU Pilkada. Untuk itu, selain mengevaluasi pelaksanaan peradilan pilkada, laporan ini juga ditujukan untuk mengingatkan para pembentuk UU Pilkada yang saat ini tengah mulai bekerja. Pada segi-segi mana UU Pilkada harus diubah, dan pada bagian mana norma-norma dalam UU Pilkada harus tetap dipertahankan karena telah dinyatakan konstitusional oleh Mahkamah Konstitusi.

Fokus Studi

Studi ini berfokus pada pertanyaan: *apakah UU Pilkada dan sistem peradilan perselisihan hasil pilkada kondusif bagi terpenuhinya keadilan elektoral? Bagaimana desain awal peradilan pilkada yang kompatibel bagi demokrasi Indonesia? Apa pembelajaran yang bisa diperoleh dari praktik peradilan pilkada serentak tahap I?*

Metodologi

Sebagai studi hukum dan kebijakan, laporan ini ditujukan untuk menyusun desain baru yang bersifat preskriptif yang dibutuhkan untuk mendukung terwujudnya keadilan elektoral dalam pilkada. Sumber data studi ini adalah bahan hukum primer berupa UUD Negara RI 1945 dan peraturan perundang-undangan termasuk putusan-putusan hakim Mahkamah Konstitusi dalam melakukan uji materiil UU Pilkada maupun dalam memutus sengketa perselisihan hasil pilkada. Buku dan media massa juga dirujuk sebagai sumber data.

Pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan dan observasi langsung pada proses persidangan di Mahkamah Konstitusi yang memeriksa perkara perselisihan hasil pilkada serentak tahap I.

Studi dilakukan sejak November 2015-10 Maret 2016.

Temuan Studi

1. Kerangka Pilkada Berintegritas dan Berkeadilan

Pemilu berintegritas adalah pemilu yang diselenggarakan berdasarkan prinsip demokrasi dari hak pilih universal dan kesetaraan politik seperti yang dicerminkan dalam standar dan perjanjian internasional, profesional, tidak memihak dan transparan dalam persiapan dan pengelolaannya dalam suatu siklus pemilu.²Pilkada (tidak menggunakan kata Pemilu) dalam konteks hukum dan politik di Indonesia yang dilakukan secara langsung, tunduk juga pada ketentuan pemilu yang berintegritas, karena hakikat dari proses pilkada pada dasarnya adalah memilih seseorang dalam suatu kontestasi yang *fairness*, sebagaimana prinsip yang lazim dalam sebuah proses pemilu. Dasar penerapan prinsip pemilihan berintegritas dalam pemilihan kepala daerah adalah pada kesamaan aspek dasar penyelenggaraannya yang sama dengan Pemilu.

²Komisi Global, e-book Deepening Democracy a Strategy for Improving the Integrity of Election Worldwide, h. 15.

Sebagai gambaran, UU No.42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden mengatur asas penyelenggaraan Pilpres pada Pasal 2 bahwa “*pemilu presiden dan wakil presiden dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil*”. UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Pasal 2 juga mengatur tentang asas penyelenggaraannya bahwa “*pemilu dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil*”. Dan Pasal 2 UU No. 8 Tahun 2015 tentang Pilkada juga menyatakan secara tegas hal yang sama bahwa “*pemilihan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, rahasia, jujur dan adil*”.

Dari aspek asas penyelenggaraan, tidak ada perbedaan prinsipil penyelenggaraan pemilu dan pilkada langsung. Begitu pula dari aspek implementasi prinsip kedaulatan rakyat. Baik pemilu ataupun pilkada langsung adalah bentuk/manifestasi dari pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diatur secara eksplisit dalam Pasal 1 ayat (2) UUD Negara RI 1945 bahwa “*kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD*”.

Hal ini dapat dilihat pada Pasal 1 ayat (1) UU Pilkada yang menyatakan secara tegas bahwa “*pemilihan gubernur, bupati dan walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur, Bupati dan Walikota secara langsung dan demokratis*”. Prinsip ini turut diwujudkan dalam UU Pilpres, yakni dalam Ketentuan Umum paragraph I. Begitu pula dalam regulasi Pemilu Legislatif yang diatur dalam Pasal 1 ayat (1) UU Pemilu DPR, DPD, DPRD bahwa “*pemilihan umum, selanjutnya disebut pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat...*”. Dari aspek asas penyelenggaraan ataupun pengejawantahan kedaulatan rakyat pemilu presiden, pemilu legislatif dan Pemilihan Kepala Daerah / pilkada mempunyai esensi yang sama.

Dengan demikian, tidak ada keraguan untuk menerapkan prinsip pemilu berintegritas dalam penyelenggaraan pilkada. Selain bersandar pada asas dan pengejawantahan prinsip kedaulatan rakyat, Mahkamah Konstitusi dalam mengadili konstusionalitas penyelenggaraan pilkada, apakah masuk dalam rezim hukum pemerintahan daerah atau hukum pemilu juga tidak dengan suara bulat dengan produk putusan yang tidak konsisten.

Pada Putusan 072-073/PUU-II/2004 sebanyak 3 (tiga) hakim konstitusi memasukkan pilkada sebagai bagian dari rezim hukum pemilu, yaitu H.M. Laica Marzuki, H.A. Mukthie Fadjar, dan Maruarar Siahaan. Sementara pada Putusan 97/PUU-XI/2013 sebanyak 3 (tiga) orang hakim konstitusi juga mempunyai pendapat berbeda/*dissenting opinion* yaitu Arief Hidayat, Anwar Usman, dan Ahmad Fadlil Sumadi. Kondisi *existing* saat ini adalah bahwa pilkada adalah rezim hukum pmda sehingga pelaksanaan sengketa hasil pilkada tidak lagi menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Tetapi, selama peradilan pilkada belum terbentuk, dalam ketentuan perubahan UU Pilkada disebutkan, Mahkamah Konstitusi adalah institusi yang diberi mandat sementara hingga peradilan khusus pilkada terbentuk sebelum tahun 2027. Penyelenggaraan peradilan atas perselisihan hasil pilkada serentak tahun 2015 telah dilaksanakan di Mahkamah Konstitusi.

Pengejawantahan prinsip pilkada berintegritas adalah penyelenggaraan pilkada yang dilaksanakan berdasarkan prinsip demokrasi dari hak pilih universal dan kesetaraan politik yang dilakukan secara profesional, transparan, dan tidak memihak yang diselenggarakan oleh KPU dengan tahapan-tahapan yang telah ditetapkan. Termasuk dalam variabel pilkada berintegritas adalah tersedianya mekanisme yang *accountabel*, *accessible*, dan *justiciabel* bagi warga dan kontestan untuk menyoal hasil penghitungan suara oleh penyelenggara pilkada.

Selain menegakkan integritas, pilkada juga harus mengandung keadilan pemilihan. IDEA menjelaskan perihal keadilan pemilu, yakni mencakup cara dan mekanisme yang tersedia di suatu negara, komunitas lokal/tingkat regional, atau internasional untuk:³

- a. menjamin bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait dengan proses pemilu sesuai dengan kerangka hukum.
- b. melindungi atau memulihkan hak pilih.
- c. memungkinkan warga yang meyakini bahwa hak pilih mereka telah dilanggar untuk mengajukan pengaduan, mengikuti persidangan, dan mendapatkan putusan.

Prinsip keadilan pemilu inilah yang harus diterapkan dalam penyelenggaraan pilkada serentak nasional. Penyelenggaraan pilkada harus menjamin proses pilkada sesuai dengan kerangka hukum nasional, melindungi hak pilih warga negara dan menyediakan mekanisme hukum untuk penyelesaian sengketa pemilihan.

Jaminan keadilan pemilihan dalam pilkada dapat dilakukan melalui, implementasi standar-standar internasional untuk pemilu, antara lain:

- a. Negara harus mengadopsi standar pemilu/pemilihan yang diakui internasional.
- b. Kerangka hukum pemilihan memungkinkan untuk menghasilkan pemilihan yang demokratis.

Kerangka hukum pilkada harus disusun sedemikian rupa sehingga tidak bermakna ganda, dapat dipahami dan terbuka, dan harus dapat menyoroti semua unsur sistem pemilihan yang diperlukan untuk memastikan pemilihan yang demokratis.

- c. Sistem pemilihan yang sesuai standar internasional.

Pilihan sistem pemilihan seharusnya memastikan bahwa standar-standar internasional untuk pemilihan yang demokratis dipatuhi dalam kaitannya dengan lembaga yang dipilih, frekuensi pemilu, dan organisasi unit pemilu.⁴

- d. Hak memilih dan dipilih tanpa diskriminasi.

³IDEA, Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan Internasional IDEA, 2010, h. 5.

⁴IDEA, Standar-standar Internasional untuk Pemilihan Umum Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu, 2002, h. 23.

Kerangka hukum harus memastikan semua warga negara yang memenuhi syarat dijamin berhak memberikan suara secara universal dan adil serta berhak ikut dalam pemilihan tanpa diskriminasi.⁵

- e. Badan penyelenggara yang independen dan adil.

Kerangka hukum harus mewajibkan badan pelaksana pemilihan kepala daerah dibentuk dan berfungsi dalam suatu cara yang menjamin penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara independen dan adil.⁶

- f. Transparansi dan akurasi pemilih dan daftar pemilih.

Kerangka hukum mewajibkan penyimpanan daftar pemilih secara transparan dan akurat, melindungi hak warga negara yang memenuhi syarat untuk mendaftar dan mencegah pendaftaran atau pencoretan orang secara tidak sah atau curang.⁷

- g. Kampanye pemilihan yang demokratis.

Kerangka hukum harus menjamin setiap partai politik dan kandidat menikmati hak atas kebebasan mengeluarkan pendapat dan kebebasan berkumpul dan memiliki akses terhadap para pemilih dan semua pihak yang terkait (*stakeholder*) dalam proses pemilihan memiliki peluang keberhasilan yang sama.⁸

- h. Pembiayaan dan pengeluaran kampanye.

Kerangka hukum harus memastikan semua partai politik dan kandidat diperlakukan secara adil oleh ketentuan hukum yang mengatur pembiayaan dan pengeluaran kampanye.⁹

- i. Pemungutan suara¹⁰

Kerangka hukum harus memastikan tempat pemungutan suara dapat diakses, terdapat pencatatan yang akurat atas kertas suara dan kerahasiaan kertas suara dijamin.

- j. Menghitung dan mentabulasi suara dengan akurat, adil dan terbuka.¹¹

- k. Adanya pemantau pemilu yang dapat memantau semua tahapan¹²

- l. Adanya kepatuhan terhadap dan penegakan hukum pemilihan kepala daerah¹³

⁵Ibid., h. 35.

⁶Ibid., h. 39.

⁷Ibid., h. 49.

⁸Ibid., h. 61.

⁹Ibid., h. 73.

¹⁰Ibid., h. 79.

¹¹Ibid., h. 85.

¹²Ibid., h. 97.

¹³Ibid., h. 101.

Penyelenggaraan pilkada yang berintegritas akan menghasilkan pemilihan kepala daerah dengan legitimasi yang kuat serta mengandung keadilan dalam pemilihan bagi para pemangku hak dan kewajiban. Tanpa mampu menghasilkan pemimpin yang berkualitas, maka institusi demokrasi hanyalah merupakan tempurung kosong, kehilangan etos dan semangat demokrasi itu sendiri.¹⁴

2. Pranata Pilkada Berintegritas

Dalam rangka menegakkan integritas dan keadilan pemilihan, UU Pilkada telah menyediakan mekanisme pemulihan hak untuk melakukan upaya hukum atas setiap persoalan dalam proses penyelenggaraan pemilihan kepala daerah di Indonesia. Setidaknya terdapat 9 lembaga yang berwenang dalam menyelesaikan sengketa Pilkada Serentak.

Selain KPU sebagai lembaga negara independen yang diberi tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan pilkada yang dilakukan oleh KPU Provinsi dan KPU Kab dan/atau Kota, yang berwenang menyelesaikan sengketa pilkada adalah Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Kepolisian (Kepolisian Daerah dan/atau Resor), Kejaksaan (Kejaksaan Negeri dan/atau Tinggi), Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, Mahkamah Agung, dan Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan UU Pilkada, Bawaslu adalah pangkal penerimaan laporan pelanggaran dalam pemilihan kepala daerah, untuk kemudian diteruskan pada lembaga yang berwenang untuk menindaklanjuti. Pelanggaran etik penyelenggara pemilihan diteruskan pada DKPP. Pelanggaran administrasi yang telah diputus oleh Bawaslu diteruskan pada KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kab/Kota.

Sementara, tindak pidana pemilihan ditindaklanjuti oleh Kepolisian, kemudian dilanjutkan pada penuntut umum agar diputus oleh Majelis Khusus Tindak Pidana di Pengadilan Negeri, dengan banding sebagai upaya hukum terakhir dalam penyelesaian tindak pidana pemilihan. Sedangkan pelanggaran administratif setelah dilakukan semua upaya hukum baik di Bawaslu atau KPU, dapat dilanjutkan pada upaya hukum di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, dengan kasasi sebagai upaya hukum terakhir di Mahkamah Agung RI.

Sedangkan untuk sengketa hasil pemilihan, UU Pilkada mengganti lembaga penyelesaian sengketa pada UU 1/2015 yang diputus oleh Pengadilan Tinggi dengan kasasi ke Mahkamah Agung sebagai upaya hukum terakhir, dengan Mahkamah Konstitusi sebagai pengadilan pemutus sengketa hasil yang putusannya bersifat akhir dan mengikat.

Mengacu pada prinsip-prinsip pilkada berintegritas, berbagai pranata yang disediakan dalam UU Pilkada, sebenarnya kondusif bagi pemenuhan keadilan elektoral.

¹⁴ Komisi Global.... Op.Cit., h. 14.

3. Pembelajaran dari Kinerja MK

Sebagaimana dikemukakan pada pembatasan studi, bahwa fokus studi ini yang utama adalah terletak pada lembaga negara penyelesai sengketa pemilihan kepala daerah di Indonesia, yakni Mahkamah Konstitusi. Karena itu, temuan-temuan berikut ini menggambarkan bagaimana ketentuan norma dalam peraturan perundang-undangan mendukung/ kondusif atau tidak kondusif dalam mewujudkan pilkada yang berintegritas dengan salah satu variabel kelembagaan, yakni Mahkamah Konstitusi.

Temuan yang paling menonjol terkait Mahkamah Konstitusi adalah *pertama*, terkait dengan konstusionalitas rezim hukum pemilihan kepala daerah, apakah rezim hukum pemilu atau rezim hukum pemerintah daerah, yang mempunyai implikasi terhadap lembaga penyelesai sengketa hasil pilkada. *Kedua*, pengutamaan aspek formil dalam memutus sengketa hasil pilkada serentak 2015. Dan *ketiga*, berbagai putusan Mahkamah Konstitusi dalam memutus pasal-pasal dalam UU Pilkada yang menjadi dasar penyelenggaraan pilkada serentak I.

3.1. Status Rezim Hukum Pilkada

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, berdasarkan pendapat hukum Mahkamah Konstitusi dalam putusan 072-073/PUU-II/2004 yang diucapkan pada tanggal 22 Maret 2005, terhadap konstusionalitas Pasal 106 ayat (1)-(7) UU Penda, pembentuk undang-undang dapat memastikan bahwa pilkada langsung merupakan perluasan pengertian pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945. Dengan putusan tersebut, maka perselisihan hasil pemilihan kepala daerah menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Namun pembentuk undang-undang juga dapat menentukan lain bahwa pilkada langsung bukan pemilu dalam arti formal yang disebut dalam Pasal 22E UUD 1945 sehingga kewenangan mengadilinya berada pada Mahkamah Agung.¹⁵

Melalui putusan MK pada periode kepemimpinan Jimly Asshiddiqie *a quo*, dapat disimpulkan bahwa pilkada yang dilakukan secara langsung merupakan kebijakan hukum terbuka (*opened legal policy*). Walaupun, tidak ada redaksi bahwa pilkada langsung merupakan kebijakan hukum terbuka, namun putusan dan argumentasi putusan sebagaimana dikemukakan memenuhi karakteristik kebijakan hukum terbuka yang memberi kesempatan pada pembentuk UU untuk memilih pengaturannya. Mahkamah, telah memberikande *wetgever* (pembentuk UU) pilihan memasukkan apakah pilkada bagian dari rezim hukum pemilu sebagai perluasan Pasal 22E UUD 1945 atau pilkada langsung bagian dari rezim hukum pemerintahan daerah.

Di tahun 2013, pada periode kepemimpinan berbeda, Hamdan Zoelva, majelis MK kemudian menyatakan secara tegas bahwa pilkada bukan rezim hukum pemilu berdasarkan Putusan No. 97/PUU-XI/2013. MK menegaskan bahwa pendelegasian kewenangan pengaturan mengenai MK melalui UU adalah sebatas pengangkatan dan pemberhentian Hakim Konstitusi, hukum acara serta ketentuan lain tentang MK. "Ketentuan lain" ditafsirkan oleh MK sebagai kewenangan mengenai organisasi atau hal-

¹⁵Putusan Nomor 072-073/PUU-II/2004 Mahkamah Konstitusi.

hal lain yang terkait dengan pelaksanaan fungsi dan wewenang MK.¹⁶ Bukan untuk menambah kewenangan baru, seperti menjadi pengadil sengketa perselisihan hasil pilkada.

Pada Putusan 97/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa makna pemilihan umum dalam Pasal 22E UUD 1945 mempunyai empat prinsip yaitu: (a) pemilihan umum dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali. (b) pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD. (c) peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah partai politik dan pemilihan umum untuk DPD adalah perorangan. Dan, (d) pemilihan umum diselenggarakan oleh komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.¹⁷

Jadi, pemilihan umum yang dimaksud oleh UUD adalah pemilihan yang dilaksanakan sekali dalam 5 tahun untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD. Diteliti dari makna teks, kehendak asli, makna gramatikal yang komprehensif terhadap UUD, pemilihan umum sebagaimana dimaksud Pasal 22E harus dimaknai limitatif. Jika memasukkan pemilihan kepala daerah kedalam rezim pemilihan umum dan kewenangan perselisihan hasilnya ada pada MK, bukan saja tidak sesuai dengan makna sesungguhnya pemilu. Tapi juga berkali-kali, karena pemilihan kepala daerah sangat banyak dilakukan dalam 5 tahun.¹⁸

Mahkamah Konstitusi pada Putusan 97/PUU-XI/2013 *a quo*, memutuskan bahwa perluasan makna pemilihan umum yang diatur Pasal 22E UUD 1945 adalah inkonstitusional. Dan menyatakan dalam rangka mengisi kekosongan hukum Mahkamah mengambil alih kewenangan ini sampai ada lembaga atau badan untuk menangani perselisihan hasil pemilihan kepala daerah.

Dari pertimbangan ini dapat disimpulkan saat ini pemilihan kepala daerah langsung bukan rezim hukum pemilu yang diatur dalam Pasal 22E UUD, namun bagian dari rezim hukum pemerintahan daerah yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. Konsekuensi dari putusan ini, terjadinya *vacuum of power* mengenai lembaga yang berwenang mengadili sengketa Pilkada. Namun, MK dalam putusan *aquo* mengambil inisiatif menampung sengketa hasil Pilkada sampai ada lembaga yang berwenang mengadili.

Dalam masa itu, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menerbitkan Perppu 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang memberi kewenangan pada Pengadilan Tinggi untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada dengan kasasi sebagai upaya hukum terakhir di Mahkamah Agung. Perppu tersebut kemudian ditetapkan menjadi UU 1/2015, kemudian diubah menjadi UU 8/2015 dengan amanat pembentukan suatu peradilan khusus pemilihan dan kewenangan mengadili sengketa hasil diberikan

¹⁶Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013 Mahkamah Konstitusi.

¹⁷Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013 Mahkamah Konstitusi.

¹⁸Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013 Mahkamah Konstitusi.

kembali pada MK dalam masa transisi sampai peradilan khusus pemilihan untuk pilkada serentak 2027 diselenggarakan.

3.2. Pengabaian Keadilan Elektoral Substantif melalui Pasal 158

UU Pilkada secara normatif telah menyediakan mekanisme penyelesaian sengketa hasil pemilihan sebagai salah satu elemen dari pilkada berintegritas yang memenuhi keadilan elektoral substantif. Bagi pasangan yang kalah dalam pilkada dan pemantau yang disertifikasi oleh KPU pada daerah yang memiliki satu kandidat dapat mengajukan sengketa hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi dan KPU Kab/Kota ke Mahkamah Konstitusi. Untuk itu, Pemohon harus memiliki kedudukan hukum. Kedudukan hukum Pemohon diberikan pada pihak sebagaimana diatur dalam Pasal 3 PMK 1/2015. Selain itu, syarat formil perkara yang sah untuk dipersoalkan dan diperiksa pokok perkaranya harus memenuhi ketentuan Pasal 158 yang diatur dalam UU 8/2015 yang kemudian diatur secara lebih rinci dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 1/2015.

Pasal 158 UU 8/2015 tentang Perubahan Atas UU 1/2015 tentang Penetapan Perppu 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menentukan persyaratan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan suara oleh KPU yang dapat diperiksa oleh Mahkamah Konstitusi. Pasal *a quo* mengatur tentang ambang batas/selisih suara maksimal, Pemohon dengan pemenang suara terbanyak yang dikategorisasi berdasarkan jumlah penduduk masing-masing daerah. Dengan rincian sebagai berikut:

a) Untuk Propinsi

- Jumlah penduduk \leq 2juta jiwa selisih suara maksimal adalah 2%.
- Jumlah penduduk 2juta jiwa – 6juta jiwa selisih suara maksimal adalah 1,5%.
- Jumlah penduduk 6 juta jiwa – 12juta jiwa selisih suara maksimal adalah 1%.
- Jumlah penduduk \geq 12juta jiwa selisih suara maksimal 0,5%.

b) Untuk Kabupaten atau Kota

- Jumlah penduduk \leq 250ribu jiwa selisih suara maksimal adalah 2%.
- Jumlah penduduk 250ribu – 500ribu jiwa selisih suara maksimal adalah 1,5%.
- Jumlah penduduk 500ribu-1juta jiwa selisih suara maksimal adalah 1%.
- Jumlah penduduk \geq 1juta jiwa selisih suara maksimal adalah 0,5%.

Selain memenuhi ketentuan Pasal 158, Pemohon harus mengajukan permohonan sengketa hasil dalam jangka waktu 3x24 jam setelah KPU mengumumkan penetapan perolehan suara oleh KPU Provinsi dan KPU Kab/Kota. Kedua pasal ini merupakan syarat formil Pemohon untuk mengajukan pembatalan hasil penghitungan suara oleh KPU Provinsi dan KPU Kab/Kota.

Mengacu pada ketentuan yang *rigid* sebagaimana dikemukakan di atas, hingga laporan ini disusun, Mahkamah Konstitusi telah menyatakan “tidak dapat diterima” / *niet ontvankelijk verklaard* sebanyak 136 perkara/putusan dari total 151 permohonan. Dari

136 perkara, sebanyak 97 permohonan dinyatakan “tidak dapat diterima” oleh karena tidak memiliki kedudukan hukum sebagaimana diatur oleh Pasal 158 UU 8/2015; sebanyak 34 permohonan “tidak dapat diterima” karena daluarsa sebagaimana diatur oleh Pasal 157 ayat (5) dan Pasal 5 ayat (1) PMK 1/2015, sebanyak 3 permohonan “salah menentukan objek” (*error in objecto*), dan sisanya, 2 permohonan “tidak dapat diterima” karena Mahkamah tidak berwenang.

Sementara, 15 permohonan lainnya, terdiri dari 5 permohonan ditarik kembali, 2 permohonan belum ada putusan sela (*dismissal*), sisanya 8 permohonan telah diperiksa hingga pokok perkara. Dari 8 permohonan tersebut, 3 permohonan diantaranya ditolak dan 5 permohonan belum ada putusan akhir. Dengan kata lain, hingga laporan ini ditulis, MK sesungguhnya hanya memeriksa 8 permohonan yang masuk sampai pada tahapan pemeriksaan pokok perkara.

Dari gambaran kinerja MK di atas dapat disimpulkan bahwa 87% permohonan perselisihan hasil Pilkada ke MK tersandung persyaratan formil dalam pengajuan gugatan. Tingginya jumlah perkara yang tidak dapat diterima oleh MK menunjukkan bahwa MK mengutamakan aspek formil dalam memutus sengketa pilkada. MK sama sekali tidak mempertimbangkan berbagai praktik kecurangan, sekalipun diduga memenuhi unsur terstruktur, sistematis, dan massif (TSM). Padahal kriteria TSM selama ini menjadi penentu utama lanjut tidaknya perkara permohonan penyelesaian sengketa pilkada di MK. Praktik *judicial activism* dan keberpihakan MK di masa lalu pada keterpenuhan unsur TSM merupakan bentuk keberpihakan MK pada keadilan elektoral substantif, sehingga ketentuan formil bisa saja diabaikan sepanjang kualifikasi TSM itu terpenuhi.

Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara Mahkamah Konstitusi dalam penelitiannya, *Studi Efektifitas Penyelesaian Sengketa Hasil PemiluKada oleh MK*, memberi pendapat atas Putusan MK Nomor 41/PHPU.D-VI/2008. Bahwa apa yang dilakukan MK dengan melakukan penafsiran baik terkait dengan kewenangannya maupun amar putusannya merupakan bentuk pengabaian formalitas hukum acara. Hal ini dapat dibenarkan karena memang penanganan sengketa hasil pemilu tidak boleh dikacaukan hanya karena mematuhi formalitas hukum acara. Hukum acara seharusnya digunakan sebagai alat bantu dari keadilan bukan untuk mengalahkan keadilan tersebut.¹⁹

Pada perselisihan hasil pilkada sebelumnya, MK menemukan formula TSM (terstruktur, sistematis, dan massif) melalui Putusan 57/PHPU.D-VII/2008 dalam pemiluKada Provinsi Jawa Timur, pendiskualifikasian dan penetapan salah satu pasangan calon dalam pemiluKada Kab. Kotawaringin Barat karena adanya dugaan tindak pidana yang bukan kewenangan MK, memberi kedudukan hukum pada bakal pasangan calon untuk

¹⁹E-Book Studi Efektifitas Penyelesaian Sengketa Hasil PemiluKada oleh MK, Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelola TIK Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal MKRI, Jakarta, 2012, h. 12.

berperkara di MK dalam pilkada Kota Jayapura.²⁰ MK menjalankan *rechtsprekende functie* pada sengketa hasil pilkada sebelumnya dengan memberikan keadilan substantif bahkan terkait dengan *legal standing* bakal pasangan calon kepala daerah yang menyimpangi hukum acaranya dan memutus sengketa hasil melalui dugaan tindak pidana yang bukan ranah hukum kewenangannya / *ultra vires*.

Pada pilkada serentak 2015, implementasi Pasal 158 UU Pilkada menyisakan tugas penting bagi pembentuk undang-undang untuk menjawab tantangan hukum menciptakan keadilan pemilihan dalam pilkada serentak agar mampu menghasilkan kepala daerah yang memiliki legitimasi yang kuat karena merupakan produk peradilan pilkada yang berintegritas.

Menurut tafsir MK, Pasal 158 adalah satu pasal yang merupakan kebijakan hukum terbuka dalam regulasi pemilihan kepala daerah. Pasal *a quo* diajukan sebanyak 3x ke MK, 2 kali dinyatakan tidak dapat diterima dan 1 kali dinyatakan tolak oleh MK. Putusan Nomor 73/PUU-XIII/2015 dinyatakan tidak dapat diterima, dan pertimbangan hukumnya *mutatis mutandis* dengan Putusan Nomor 51/PUU-XIII/2015, dan Putusan Nomor 26/PUU-XIII/2015 dinyatakan tidak dapat diterima karena permohonan kabur / *obscur libel*.

Pendapat hukum Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa pembatasan yang dilakukan oleh pembentuk undang-undang tidak serta merta dapat dikatakan bertentangan dengan UUD. Pembatasan yang dilakukan *de wetgever* (pembentuk UU: DPR&Presiden) dalam Pasal *a quo* menurut Mahkamah logis dan dapat diterima secara hukum untuk mengukur signifikansi perolehan suara calon.²¹

Pasal 158 UU Pilkada dapat direvisi, karena telah menjadi sebab hukum tidak diterimanya mayoritas permohonan Perselisihan Hasil Pilkada (PHP) di Mahkamah Konstitusi. Ambang batas/selisih maksimal Pemohon dengan pemenang suara terbanyak yang dapat diterima pokok permohonannya, dikategorisasi berdasar jumlah penduduk (dari 0,5-2%) telah meninggalkan nilai keadilan dalam pemilihan / *electoral justice* dalam penyelesaian sengketa hasil pilkada. Pasal ini menyebabkan hilangnya kesempatan mengadili kecurangan/kejahatan dalam penghitungan/rekapitulasi hasil suara Pilkada.

Terlebih lagi, Pasal *a quo* dijabarkan lebih lanjut melalui Pasal 6 PMK 1 & 5 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, yang semakin memperkecil kesempatan permohonan untuk lanjut pada pemeriksaan pokok perkara. Implementasi pasal *a quo* dalam PMK telah menimbulkan *misconception* atas paradigma selisih suara/ambang batas yang benar. Banyak pihak keliru menafsirkan ketentuan selisih suara pada Pasal 158, dengan serta merta mengurangi jumlah suara pemohon dengan pemenang suara terbanyak. Salah satunya seperti yang terjadi pada sidang PHP Kab Lebong, Bengkulu, yang menemukan selisih

²⁰E-Book Studi Efektifitas Penyelesaian Sengketa Hasil PemiluKada oleh MK, Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelola TIK Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal MKRI, Jakarta, 2012, h. 11.

²¹Putusan Nomor 51/PUU-XIII/2015 Mahkamah Konstitusi.

suara 4% dan berbeda dengan hasil hitungan selisih suara para hakim panel 3 Mahkamah Konstitusi.²²

Dalam studi ini cara penghitungan selisih suara dinamai dengan hitungan “**selisih langsung**” dan hitungan “**selisihMK**”. Hitungan selisih langsung misalnya Pemohon berdasarkan Surat Keputusan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara mendapat suara 49% dan pemenang suara terbanyak mendapat suara 51% maka berdasar hasil hitungan selisih langsung $51\% - 49\% = 2\%$. Sedangkan hitungan selisih “MK” dilihat berdasarkan nilai koefisien I dan II yang didapat dari penghitungan suara sah bukan persentase hasil suara.

Jika mengacu pada model penghitungan selisih langsung, data yang didapat Setara Institute menunjukkan sebanyak 25 daerah berikut ini (lihat tabel 1) seharusnya memenuhi syarat formil Pasal 158.

Wakil Ketua Komisi II DPR, Ahmad Riza Patria, menilai, Mahkamah Konstitusi telah salah dan keliru dalam menafsirkan Pasal 158 UU 8/2015. Berikut pernyataannya: “*kami menilai cara menghitung MK terkait selisih perolehan suara sebagaimana dituangkan di PMK Nomor 5 memiliki kelemahan, kekeliruan dan kesalahan dalam menafsirkan Pasal 158 UU Pilkada. Kalau salah menafsirkan UU, berbahaya ke depan, apakah putusan MK bersifat final dan mengikat*”.²³

Tabel 1
Daerah Yang Memenuhi Syarat Formil Pasal 158
menggunakan Hitungan Selisih Langsung

No.	Nama Kab/Kota	Selisih Suara
1.	Kota Binjai	0.56%
2.	Kab. Solok Selatan	0.66%
3.	Kab. Pesisir Barat	1.34%
4.	Kab. Bangka Barat	0.30%
5.	Kab. Kapuas Hulu	1.46%
6.	Kab. Bengkayang	1.06%
7.	Kab. Mahakam Ulu	1.62%
8.	Kab. Banggai Laut	1.94%
9.	Kab. Barru	0.81%
10.	Kab. Buton Utara	1.97%
11.	Kab. Muna	0.25%
12.	Kab. Wakatobi	1.38%
13.	Kab. Gorontalo	0.50%
14.	Kab. Kepulauan Sula	0.35%

²²Dikutip dari: pilkada-serentak-2015.liputan6.com/read/2406864/ini-formulasi-mk-hitung-selisih-suara-untuk-sengketa-pilkada, pada Jumat, 19 Februari 2016, pukul 1:03 WIB.

²³Dikutip dari: www.beritasatu.com/nasional/341872-mk-dinilai-keliru-tafsirkan-pasal-158-uu-pilkada.html, pada tanggal 23 Februari 2016, pukul 14:27 WIB.

15.	Kab. Halmahera Barat	0.85%
16.	Kab. Teluk Bintuni	0.02%
17.	Kab. Warofen	1.41%
18.	Kab. Membramo Raya	0.73%
19.	Kab. Kotabaru	0.21%
20.	Kab. Musi Rawas	1.11%
21.	Kab. Pelalawan	1.14%
22.	Kab. Rokan Hulu	0.58%
23.	Kab. Kuantan Singingi	0.21%
24.	Kab. Pekalongan	0.60%
25.	Kab. Manggarai	1.28%
26.	Kab. Halmahera Selatan	0.01%
27.	Kab. Batanghari	1.33%

Selisih suara dalam pilkada memang tidak dapat diprediksi / *unpredictable result*, semua bergantung pada konstituen. Namun dari hasil pilkada serentak 2015 ini, kita dapat berkaca pada selisih suara pada pilkada serentak kali ini. Selisih suara pemenang dengan pemenang kedua dibawah 5% (hanya 51 daerah), porsinya sangat sedikit dibanding jumlah daerah peserta pilkada serentak nasional, tidak sampai ¼ dari total daerah peserta Pilkada. Jika Pasal 158 masih tetap berlaku dan MK masih memberlakukan PMK 1&5/2015, akan banyak daerah yang berguguran dan tidak dapat diterima. Maka, selisih suara Pemohon dengan pemenang suara terbanyak tidak dapat dijadikan patokan apakah sebuah permohonan dapat diterima atau tidak. Dasar hukum paling sah adalah bagaimana syarat formil dapat membantu mencapai keadilan. Bukan sebaliknya!

Tabel 2:

Selisih Suara Pilkada Provinsi berdasarkan Hitung Selisih Langsung:

No.	Provinsi	Selisih Suara
1	Sumatera Barat	17.14%
2	Jambi	20.46%
3	Bengkulu	14.70%
4	Kepulauan Riau	6.40%
5	Kalimantan Tengah	3.05%
6	Kalimantan Selatan	0.75%
7	Kalimantan Utara	6.66%

Kalimantan Selatan merupakan satu-satunya provinsi yang tidak mengajukan gugatan sengketa hasil ke MK. Dilihat dari hitung selisih langsung, permohonan dari pemenang suara kedua dipastikan dapat diterima oleh MK dan lanjut pada pemeriksaan pokok perkara. Tapi, jika dihitung dengan PMK berikut hasilnya:

Kalimantan Selatan ambang batasnya 1,5% (penduduk 3.843.757) *vide* Pasal 158 UU Pilkada

Perolehan Suara Pemenang I	739.588
Perolehan Suara Pemenang II	725.585

Nilai Koefisien I : $1,5\% \times 739.588 = 11.093,82$

Nilai Koefisien II : $739.588 - 725.686 = 14.003$

Nilai koefisien I lebih besar dari koefisien II, maka Kalimantan Selatan tidak dapat diterima.

Terhadap kasus diatas dapat ditarik kesimpulan, pelanggaran/kejahatan dalam penghitungan/rekapitulasi suara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur tidak dapat diadili. Disebabkan ambang batas/selisih suara maksimal (syarat formil) yang membatasi akses terhadap keadilan. Dan tentu saja menghilangkan hak konstitusional pihak/ waraga yang menganggap adanya ketidakadilan.

3.3. Uji Materiil UU Pilkada

UU Pilkada merupakan salah satu UU bidang politik yang sejak pembentukannya pada 2014 menyita energi publik karena sarat dengan pengutamaan kepentingan partai politik, khususnya perubahan dari pilkada langsung menjadi pilkada tidak langsung/ dipilih oleh DPRD. Sebagai salah satu UU bidang politik, dinamika pembentukan dan tuntutan perubahannya biasanya cukup tinggi, seperti lazimnya UU politik, yang berubah rezim berubah pula UU tersebut.

Setidaknya terdapat **29 Putusan Mahkamah Konstitusi** yang menguji permohonan pengujian UU Pilkada. Sebanyak **2 putusan** diantaranya menguji konstitusionalitas Perppu 1/2014 yaitu Putusan Nomor 118-119-125-126-127-129-130-135/PUU-XIII-2015 dan 128/PUU-XIII/2014, dan **1 putusan** yang menguji konstitusionalitas UU 1/2015 tentang Penetapan Perppu 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yaitu Putusan Nomor 26/PUU-XIII/2015. Sementara, sebanyak **26 putusan** lainnya menguji konstitusionalitas UU 8/2015 tentang Perubahan Atas UU 1/2014 tentang Penetapan Perppu 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.²⁴

Dari semua permohonan hanya **10 permohonan** yang diperiksa pokok perkaranya oleh Mahkamah Konstitusi. Selebihnya **19 permohonan** dinyatakan tidak dapat diterima, ditarik kembali dan gugur. Sebanyak 10 permohonan yang diterima tersebut 7 putusan diantaranya dinyatakan kabul/pun kabul sebagian dan 3 diantaranya dinyatakan ditolak.

Terdapat sebanyak 52 Pasal UU Pilkada yang diminta uji materiil dari 206 pasal dalam UU Pilkada. Pasal yang paling banyak diminta untuk uji materiil adalah **Pasal 7 UU Pilkada yang mengatur persyaratan untuk mencalonkan diri sebagai kepala**

²⁴ Sebanyak 26 putusan itu adalah: Putusan Nomor 55/PUU-XIII/2015, 33/PUU-XIII/2015, 34/PUU-XIII/2015, 37/PUU-XIII/2015, 79/PUU-XIII/2015, 38/PUU-XIII/2015, 71/PUU-XIII/2015, 58/PUU-XIII/2015, 51/PUU-XIII/2015, 73/PUU-XIII/2015, 46/PUU-XIII/2015, 49/PUU-XIII/2015, 70/PUU-XIII/2015, 42/PUU-XIII/2015, 80/PUU-XIII/2015, 83/PUU-XIII/2015, 60/PUU-XIII/2015, 96/PUU-XIII/2015, 95/PUU-XIII/2015, 97/PUU-XIII/2015, 100/PUU-XIII/2015, 115/PUU-XIII/2015, 105/PUU-XIII/2015, 104/PUU-XIII/2015, 54/PUU-XIII/2015, dan 120/PUU-XIII/2015.

daerah yakni sebanyak 16 permohonan (lebih dari 50% permohonan PUU Pilkada meminta uji materi pasal yang mengatur pencalonan kepala daerah).

Dari putusan kabul dan tolak, terdapat pasal-pasal yang merupakan kebijakan hukum terbuka dalam UU Pilkada. Berikut adalah kebijakan hukum terbuka / *opened legal policy* yang didata berdasarkan permohonan PUU Pilkada (8/2015) dalam kurun waktu setelah pengesahan sampai dengan Perselisihan Hasil Pemilihan Pilkada dimulai di MK:

Tabel 3

Daftar Norma dalam UU Pilkada yang telah diuji oleh MK

No	Pasal	Ringkasan Bunyi Pasal	Putusan
1	1 angka 1, 3, 4	Tentang ketentuan umum pilkada.	Kebijakan hukum terbuka.
2	7 huruf g	Ketentuan calon kepala daerah tidak pernah dijatuhi hukuman penjara 5 tahun atau lebih.	Konstitusional bersyarat. Selama menyatakan kepada publik bahwa yang bersangkutan adalah mantan narapidana maka yang dinilai konstitusional.
3	7 huruf o	Ketentuan bagi calon yang merupakan kepala daerah yang sedang menjabat.	Kebijakan hukum terbuka.
4	7 huruf p	Ketentuan calon kada bukan pejabat Gubernur, Bupati dan Walikota.	Konstitusional.
5	7 huruf r	Pemberitahuan pada pimpinan DPR, DPD, dan DPRD tentang pencalonan diri sebagai kepala daerah.	Inkonstitusional.
6	7 huruf s	Pengunduran diri sebagai anggota TNI, Polri, dan PNS sejak pendaftaran menjadi calon kepala daerah.	Konstitusional bersyarat.
7	22B huruf d	Bawaslu sebagai lembaga pemegang tanggung jawab pengawasan penyelenggaraan pemilihan.	Kesalahan redaksi Mahkamah memperbaiki.
8	39 huruf a	Peserta pemilihan adalah pasangan calon kepala daerah yang diusung oleh partai politik atau gabungan parpol.	Kebijakan hukum terbuka.

9	40 ayat (1)	Syarat minimal pencalonan kepala daerah oleh partai politik.	Konstitusional.
10	40 ayat (3)	Ketentuan mengenai partai politik yang berhak mengajukan calon kepala daerah.	Kebijakan hukum terbuka.
11	41	Syarat jumlah dukungan minimal bagi calon independen.	Konstitusional bersyarat.
12	47 ayat (2)	Partai politik atau gabungan partai politik yang menerima imbalan untuk pencalonan kepala daerah.	Bukan kewenangan Mahkamah untuk memutus.
13	49 ayat (4)	Perbaikan persyaratan pencalonan bila tidak memenuhi syarat.	MK tidak berwenang.
14	51 ayat (2)	Pasangan calon minimal dalam pilkada minimal 2 paslon.	Perubahan norma.
15	52 ayat (2)	Berita acara penetapan pasangan calon.	Perubahan norma.
16	58 ayat (7)	Ketentuan penetapan DPS.	Konstitusional.
17	63 ayat (2)	Pelaksanaan kampanye.	Kebijakan hukum terbuka.
18	65 ayat (2)	Dana kampanye berasal dari APBD.	Kebijakan hukum terbuka
19	70 ayat (2)	Izin kampanye bagi paslon yang merupakan kepala daerah.	Permohonan kabur.
20	98 ayat (1)	Penghitungan suara di TPS dilakukan oleh KPPS.	Konstitusional.
21	107 ayat (1)	Penetapan pemenang pilkada bagi pasangan yang mendapat suara terbanyak.	Konstitusional.
22	109 ayat (1)	Penetapan pemenang pilkada bagi pasangan yang mendapat suara terbanyak.	Konstitusional.
23	121 ayat (1)	Syarat pemilihan susulan.	Konstitusional.
24	122 ayat (1)	Ketentuan pemilihan susulan dan lanjutan.	Konstitusional.
25	138	Difinisi pelanggaran administrasi yang dipertegas.	Konstitusional.
26	157 ayat (5)	Ketentuan 3x24 jam pengajuan gugatan ke MK.	Konstitusional.
27	157 ayat (8)	Jangka waktu 45 hari penyelesaian sengketa pilkada.	Konstitusional bersyarat.
28	158	Ambang batas maksimal pengajuan sengketa hasil pilkada.	Kebijakan hukum terbuka.

Selain menjadi pasal yang paling banyak diminta uji materi, Pasal 7 UU Pilkada juga mempunyai potensi terpilihnya kepala daerah yang berstatus tersangka. Terpilihnya kepala daerah yang berstatus tersangka bukan merupakan persoalan umum dalam pemilihan kepala daerah. Karena hanya ada beberapa kasus terpilihnya kepala daerah yang berstatus tersangka di Indonesia. Tidak kurang dari 3 orang tersangka terpilih menjadi bupati produk pilkada serentak 2015 lalu. UU Pilkada harus mampu menjawab tantangan ini. Untuk menciptakan sistem pencalonan yang memberi pilihan agar pasangan calon kepala daerah yang disuguhkan pada masyarakat adalah kepala daerah yang bersih.

Terdapat tiga bupati terpilih berstatus tersangka dan akan dilantik menjadi kepala daerah yang sah, yaitu Marthen Dira Tome (Sabu Raijua, NTT), Marianus Sae (Ngada, NTT), dan Hatta Rahman (Maros, Sulawesi Selatan). Marthen dan Hatta Rahman dijerat dengan kasus korupsi, Marianus Sae dijerat dengan tindak pidana umum akibat melakukan penutupan Bandara Turerelo Soa pada 2013 silam.

Meskipun dugaan tindak pidana ketiganya berbeda, status yang disandangnya adalah tersangka. Status tersangka adalah produk kerja pro justisia yang dihasilkan oleh institusi peradilan, bisa kepolisian, kejaksaan, maupun lembaga lain yang diberi kewenangan untuk melakukan penyidikan seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Status tersangka bukanlah berarti seseorang dipastikan bersalah, akan tetapi status tersangka disandangkan setelah institusi peradilan memiliki indikasi dan bukti kuat atas sebuah kejahatan. Dalam praktik pilkada, status tersangka secara formil tidak menghalangi seseorang untuk mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah. Tetapi secara etis, tidak pantas seorang tersangka mencalonkan diri dan apalagi jika kemudian memenangkan kontestasi dan harus memimpin suatu daerah.

UU Pilkada termasuk putusan Mahkamah Konstitusi yang menguji ketentuan terkait narapidana yang mencalonkan diri dalam Pilkada memberikan ruang bagi seorang yang berstatus tersangka melaju dalam kontestasi Pilkada. Bahkan MK, dengan alasan pemenuhan hak konstitusional warga, tetap membolehkan seorang mantan narapidana mengajukan diri asalkan mengemukakan pada publik perkara hukum yang pernah membelitnya. Dengan demikian, secara formal tidak ada prosedur dan norma hukum yang dilanggar oleh para penyelenggara pilkada yang meloloskan seorang tersangka ikut berkontes. Ketika calon kepala daerah yang berstatus tersangka itu menang, maka secara formal tetap sah untuk dilantik.

Selain soal pasal terkait pencalonan berstatus narapidana dan petahana, tanggal 9 Juli 2015 pada Mahkamah Konstitusi juga menyatakan menolak permohonan uji konstitusionalitas Pasal 41 UU Pilkada yang diajukan oleh Afdoli, AP., M.Si seorang Pegawai Negeri Sipil. Berselang 2 bulan kemudian pasal yang sama diajukan uji materi kembali oleh M Fadjroel Rahman (Ketua Umum Gerakan Nasional Calon Independen/GNCI), Saut Mangatas Sinaga (Sekretaris Umum GNCI) dan Victor Santoso Tandiasa (Bendahara Umum GNCI), MK mengabulkan sebagian dan menyatakan Pasal 41 ayat (1) dan (2) inkonstitusional bersyarat / *conditionally unconstitutional*.²⁵

Kedua permohonan ini sama-sama menggunakan Pasal 28D ayat 3 UUD 1945 (*setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan*) sebagai batu uji. Hanya saja pada permohonan yang diajukan M Fadjroel Rahman ditambahkan

²⁵Lihat Putusan PUU Nomor 60/PUU-XIII/2015 dan 46/PUU-XIII/2015 MK.

Pasal 27 ayat (1) yang berbunyi “*segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya*” dan Pasal 28I ayat (2) yang berbunyi “*setiap orang berhak bebas atas perlakuan diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu*”.

Walaupun menggunakan batu uji yang sama namun Putusan MK berbeda. Pada permohonan pertama MK menilai bahwa pasal *a quo* konstitusional, yang berarti bahwa pasal *a quo* tidak bertentangan dengan UUD. Sedangkan pada permohonan kedua MK menilai lain, bahwa pasal *a quo* bertentangan dengan UUD sepanjang tidak dimaknai penghitungan persentase dukungan bagi calon perseorangan yang hendak mendaftarkan diri sebagai Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Wakil Bupati, dan Calon Walikota dan Wakil Walikota didasarkan atas jumlah penduduk yang telah mempunyai hak pilih sebagaimana dimuat dalam daftar calon pemilih tetap di daerah yang bersangkutan pada Pemilihan Umum sebelumnya.

Kedua putusan ini menarik untuk dikaji. Inti dari putusan ini adalah bahwa MK mengubah bunyi pasal yang digunakan sebagai pembangi, dari semula prosentase dukungan bagi calon perseorangan dihitung dari jumlah penduduk; diubah menjadi dari jumlah penduduk yang telah mempunyai hak pilih. Dampak yuridis pengujian pasal *a quo* telah mempengaruhi jumlah pencalonan kepala daerah yang merupakan calon independen. Meski tampak sekali bahwa MK tidak konsisten dalam memutus konstitusionalitas norma, putusan ini telah mendorong kandidat yang berasal dari jalur perseorangan cukup tinggi. Terdapat 137 pasangan calon kepala daerah yang menggunakan jalur perseorangan berbanding 690 pasangan calon yang diusung oleh partai politik.²⁶

Namun jika dibandingkan dengan Pilkada yang diselenggarakan pada tahun 2011-2012 dari 12 Provinsi dan 124 Kabupaten/Kota angka ini tidak lebih banyak. Setidaknya terdapat 181 calon independen. Sebanyak 50% diantaranya didominasi adalah calon independen untuk pemilihan kepala daerah di Provinsi Aceh yakni sebanyak 95 calon independen. Total 181 calon independen untuk 124 pemilihan kepala daerah pada kurun waktu tersebut adalah sebanyak 22,1%.²⁷

4. Integritas Kepala Daerah Terpilih

Salah satu pasal fenomenal yang membawa dampak tersendiri dalam regulasi pencalonan kepala daerah adalah Pasal 7 huruf g UU Pilkada yang berbunyi “*tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 tahun atau lebih*”.

²⁶ Dikutip dari website resmi KPU, infopilkada.kpu.go.id, pada tanggal 18 Februari 2016, pukul 8:08 WIB.

²⁷ Dihitung berdasarkan data dalam buku “Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam Angka Tahun 2011&2012, KPU.

Mahkamah Konstitusi berpedoman pada putusannya terdahulu 4/PUU-VII/2009, menyatakan bahwa pasal *a quo*:

- a. Tidak berlaku pada jabatan publik yang dipilih / *elected officials*.
- b. Berlaku terbatas jangka waktu hanya selama 5 tahun sejak terpidana selesai menjalani hukumannya.
- c. Dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana.
- d. Bukan pelaku kejahatan residivis.

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya teranyar 42/PUU-XIII/2015 memberi kemudahan dengan menghapus syarat ke-2 dan 4 jika syarat ke-3 dilakukan. Jadi dapat disimpulkan, bahwa mantan narapidana yang menyatakan pada publik bahwa yang bersangkutan mantan narapidana maka tidak perlu menunggu habisnya masa adaptasi ke lingkungan masyarakat 5 tahun setelah masa hukuman dan walaupun yang bersangkutan adalah pelaku kejahatan berulang-ulang.

Akibat dari norma ini adalah munculnya kepala daerah terpilih yang diragukan integritasnya sebagai kepala daerah. Berdasarkan penelusuran SETARA Institute ditemukan kepala daerah terpilih yang merupakan mantan narapidana tindak pidana korupsi yaitu H. Gusmal yang diusung Partai PPP dan PAN di Kabupaten Solok Selatan.²⁸ Selain Gusmal ada lagi mantan narapidana perkara psikotropika yaitu Dirwan Mahmud yang divonis 4 tahun dan 3 bulan penjara, terpilih sebagai kepala daerah di Bengkulu Selatan.²⁹ Putusan *a quo* telah mengakomodir hak konstitusional warga negara untuk tidak dilakukan berbeda. Namun dari sudut pandang moral masyarakat dan etika politik, terpilihnya kepala daerah mantan terpidana korupsi dan mantan narapidana perkara psikotropika menurunkan martabat/integritas Pilkada.

Seperti yang diungkapkan oleh Franz Magnis Suseno bahwa etika politik memberi patokan-patokan orientasi dan pegangan-pegangan normatif bagi mereka yang memang mau menilai kualitas tatanan dan kehidupan politik dengan tolok ukur martabat manusia.³⁰ Etika politik menuntut klaim atas hak untuk menata masyarakat dipertanggungjawabkan pada prinsip-prinsip moral dasar.³¹ Dalam hal ini, terpilihnya mantan narapidana korupsi merupakan terpilihnya kepala daerah yang mempunyai masalah moral kejujuran dan tindakan yang dilakukan tersebut merupakan tindakan yang mementingkan diri sendiri.

²⁸Dikutip dari: <http://www.tabloidbijak.com/2015/03/gusmal-resmi-diusung-partai-ppp-dan-pan.html>, pada 28 Februari 2016, pukul 13:52 WIB.

²⁹Dikutip dari: <http://www.radarlampung.co.id/read/berita-utama/91676-mantan-napi-lamsel-jadi-bupati-terpilih>, pada 28 Februari 2016, pukul 13:48 WIB.

³⁰Franz Magnis Suseno, Etika Politik “Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern”, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, cet –ke 7, h. 3.

³¹Ibid., h. 4.

Tindakan KPU yang meloloskan mantan narapidana adalah sah menurut kerangka hukum pilkada. Namun, apakah tolok ukur pemilih dalam memilih pemimpin hanya aturan hukum yang dibuat oleh para politisi? Nilai-nilai moral dan etika yang ada didalam masyarakat tidak dapat dikesampingkan dalam menentukan persyaratan seseorang untuk menjadi kepala daerah. Seperti yang diungkapkan Franz Magnis Suseno, legalitas semata-mata tidak dapat menjamin legitimasi etis. Alasannya sederhana: legalitas hanya memakai hukum yang berlaku sebagai kriteria keabsahan. Belum tentu bahwa hukum yang berlaku sendiri dapat dibenarkan secara etis. Kesesuaian wewenang negara dengan sembarang hukum belum dapat menghasilkan dasar yang mencukupi bagi keabsahan etis. Tidak sembarang hukum dapat dibenarkan. Hukum yang berlaku harus adil.³² Dapat ditarik kesimpulan, bahwa walaupun negara harus bertindak sesuai dengan hukum, namun itu baru berupaya prasyarat. Penggunaan kekuasaan negara belum tentu legitimasi secara etis asal saja sesuai dengan hukum.³³

5. Penyelesaian Sengketa Tersegmentasi

Dalam rangka menegakkan integritas dan keadilan pemilihan, UU Pilkada telah menyediakan mekanisme pemulihan hak untuk melakukan upaya hukum atas setiap persoalan dalam proses penyelenggaraan pemilihan kepala daerah di Indonesia. Sebagaimana dikemukakan pada bagian pranata kelembagaan pilkada, setidaknya terdapat 9 lembaga yang berwenang dalam menyelesaikan sengketa Pilkada Serentak.

Selain KPU sebagai lembaga negara independen yang diberi tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan Pilkada yang dilakukan oleh KPU Provinsi dan KPU Kab dan/atau Kota, yang berwenang menyelesaikan sengketa Pilkada Serentak adalah Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Kepolisian (Kepolisian Daerah dan/atau Resor), Kejaksaan (Kejaksaan Negeri dan/atau Tinggi), Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, Mahkamah Agung, dan Mahkamah Konstitusi. Lembaga-lembaga itu bekerja sendiri-sendiri tidak terpadu dalam suatu siklus yang linier. Akibatnya, putusan-putusan tersebut tidak bisa saling mempengaruhi. Padahal, jika mengacu pada siklus peradilan pilkada, maka semestinya semuanya saling mempengaruhi.

Akibat lanjutan dari tersegmentasinya penegakan hukum pilkada adalah terbengkalainya penyelesaian sengketa. SETARA Institute, melakukan penelitian terhadap 86 putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu / DKPP. Sebanyak 86 putusan ini adalah putusan tolak dan kabul. Sebanyak 86 putusan tersebut di luar Ketetapan yang dikeluarkan oleh DKPP.

Untuk memudahkan dalam studi, SETARA Institute hanya menghitung 86 putusan kabul dan tolak. Dan putusan kabul sebanyak 48 putusan (55.8%) dan putusan tolak sebanyak 38 (44.2%). Dari putusan kabul yang ditemukan, terbukti bahwa KPU Kab/Kota tidak

³²Ibid., h. 64.

³³ Franz Magnis Suseno, Etika Politik “Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern”, hal. 64.

cakap menangani rekomendasi Panwas, tidak netralnya PPK, Panwas Kabupaten dalam menangani laporan politik uang tidak bekerja sebagaimana mestinya, penyelenggara pemilu yang terbukti tidak netral, Panwaslu yang berpihak pada paslon pemenang, tidak cermat dalam tertib administrasi, menambah dukungan calon perseorangan dll.

Permasalahannya adalah ketika KPU telah menetapkan hasil rekapitulasi penghitungan suara, lembaga penyelesaian sengketa hasil (baca: Mahkamah Konstitusi) tidak dapat memutuskan karena terkendala syarat formil, namun terbukti di daerah-daerah tersebut terjadi pelanggaran etika oleh penyelenggara Pilkada. Seperti pada kasus berikut:

1. **Kota Tangerang Selatan** merupakan salah satu dari banyak daerah lainnya, yang dimenangkan oleh petahana. DKPP mengeluarkan sanksi berupa peringatan keras terhadap Panwas Kota Tangerang Selatan. Menurut DKPP:

“tindakan Para Teradu dalam menerima laporan pelapor tentang dugaan pelanggaran kampanye yang dilakukan salah satu Pasangan Calon tidak tanggap dan tidak responsif. Teradu terkesan sengaja memperlambat proses dan mengulur-ulur waktu penerimaan laporan yang disampaikan Pengadu dengan mendebat serta tidak memberikan bukti penerimaan laporan sebagai standar pelayanan administrasi penerimaan laporan. Sepatutnya Teradu dalam menerima laporan tidak mendebat tetapi melayani dengan penuh tata krama, menanyakan dan menjelaskan dengan bijak sesuai dengan standar laporan yang layak. ... Para Teradu terkesan memperlambat penanganan laporan dan hanya menindaklanjuti 1 dari 5 laporan. Tindakan para teradu dengan sengaja memperlambat atau mempersulit penanganan laporan untuk mengungkap fakta dan kebenaran yang sesungguhnya... Para Teradu terbukti melanggar asas profesionalitas, efisiensi dan efektifitas”.³⁴

Selain terbukti melanggar kode etik, Panwas Kota Tangerang Selatan juga mendapatkan peringatan dari Bawaslu, terkait laporan berbagai pihak yang mengatakan bahwa Panwas tidak menindaklanjuti laporan pelapor. Panwas Kota Tangerang Selatan, tidak pernah menindaklanjuti laporan baik mengenai dugaan penggunaan fasilitas negara atau daerah. Penelitian dari JPPR juga menemukan bahwa penyumbang dana kampanye Pasangan Nomor Urut 3 (pemenang pilkada) adalah *bodong* senilai Rp. 50juta.

2. Kabupaten Cianjur merupakan salah satu kabupaten yang mengikuti kontestasi pemilihan kepala daerah pada 9 Desember 2015 lalu. Pasangan terpilih yang ditetapkan oleh KPU adalah H. Irvan Rivano Muchtar, S.IP, SH., M.Si dan H. Herman Suherman, ST., M.AP. Pasangan terpilih ini Paslon Nomor Urut 2. Kasus etik yang disidangkan oleh DKPP, *pertama* adalah Ketua PPK terbukti tidak netral dan memihak pada Paslon Nomor Urut 2 / Pemenang Pilkada. *Kedua*, anggota Panwas Cianjur juga terbukti tidak menindaklanjuti 8 laporan dari Pengadu yang diungkap pada kasus sidang etik DKPP Nomor Putusan 110/DKPP-PKE-IV/2015. Padahal sudah sangat jelas Pemenang Pilkada

³⁴Putusan Nomor 76/DKPP-PKE-IV/2015 Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.

sebelumnya memang melakukan kampanye diluar jadwal dan melakukan *money politic*.³⁵ Selain itu, pantauan dari Koran nasional juga mengabarkan adanya penangkapan camat dan anggota DPRD oleh Kepolisian yang diduga ingin memenangkan salah satu paslon.

3. Kasus *money politic* di **Kab. Banggai**, yang dalam pertimbangan putusan DKPP terhadap Ketua Panwaslih dan 2 anggotanya, berpendapat:

“Menimbang berdasarkan bukti, bukti dalam sidang, mendasarkan pada bukti dokumen dan keterangan lain bahwa secara formil para Teradu terbukti menindaklanjuti dugaan pelanggaran politik uang / money politic Paslon Nomor Urut 3, dalam kampanye terbatas di Desa Dondo Soboli Kecamatan Bunta,... sebagaimana terungkap dalam sidang, suatu laporan yang diajukan Pengadu mengenai dugaan pelanggaran pemaksaan, pengancaman dan pengrusakan fasilitas TPS 9 dan TPS 10 Kelurahan Simpong Kecamatan Luwuk Selatan yang terjadi 12 Desember 2015. ... DKPP berpendapat dengan mempertimbangkan ketersediaan dua alat bukti, kesediaan saksi yang disodorkan Pelapor, konstruksi perbuatan yang dilakukan oleh pelaku,, laporan tersebut berpeluang untuk ditangani dan masuk dalam kategori perkara tindak pidana Pemilu”.³⁶

DKPP menyimpulkan bahwa terhadap berbagai tindak pidana pemilihan yang dilakukan terbukti Teradu/ Panwaslih Kelurahan Simpong kurang cakap, kurang percaya diri, dan tidak profesional dalam menangani laporan tindak pidana.

4. Kabupaten **Mamuju Utara**, anggota Panwas Kecamatan Pedongga yang berpihak pada Paslon Nomor Urut 2 yaitu pemenang Pilkada. Sehingga ia diberhentikan tetap oleh DKPP.³⁷

Pelanggaran kode etik beberapa kasus diatas terbukti melalui sidang DKPP. Pelanggaran ini bermula dari kasus hukum yang tidak diselesaikan oleh Penyelenggara ataupun oleh Badan Pengawas Pemilu. Kerja penyelenggara pemilu, tersegmentasinya kewenangan mengadili pelanggaran hukum pilkada telah menyebabkan integritas pilkada tercoreng dan menjauhkan keadilan pemilihan dalam pilkada serentak 2015.

Untuk itu, pembentuk undang-undang dalam merevisi UU Pilkada harus merumuskan kembali konsep peradilan seperti apa yang dibutuhkan dalam penanganan sengketa hasil pilkada serentak. Profesionalisme, independensi, dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan Pilkada harus dijamin oleh regulasi dalam satu sistem penyelenggaraan pilkada yang berintegritas.

³⁵ Vide Putusan Nomor 70/DKPP-PKE-IV/2015 Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.

³⁶ Putusan Nomor 42/DKPP-PKE-V/2016 Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.

³⁷ Vide Putusan Nomor 104/DKPP-PKE-IV/2015 Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.

Mengingat dalil-dalil yang menyeruak dalam permohonan pembatalan sengketa hasil pilkada/ gugatan Pilkada adalah adanya kecurangan yang bersifat terstruktur, massif dan sistematis, adanya dugaan politik uang / *money politic*, adanya penggelembungan suara, administrasi pencalonan yang kembali digugat karena dinilai tidak lulus verifikasi, dukungan partai politik pemenang pilkada yang tidak sah, penghitungan suara yang tidak sah, pengurangan suara oleh KPU, adanya kampanye hitam / *black campaign*, penyalahgunaan wewenang oleh petahana, intervensi pemerintahan daerah, keterlibatan PNS, intimidasi, pemutakhiran data yang salah, dll., pada akhirnya, semua persoalan yang dinilai oleh paslon belum selesai kembali dibawa ke persidangan Mahkamah Konstitusi. Padahal, MK telah memilih untuk menjadi mahkamah yang hanya bertugas menghitung bukan memutuskan keadilan akibat berbagai dugaan pelanggaran.

Selain adanya putusan DKPP yang menyatakan bahwa telah terjadi pelanggaran etika oleh penyelenggara pemilu yang selanjutnya harus ditindaklanjuti bentuk pelanggaran yang berada dalam ranah hukum, berbagai kasus hukum yang kemudian dibawa ke Mahkamah Konstitusi oleh Pemohon merupakan penyebab dan bentuk kebutuhan para pihak/ *stakeholders* atas peradilan khusus pilkada yang terintegrasi.

Penyelesaian sengketa pilkada berjalan sendiri-sendiri. Padahal tindak pidana pemilihan, sengketa administrasi, pelanggaran etik dalam pemilihan kepala daerah mempunyai potensi hilangnya *right to be candidate* pasangan calon terpilih. Oleh sebab itu, penyelesaian sengketa pilkada yang terintegrasi, adalah jawaban atas kebutuhan mewujudkan keadilan elektoral. Tersegmentasinya peradilan pilkada terbukti telah menjauhkan akses keadilan elektoral bagi para kandidat dan warga negara.

6. Langkah ke Depan: Desain Peradilan Pilkada

Kajian terhadap konstitusi dan peraturan perundang-undangan dibawahnya, menegaskan bahwa peradilan khusus pilkada harus dibentuk dibawah kekuasaan kehakiman yang dipegang oleh Mahkamah Agung. Tafsir MK yang mempersempit kewenangannya telah menghapus celah hukum, diputusnya sengketa hasil pilkada oleh MK. MA, dengan sederet problematika yang membelenggu mulai dari kasus korupsi, alur penanganan perkara yang panjang dan lambat, serta tumpukan perkara yang terus berlipat dari tahun ke tahun, diragukan mampu menampung sengketa hasil pilkada serentak yang harus diputus dalam waktu singkat tanpa mengesampingkan keadilan elektoral.

UU Pilkada telah mengamanatkan pembentukan peradilan khusus pilkada untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada serentak. Berdasarkan Pasal 24 ayat (2) UUD pelaku kekuasaan kehakiman adalah Mahkamah Agung yang membawahi badan peradilan yang berada dibawahnya yakni lingkungan peradilan umum, peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh Mahkamah Konstitusi sebagai pengadilan konstitusi yang secara limitative tugas dan kewenangannya ditentukan konstitusi.

Berdasarkan pendapat hukum MK, yang telah menetapkan pemilihan kepala daerah bukan bagian dari rezim hukum pemilu menyebabkan berubahnya lembaga yang berwenang menyelesaikan sengketa pilkada di Indonesia. MK, tidak lagi berwenang

untuk mengadili sengketa pilkada. Namun pembentuk undang-undang mengamanatkan penyelesaian sengketa hasil pilkada oleh MK sampai peradilan khusus pemilihan pada Pilkada Serentak Nasional 2027 dibentuk.

Pasal 1 ayat (8) UU Kekuasaan Kehakiman menjelaskan bahwa pembentukan pengadilan khusus hanya dapat dilakukan dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di Mahkamah Agung. Sehingga, pembentukan peradilan khusus pilkada harus ditentukan sedini mungkin oleh DPR dan Presiden apakah akan diletakkan dalam lingkungan peradilan umum atau lingkungan peradilan tata usaha negara.

Pada saat ini, pengadilan yang berwenang mengadili sengketa pemilihan selain MK adalah PN dengan banding di PT sebagai upaya hukum terakhir untuk tindak pidana pemilihan. PT-TUN dan kasasi di MA sebagai upaya hukum terakhir untuk sengketa tata usaha negara. Pembentuk undang-undang harus menentukan apakah peradilan khusus pilkada akan diselenggarakan di tiap-tiap Pengadilan Tinggi atau menjadi kewenangan MA. Kompleksitas peradilan pilkada menuntut para pembentuk UU untuk segera merancang desain peradilan pilkada sesegera mungkin. Jika pun tidak memungkinkan dalam revisi UU Pilkada yang saat ini sedang berlangsung, setidaknya prakarsa penyusunan UU Peradilan Pilkada dapat segera dilakukan, karena jika menanti hingga 2027, maka banyak aspirasi keadilan yang tertunda.

Atas argumentasi konstitusional di atas, *dus* mencermati pembelajaran yang diperoleh dari praktik peradilan pilkada serentak tahap I, laporan ini mendorong bahwa desain peradilan pilkada ke depan adalah peradilan yang terintegrasi dan berada dalam satu atap, yakni di Mahkamah Agung, dengan kewenangan mengadili pidana pilkada, sengketa administrasi, dan sengketa hasil. Sedangkan untuk pelanggaran etika yang diselenggarakan oleh DKPP, tetap bisa dipertahankan dengan aturan yang limitatif dan diperluas kewenangan bahwa semua produk putusan DKPP mengikat untuk ditindaklanjuti.

Semua kerja produk peradilan pilkada termasuk DKPP harus diintegrasikan dalam suatu siklus yang bergerak secara linear dan saling mempengaruhi sebelum ketetapan hasil dikeluarkan oleh KPU.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Pertama, mengacu pada pertanyaan penelitian sebagaimana dikemukakan di atas, studi ini menunjukkan bahwa sistem peradilan pilkada sebagaimana dalam UU 8/2015 tentang Pilkada belum kondusif bagi terwujudnya pilkada yang berintegritas dan belum mendukung pemenuhan keadilan elektoral. Studi ini menunjukkan belum kondusifnya sistem peradilan pilkada dengan sejumlah indikator, yaitu:

1. Ambang batas/selisih suara maksimal dapat diterimanya permohonan gugatan sengketa hasil pilkada ke MK tidak menciptakan keadilan pemilihan / *electoral justice* dalam desain penyelesaian sengketa hasil pilkada serentak. Ambang batas/selisih suara maksimal yang dikategorisasi berdasar jumlah penduduk

masing-masing wilayah, menutup kemungkinan dapat diterimanya permohonan sengketa hasil Pilkada ke MK.

2. Adanya Peraturan Mahkamah Konstitusi yang menafsirkan dan mengimplementasikan pasal 158 dalam PMK-nya, memperjelas bahwa rumusan pasal UU Pilkada harus mengandung kepastian hukum. Pasal 158, telah memberi kesempatan pada MK untuk menafsirkan berdasarkan pertimbangan hukumnya berbeda dari paradigma “selisih suara” yang dimaksudkan oleh pembentuk UU.
3. Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan sengketa Pilkada 2015 telah berpedoman pada hukum acara secara rigid/kaku. Mengabaikan aspek-aspek keadilan substantif, termasuk dengan tidak menjadikan fakta pelanggaran terstruktur, sistematis, dan massif (TSM) sebagai variabel dalam memeriksa perkara.
4. Penyelesaian sengketa Pilkada yang tersegmentasi ke banyak lembaga, telah menyebabkan ketidakpastian hukum. Apalagi tidak ada batas waktu yang jelas dalam penanganan berbagai laporan kecurangan pilkada ataupun sengketa administrasi ke PT-TUN. Berbagai laporan pelanggaran pada akhirnya, terbelah dan diadili berdasar kewenangan lembaga. Sehingga, tidak ada pendalaman laporan untuk mencari kebenaran materil secara menyeluruh / komprehensif.

Kedua, dari pembelajaran praktik peradilan pilkada serentak tahap I 2015 lalu, desain peradilan pilkada yang tersegmentasi telah menjauhkan akses keadilan elektoral dan tidak kompatibel dengan demokrasi di Indonesia. Ketidakterpaduan praktik peradilan pilkada untuk berbagai jenis perkara hukum: pidana, administrasi, etika, dan sengketa hasil telah menjadikan praktik peradilan pilkada sebagai rutinitas demokrasi yang tidak berguna. Impunitas pelanggaran pidana pilkada yang semestinya menjadi variabel keadilan elektoral gagal berkontribusi memperkuat kualitas pilkada. Ke depan, desain peradilan pilkada terpadu dalam satu wadah di Mahkamah Agung perlu segera dirancang untuk memastikan integritas pilkada yang berkeadilan.

Ketiga, banyaknya pengujian norma UU Pilkada menunjukkan kualitas UU Pilkada tidak memenuhi aspirasi semua pihak dan disusun sarat kepentingan politik. Karena itu momentum revisi UU Pilkada harus dijadikan kesempatan untuk memperbaiki seluruh norma-norma yang dianggap tidak berkesesuaian dengan Konstitusi RI dan mengandung muatan pelanggaran hak konstitusional warga. Studi ini meyakinkan pembentuk UU untuk patuh pada konstitusi dengan menjadi putusan-putusan uji materiil UU Pilkada sebagai acuan dalam revisi UU.

Laporan ini **merekomendasikan**:

1. Dalam jangka pendek, **pemerintah dan DPR** harus mengubah ketentuan sebagaimana tercantum dalam Pasal 158 UU Pilkada yang telah menjadi penyebab tidak terpenuhinya keadilan elektoral. Pembentuk UU dapat memperluas syarat selisih maksimal/ ambang batas pengujian dan mengadopsi variabel TSM sebagai penentu substantif dapat tidaknya permohonan perselisihan hasil pilkada diperiksa.

2. Pembentuk UU harus mengadopsi prinsip *nunc pro tunc* sebagai bentuk upaya memastikan keadilan elektoral tetap bisa diakses, meskipun permohonan perselisihan telah melewati batas waktu yang ditentukan.
3. DPR dan Pemerintah harus memastikan pasal-pasal yang telah dinyatakan inkonstitusional oleh MK tidak lagi dipungut menjadi norma baru dalam revisi UU Pilkada, seperti inkonstitusionalitas norma tentang keharusan mundur bagi pejabat negara/anggota parlemen/BUMN/PNS saat memutuskan maju dalam Pilkada.
4. DPR dan Pemerintah dapat mengubah pasal-pasal yang oleh Mahkamah Konstitusi dinyatakan sebagai kebijakan hukum terbuka (*opened legal policy*) untuk mendukung sistem peradilan pilkada yang berintegritas.
5. Dalam waktu menengah, DPR dan Pemerintah harus segera menyusun prakarsa pembentukan peradilan pilkada terpadu, tanpa harus menunggu tahun 2027. Pembentukan peradilan khusus pilkada yang terintegrasi dalam satu sistem peradilan, merupakan kebutuhan dalam perkembangan demokrasi pemilihan kepala daerah secara langsung. Peradilan Pilkada Terpadu harus dibuat dalam satu atap, yakni di Mahkamah Agung dengan kewenangan mengadili pidana pilkada, sengketa administrasi, dan sengketa hasil dengan siklus yang linier dan saling mempengaruhi. Sementara untuk pelanggaran etika, tetap bisa dipertahankan di DKPP.[]