

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Lokasi Penelitian

Penelitian ini bertempat di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Makassar. Alasan memilih lokasi tersebut karena PTUN Makassar beberapa tahun terakhir pernah memeriksa dan menyelesaikan beberapa perkara pemilukada di Sulawesi Selatan . Penentuan lokasi berdasarkan purposive sampling (sampel bertujuan) dari beberapa PTUN yang pernah menangani sengketa pemilukada dalam hal ini yaitu penentuan lokasi berdasarkan tujuan karena PTUN Makassar telah menangani perkara penyelesaian Pemilukada yang status hukumnya sudah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewisde*)

B. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian sosio yuridis yang menggambarkan dan menganalisis suatu gejala realitas sosial yang terjadi dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Penelitian akan mendiskripsikan Hukum Administrasi Negara dan Penyelesaian sengketa Penetapan pasangan calon kepala daerah dalam Pemilukada dengan menggunakan 3 pendekatan:

- a. Pendekatan perundangan-undangan (*statute approach*) terhadap aturan-aturan yang berkenaan dengan pemilukada dan hukum administrasi Negara dan bagaimana relevansi dan penerapannya (in concrete);
- b. Pendekatan implementasi dari peraturan perundang-undangan yang berlaku
- c. Pendekatan perbandingan (*comparative approach*) terhadap pelaksanaan penyelesaian sengketa pemilukada dengan pendekatan hukum administrasi Negara di Peradilan Tata Usaha Negara, khususnya di Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar

C. Jenis dan Sumber Data

Adapun sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Data hukum primer yang diperoleh dari aturan-aturan hukum dalam produk perundangan-undangan meliputi dokumentasi (UUD NRI 1945, UU/Perpu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Putusan Pengadilan) serta data yang diperoleh melalui hasil wawancara
- b. Data hukum sekunder yang diperoleh dari teori-teori pendapat para ahli dan sarjana, literature ilmiah, internet dan media cetak.

D. Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah;

- a. Pengamatan, dengan melihat secara langsung proses persidangan penyelesaian sengketa pemilukada di lokasi dalam penelitian ini
- b. Studi pustakan dan literatur hukum dan studi perundang-undangan yang dibutuhkan
- c. Wawancara dilakukan dengan mewawancarai responden untuk mendapatkan informasi dan data tambahan yang diperlukan. Responden akan dibagi menjadi beberapa unsur yang terkait dengan penegakan hukum administrasi dalam penyelesaian sengketa pemilukada, yaitu Hakim-hakim Peratun yang pernah memutus perkara pemilukada, unsur KPUD, Akademisi, Biro Hukum, Unsur Bawaslu/Panwaslu Kandidat dan Pimpinan Partai Politik peserta pemilukada. Penentuan sumber wawancara dilakukan dengan teknis sampling.

E. Teknik Analisis Data

Analisis data dilakukan dengan teknik analisis komponensial (*componential analysis*) yaitu teknik analisa data kualitatif meliputi pengumpulan data secara keseluruhan . data yang ada melalui proses editing dan pemilahan dituangkan dalam

bentuk teks naratif dikorelasikan dengan konsep dan teori yang relevan untuk memperoleh kesimpulan, data yang diperoleh di lokasi diambil melalui tiga tahap yaitu, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Dan atau menggunakan metode triangulasi, dengan membandingkan semua sumber data, baik dari hasil pengamatan, kajian pustaka, wawancara maupun dokumentasi peraturan perundang-undangan agar diperoleh informasi yang lebih akurat

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Penegakan Hukum Administrasi terhadap Penetapan Pasangan Calon dalam Pemilihan Kepala Daerah.

Mengutip pendapat Sudikno Mertokusumo¹⁴⁷ bahwa ada 3 dimensi yang hendak diwujudkan dalam sebuah proses penegakan hukum yakni Kepastian Hukum, Kemanfaatan Hukum dan Keadilan. Analisa tentang penegakan hukum administrasi dalam sengketa penetapan pasangan calon dalam pemilihan kepala daerah juga berdasarkan indikator tercapainya Kepastian hukum, Kemanfaatan hukum dan Keadilan. Ketiga indikator tersebut berproses dalam sebuah sistem penegakan hukum yang dalam teori sistem hukum sebagaimana digagas oleh Lawrence Friedmen dipengaruhi 3 faktor penting, yakni Substansi hukum, Struktur hukum dan Kultur Hukum.

Substansi Hukum adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Struktur hukum mengacu pada bentuk dan kedudukan pranata hukum yang terdapat dalam sistem hukum. Adapun kultur atau budaya hukum (*legal culture*) merupakan gagasan-gagasan, sikap-sikap, keyakinan-keyakinan, harapan-harapan dan pendapat tentang hukum.

¹⁴⁷ Sudikno Mertokusumo, Hukum Acara Perdata, Liberty, Yogyakarta.2002 . Hlm. 145-147

Berdasarkan teori sistem hukum tersebut, maka penegakan hukum administrasi dalam sengketa penetapan pasangan calon kepala daerah meliputi 3 unsur penting, yakni Peraturan perundang-undangan yang mengatur soal penegakan administrasi dalam pemilukada, Penegak hukum dalam hal ini penyelenggara pemilukada, dan budaya hukum yang mempengaruhi pelaksanaan penegakan hukum administrasi dalam pemilukada. Salah satu aspek penting dari peraturan perundang-undangan adalah adanya sinkronisasi berbagai aturan perundang-undangan yang terkait dengan penegakan hukum, termasuk dalam hal ini penegakan hukum administrasi di bidang Pemilukada.

1. Sinkronisasi Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara dengan Undang-Undang yang mengatur Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) .

Secara umum penegakan hukum administrasi terhadap sengketa penetapan pasangan calon dalam pemilihan kepala daerah selama ini mengacu pada ketentuan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008. Dalam ketentuan tersebut disebutkan bahwa pemilihan kepala daerah dilaksanakan dengan melalui berbagai macam tahapan yang dijadwal secara sistematis dan terukur, termasuk dalam hal ini adalah jadwal penetapan pasangan calon.

Dalam konteks penegakan hukum administrasi setidaknya terdapat dua aspek yang menjadi sasaran atau obyek dalam penegakan hukum administrasi dalam proses tahapan pemilukada, yakni pelanggaran administrasi dan sengketa administrasi. Artinya dari segi substansi penegakan hukum administrasi, maka indikator adanya

atau berjalannya proses penegakan hukum administrasi yakni apabila ketentuan perundang-undangan secara jelas mengatur tentang pelanggaran administrasi dan sengketa administrasi

Dalam Undang-undang Pemerintah Daerah (Pemda) yang mengatur tentang Pemilukada maupun Undang-undang maupun Undang-undang tentang penyelenggara pemilu, semuanya tidak mengatur secara spesifik dan konseptual tentang pelanggaran administrasi dan sengketa administrasi. Undang-undang Pemda dan Undang-undang Penyelenggara Pemilu hanya mengistilahkan pelanggaran pemilukada dengan kalimat “pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;” sebagaimana dalam Pasal 66 ayat 4 UU. No. 32 tahun 2004 yang menyebutkan:

Panitia pengawas pemilihan mempunyai tugas dan wewenang:

- a. mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- b. menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- c. menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- d. meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang; dan
- e. mengatur hubungan koordinasi antar panitia pengawasan pada semua tingkatan

sebagaimana juga diatur dalam Pasal 77 UU. No. 22 tahun 2007 yang berbunyi;

Pasal 77

Panwaslu Provinsi berkewajiban:

- a. bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewangnya;
- b. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas pengawas Pemilu pada tingkatan di bawahnya;

- c. menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundangundangan mengenai Pemilu;
- d. menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Bawaslu sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan;
- e. menyampaikan temuan dan laporan kepada Bawaslu berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh KPU Provinsi yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilu di tingkat provinsi; dan
- f. melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana juga diatur dalam Pasal 75 Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 yang berbunyi;

Pasal 75

- (1) Tugas dan wewenang Bawaslu Provinsi adalahantara lain
- c. menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu;
 - d. menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Provinsi untuk ditindaklanjuti;
 - e. meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang;
 - f. menyampaikan laporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu oleh Penyelenggara Pemilu di tingkat provinsi.

Berdasarkan bunyi ketiga Undang-Undang tersebut, istilah pelanggaran dalam pemilukada masih sangat umum, yakni pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai pemilu. Menurut Penulis, ketentuan ini masih cukup luas karena terbuka kemungkinan bahwa pelanggaran tersebut masuk dalam ketentuan pidana atau ketentuan administrasi pemilu.

Definisi tentang Pelanggaran Administrasi pemilu justru bisa ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilihan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Pelanggaran administrasi menurut undang-undang ini adalah pelanggaran terhadap persyaratan dan tata cara yang ditetapkan undang-undang. Tidak jauh berbeda dengan definisi yang dikonsepsikan oleh beberapa Undang-undang kepegiluan yang muncul setelahnya.

Pengertian ini sangat luas sehingga seakan bisa memasukkan semua pelaku pelanggaran, seperti seorang mendaftar sebagai kandidat tetapi kurang syarat ijazah. Calon bersangkutan memang kurang persyaratan, namun orang tersebut tidak perlu dipandang melakukan pelanggaran. Cukup dianggap bahwa pencalonannya tidak diterima. Kasus itu baru menjadi pelanggaran apabila si petugas tetap menerima pencalonan orang tersebut, padahal persyaratannya tidak terpenuhi. Bahkan, hal itu bisa menjadi perkara pidana pemilu apabila si calon itu menggunakan ijazah palsu. Singkatnya, pengertian pelanggaran di sini harus dibatasi sebagai pelanggaran terhadap peraturan pemilu yang diancam sanksi administrasi pemilu¹⁴⁸

Secara umum UU No. 12/2003 dan UU No. 23/2003, mempertegas masalah hukum pemilu menjadi empat, yakni pelanggaran pidana pemilu, pelanggaran administrasi pemilu, sengketa dalam penyelenggaraan pemilu, dan perselisihan hasil pemilu. Dari empat masalah hukum pemilu tersebut, tiga di antaranya, yaitu pelanggaran pidana pemilu, sengketa dalam penyelenggaraan pemilu, dan perselisihan hasil pemilu, dimasukkan pada pasal-pasal yang mengatur pemilihan

¹⁴⁸ Topo Santoso dkk, Penegakan Hukum Pemilu; Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014. Perludem. Jakarta 2006. Hlm 102

kepala daerah (pilkada) sebagaimana diatur dalam UU No. 32/2004, sedangkan soal pelanggaran administrasi tidak disebut-sebut dalam undang-undang tersebut.

Sementara ketentuan pidana diatur pada Bab IV, Bagian Kedelapan, Paragraf Tujuh, Pasal 115-119 Undang-undang Pemda; tentang sengketa disebut pada Pasal 66 ayat (4) Undang-undang Pemda; tentang perselisihan hasil Pemilukada diatur pada Pasal 106, sedang tentang pelanggaran administrasi, baik Undang-undang Pemda maupun Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah (PP No. 6/2006), tidak menyebutkan adanya pelanggaran administrasi

Pada perkembangan selanjutnya, pengaturan dalam UU. 10 tahun 2008 tentang Pemilu justru terdapat pengertian pelanggaran administrasi khususnya yang tercantum dalam Pasal 248 yang berbunyi:

“ Pelanggaran Administrasi adalah pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang Pemilu yang bukan merupakan ketentuan pidana pemilu dan terhadap ketentuan lain yang diatur dalam peraturan KPU”

Ketentuan di atas tentang definisi Pelanggaran Administrasi dalam pemilu tersebut tidak jauh berbeda dengan pengertian yang terdapat dalam Undang-Undang Pemilu sebelumnya, yakni memiliki makna dan pengertian yang sangat luas. Sehingga menyulitkan para pemangku kepentingan termasuk penegakan hukum administrasi yang mesti ditegakkan. Menurut penulis, dengan pengertian yang cukup luas itu akan menyulitkan dalam proses penegakan hukum administrasi karena menimbulkan ketidakjelasan dalam hal;

- a. Perihal tentang jenis dan batasan sanksi administrasi mengingat dalam hukum administrasi dikenal istilah saksi

dalam bentuk peringatan lisan, tertulis dan pemberian tindakan hukum yang kongkrit. Batasan sanksi juga penting untuk memperjelas sebuah pelanggaran administrasi dikategorikan sebagai pelanggaran ringan, sedang dan berat;

- b. Perihal tentang struktur atau pihak yang berwenang dalam melakukan penindakan terhadap terjadinya pelanggaran administrasi. Sebagaimana diketahui bahwa selama ini yang berperan dalam penegakan hukum administrasi adalah Panwaslu/Bawaslu, KPU dan Pengadilan. Dengan pengertian tersebut, tidak jelas pembagian kewenangan masing-masing institusi terhadap jenis dan batasan pelanggaran yang ditanganinya
- c. Perihal tentang pihak-pihak yang dikategorikan sebagai pelaku pelanggaran administrasi pemilukada. Hal ini penting mengingat dalam proses pemilukada terdapat peserta, penyelenggara, pemantau dan masyarakat yang kesemuanya terbuka peluang melakukan pelanggaran administrasi dan tentunya memerlukan kejelasan pihak yang mengadu dan teradu ketika terjadi pelanggaran administrasi.

Ketiadaan konsepsi tentang pelanggaran administrasi ini khususnya dalam ketentuan tentang pemilukada menjadi salah satu persoalan utama dalam proses penegakan hukum administrasi dalam pemilukada. Ketiadaan konsepsi inilah yang kemudian menyebabkan munculnya multitafsir terhadap jenis-jenis pelanggaran

administrasi, para pihak yang terkait (subyek), batas waktu penyelesaian dan penanggung jawab penegakan hukumnya.

a. Pengaturan tentang Sengketa Administrasi

Istilah atau konsep Sengketa Administrasi dalam Pemilihan Kepala daerah belum sepenuhnya dibahas dan diatur secara utuh dan sistematis baik dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 juncto Undang-Undang nomor 12 tahun 2008 tentang Pemilihan Kepala Daerah, Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 juncto Undang-Undang nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Bahkan apabila ditarik lebih jauh bahwa ketentuan perundang-undangan tentang Pemilu selama ini khususnya dalam pemilukada, perumus perundang-undangan belum pernah merumuskan definisi tentang sengketa pemilu atau pemilukada. Panitia Pengawas Pemilu yang dibentuk menjelang pemilu 2004 mendefinisikan sengketa pemilu sebagai berikut:

“perselisihan antara dua pihak atau lebih yang timbul karena adanya perbedaan penafsiran antara para pihak, atau suatu ketidaksepakatan tertentu, yang berhubungan dengan fakta kegiatan dan peristiwa, hukum atau kebijakan, di mana suatu pengakuan atau pendapat dari salah satu pihak mendapatkan penolakan, pengakuan yang berbeda, atau penghindaran dari pihak lain, yang terjadi dalam penyelenggaraan pemilu”¹⁴⁹

Namun undang-undang tentang Pemilukada tidak mengatur hal tersebut. Bahkan sejak awal paradigma penegakan hukum administrasi yang terkandung dalam Undang-Undang 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 tentang

¹⁴⁹ Topo Santoso dkk ibid. hlm 54

penyelenggara pemilu adalah berbasis pada paradigma pelanggaran administrasi, bukan sengketa administrasi. Hal ini dapat dilihat dari peristiwa hukum dan penyelesaiannya yang hanya melibatkan antara Pelaku (dalam hal ini peserta pemilukada) yang melanggar aturan perundang-undangan dan kemudian diperiksa oleh Panwaslu dan direkomendasikan ke KPUD untuk ditindaklanjuti mengenai benar salahnya pelanggaran tersebut.

Dalam kasus Pemilukada Kabupaten Gowa tahun 2010 yang menjadi obyek kajian dalam penelitian ini terdapat laporan dari masyarakat kepada panwaslu kabupaten Gowa tentang dugaan pemalsuan ijazah sebagai syarat administrasi pencalonan oleh salah satu kandidat. Mengingat UU 32 tahun 2004 juncto Undang-Undang 22 tahun 2007 hanya menempatkan Panwaslu untuk memeriksa tapi tidak mengeksekusi berupa keputusan terhadap pelanggaran administrasi, maka Panwaslu sesuai dengan tugasnya hanya merekomendasikan dugaan pelanggaran tersebut ke Polres Sungguminasa dan KPUD Kabupaten Gowa.

Menurut mantan anggota Panwaslu Kabupaten Gowa, Fatmawati Rahim¹⁵⁰, ketika itu karena laporan tersebut dilaporkan masuk ke Panwaslu maka setelah diperiksa dan diteliti, maka dugaan yang bersifat pidana direkomendasikan ke pihak kepolisian sedangkan untuk memastikan hal tersebut sebagai pelanggaran administrasi, maka Panwaslu Kabupaten Gowa merekomendasikan ke KPUD Kabupaten Gowa. Panwaslu hanya memberi rekomendasi karena sebatas itulah wewenang yang diberikan oleh Undang-Undang. Dalam konteks ini, karena ijazah adalah salah satu syarat formil dalam proses kandidasi dalam Pemilukada, maka

¹⁵⁰ Ketika diwawancarai oleh penulis di kantor KPU Gowa pada tanggal 17 Februari 2013

proses administrasi dukungan memiliki pengaruh dalam proses penetapan pasangan bakal calon menjadi calon dalam pemilukada.

Undang-undang 32 tahun 2004 tidak mengatur soal kepastian hukum pelanggaran administrasi yang direkomendasikan penyelesaiannya oleh Panwaslu ke KPUD. Penyelesaian pelanggaran administrasi yang ditangani oleh KPUD yang selama ini memicu persoalan adalah sengketa pada tahapan penetapan pasangan calon oleh KPUD. Dalam kasus Pemilukada Kabupaten Gowa yang menjadi salah satu obyek penelitian ini menunjukkan bahwa , akibat tidak jelasnya penyelesaian soal pelanggaran administrasi persyaratan formil oleh kandidat Bupati Ichsan Yasin Limpo oleh KPUD Gowa sehingga menjadi dalil gugatan kandidat Andi Maddusila ketika menggugat KPUD Gowa ke PTUN Makassar. Dalam dalil gugatannya, Andi Maddusila selaku pasangan bakal calon menggugat Surat Keputusan Penetapan pasangan calon oleh KPUD Gowa yang meloloskan pasangan Ichsan Yasin Limpo yang oleh Panwaslu Gowa telah direkomendasikan melakukan pelanggaran administrasi karena diduga cacat administrasi dalam kelengkapan dukungan pencalonan.

Temuan penulis dalam penelitian ini menunjukkan bahwa akibat tidak terselesaikannya secara baik rekomendasi Panwaslu tentang pelanggaran administrasi yang terkait dengan dukungan atau syarat administratif pasangan calon oleh KPUD melahirkan persoalan dalam penetapan pasangan bakal calon menjadi calon. Pada akhirnya karena persoalan penetapan pasangan calon tersebut kemudian digugat ke Peratun maka Majelis Hakim di Peratun akan menguji kembali secara materiil dugaan pelanggaran administrasi yang terkait dengan dukungan atau syarat

administratif pasangan calon. Kenyataan ini menurut penulis tidak menunjukkan penyelesaian hukum yang terintegratif dan efisien.

Dalam kasus Pemilukada Kabupaten Gowa tahun 2010, terungkap bahwa pihak KPUD Gowa ketika mendapat rekomendasi dari Panwaslu Gowa tidak mau membuka kembali dokumen kelengkapan administrasi calon Ichan Yasin Limpo untuk menganalisis dan mengkonfirmasi laporan dari masyarakat melalui Panwaslu perihal adanya pelanggaran terhadap pasangan tersebut. Akibat ketertutupan pihak KPUD Gowa menurut Fatmawati Rachim¹⁵¹ selaku mantan Panwaslu Gowa proses penyelesaian laporan tersebut tidak jelas sampai pada akhirnya KPUD Gowa mengeluarkan SK Penetapan Pasangan Calon.

Setelah KPUD Gowa menetapkan pasangan bakal calon menjadi calon dan sampai pada tahapan pemilihan, sesungguhnya tidak ada pihak yang menggugat dan merasa dirugikan oleh Surat Keputusan Penetapan Pasangan calon yang diterbitkan oleh KPUD. Namun pada saat setelah pemilihan serta penghitungan suara dan telah diperoleh pasangan pemenang yakni pasangan Ihsan Yasin Limpo, maka pasangan Andi Maddusila mengajukan gugatan ke PTUN Makassar dengan obyek gugatan adalah Surat Keputusan KPUD tentang penetapan pasangan bakal calon menjadi calon.

Dalam materi Undang-Undang 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007, kedua Undang-undang ini belum mengenal sengketa yang menghadapkan antara peserta pemilukada dengan peserta pemilukada atau peserta

¹⁵¹ Ketika diwawancarai oleh penulis di kantor KPU Gowa pada tanggal 17 Februari 2013

pemilukada dengan dengan penyelenggara pemilukada¹⁵². Ketika KPUD mengeluarkan SK Penetapan Pasangan Calon dalam Pemilukada maka keputusan KPUD tersebut sesungguhnya bersifat final dan mengikat sebagaimana tercantum dalam Pasal 61 ayat 4 yang mengatur;

(4) Penetapan dan pengumuman pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (3) bersifat final dan mengikat.

Menurut Penulis, bunyi Pasal 61 ayat 4 tersebut menunjukkan bahwa UU 32 tahun 2004 pada dasarnya tidak menganut sengketa administrasi karena pihak peserta dalam hal ini calon kandidat yang merasa dirugikan dengan terbitnya SK Penetapan Pasangan oleh KPUD tidak diberikan peluang hukum untuk mengoreksi SK tersebut. Artinya secara *lex specialist*, UU Nomor 32 tahun 2004 yang mengatur tentang Pemilihan Kepala daerah sejak awal tidak mengatur atau tidak memberi peluang adanya sengketa antara kandidat dengan penyelenggara pemilukada, dalam hal ini KPUD, karena setiap keputusan KPUD selalu bersifat final dan mengikat kecuali SK tentang Penghitungan Hasil akhir yang dapat disengketakan ke Mahkamah Konstitusi berdasarkan UU nomor 10 tahun 2008.

Sengketa mengenai hasil pemilukada, menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi, berdasarkan ketentuan Pasal 236-c UU No.12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Wewenang Mahkamah Konstitusi ini merupakan pengalihan dari wewenang Mahkamah Agung

¹⁵² Namun Kasus pilkada DKI tahun 2012 menunjukkan bahwa ada sengketa antara peserta dengan peserta yang ditangani oleh Panwaslu DKI, yakni antara pendukung pasangan Jokowi-Basuki dengan Pasangan Fauzi Bowo-Nachrowi . Hal ini memungkinkan dilakukan Panwaslu berdasarkan ketentuan dalam uu. No. 15 tahun 2011. Namun UU. Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu tetap tidak memberi kewenangan Panwaslu menyelesaikan sengketa antara peserta dengan penyelenggara pemilukada

(cq. Pengadilan Tinggi) yang semula diatur dalam Pasal 89 dan Pasal 94 PP No.6 Tahun 2005

Persoalannya adalah UU. No. 32 tahun 2004 jo. UU. No. 12 tahun 2008 tidak menyatakan secara jelas upaya hukum yang dapat dilakukan oleh pihak-pihak yang merasa dirugikan atas terbitnya keputusan/penetapan KPUD ketika menjalankan tahapan pemilukada, termasuk dalam tahapan penetapan pasangan calon. Padahal upaya hukum tersebut diperlukan untuk memastikan proses pemilu berjalan dengan demokratis, jujur dan adil bagi setiap pihak yang terlibat di dalam penyelenggaraan pemilu¹⁵³.

Adanya ketentuan dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerinrah Daerah yang di dalamnya mengatur pelaksanaan pemilukada khusus dalam Pasal 61 ayat 4 yakni (4) Penetapan dan pengumuman pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (3) bersifat final dan mengikat menunjukkan adanya ketidaksinkronan dengan hukum acara dalam peradilan tata usaha negara. Dalam hukum acara Peratun yang menjadi obyek sengketa adalah penetapan atau keputusan (*Beschikking*) yang dikeluarkan oleh pajabat tata usaha negara yang merugikan orang atau badan hukum perdata.

Undang-Undang No. 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Pasal 1 ayat 9 dan 10 berbunyi:

Ayat 9: Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi

¹⁵³ Titi Anggaraini dkk, Menata kembali Pengaturan Pemilukada, Perludem. 2011. Hlm. 86

tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundangundangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata

Ayat 10: Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

Berdasarkan konsepsi itu dapat ditemukan bahwa sumber awal dari adanya sengketa di Pengadilan tata Usaha Negara adalah adanya Surat Keputusan yang dikeluarkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara. Tanpa adanya Surat Keputusan, mustahil ada sengketa Tata usaha negara. Menurut Philipus M. Hadjon dasar lahirnya sebuah sengketa tata usaha negara adalah adanya Keputusan Tata Usaha Negara, sebagai konsekuensi logis dari sengketa tata usaha negara adalah keputusan atau ketetapan (*beschikking*). Dalam konteks Pasal 61 ayat 4 dalam Undang-Undang Pemilukada sebagaimana di atas, maka menurut penulis pencantuman kalimat “bersifat final dan mengikat” terhadap keputusan atau ketetapan yang diterbitkan KPUD menunjukkan bahwa penegakan hukum administrasi dalam proses penetapan tersebut tidak akan berjalan maksimal karena tidak adanya proses pengujian terhadap produk administrasi yang diterbitkan oleh KPUD selaku pejabat tata usaha negara.

Sementara Hukum acara Peratun sebagaimana dalam Pasal 1 ayat 9 dan 10 setiap saat memberikan peluang kepada masyarakat atau badan hukum perdata untuk bersengketa atau menguji setiap keputusan pejabat tata usaha negara yang merugikan orang atau badan hukum perdata. Dalam hal ini termasuk halnya keputusan KPUD tentang penetapan pasangan calon dalam pemilukada. Namun pada kenyataannya, Pasal 61 ayat 4 tidak mengatur ketentuan pengujian administrasi

terhadap keputusan KPUD tentang Penetapan Pasangan Calon Kepala Daerah ke Peradilan Tata Usaha Negara. Tidak adanya pengaturan tersebut terlihat pada pasal-pasal dalam Undang-Undang Pemilukada yang tidak mencantumkan kewenangan Peratun dalam menguji dan menyelesaikan sengketa terhadap terbitnya keputusan KPUD tentang Penetapan Pasangan Calon Kepala Daerah.

Meskipun kewenangan Peratun tidak diatur dalam Undang-Undang Pemilukada, namun pada kenyataannya, masyarakat dalam hal ini pasangan bakal calon pada umumnya sebagian mengajukan gugatan ke Peratun terhadap terbitnya SK KPUD tersebut. Akibat dari tidak sinkronnya ketentuan dalam Pemilukada dengan hukum acara di Peratun mengakibatkan munculnya berbagai macam persoalan dan ketidakpastian hukum dalam proses penyelesaian sengketa administrasi dalam penetapan pasangan calon oleh KPUD. Persoalan tersebut antara lain soal tenggang waktu mengajukan gugatan, pelaksanaan putusan penundaan, ketidakjelasan subyek dan obyek sengketa dan upaya pelaksanaan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Sehingga menurut penulis, definisi atau konsep tentang sengketa administrasi dalam pemilukada harus jelas dan terukur agar para pihak yang berselisih memiliki perangkat dan aturan yang jelas sehingga tidak ada pihak yang dirugikan. Definisi sengketa pemilukada menurut penulis adalah sengketa yang terjadi antarpeserta Pemilukada dan sengketa Peserta Pemilukada dengan penyelenggara Pemilukada sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPUD Provinsi, dan KPUD Kabupaten/Kota. Sedangkan sengketa administrasi dalam pemilukada dapat didefinisikan sebagai sengketa yang timbul dalam bidang administrasi Pemilu antara masyarakat, bakal

calon dan atau calon dengan KPUD Provinsi, dan KPUD Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPUD Provinsi, dan KPUD Kabupaten/Kota. Salah satu contoh kongkret dari sengketa administrasi dalam pemilukada adalah sengketa yang timbul akibat keputusan KPUD yang tidak meloloskan bakal calon kepala daerah menjadi calon tetap kepala daerah.

b. Analisa Yuridis Kewenangan Peratun

Sinkronisasi perundang-undangan juga terkait dengan kewenangan Peratun dalam menguji sengketa administrasi yang muncul dalam Pemilukada. Meskipun pada kenyataannya SK Penetapan Pasangan calon yang diterbitkan oleh KPUD digugat oleh kandidat atau pihak yang merasa dirugikan dengan terbitnya SK tersebut ke Peratun, maka tindakan hukum tersebut berdasarkan prinsip *lex generalis* semata. Hal tersebut mengingat SK Penetapan Pasangan calon yang diterbitkan oleh KPUD merupakan Surat Ketetapan (*Beschikking*) yang dapat digugat di Peratun sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Peradilan Tata usaha Negara nomor 51 tahun 2009 yang berbunyi:

“Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundangundangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”

Konsekuensi dari penerapan *lex generalis* dalam penyelesaian sengketa penetapan pasangan calon oleh KPUD di Peratun, maka proses beracara dalam penyelesaian sengketa tersebut diselesaikan secara *lex generalis* dengan mengikuti hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara. Adapun pelanggaran (sengketa) yang bersifat administratif yang bukan mengenai hasil pemilukada, menjadi wewenang

Pengadilan di lingkungan Peratun berdasarkan ketentuan Pasal 53 ayat (1) jo Pasal 2 huruf (g) Undang-Undang (UU) No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, jo Surat Edaran Mahkamah Agung RI (SEMA) No.7 Tahun 2010 tanggal 11 Mei 2010.

Wewenang Peratun dalam memeriksa dan memutus sengketa pemilukada, sebenarnya relatif paling sedikit dibandingkan dengan Peradilan Umum maupun Mahkamah Konstitusi. Adanya faktor wewenang Peratun yang relatif kecil tersebut di dalam UU maupun PP tentang Pemilukada sama sekali tidak disebut adanya kewenangan Peratun, melainkan yang disebut hanyalah kewenangan Peradilan Umum (Pengadilan Negeri) untuk menangani pelanggaran pidana pemilu dan Mahkamah Konstitusi (dulu Mahkamah Agung cq. Pengadilan Tinggi) menangani sengketa hasil pemilukada. Bahkan sebelum terbitnya SEMA No.7 Tahun 2010, menurut SEMA No.8 Tahun 2006 ditentukan bahwa Peratun sama sekali tidak berwenang untuk memeriksa dan memutus sengketa yang menyangkut pemilukada, baik yang berupa sengketa administratif maupun sengketa mengenai hasil pemilukada.

Setelah lima tahun berlakunya SEMA No.8 Tahun 2005, kemudian terbit SEMA No.7 Tahun 2010 tanggal 11 Mei 2010 yang intinya membedakan sengketa pemilukada dalam dua jenis, yaitu yang bersifat administratif menjadi wewenang Peratun, sedangkan yang mengenai hasil pemilukada bukan wewenang Peratun. Ketentuan SEMA No.7 Tahun 2010 ini sebenarnya bukan hal baru, melainkan menegaskan kembali penafsiran Pasal 2 huruf (g) UU No.5/1986 jo UU No.9/2004.

Untuk lebih jelasnya, disini dikutip sebagian isi pokok dari SEMA No.7/2010 antara lain sebagai berikut :

“bahwa keputusan-keputusan atau ketetapan-ketetapan yang diterbitkan oleh Komisi Pemilihan Umum baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah mengenai hasil Pemilihan Umum, tidak dapat digugat di Peradilan Tata Usaha Negara.

Dengan mengacu pada SEMA No.7/2010 tersebut di atas, maka ruang lingkup kewenangan Peratun terhadap sengketa administratif yang berkaitan dengan pemilukada tersebut pada hakekatnya hanya mencakup proses administratif sebelum (pra) pelaksanaan pemilukada (vide Bab V, PP No.6/2005) , antara lain keputusan TUN mengenai proses pendaftaran dan verifikasi bakal calon peserta (kontestan) pemilukada, termasuk keputusan mengenai penerimaan atau penolakan bakal calonserta keputusan TUN mengenai penetapan/pengumuman calon yang dapat mengikuti pemilukada.

Berikut skema perbedaan penanganan sengketa tahapan pemilukada oleh tiga lembaga peradilan, yakni Peratun, Peradilan Umum (PU) dan MK;

Tabel 1. Perbandingan kewenangan Peratun, PU dan MK dalam penanganan sengketa pemilukada

TAHAPAN	PENGADILAN YANG BERWENANG	LANDASAN HUKUM	JENIS KASUS	DURASI WAKTU PENYELESAIAN SENGKETA
PRA HARI H PENCOBLOSAN	Peratun	UU No.5/1986 jo SEMA No.7/2010	Sengketa Administratif, a.l. :Pendaftaran Bakal Calon, Penetapan Calon,	Jangka Waktu mengajukan Gugatan paling lambat 90 hari setelah ditetapkannya atau

			Penetapan Daftar Pemilih Tetap dsb	diterimanya Keputusan KPU
SETELAH HARI H	MAHKAMAH KONSTITUSI	UU No.12/2008 Pasal 236-C	Sengketa Hasil Pemilukada : Penetapan Penghitungan Suara, Penetapan Calon Terpilih, dsb.	Jangka Waktu mengajukan Gugatan 3 hari setelah KPU menetapkan pasangan terpilih
SEPANJANG TAHAPAN PEMILUKADA	PERADILAN UMUM	PP No.6/2005 Pasal 114 jo PP No.17/2005 jo No. PP. 49/2008	Kasus Pemilukada yang diduga mengandung unsur tindak pidana	Jangka Waktu Laporan/Pengaduan 7 hari

Sumber: diolah dari UU.32 tahun 2004, UU.No.12 tahun 2008, UU.No. 5 tahun 1986

Khusus dalam hal terjadi tindak pidana yang terkait dengan urusan administrasi, maka Pasal 114 PP No.6/2005 mengatur bahwa Pemeriksaan atas tindak pidana dalam peraturan pemerintah ini dilakukan oleh pengadilan di lingkungan Peradilan Umum. Contoh : Pasal 9 ayat (2) huruf f Peraturan KPU No.68/2009 :

“Apabila terdapat pengaduan atau laporan tentang ketidakbenaran ijazah bakal pasangan calon di semua jenjang pendidikan, kewenangan atas laporan tersebut diserahkan kepada pihak Pengawas Pemilu dan Kepolisian, sampai dengan terbitnya Putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap”

Skema tersebut menggambarkan perbedaan yang signifikan terhadap pola penyelesaian sengketa pemilukada di Peratun dengan di Mahkamah Konstitusi dan Peradilan Umum. Perbedaan tersebut khususnya dalam waktu atau durasi

penyelesaian sengketa. Untuk Mahkamah Konstitusi, tenggang waktu mengajukan gugatan apabila kandidat merasa dirugikan dengan keputusan KPUD tentang penetapan pemenang pemilu adalah 3 hari. Artinya ketika melewati 3 hari setelah KPU mengeluarkan Keputusan, maka gugatan yang diajukan ke MK dinyatakan tidak diterima karena kadaluarsa (*Verjaring*).

Begitupun dengan adanya dugaan pelanggaran pidana pemilu. Tenggang waktu untuk mengajukan laporan ke pihak kepolisian adalah 7 hari setelah terjadinya dugaan tindak pidana. Apabila laporan melewati 7 hari maka laporan tersebut dinyatakan kadaluarsa. Baik mekanisme di MK maupun di kepolisian telah menggunakan mekanisme cepat dalam penyelesaian perkara pemilu. Hal yang berbeda dengan penanganan sengketa di Peratun. Karena UU tentang Pemilu termasuk UU. 32 tahun 2004 tidak mengatur soal jangka waktu khusus penyelesaian sengketa di Peratun, maka yang berlaku adalah mekanisme biasa, yakni gugatan dapat diajukan paling lambat 90 hari setelah Keputusan pejabat tata usaha negara diterima atau diumumkan.

Dalam kasus Pemilu, para kandidat atau pihak yang merasa dirugikan masih memiliki waktu yang cukup lama untuk menggugat keputusan KPUD yang merasa merugikan kepentingan mereka. Dengan menggunakan atau mengikuti hukum acara peradilan tata usaha negara dalam penyelesaian sengketa penetapan pasangan calon dalam Pemilu maka pada prakteknya penyelesaian sengketa tersebut menjadi lama. Hal inilah yang memicu persoalan mengingat sengketa penetapan pasangan adalah merupakan ranah atau peristiwa politik yang harus memiliki sistem penyelesaian yang cepat dan efektif.

c. Substansi Perbaikan Ketentuan Perundang-Undangan

Sebagaimana teori Lawrence Friedmen tentang sistem hukum yang menerangkan bahwa salah satu pilar penting dari terbentuknya sistem hukum adalah adanya substansi perundang-undangan yang baik dan integratif. Dalam konteks perbaikan sistem penegakan hukum administrasi dalam pemilukada khususnya dalam penyelesaian sengketa penetapan pasangan calon, maka menurut penulis diperlukan perbaikan substansi perundang-undangan. Revisi perundang-undangan yang dimaksud khususnya yang mengatur tentang hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara, perundang-undangan yang mengatur tentang pemilukada dan penyelenggara pemilu, dalam hal ini Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 junto Undang-undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Pemilukada serta Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 sebagaimana telah diubah dengan dengan Undang-undang Nomor 15 tahun 2011 tentang penyelenggara Pemilu.

Perbaikan ketentuan perundang-undangan berdasarkan pembahasan yang terkait dengan ketentuan pelanggaran dan sengketa dalam pemilukada yang terdapat dalam perundang-undangan Pemilukada serta dikaitkan dengan kewenangan Peratun dalam menyelesaikan sengketa penetapan pasangan calon dalam pemilukada. Beberapa pemikiran tentang perbaikan undang-undang terangkum dalam hasil penelitian di lapangan dengan beberapa responden yang kemudian dianalisis oleh penulis sehingga melahirkan beberapa pokok pikiran berupa indikator yang dapat dijadikan tolak dalam perbaikan peraturan perundang-undangan, yakni persoalan

tentang Tenggang Waktu Mengajukan Gugatan dan Mekanisme pelaksanaan putusan Penundaan (*Schoorsing*)

a). Tenggang waktu mengajukan Gugatan

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 yang disahkan pada tahun 1986 dirumuskan pada saat kehidupan politik dan demokrasi masih cenderung tertutup. Hal ini ditandai dengan pola pemilihan kepala daerah baik di kabupaten maupun Provinsi yang menggunakan mekanisme penunjukan dan pemilihan yang dilakukan oleh DPRD. Mekanisme pemilihan kepala daerah yang dipilih oleh DPRD mengakibatkan tidak terjadi proses pemilihan yang seperti saat ini. Sehingga KPU tidak memiliki agenda dan kegiatan electoral dan tidak melakukan tindakan-tindakan administratif yang sifatnya kebijakan administratif.

Dengan kondisi demikian tidak banyak muncul keputusan-keputusan yang diterbitkan oleh KPUD. Kenyataan yang demikian itu tergambar dari materi Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 yang tidak banyak mengatur dan mengantisipasi ketentuan hukum administratif dalam hal pelaksanaan pemilu atau pemilukada. Hal ini ditunjukkan oleh UU ini bahwa kegiatan pemilu hanya disinggung pada Pasal 2 huruf g yang mengatur:

Keputusan Panitia Pemilihan, baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum.

Pasal ini tidak mengatur tentang Keputusan Panitia Pemilihan mengenai hal-hal yang tidak terkait dengan hasil pemilihan umum. Hal ini mudah dapat dipahami mengingat ketika itu belum ada tindakan-tindakan administratif berupa Keputusan KPU

dalam bentuk *beshickking* yang mengatur tahapan pemilu sebelum pencoblosan. Berbeda dengan saat ini, dengan mekanisme pemilihan langsung, maka fokus KPU tidak hanya pada hasil pemilihan, tetapi juga pada tahapan sebelumnya, misalnya tahapan pemeriksaan bakal calon, penetapan daftar pemilih, tahapan kampanye, tahapan penetapan pasangan calon dll.

Adanya perbedaan sistem pemilihan kepala daerah pada saat tahun 1980-an yakni sebelum berlangsungnya masa reformasi dengan sistem pemilihan kepala daerah saat ini sebagaimana disinggung dalam Tinjauan Pustaka di atas mengakibatkan beberapa substansi UU. Nomor 5 tahun 1986 tidak relevan lagi dalam menyelesaikan sengketa administrasi pada pelaksanaan pemilukada saat ini. Salah satu substansi yang tidak diantisipasi dalam UU tersebut adalah soal waktu penyelesaian sengketa dalam pemilukada.

Dalam tenggang waktu menggugat, Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tidak merancang khusus soal tenggang waktu menggugat dalam sengketa pemilukada, namun ketentuan tenggang waktu menggugat masih bersifat umum. Sehingga saat ini Penggugat yang dirugikan dalam penerbitan obyek sengketa yang diterbitkan KPUD seperti penetapan pasangan calon dapat diajukan ke Peratun selama masih 90 hari waktu Gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Jadi meskipun hari pencoblosan telah dilaksanakan, namun apabila 90 hari belum melewati masa tenggang menggugat, maka Pengadilan Tata Usaha Negara wajib mengadili, memutus dan menyelesaikan gugatan tersebut.

Pada penjelasan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 disebutkan bahwa

“bagi pihak yang namanya tersebut dalam Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat, maka tenggang waktu Sembilan puluh hari dihitung sejak hari diterimanya Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat”

Penjelasan pasal ini membuka kesempatan bagi pihak siapapun yang merasa dirugikan dengan Keputusan KPUD yang mengakibatkan proses penyelesaian perkara pemilukada menjadi lambat dan menjadi alasan KPUD tidak mengeksekusi putusan Peratun.

Dalam konteks pelaksanaan *ius constitutum* (pelaksanaan hukum sekarang) maka menurut Penulis, ketentuan tentang tenggang waktu menggugat dalam UU. No. 5 Tahun 1986 sudah semestinya direvisi agar dapat menyesuaikan dengan kegiatan-kegiatan pemerintahan yang sifatnya temporal insidentil, seperti penyelenggaraan pemilu atau Pemilukada yang berlangsung sesaat dan selesai dalam kurung waktu tertentu yang relatif cepat. Artinya tenggang waktu menggugat dalam kegiatan pemerintahan yang sifatnya temporal pengaturannya lebih pendek agar ketentuan hukum acara peradilan tata usaha negara tidak berbenturan dengan ketentuan perundang-undangan pemilu atau pemilukada. Sehingga redaksi Pasal 55 UU. Nomor 5 tahun 1986 berubah menjadi:

Ayat 1: Gugatan diajukan selama Sembilan Puluh hari sejak diterima atau diumumkannya KTUN

Ayat 2: Ketentuan tenggang waktu sebagaimana disebutkan pada ayat 2 tidak berlaku selama ketentuan tentang tenggang waktu menggugat diatur secara khusus oleh ketentuan pelaksanaan KTUN tersebut .

Dengan adanya perubahan tersebut, maka diharapkan pengaturan soal tenggang waktu dalam ketentuan pemilukada memiliki kesesuaian dengan hukum acara peradilan tata usaha negara. Pasal 55 UU no 5 tahun 1986 tentang Peratun menerangkan bahwa;

Gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Dalam penjelasan Pasal 55 ini sebagaimana di dalam surat Edaran Mahkamah Agung no 2 tahun 1991 disebutkan bahwa bagi pihak yang tidak dituju langsung oleh terbitnya Keputusan tata usaha negara, maka penghitungan tenggang waktu dihitung secara kasuistis sejak kepentingan pihak tersebut merasa dirugikan dengan terbitnya keputusan tersebut.

Dalam kasus perkara no 51/G.TUN/2010/PTUN Makassar antara Andi Maddusila melawan KPUD Kabupaten Gowa terlihat adanya problem penerapan tenggang waktu Pasal 55 UU Peratun dalam perkara Pemilukada. Pada kasus ini, Penggugat merasa kepentingannya dirugikan oleh terbitnya SK KPUD tentang Penetapan Calon Bupati Gowa karena proses penerbitan SK tersebut tidak dilalui oleh proses verifikasi yang cermat dan valid. Penggugat mengajukan gugatan pada saat tahapan Pemilukada sudah selesai, yakni setelah pelantikan calon terpilih. Penggugat mengklaim, gugatannya masih dalam tenggang waktu mengingat Penggugat baru sadar dan tahu kepentingannya dirugikan dengan keluarnya SK itu setelah Pelantikan berlangsung dan masih dalam tenggang waktu 90 hari.

Meskipun pada akhirnya Gugatan 51/G.TUN/2010/PTUN Makassar antara Andi Maddusila melawan KPUD Kabupaten Gowa tidak lolos dismissal oleh Ketua PTUN Makassar, namun Gugatan ini menyisakan persoalan pokok. Yakni gugatan perkara Pemilukada yang diajukan masih dalam tenggang waktu namun di sisi lain tahapan Pemilukada sudah memasuki tahapan pemilihan suara bahkan penetapan pasangan yang berpotensi melahirkan ketidakpastian hukum terhadap tahapan pemilukada. Selain itu, gugatan yang muncul pada tahapan akhir Pemilukada atau bahkan selesainya semua tahapan Pemilukada akan memicu gejolak sosial di tengah masyarakat.

Sehingga persoalannya adalah bagaimana mencari titik temu atau solusi antara tahapan Pemilukada yang telah terjadwal dan terus berjalan dengan adanya gugatan ke Peratun yang muncul setiap saat mengingat durasi tenggang waktu dalam gugatan Peratun cukup lama, yakni 90 hari. Merunut pola jadwal tahapan pemilukada yang sering digunakan oleh KPUD dalam Pemilukada, maka pada umumnya jangka waktu 90 hari bagi pelaksanaan Pemilukada dapat mencakup lima tahapan, yakni Pendaftaran dan Penetapan Calon Pasangan, Kampanye, Pemungutan Suara, Penghitungan Suara dan Penetapan Pasangan Pemenang.

Seperti dalam kasus Pemilukada Gowa Sulawesi Selatan, KPUD melalui Surat KPUD Gowa ; Kep. KPU Kab. Gowa No. 01/SK/KPUGW/ PKWK/ X/2009 Tanggal 21 Oktober 2009 menetapkan jadwal tahapan Pemilukada, yakni tahapan Pendaftaran dan Penetapan Calon berakhir tanggal 21 April 2010 dan Penetapan Pasangan Pemenang pada tanggal 02 Juli 2010. Dalam kasus ini misalnya , tenggang 90 hari menjadi persoalan ketika pihak pertama atau pihak ketiga baru merasakan

kepentingannya dirugikan pada awal bulan Juli atau tepatnya memasuki Tahapan Penetapan Pasangan Pemenang. Hal itulah yang terjadi ketika kandidat Andi Maddusila mengajukan gugatan di PTUN Makassar.

Dengan berdasarkan *prinsip merasa kepentingannya dirugikan*, pihak ke- 3 dapat saja mengajukan gugatan selama 90 hari atau lebih sejak kepentingannya dirugikan meskipun pada faktanya tahapan Pemilukada sudah akan berakhir atau sudah selesai. Dalam kasus Pemilukada Gowa tersebut di atas, partai-partai pengusung Andi Maddusila baru merasa kepentingannya dirugikan ketika Badan Kehormatan KPUD Provinsi Sulawesi Selatan memeriksa anggota KPUD Gowa. Hasil pemeriksaan tersebut menunjukkan bahwa ada kesalahan yang dilakukan KPUD Gowa dalam melakukan verifikasi bakal calon kandidat pemilukada Gowa. Kesalahan tersebut berupa diloloskannya bakal calon yang sesungguhnya tidak memenuhi syarat secara formal. Kesalahan yang dilakukan KPUD tersebut menjadi titik awal bahwa ada kepentingan para partai pengusung Andi Maddusila yang dirugikan. Padahal informasi bahwa KPUD melakukan kesalahan tersebut muncul ketika tahapan Pemilukada sudah selesai.

Menurut Penulis, modus tentang kepentingan pihak ke-3 yang merasa dirugikan yang muncul dalam rentang waktu yang cukup lama sejak lewatnya masa tenggang waktu 90 hari karena terpenuhinya unsur “Kasuistis” nampaknya akan semakin banyak ditemui dalam kasus pemilukada. Penyebabnya adalah karena pemilukada adalah peristiwa politik maka factor kekecewaan dari pihak yang kalah cukup besar. Kondisi ini kemudian berhadapan dengan kinerja KPUD dalam mengelola penerbitan KTUN terkadang lalai dan kurang cermat. Dalam kondisi inilah pihak-pihak yang terkait

dengan pelaksanaan pemilukada berusaha menggugat KTUN yang merugikan tersebut.

Sepertinya halnya dalam Pemilukada Bulukumba tahun 2010. Pasangan Bupati terpilih saat ini, yakni Zainuddin ketika proses pengajuan syarat dukungan dilaporkan oleh masyarakat menggunakan dokumen palsu dukungan parpol tertentu. Kepolisian kemudian menindaklanjuti laporan tersebut sampai akhirnya memiliki kekuatan hukum tetap yang intinya menegaskan bahwa Pasangan Zainuddin terbukti secara hukum melakukan pemalsuan dokumen dukungan parpol. Putusan pidana tersebut baru berkekuatan hukum tetap setelah bupati terpilih dan telah bekerja selama 2 tahun. Atas putusan pidana tersebut melahirkan situasi kepentingan yang dirugikan bagi pihak pasangan yang kalah oleh pasangan Bupati Zainuddin yang saat ini memimpin Bulukumba. Sehingga pada faktanya, Andi Syukri yang pada saat pilkada dikalahkan oleh Zainuddin merasa memiliki kepentingan yang dirugikan atas keputusan KPUD yang meloloskan Zainudin dan akhirnya Andi Syukri mengajukan gugatan ke PTUN Makassar pada tahun 2012, yakni 2 tahun setelah pasangan Bupati Terpilih. Meskipun pada akhirnya Majelis Hakim PTUN Makassar menjatuhkan putusan *Niet Onvankelijk verklaard* (Gugatan Tidak diterima) karena gugatan telah melewati tenggang waktu menggugat.

Namun menurut penulis, apabila konsisten dengan frasa “merasa kepentingannya dirugikan” maka gugatan Andi Syukri tersebut semestinya masih bisa diterima oleh PTUN Makassar dengan alasan kepentingannya yang merasa dirugikan baru muncul ketika tahun 2012 ketika putusan pidana atas dugaan pemalsuan dokumen dukungan baru memiliki kepastian hukum pada tahun 2012. Pada waktu

sebelum itu belum ada kepentingan yang dirugikan sebab tidak ada kepastian hukum terhadap dugaan tindak pidana oleh pasangan bupati Bulukumba yang terpilih.

Sesungguhnya proses gugatan tersebut menjadi sesuatu yang normatif dan biasa-biasa saja. Namun yang menjadi persoalan adalah dalam peristiwa politik seperti pemilukada, masa tenggang waktu menggugat seperti yang diatur dalam Pasal 55 Undang-Undang Peratun adalah merupakan rentang waktu yang cukup lama. Sehingga memicu ketidakpastian hukum bagi KTUN yang diterbitkan KPUD serta mengganggu proses berjalannya pemilihan. Selain itu putusan Peratun yang pada akhirnya menganulir Keputusan KPUD dengan perintah meloloskan atau menggugurkan pasangan calon adalah sebuah masalah tersendiri. Sebab perintah putusan Peratun tersebut tidak mudah dilaksanakan karena pada umumnya pasangan calon sudah terpilih, artinya pemilukada sudah selesai. Hal tersebut terjadi karena putusan Peratun di tingkat pertama tidak serta merta berstatus hukum final, karena biasanya para pihak yang kalah masih mengajukan banding atau kasasi, sehingga proses hukumnya berlangsung lama sementara pemilukada sudah selesai.

Dalam penelitian ini, beberapa responden menyebut durasi waktu yang lama dalam penanganan sengketa di Peratun merupakan salah satu persoalan dalam penegakan hukum administrasi dalam pemilukada. Tuan Guru Hasanain, mantan ketua KPUD Lombok Barat menyebut bahwa salah satu sumber kekacauan dalam pemilukada adalah berlarut-larutnya penyelesaian sengketa pemilukada di Peratun¹⁵⁴. Menurut Tuan Guru Hasanain, adanya putusan Peratun yang diputus jauh hari setelah

¹⁵⁴ Sebagaimana wawancara penulis dengan Tuan Guru Hasanain pada tanggal 22 Februari 2012

selesainya Pemilukada yang ditandai dengan ditetapkannya pemenang pemilukada adalah merupakan pelanggaran prinsip hukum karena putusan tersebut datang belakangan ketika peristiwa hukum sudah terjadi. Kondisi putusan Peratun yang berkekuatan hukum tetap setelah pemilukada selesai menurut Agus, Ketua KPUD Lombok Tengah¹⁵⁵ merupakan bentuk putusan hukum yang tidak memiliki nilai kemanfaatan. Sehingga Agus mengharapkan putusan Peratun dalam Pemilukada memiliki nilai kemanfaatan hukum.

Idealnya, penyelesaian hukum dalam peristiwa politik seperti pemilihan umum tersebut diatur proses hukum yang berjalan dan selesai dalam waktu relatif singkat. Jangka waktu pengajuan gugatan di Peratun menurut Pasal 55 adalah 90 (sembilan puluh) hari. Jangka waktu ini jauh lebih lama dibandingkan dengan jangka waktu pengajuan sengketa pemilukada ke Mahkamah Konstitusi yang sangat pendek, yaitu dibatasi hanya 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan (vide Pasal 94 PP No.6/2005 jo UU No.12/2008), sedangkan untuk kasus pidana pemilukada harus dilaporkan paling lambat 7 (tujuh) hari (vide Pasal 110 PP No.6/2005). Pembatasan jangka waktu gugatan sengketa pemilukada tersebut dimaksudkan agar proses pemilukada tidak terkatung-katung atau terjadi kevakuman, ketidakpastian hukum dan pengeluaran anggaran yang sangat besar, maka batasan tenggang waktu gugatan tersebut baik di Peratun, di MK maupun di PN bersifat mutlak, sehingga pengajuan gugatan yang lewat waktu dinyatakan tidak dapat diterima

¹⁵⁵ Sebagaimana wawancara penulis dengan Bapak Agus pada tanggal 18 Februari 2012

Diperlukan upaya sistematis dan konseptual untuk mendudukkan aturan tenggang waktu yang proporsional dalam perkara Pemilukada. Dalam pandangan penulis, tenggang waktu yang diatur dalam Pasal 55 UU Peratun harus diterapkan *Asas lex specialis derogat legi generali* pada kasus sengketa Pemilukada. Asas ini diterapkan apabila terjadi konflik/pertentangan antara undang-undang yang khusus dengan yang umum maka yang khusus yang berlaku. Dalam konteks ini, ketentuan tenggang waktu pasal 55 dalam UU Peratun harus dimaknai secara hukum berlaku pada tataran ketentuan hukum acara peradilan tata usaha negara secara umum.

Namun ketika ketentuan hukum acara Peratun tersebut berhadapan dengan kasus khusus, seperti halnya kasus sengketa Pemilukada yang mana tahapan Pemilukada menghendaki proses penyelesaian hukum yang cepat, maka ketentuan tenggang waktu UU Peratun harus ditentukan secara khusus dalam sengketa pemilukada. Formula hukum yang paling proporsional adalah, UU Peratun harus mencantumkan materi eksepsional dalam ketentuan Pasal 55 UU nomor 5 tahun 1986 tentang Peratun , bahwa dalam hal penyelesaian sengketa Pemilu atau Pemilukada, maka Tenggang waktu dalam mengajukan gugatan adalah 7 (tujuh) hari sejak keputusan KPU/KPUD dan atau Bawaslu/Panwaslu diterbitkan atau diumumkan.

Hal ini juga diakui oleh Erick Sihombing, Hakim PTUN Jayapura bahwa perlu penyesuaian antara hukum acara Peratun dengan ketentuan Perundang-undangan Pemilu. Erick Sihombing menambahkan bahwa selain merevisi bunyi Pasal 55 UU. No. 5 tahun 1986, perlu juga Mahkamah Agung secara khusus menerbitkan Peraturan

Mahkamah Agung atau Surat Edaran Mahkamah Agung yang khusus mengatur konsep beracara dalam menyelesaikan sengketa dalam pemilukada¹⁵⁶.

Pilihan eksepsional dalam Pasal 55 UU Peratun adalah salah satu upaya untuk tetap memberikan hak hukum bagi para pencari keadilan dan di sisi lain tetap menjaga agar proses pelaksanaan pemilu atau pemilukada yang merupakan agenda politik untuk kepentingan umum tetap terjaga. Secara rasio dalam kasus pemilukada, penerapan Pasal 55 UU Peratun amat sulit dieksekusi. Seperti dalam kasus gugatan Pemilukada Gowa di PTUN Makassar yang mana Penggugat menggugat Keputusan KPUD tentang penetapan calon Bupati Gowa yang pada pokoknya menyoal adanya calon yang semestinya tidak lolos namun tetap diloloskan oleh KPUD.

Argumentasinya kondisi itu adalah, jika gugatan itu menyangkut calon yang dianggap tidak sah, maka obyek gugatan dapat segera diputus atau ditunda (*schorsing*) sebelum tahap pelaksanaan pemilukada. Sedangkan apabila gugatan itu baru diajukan setelah tahap pelaksanaan pemungutan suara, berarti obyek gugatan sudah “terlanjur” dilaksanakan oleh Tergugat (KPU/KPUD) dalam tahap pelaksanaan pemilukada (pemungutan suara) sehingga apabila ada penundaan (*schorsing*) sudah tidak efektif lagi. Di samping itu, telah muncul obyek gugatan baru berupa penetapan hasil pemilukada yang bukan menjadi wewenang Peradilan Tata Usaha Negara untuk memutus dan menyelesaikannya, karena hal itu merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi.

¹⁵⁶ Sebagaimana wawancara Penulis dengan Erick Sihombing pada tanggal 9 Maret 2012

Seharusnya dengan mengacu pada ketentuan SEMA No.07 Tahun 2010 di atas, maka dalam hal ada sengketa tata usaha negara yang terjadi pada tahap persiapan pemilukada, seharusnya segera diajukan dalam tahap persiapan atau sebelum lewat tahap pelaksanaan pemilukada (pemungutan suara : pencontrengan atau pencoblosan), tahap penghitungan suara dan tahap penetapan calon terpilih berdasarkan hasil penghitungan suara. Namun logika rasionalitas seperti itu akan tetap menjadi dilemma dan problem yang tak berkesudahan apabila Pasal 55 UU Peratun masih tetap memberikan waktu 90 hari untuk tenggang waktu menggugat tanpa memberikan pilihan specialis atau eksepsional dalam kasus Pemilukada.

Dengan tetap adanya peluang menggugat, maka secara hukum para pencari keadilan juga tetap melekat hak untuk menggugat. Dalam posisi itu secara hukum juga terbuka kemungkinan terbitnya keputusan-keputusan hukum yang mungkin juga keluar dari rasionalitas yang dipahami secara umum. Dengan demikian, apabila Pasal 55 UU Peratun tidak memberikan pilihan eksepsional, maka ketentuan tersebut memberi dampak adanya Ketidakpastian Hukum terhadap tahapan-tahapan pilkada yang belum terkait dengan Hasil pemilihan umum

b). Efektifitas Putusan Penundaan

Salah satu bagian yang perlu pengaturan sinkronisasi antara UU Peratun dan UU Pemilukada adalah dalam hal Penundaan pelaksanaan tahapan pemilukada akibat adanya sengketa administrasi. Dalam mengantisipasi begitu lamanya proses penyelesaian berperkara di Peratun khususnya dalam penyelesaian sengketa penetapan pasangan calon pilkada, beberapa responden dalam penelitian ini juga

merekomendasikan agar seluruh tahapan Pemilukada berhenti ketika terdapat gugatan sengketa pemilukada di Peratun. Pilihan menunda proses pemilukada disampaikan oleh Fatmawati Rachim, anggota KPUD Kabupaten Gowa. Menurut Fatmawati untuk menghindari persoalan yang lebih ruwet dan kompleks di kemudian hari, maka sebaiknya tahapan pemilukada diberhentikan sampai ada putusan hukum yang final.

Hal yang sama juga dikemukakan oleh Masdin, salah seorang Hakim di Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar. Menurutnya tahapan pilkada semestinya berhenti ketika ada gugatan masuk. Menurut Masdin, menjadi sebuah persoalan bahkan merupakan tindakan sia-sia apabila tahapan pilkada tidak dihentikan ketika terdapat gugatan pemilukada mengingat hukum acara Peratun maupun SEMA 07 tahun 2012 tidak mengatur ketentuan hukum acara cepat dalam mengadili sengketa pemilukada¹⁵⁷. Sehingga dengan kondisi aturan yang masih berlaku saat ini, maka menurut Masdin untuk mengefektifkan pelaksanaan putusan Peratun tentang pilkada maka selayaknya tahapan pilkada harus berhenti sementara sampai Peratun memutuskan perkara tersebut yang berkekuatan final dan mengikat. Penundaan tahapan pilkada dapat dilakukan dengan adanya perintah oleh Hakim Peratun agar Keputusan KPUD tentang penetapan pasangan calon ditunda pelaksanaannya.

Secara teknis hukum acara di Peratun mengenal mekanisme penundaan pelaksanaan putusan Keputusan tata usaha Negara yang sedang digugat. Ketentuan

¹⁵⁷ Wawancara Penulis dengan Masdin pada tanggal 18 Maret 2013

tentang penundaan Keputusan tersebut diatur dalam Pasal 67 (1) Undang-undang nomor 5 tahun 1986 yang mengatur:

- (1) Gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara serta tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat.
- (2) Penggugat dapat mengajukan permohonan agar pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara itu ditunda selama pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara sedang berjalan, sampai ada putusan Pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap.
- (3) Permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dapat diajukan sekaligus dalam gugatan dan dapat diputus terlebih dahulu dari pokok sengketanya.
- (4) Permohonan penundaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) :
 - a. dapat dikabulkan hanya apabila terdapat keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat sangat dirugikan jika Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu tetap dilaksanakan;
 - b. tidak dapat dikabulkan apabila kepentingan umum dalam rangka pembangunan mengharuskan dilaksanakannya keputusan tersebut.

Meskipun secara prosedur terbuka peluang untuk penundaan sebuah keputusan, namun dalam konteks hukum administrasi berlaku prinsip umum bahwa gugatan terhadap sebuah KTUN tidak menunda pemberlakuan KTUN tersebut atau tidak gugatan tersebut tidak dapat menghalangi pelaksanaannya. Asas ini dikenal dengan *Praesumptio iustae causa*. Mengenai asas ini Indroharto berpendapat bahwa suatu keputusan atau tindakan administrasi itu selalu diduga sah menurut hukum karenanya selalu dapat dilaksanakan dengan seketika. Jadi suatu keputusan administrasi itu dianggap berdiri segaris dengan suatu putusan pengadilan atau suatu akte otentik¹⁵⁸

¹⁵⁸ Indroharto, Upaya Memahami...Op. Cit. hlm.333

Menurut Lintong Siahaan, syarat-syarat untuk menjatuhkan putusan penundaan di dalam ketentuan perundang-undangan diatur sangat minim sekali. Seolah-olah hal ini diserahkan ke dalam perkembangan praktik sendiri syarat-syarat tersebut yang dalam banyak hal justru membingungkan hakim atau sebaliknya memberikan peluang baginya untuk menyalahgunakannya apabila tidak tahan terhadap godaan-godaan¹⁵⁹. Dalam pandangan Lintong, arti segi hukum kata” kepentingan” dalam Pasal 67 tersebut adalah menyangkut hak milik, hak pakai, hak sewa dan sebagainya. Apabila hak tersebut dilanggar, maka orang yang dirugikan berhak untuk menuntut hukum. Prinsip perlindungan hukum harus dipegang teguh¹⁶⁰.

Menilai objektivitas antara unsur kepentingan pribadi Penggugat yang mendesak yang harus dilindungi dengan kepentingan umum yang tidak terganggu atas dilindunginya kepentingan penggugat adalah sebuah persoalan yang tidak mudah. Dalam penjelasan Pasal 67 UU. Nomor 5 tahun 1986 diatur bahwa:

....” Pengadilan akan mengabulkan permohonan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut hanya apabila:

- a. Terdapat keadaan yang sangat mendesak, yaitu jika kerugian yang akan diderita penggugat akan sangat tidak seimbang dibanding dengan manfaat bagi kepentingan yang akan dilindungi oleh pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut; atau
- b. Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu tidak ada sangkut pautnya dengan kepentingan umum dalam rangka pembangunan

Dalam mengkonstruksi makna “keadaan sangat mendesak” tersebut Hakim Peratun betul-betul harus cermat, bijaksana dengan penuh kehati-hatian mengingat

¹⁵⁹ Lintong Siahaan. Teori Hukum dan Wajah PTUN setelah amandemen 2004 . Perum Percetakan Negera RI. Jakarta. 2009.Hlm. 94

¹⁶⁰ Lintong Siahaan, Ibid.hlm. 97

arti mendesak tersebut tidak bisa diartikan secara sempit. Kata-kata mendesak harus diartikan secara luas, yaitu “ adanya suatu keadaan yang memaksa, keadaan darurat yang genting apabila KTUN dilaksanakan” sehingga keadaan tersebut benar-benar mendesak dari segi mental psikologis dan juga dari segi kebutuhan dan ekonomi¹⁶¹

Sementara dikaitkan dengan frasa “Kepentingan Umum”, sebuah kajian oleh Ibrahim R yang membahas tentang definisi Kepentingan Umum yang terkandung dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 menarik untuk dipertimbangkan dalam pembahasan ini. Ibrahim R mengatakan bahwa tolak ukur kepentingan umum yang dimaksud dengan Pasal 33 UUD NRI 1945 adalah kepentingan pemerintah, kepentingan masyarakat dan kepentingan antar bangsa atau identik dengan kepentingan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan tolak ukur untuk hajat hidup orang banyak ialah terpenuhinya kebutuhan fisik minimum masyarakat¹⁶². Variabel kepentingan umum dalam penjelasan pasal 67 selalu dikaitkan dengan Pembangunan. Sehingga kepentingan umum yang dimaksud adalah kepentingan umum dalam rangka pembangunan.

Menurut Djumaldi Pembangunan adalah usaha untuk menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat oleh karena itu hasil-hasil pembangunan harus dinikmati oleh seluruh rakyat sebagai peningkatan kesejahteraan lahir dan bathin secara adil dan merata, sebaliknya berhasil tidaknya pembangunan harus dilaksanakan merata oleh segenap lapisan masyarakat¹⁶³

¹⁶¹ Lintong Siahaan. Ibid

¹⁶² Ibrahim R, Prospek BUMN dan Kepentingan Umum, cet I. Bandung ; PT. Citra Aditya Bakti, 1997. Hlm. 187

¹⁶³ Djumaldi, Hukum Bangunan, Cet.1 Rineka Cipta. Jakarta. 1996. Hlm.1

Dalam konteks penelitian ini, pokok pembahasannya adalah mengkaji permohonan Penggugat dalam hal ini kandidat yang tidak lolos dalam penetapan pasangan calon KPUD apakah telah memenuhi unsur keadaan mendesak sehingga memiliki dalil hukum untuk memohon penundaan pelaksanaan KTUN dan sebaliknya apakah proses pemilukada yang sedang berlangsung merepresentasikan makna kepentingan umum dalam rangka pembangunan

Dalam perkara Nomor 51 tahun 2010. PTUN.Mks yang menjadi obyek dalam penelitian ini, yakni perkara Pilkada Tanah Toraja Utara di mana pasangan Agustinus La'lang dan Benyamin Patondok, selain mengajukan pembatalan SK Penetapan pasangan calon oleh KPUD Tanah Toraja Utara juga dalam gugatannya mengajukan permohonan penundaan pelaksanaan Keputusan kepada Majelis Hakim. Atas permohonan tersebut, pada tanggal 7 Oktober 2010 Majelis Hakim mengabulkan permohonan penggugat tersebut dalam bentuk Penetapan yang dalam pertimbangan hukumnya yang pada pokoknya mengabulkan permohonan penundaan pelaksanaan KTUN dalam hal ini Surat KPUD tentang Penetapan Pasangan Calon Bupati Toraja Utara karena tahapan pencetakan dan pendistribusian surat suara belum dilakukan oleh pihak KPUD Toraja Utara.

Majelis hakim berpendapat bahwa dengan ditundanya SK tersebut maka secara hukum tahapan pemilukada juga terhenti. Konstruksi hukumnya apabila dikaitkan dengan Pasal 67 UU Peratun maka Majelis Hakim berpendapat bahwa tertundanya tahapan pemilukada menyimpulkan bahwa tidak ada kondisi yang merugikan kepentingan umum dalam rangka pembangunan. Penulis berpendapat ada

ketidakjelasan konseptual yang dihadapi majelis hakim dalam mendefinisikan tentang Kepentingan Umum dalam rangka pembangunan

Dalam literatur-literatur tentang Pembangunan, definisi pembangunan selalu diorientasikan pada hal-hal yang bersifat fisik. Misalnya pendapat Koesnadi Harjasoemantri bahwa setiap pembangunan yang dilakukan di dalam suatu negara harus terarah, supaya terjadi keseimbangan, keserasian (keselarasan), berdaya guna, berhasil guna, berbudaya dan berkelanjutan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan. Untuk itu perlu disusun suatu rencana yang disebut rencana tata ruang¹⁶⁴.

Konsepsi ini kemudian mengarahkan pembangunan diimplementasikan dengan hukum rencana tata ruang (RUTR) dengan berbagai indikator seperti adanya perizinan, berorientasi pada pemeliharaan lingkungan hidup, pengembangan kawasan terpadu dll. Persepsi pembangunan yang berorientasi pada indikator-indikator fisik yang diatur dalam ketentuan perundangan-undangan kemudian memengaruhi pendapat Majelis Hakim di Peratun dalam mengeluarkan putusan penundaan. Terlebih lagi pada awal-awal berdirinya dan sampai saat ini perkara di Peratun yang dimohonkan penundaan memang pada umumnya bersifat kepentingan fisik, misalnya tentang izin IMB, izin pertambangan atau izin hak guna usaha dll.

Setelah muncul perkara-perkara pemilukada yang juga harus diselesaikan oleh Peratun, maka persepsi atau definisi tentang kepentingan umum untuk pembangunan harus mengalami pemaknaan baru. Di sinilah posisi hakim cukup penting dalam memberikan makna baru tentang kepentingan umum yang berorientasi pada

¹⁶⁴ Sebagaimana dikutip Liontong. Ibid. hlm. 102

pembangunan non fisik. Apabila memperhatikan pertimbangan Majelis hakim tersebut di atas, tersimpulkan bahwa tidak ada kepentingan umum yang terganggu apabila pilkada ditunda. Justru yang muncul menurut Majelis hakim adalah kepentingan penggugat yang mendesak yang harus dilindungi.

Soal tidak adanya kepentingan umum yang dirugikan atas ditundanya pemilukada Tanah Toraja juga diakui oleh anggota KPUD Tanah Torja Utara, Aloysius Lande. Menurutnya sesungguhnya tidak ada yang rugikan dengan ditundanya tahapan pemilukada Tanah Toraja Utara ketika PTUN Makassar memutuskan adanya penundaan, meskipun pada saat itu KPUD Toraja Utara tetap melanjutkan tahapan pemiluda dan mengabaikan putusan sela PTUN Makassar¹⁶⁵.

Menurut Aloysius keputusan KPUD Tanah Toraja untuk tidak melaksanakan putusan Penundaan yang dikeluarkan oleh KPUD bukan karena adanya kepentingan umum yang harus dilindungi sehingga tidak menunda tahapan pilkada. Penolakan tersebut dilakukan oleh KPUD Toraja Utara karena menurut hasil keputusan Pleno KPUD Toraja Utara secara normatif perundang-undangan perundang-undangan mengatur bahwa penundaan pemilukada hanya dapat dilakukan apabila terjadi bencana alam dan kerusuhan yang memicu gangguan keamanan. Dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Pasal 236A diatur bahwa:

“Pemilihan dapat ditunda karena alasan adanya Bencana Alam dan Kerusuhan yang memicu gangguan keamanan”

Menurut Aloysius, pihak KPUD Toraja Utara selaku Tergugat menolak penundaan tersebut karena berpijak pada argumentasi hukum sebagaimana dalam

¹⁶⁵ Sebagaimana wawancara penulis dengan Aloysius Lande salah seorang Anggota KPU Tanah Toraja Utara pada tanggal 2 Maret 2013

pasal 236A, bukan karena faktor teknis pelaksanaan pemilukada. Menurutnya ketika itu secara teknis, pelaksanaan pemilukada masih bisa ditunda, sehingga soal percetakan logistin dan lain-lain masih bisa diatur untuk menyesuaikan agenda penundaan. Bahkan menurutnya, ketika putusan akhir PTUN Makassar yang mengabulkan gugatan penggugat agar diikutsertakan sebagai pasangan calon, maka oleh itu KPUD pasangan tersebut secara teknis juga masih bisa diakomodir, namun KPUD memilih banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) Makassar.

Penulis berpendapat bahwa dalam konteks pelaksanaan pemilukada yang memiliki tahapan yang sudah tersistem, teratur dan pasti, maka secara sederhana dapat dilihat bahwa substansi kepentingan umumnya cukup mendalam. Mengingat pemilukada merupakan proses pergantian kepemimpinan yang daerah yang melibatkan berbagai pihak dan biaya yang besar, maka pilihan menunda pemilukada adalah persoalan yang tidak sederhana. Namun apakah dengan meneruskan tahapan pemilukada dan mengabaikan proses hukum yang sedang berlangsung di Pengadilan yang mana proses tersebut masih membuka kemungkinan Penggugat bisa menang dan KPUD kalah atau sebaliknya?

Apabila di kemudian hari KPUD kalah sementara secara hukum KPUD diwajibkan melaksanakan putusan Pengadilan untuk mengakomodir pasangan yang menggugat sebagai calon kepala daerah namun di sisi lain karena sejak awal tidak ditunda, maka pemilukada sudah selesai dan telah menghasilkan kepala daerah terpilih maka apakah bukan resiko yang juga tidak kalah besarnya apabila pemilukada harus diulang?

Hipotesa penulis tersebut sedikitnya mendapat gambaran setelah penulis mengkaji kasus sengketa Penetapan pasangan calon Bupati Lombok Tengah (Loteng) yang diuji di PTUN Mataram pada tahun 2010 dengan nomor perkara 31/G/2010/PTUN.MTR. gugatan dalam perkara tersebut diajukan oleh pasangan calon HL Wiratmadja - M Bajuri (Jari) yang diajukan usai pilkada Lombok Tengah Gugatan tersebut diajukan terkait SK KPU Lombok Tengah Nomor 27 tahun 2010, tentang penetapan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah atas nama H M Suhaili FT – H L Normal Suzana yang dinilai melanggar peraturan KPU. KPUD Kabupaten Lombok Tengah saat itu menetapkan RSUD Praya sebagai tempat pemeriksaan kesehatan bagi para bakal calon peserta Pilkada Loteng. Namun pada kenyataan, pasangan H.Moh. Suhaili, FT selaku bakal calon Bupati Lombok Tengah, justru melakukan pemeriksaan kesehatan di salah satu klinik di Mataram.

Kendati demikian, KPUD Lombok Tengah menyatakan menerima dan mengesahkan hasil tes kesehatan yang dilakukan diluar ketentuan itu, kemudian menetapkan H M Suhaili FT bersama H L Normal Suzana, sebagai peserta Pilkada Lombok Tengah hingga mengungguli pasangan calon lainnya. Pasangan H M Suhaili FT – H L Normal Suzana, terpilih sebagai Bupati dan Wakil Bupati Lombok Tengah periode 2010-2015, hingga dilantik Gubernur NTB TGH. M. Zainul Majdi, atas nama Mendagri. Pasangan Jari bersama-sama dengan pasangan lainnya, kemudian melayangkan gugatan ke PTUN Mataram.

Dalam kasus tersebut, pada putusan tingkat pertama yakni di PTUN Mataram, KPUD Lombok Tengah (Loteng) kalah dan diperintahkan untuk mengakomodir Penggugat sebagai calon resmi bupati Lombok Tengah (Loteng). Namun KPU Loteng

justru mengajukan banding ke PT TUN Surabaya. Selanjutnya Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) Surabaya, mengeluarkan putusan Nomor 180/B/2010/PT/SBY, tertanggal 1 Maret 2011, menguatkan putusan PTUN Mataram Nomor 31/G/2010/PTUN.MTR, tertanggal 21 September 2010. Putusan PTUN Mataram itu menyatakan SK. No. 27 tahun 2010 yang diterbitkan KPUD Loteng dinyatakan batal dan memerintahkan KPUD Lombok Tengah mencabut SK tentang penetapan pasangan calon kepala daerah menjadi peserta Pilkada Lombok Tengah, atas nama H M Suhaili FT dan H L Normal Suzana (Maiq Meres).

Setelah ada putusan PTTUN Surabaya, PTUN Mataram kemudian mengeluarkan keputusan bahwa putusan hukum atas gugatan pasangan Jari dinyatakan "inkracht" (berkekuatan hukum tetap). Apalagi, upaya kasasi yang dilakukan KPUD Lombok Tengah ditolak MA karena tidak memenuhi syarat formal untuk mengajukan kasasi ke MA, sebagaimana tertuang dalam Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) MA RI No. 11 tahun 2010, tentang penjelasan pasal 45A UU No. 3 tahun 2009, tentang MA. SEMA itu menegaskan bahwa permohonan kasasi kasus gugatan yang objek gugatannya berupa keputusan pejabat daerah yang jangkauan keputusannya berlaku di daerah bersangkutan, tidak dapat diterima oleh MA .

Mengingat sudah memiliki putusan yang final dan mengikat, akhirnya KPUD Lombok Tengah mengubah keputusannya yang digugat dengan membuat SK baru pada tahun 2012 yang mengakomodir pasangan baru. KPUD Lombok Tengah secara resmi telah mencabut SK No. 27 tahun 2010, tentang penetapan H.Moh. Suhaili, FT – Drs.H.L. Normal Suzana, sebagai pasangan calon Bupati dan Wabup Loteng, pada

Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada) Loteng tahun 2010. Langkah tersebut sesuai dengan putusan PTUN Mataram, terkait gugatan Pilkada Loteng yang dimenangkan oleh pasangan H.L. Wiratmaja – M. Bajuri. Namun demikian, KPUD Lombok Tengah sampai saat ini belum bisa memastikan apakah pilkada ulang bisa dilaksanakan atau tidak.

Demikian disampaikan Ketua KPUD Loteng, Agus, S.Sos. M.Si.,¹⁶⁶ saat dikonfirmasi terkait kelanjutan pelaksanaan Pilkada Loteng pascapencabutan SK No. 27 tahun 2010. Menurutnya, kewenangan KPUD Lombok Tengah dalam persoalan itu hanya sebatas mencabut SK dimaksud sesuai perintah PTUN Mataram. Sedangkan kalau menyinggung pelaksanaan pilkada ulang, menjadi tanggung jawab dari pihak pemerintah. Dalam hal ini Menteri Dalam Negeri (Mendagri).

Namun persoalannya, pihak siapa yang bisa mengeksekusi secara riil konsekuensi dengan ditetapkannya nama penggugat sebagai pasangan calon baru sementara tahapan pilkada sudah selesai? Konsekuensi hukum sebenarnya adalah pilkada harus diulang. Namun ketika telah menerbitkan SK KPUD yang baru, KPU Lombok Tengah merasa tidak memiliki kewenangan untuk mengeksekusi ketetapan baru tersebut dalam bentuk pilkada ulang, namun kewenangan pilkada ulang tersebut justru dikembalikan ke Kementerian Dalam Negeri. Namun sampai saat ini kemendagri tidak dapat melaksanakan pemilihan ulang tersebut dengan pertimbangan resiko situasi sosial politik dan juga soal anggaran.

Kasus dalam pilkada Lombok Tengah tersebut menunjukkan bahwa tidak menunda tahapan pilkada ketika terjadi gugatan di Peratun adalah memicu

¹⁶⁶ Wawancara Penulis dengan Agus, Ketua KPU Lombok Tengah pada tanggal 18 Februari 2013

persoalan baru dan resiko baru di kemudian hari yang berdampak pada terganggunya kepentingan umum dan pembangunan yang sudah berjalan pasca terpilihnya kepala daerah terpilih. Sehingga dalam menjatuhkan Putusan penundaan dalam konteks menimbang kepentingan umum dan pembangunan, maka setidaknya ada 2 hal yang diperhatikan. Pertama, kemungkinan adanya kepentingan yang terganggu akibat ditundanya pemilukada di tengah jalan atau Kedua, kepentingan umum juga berpotensi terganggu untuk melakukan pemilihan ulang akibat KPUD kalah dan diwajibkan melaksanakan putusan pengadilan di saat pemilukada sudah selesai.

Mengingat negara kita adalah negara hukum dan putusan pengadilan wajib dilaksanakan maka menurut Penulis apabila dikemudian hari Peratun mengabulkan gugatan penggugat dan KPUD wajib melaksanakan putusan berupa pilkada ulang, maka dipastikan muncul kepentingan masyarakat yang terganggu. Sehingga menurut hemat penulis pilihan yang paling rasional adalah menunda tahapan pemilukada sejak awal apabila terdapat putusan penundaan dan menghindari pemilukada ulang yang masih terbuka kemungkinan terjadi karena proses hukum masih berlangsung.

Menurut penulis apabila dikaitkan dengan alasan KPUD Tanah Toraja di atas serta adanya SK baru KPUD Lombok Tengah yang tidak bisa dieksekusi dalam bentuk pilkada ulang, maka yang diperlukan dalam konteks perbaikan substansi perundang-undangan adalah memperbaiki atau merevisi ketentuan perundang-undangan yang mengatur tentang Pemilukada khususnya yang mengatur tentang alasan penundaan tahapan pemilukada. Menurut Penulis, sebaiknya Pasal 236 A sebagaimana disebutkan di atas ditambahkan satu klausul bahwa alasan lain yang dapat digunakan

KPUD dalam melakukan penundaan pemilukada adalah karena adanya putusan Pengadilan yang memerintahkan untuk melakukan penundaan.

Hal ini untuk mensinkronkan dengan substansi yang terkandung dalam pasal 67 UU Peratun. Dalam konteks penegakan hukum administrasi dalam pemilukada termasuk halnya dalam penyelesaian sengketa penetapan pasangan calon dalam pemilukada maka agenda yang paling adalah adanya harmonisasi atau sinkronisasi pasal-pasal yang mengatur hukum acara di Peradilan Tata Usaha Negara dengan ketentuan perundang-undangan yang sifatnya *lex specialis* dalam pelaksanaan sebuah keputusan pejabat tata usaha negara, seperti halnya dalam pemilukada.

2. Refungsionalisasi Lembaga Penegak Hukum Pemilukada

Dalam teori Lawrence Friedmen, penegak hukum merupakan bagian struktur yang penting dalam pembentukan sistem hukum. Penelitian ini memasukkan variabel penegak hukum sebagai salah unsur penting dalam proses penegakan hukum administrasi pada sengketa penetapan pasangan calon dalam pemilukada. Menurut Penulis, penegak hukum dalam proses ini adalah institusi yang bertanggung jawab dalam penegakan hukum pemilukada. Berdasarkan UU. 32 tahun 2004 juncto UU. 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah yang di dalamnya pelaksanaan pemilukada, maka elemen yang dikategorikan sebagai penegak hukum adalah KPU, Bawaslu/Pawaslu, Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Mahkamah Konstitusi.

Namun dalam penelitian ini karena tema utamanya adalah tentang penegakan hukum administrasi, maka pembahasan tentang penegakan hukum administrasi

pemilukada hanya terfokus pada penegak hukum yang terkait dengan terbitnya Surat Keputusan KPUD soal penetapan pasangan calon serta implikasinya. Dalam hal ini, maka penulis akan menganalisis posisi, tugas dan wewenang KPUD, Bawaslu/Panwaslu dan Pengadilan, dalam hal ini Pengadilan Tata Usaha Negara. Adapun kepolisian dan kejaksaan serta Pengadilan Umum adalah penegak hukum yang terlibat dalam penanganan tindak pidana pemilu. Sedangkan Mahkamah Konstitusi sebagai penegak hukum dalam melindungi hak-hak konstitusional warga atau kandidat akibat penetapan hasil pemilukada oleh KPUD.

Refungsionalisasi secara etimologis bersumber dari kata fungsionalisasi. Menurut kamus bahasa Indonesia, fungsionalisasi adalah hal menjadikan berfungsi; pemfungsionalan¹⁶⁷. Sehingga pencantuman kata Re yang berarti Kembali bermakna refungsionalisasi adalah upaya mengembalikan fungsi atau menjadikan berfungsi kembali. Dalam kajian refungsionalisasi lembaga penegak hukum Pemilukada, maka yang menjadi fokus kajian adalah upaya memfungsikan kembali atau memaksimalkan fungsi-fungsi penegakan hukum administrasi yang menjadi tanggung jawab penegak hukum dalam proses pemilihan umum kepala daerah.

a. Kewenangan eksekutorial terhadap laporan pelanggaran dan sengketa administrasi

KPUD dalam Pemilukada, selain sebagai penyelenggara perundang-undangan yang melaksanakan proses pemilu berdasarkan ketentuan perundang-undangan, maka KPUD juga berfungsi sebagai penegak hukum. Posisi KPUD sebagai penegak hukum dapat dilihat dalam pasal yang mengatur tentang pelanggaran administrasi

¹⁶⁷ <http://bahasa.kemdiknas.go.id/kbbi/index.php> diakses pada tanggal 5 Juni 2013 pukul 15.33 WITA

yang dilakukan oleh peserta pemilukada maupun penyelenggara pemilukada lainnya di internal organisasi KPU. Dalam Pasal 9 ayat 3 huruf n dan huruf o juncto Pasal 10 ayat 3 huruf l dan m Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu

Tugas dan wewenang KPU Provinsi dalam penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota meliputi:

Huruf n: “ menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Bawaslu Provinsi atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran pemilihan”

Huruf o :” mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Kabupaten/Kota, sekretaris KPU Provinsi, dan pegawai sekretariat KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilihan berdasarkan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan; “

Ketentuan pada huruf n di atas menunjukkan apabila Panwaslu/Bawaslu telah menerima dan memeriksa sebuah dugaan pelanggaran administrasi, maka tahapan selanjutnya adalah merekomendasikan laporan dugaan pelanggaran tersebut kepada KPU untuk ditindaklanjuti dan diputus; apakah dinyatakan bersalah atau tidak. Adanya kewenangan dalam melaksanakan atau mengeksekusi sebuah laporan pelanggaran administrasi dalam pemilukada tersebut sehingga KPU diposisikan sebagai salah satu pilar penegak hukum dalam pemilukada.

Posisi KPUD yang bertugas untuk mengeksekusi laporan yang ditemukan oleh Panwaslu/Bawaslu dikritik oleh berbagai pihak yang menjadi responden penelitian ini. Menurut Andi Maddusila¹⁶⁸, dirinya sangat dirugikan dalam kasus Pilkada Gowa tahun 2010 karena pihak KPUD Gowa jelas-jelas mengabaikan rekomendasi Panwaslu

¹⁶⁸ Yang diwawancara penulis pada tanggal 21 Maret 2013 di Makassar

Kabupaten Gowa yang sudah menyimpulkan bahwa ada dugaan pelanggaran administrasi yang dilakukan oleh kandidat Ichsan Yasin Limpo. Namun sampai pada keluarnya SK KPUD tentang penetapan pasangan calon, KPUD tidak mengeluarkan sikap atau putusan terhadap laporan Panwaslu Gowa tersebut. Tanggapan Fatmawati Rachim¹⁶⁹ terhadap kondisi tersebut mengkonfirmasi pernyataan Andi Maddusila.

Menurut Fatmawati ketika itu KPUD Gowa berusaha melokalisir persoalan dan tidak bersedia menerima Panwaslu Gowa untuk hearing dalam rangka menyelesaikan persoalan tersebut. Kenyataan yang sama disampaikan oleh M. Jufri, bahwa banyak pelanggaran yang terjadi dalam pemilihan DKI yang sudah diperiksa oleh Panwaslu DKI namun tidak direspon oleh KPUD DKI meskipun Panwaslu sudah menyampaikan rekomendasi agar laporan tersebut segera ditindaklanjuti.¹⁷⁰

Dalam konteks refungsionalisasi maka kewenangan eksekusi terhadap laporan adanya pelanggaran administrasi dari Bawaslu/Panwaslu perlu diefektifkan dan difungsikan secara baik. Efektifitas dalam konteks ini adalah adanya kepastian hukum terhadap adanya dugaan pelanggaran administrasi yang dilaporkan oleh bakal calon pasangan kepada KPUD melalui Bawaslu/Panwaslu. Selama ini potensi sengketa penetapan pasangan calon sebenarnya sudah terdeteksi sejak awal proses pendaftaran dan verifikasi kelengkapan administrasi pasangan calon, baik dari pasangan perseorangan maupun pasangan partai politik. Dalam tahapan verifikasi pada umumnya terdapat pelanggaran administrasi yang ditemukan oleh Bawaslu atau

¹⁶⁹ Anggota Panwaslu Kabupaten Gowa saat Pemilukada tahun 2010 yang saat penelitian ini dilakukan duduk sebagai anggota KPU kabupaten Gowa

¹⁷⁰ Sebagaimana wawancara penulis dengan Jufri, anggota Panwaslu DKI pada tanggal 9 Maret 2013 di Jakarta

Panwaslu seperti dugaan pemalsuan ijazah atau pemalsuan dokumen lainnya, dugaan dukungan ganda atau kekurangan administrasi lainnya.

Namun pada kenyataannya, meskipun Bawaslu atau Panwaslu sudah melaporkan dugaan pelanggaran dalam proses verifikasi tersebut, namun pada umumnya KPUD tidak menindaklanjuti atau tidak mengeksekusi dugaan laporan tersebut. Akibat KPUD mengabaikan atau tidak menggunakan kewenangan dalam menindaklanjuti laporan Bawaslu tersebut, pada akhirnya persoalan pelanggaran administrasi tersebut menjadi alasan dan fakta hukum dalam sengketa penetapan pasangan calon di Peratun.

Upaya mengefektifkan eksekusi adanya temuan laporan Bawaslu atau Panwaslu terhadap adanya pelanggaran administrasi bertujuan untuk meminimalisir potensi sengketa hukum yang berlanjut di Pengadilan serta memberikan kepastian dan keadilan hukum pemilu (*electoral election*) bagi para pihak yang merasa dirugikan akibat adanya pelanggaran administrasi. Oleh karena itu agar laporan terhadap adanya pelanggaran administrasi dapat ditangani dan diselesaikan secara cepat, maka sudah saatnya kewenangan penyelesaian dan tindaklanjut laporan pelanggaran administrasi tersebut ditangani dan dieksekusi langsung oleh Bawaslu atau Panwaslu.

KPUD tidak lagi memiliki kewenangan dalam menindaklanjuti dan atau memutus adanya laporan dari Bawaslu/Panwaslu. Dalam hal ini Bawaslu dan Panwaslu yang memiliki kewenangan dalam memutus dan menyelesaikan adanya laporan pelanggaran atau sengketa administrasi dalam pelaksanaan pilukada dan keputusan Bawaslu terhadap proses penyelesaian sengketa dan atau pelanggaran administrasi pilukada tersebut bersifat final. Pelanggaran administrasi yang menjadi

obyek kewenangan Bawaslu dalam hal ini setiap tindakan administrasi yang dilakukan oleh peserta pemilukada serta penyelenggara pemilukada yang menyimpang dari ketentuan penyelenggaraan pemilukada. Sedangkan Sengketa administrasi adalah sengketa yang terjadi antarpeserta Pemilukada dan sengketa Peserta Pemilukada dengan penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPUD dalam hal ini KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota

Namun menurut Penulis kewenangan Bawaslu dalam menerima dan menyelesaikan sengketa dan atau pelanggaran administrasi yang bersifat final harus dibatasi dalam hal-hal yang proses hukumnya masih dapat berlanjut di lembaga Peradilan Tata Usaha Negara. Keputusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa Pemilukada merupakan keputusan terakhir dan mengikat, kecuali keputusan terhadap sengketa Pemilukada yang berkaitan dengan Surat Keputusan KPUD yang terkait dengan Penetapan pasangan bakal calon menjadi calon pasangan resmi.

b. Bawaslu sebagai Lembaga Banding Administratif

Dalam Undang-Undang nomor 22 tahun 2007 sebagaimana telah diubah dengan UU. 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, BAWASLU atau Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu/Panwaslu) adalah salah lembaga penyelenggara pemilu bersama dengan KPU. Secara normatif, fungsi dan wewenang panwaslu sudah diatur dalam UU nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilihan umum dan pemilihan Presiden, serta UU nomor 32 tahun 2004 (PP nomor 6 tahun 2005) yang mengatur soal Pilkada.

Dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, eksistensi dan pengaturan Panwaslu dan BAWASLU telah mengalami berbagai dinamika dan perubahan. Jauh

sebelum berlakunya Undang-Undang nomor 22 tahun 2007 sebagaimana telah diubah dengan UU. 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, Pengaturan tentang Panwaslu mulai tercantum pada ketentuan yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah, khususnya sejak diatur mekanisme pemilihan langsung kepala daerah yakni dalam UU. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Dalam UU ini, Pengawas Pemilu dikenal dengan istilah Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) yang dibentuk oleh dan bertanggung jawab kepada DPRD (vide Pasal 42 ayat 1 huruf l jo Pasal 57 ayat 7).

Dalam Pasal 57 ayat 3 disebutkan bahwa panitia pengawas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah keanggotaannya terdiri atas unsur kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, pers, dan tokoh masyarakat. Anggota panitia pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berjumlah 5 (lima) orang untuk provinsi, 5 (lima) orang untuk kabupaten/kota dan 3 (tiga) orang untuk kecamatan.

Selanjutnya Pasal 66 ayat 4 UU. 32 tahun 2004 menyebutkan secara lengkap fungsi dan wewenang Panitia Pengawas Pemilihan yaitu:

- (4) Panitia pengawas pemilihan mempunyai tugas dan wewenang:
 - a. mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
 - b. menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
 - c. menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
 - d. meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang; dan
 - e. mengatur hubungan koordinasi antar panitia pengawasan pada semua tingkatan

Ketentuan dalam Pasal 66 tersebut adalah acuan utama Panwaslu ketika melaksanakan fungsinya sebagai Penegak Hukum dalam proses pemilihan kepala

daerah. Dengan ketentuan tersebut di atas, fungsi dan kewenangan Panwaslu sesungguhnya penuh persoalan, baik dari segi eksistensinya maupun terkait dengan efektifitas fungsi dan kewenangannya. Keberadaan panwaslu dipersoalkan karena lembaga ini diragukan independensinya karena dibentuk dan bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sebagaimana diketahui bahwa DPRD adalah representasi partai politik yang pada faktanya adalah juga bagian dari peserta pilkada. Dengan posisi bertugas mengawasi pihak yang bertarung sementara pihak tersebut merupakan lembaga yang memilihnya, maka Panwaslu mengalami persoalan netralitas dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Merepson kondisi inilah kemudian pada tahun 2007, ketentuan tentang penyelenggara pemilu termasuk pilkada diatur secara terpisah dengan UU Pilkada. Maka DPR dan Pemerintah kemudian sepakat menyusun dan mengesahkan Undang-undang Nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Pasca disahkannya Undang-undang nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, dimensi pengawasan pemilu mengalami perubahan. Setidaknya dalam konteks eksistensi, institusi pengawas pemilu mengalami peningkatan. Dalam UU nomor 12 tahun 2003 maupun UU 32 tahun 2004 (PP nomor 6 tahun 2005) memposisikan Panwaslu hanya sebatas instrumen yang bersifat ad hoc. Sedangkan dalam UU nomor 22 tahun 2007, selain istilah Panwaslu diganti menjadi Bawaslu maka institusi pengawas ini berstatus sebagai instrumen yang bersifat permanen. Selain itu proses pemilihan anggota Bawaslu atau Panwaslu tidak lagi melalui pemilihan di DPRD tapi hanya Bawaslu tingkat Pusat yang dipilih DPR yang kemudian Bawaslu Pusat yang

menyeleksi dan memilih Bawaslu Provinsi, Kabupaten dan seterusnya. Sehingga problem netralitas sudah bisa diminimalisir.

Lahirnya Undang-Undang nomor 22 tahun 2007 juga belum bisa memperkuat fungsi dan wewenang Bawaslu/Panwaslu. Bahkan pasca pengesahan UU nomor 22 tahun 2007 yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 belum mengubah secara paradigmatis persoalan akuntabilitas dan efektifitas pengawasan dan penyelesaian sengketa pemilukada. Salah satu persoalan Bawaslu atau Panwaslu yang tidak berubah meskipun telah terjadi perubahan undang-undang adalah terletak pada ketidakmampuan menindaklanjuti pelanggaran yang dilaporkan masyarakat. Terlihat bahwa panwaslu tidak memiliki daya eksekusi yang kuat dalam menangani laporan pelanggaran. Kondisi ini disebabkan oleh beberapa faktor.

Pertama, panwaslu masih tersandera pada posisi pemihakan untuk salah satu pasangan calon/partai politik. Kedua, panwaslu selalu berdalih bahwa salah satu tugasnya adalah;” *meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang*; klausul ini sering sekali dijadikan dalih ketika panwaslu dihadapkan pada pelanggaran pilkada/pemilu. Ketiga, kurangnya koordinasi dengan instansi yang terkait dalam penyelesaian pelanggaran. Bagi panwaslu, urusan mereka sudah selesai ketika laporan pelanggaran sudah mereka serahkan kepada kepolisian atau KPUD. Lemahnya daya eksekusi langsung oleh Bawaslu juga terlihat pada UU 22 tahun 2007 yang mengatur tentang tugas dan wewenang Bawaslu. Dijelaskan pada Pasal 73 huruf b, c dan d;

b. menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu; c. menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU untuk ditindaklanjuti; d. meneruskan

temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang;

Pasal ini menunjukkan bahwa Bawaslu sesungguhnya sekedar mengumpulkan laporan pelanggaran yang terjadi pada semua tahapan pemilu. Berikut tabel yang menunjukkan perbedaan Posisi Panwaslu dan Bawaslu periode Pilkada 2005 sampai dengan sekarang atau sebelum dan sesudah disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 jo. Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu

Pilkada	Posisi	Organisasi	Fungsi
Pilkada 2005-2007	<p>Lembaga pengawas pemilu adalah bagian dari penyelenggara pemilu dengan ketentuan;</p> <p>1. Panwas Pilkada Provinsi dibentuk dan bertanggung jawab kepada DPRD Provinsi;</p> <p>2. Panwas Pilkada Kabupaten/Kota dibentuk dan bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten/Kota; seterusnya masing-masing membentuk panwas dibawahannya</p>	<p>Panwas Pilkada dipimpin oleh seorang ketua yang dipilih oleh anggota; sedang anggota panwas pilkada terdiri dari unsur tokoh masyarakat, perguruan tinggi, pers, kepolisian dan kejaksaan</p> <p>1. Hubungan Panwas Pilkada Provinsi atau Kabupaten/Kota dengan panwas pilkada di bawahnya bersifat hierarkis;</p> <p>2. Sekretariat Panwas Pilkada mencantol pada kantor pemerintah daerah</p>	<p>Tugas dan wewenang Panwas pilkada ialah</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu 2. Menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilu 3. Menyelesaikan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu 4. Meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi berwenang

Pilkada 2007-sekarang	<p>Lembaga Pengawas pemilu adalah bagian penyelenggara pemilu dan bersifat mandiri dengan ketentuan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Panwas/Bawaslu Pilkada provisi dibentuk dan bertanggung jawab kepada Bawaslu • Panwas Pilkada Kabupaten/Kota dibentuk dan bertanggungjawab kepada Bawaslu 	<ul style="list-style-type: none"> • Panwas/Bawalu Pilkada dipimpin oleh seorang ketua yang dipilih oleh anggota; sedangkan anggota panwas terdiri dari unsur-unsur non partisan yang memiliki pengetahuan dan keterampilan tentang pengawasan pemilu • Hubungan Panwas/bawaslu pilkada provinsi atau Panwas Pilkada kabupaten/Kota dengan panwas di bawahnya bersifat hirarkis 	<p>Tugas dan wewenang Panwas pilkada ialah</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu 6. Menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilu 7. Menyelesaikan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu <p>Meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi berwenang</p>
-----------------------	---	---	--

Tabel 2. Posisi Panwaslu/Bawaslu periode 2005-sekarang

Sumber: diolah dari UU.No 32 tahun 2005, UU.No.22 tahun 2007 dan UU.No.15 tahun 2011

Dalam catatan Perludem, materi yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 tentang perluasan kewenangan yang dimiliki oleh Bawaslu hanya menyangkut pada tiga hal (1) mengawasi pelaksanaan rekomendasi pengenaan sanksi buat anggota KPU/KPUD dan petugas pemilu, (2) mengawasi pelaksanaan sosialisasi dan (3) melaksanakan tugas lain yang diperintahkan undang-undang¹⁷¹.

Namun dalam catatan Penulis, di luar konteks pelaksanaan pemilukada, Bawaslu pada perkembangannya memiliki kewenangan dalam menangani dan menyelesaikan sengketa pemilihan umum (Pemilu). Dalam Undang-Undang Nomor 8

¹⁷¹ Didik Supriyanto dkk, Penguatan Bawaslu; optimalisasi posisi, organisasi dan fungsi dalam Pemilu 2014. Perludem. Jakarta. 2012. Hlm. 28

tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. Dalam UU. No. 8 tahun 2012 ini terjadi penambahan wewenang Bawaslu untuk menyelesaikan sengketa pemilu. Sengketa yang diselesaikannya bukan Tsekedar sengketa antarpeserta pemilu sebagaimana terjadi pada pemilu sebelumnya, tetapi juga sengketa antara peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu. UU. No 8 tahun 2012 juga memperjelas pengertian , ruang lingkup dan proses penyelesaian sengketa.

Pasal 257 mengatur: Sengketa Pemilu adalah sengketa yang terjadi antarpeserta Pemilu dan sengketa Peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.

Pasal 258 mengatur: (1) Bawaslu berwenang menyelesaikan sengketa Pemilu. (2) Bawaslu dalam melaksanakan kewenangannya dapat mendelegasikan kepada Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri

Pasal 268 (1) mengatur: Sengketa tata usaha negara Pemilu adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara Pemilu antara calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, atau partai politik calon Peserta Pemilu dengan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.

(2) Sengketa tata usaha negara Pemilu merupakan sengketa yang timbul antara:

a. KPU dan Partai Politik calon Peserta Pemilu yang tidak lolos verifikasi sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang penetapan Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17; dan

Pasal 269 mengatur: (1) Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 268 ke pengadilan tinggi tata usaha negara dilakukan setelah seluruh upaya administratif di Bawaslu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 259 ayat (2) telah digunakan.

(2) Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan paling lama 3 (tiga) hari kerja setelah dikeluarkannya Keputusan Bawaslu.

Pasal 258 ayat 4 : (4) Bawaslu melakukan penyelesaian sengketa Pemilu melalui tahapan:

- a. menerima dan mengkaji laporan atau temuan; dan*
- b. mempertemukan pihak-pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui musyawarah dan mufakat*

Ketentuan undang-undang tersebut memberikan semangat revitalisasi pada lembaga Bawaslu sebagai lembaga Pengawas Pemilu. Revitalisasi peran itu dapat dilihat dari adanya kewenangan Bawaslu untuk menyelesaikan sengketa administrasi baik sengketa antara para peserta pemilu maupun sengketa antara peserta pemilu dan penyelenggara pemilu. Selain itu untuk meningkatkan kewibawaan Bawaslu, maka UU.8 tahun 2012 mengatur bahwa keputusan Bawaslu dalam menyelesaikan sengketa pemilu bersifat final dan mengikat kecuali dalam 2 sengketa, yakni sengketa yang muncul dalam proses verifikasi partai politik menjadi peserta pemilu akibat dikeluarkannya SK KPU tentang penetapan peserta partai politik dan verifikasi calon legislatif oleh KPU.

Undang-Undang ini menjelaskan bahwa dalam dua perkara tersebut, keputusan Bawaslu tidak final dan mengikat sehingga bagi para pihak yang tidak puas dengan keputusan Bawaslu atau tetap masih dirugikan dengan keputusan KPU, maka diberi hak untuk mengajukan Banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Dalam kajian hukum administrasi, posisi Bawaslu dalam perkara verifikasi parpol dan verifikasi calon legislative adalah sebagai Banding Administrasi (*Administratif Beroef*). Artinya apabila partai politik tertentu atau calon legislative tertentu yang merasa

dirugikan dengan terbitnya SK KPU tentang dua verifikasi tersebut, maka terlebih dahulu mengajukan penyelesaian sengketa di Bawaslu. Apabila keputusan Bawaslu tersebut tidak diterima, maka para pihak tersebut dapat mengajukan Banding ke PT TUN.

Konstruksi posisi, tugas dan wewenang Bawaslu seperti dalam Undang-Undang Pemilu tersebut di atas belum diatur dalam ketentuan yang mengatur tentang Pemilukada. Posisi Bawaslu dalam pemilukada belum memiliki fungsi yang jelas dan sistematis dalam menyelesaikan sengketa pemilukada, termasuk juga posisi dan tugas Bawaslu yang tidak tegas dan kuat dalam penyelesaian sengketa penetapan pasangan calon antara pasangan kandidat dan KPU selaku pihak yang menerbitkan Surat Keputusan. Selama ini Bawaslu atau Panwaslu hanya menyatakan sikap menerima atau tidak menerima Keputusan KPU tentang penetapan pasangan calon, namun tanpa didahului oleh tindakan atau proses pengawasan terhadap proses keluarnya SK tersebut.

Ketiadaan konsepsi posisi dan kewenangan Bawaslu dalam pemilukada tersebut menjadi kajian dalam penelitian ini. Beberapa responden dalam penelitian ini merasa dirugikan dengan posisi Bawaslu atau Panwaslu di daerah yang tidak berperan secara aktif dan maksimal dalam penyelesaian sengketa dalam pemilukada terutama dalam sengketa penetapan pasangan calon. Andi Maddusila misalnya, mantan kandidat Bupati Gowa yang maju pada pemilukada tahun 2010 menyatakan kekecewaannya karena pengaduan atau laporannya dalam sengketa penetapan pasangan calon ketika itu tidak mampu diselesaikan secara maksimal oleh Panwaslu kabupaten Gowa.

Oleh karena itu diperlukan perbaikan Undang-Undang Pemilukada yang mengatur secara jelas posisi dan wewenang Bawaslu dalam proses penyelesaian sengketa penetapan pasangan calon dalam pemilukada. Jufri, anggota Bawaslu DKI dan Daniel Zuchron anggota Bawaslu Pusat¹⁷² mengatakan bahwa sudah saatnya Bawaslu daerah memiliki peran dan tugas yang sama dengan Bawaslu Pusat dalam penanganan sengketa pemilukada. Menurut Jufri, terlebih lagi saat ini secara organisasi, Bawaslu tingkat provinsi tidak bersifat *ad hoc*, namun sudah dipermanenkan selama lima tahun sehingga masih cukup waktu dan keberlanjutan dan penanganan sengketa pemilukada. Dalam konteks sengketa penetapan pasangan calon dalam pemilukada, maka posisi Bawaslu adalah menyelesaikan sengketa administrasi yang muncul akibat keluarnya SK Penetapan Pasangan calon oleh KPUD yang mengakibatkan kerugian bagi pasangan calon yang tidak diloloskan. Dalam menangani sengketa tersebut, Bawaslu berwenang untuk a. menerima dan mengkaji laporan atau temuan; dan b. mempertemukan pihak-pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui musyawarah dan mufakat.

Memfungsikan Bawaslu dalam penyelesaian sengketa penetapan pasangan calon adalah ketika Bawaslu terlebih dahulu menangani keberatan atau laporan pasangan calon yang dirugikan atas terbitnya SK Penetapan oleh KPUD. Apabila pasangan yang mengajukan sengketa ke Bawaslu tersebut tidak puas dengan proses pemeriksaan dan keputusan Bawaslu, maka pasangan tersebut dapat mengajukan Banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Skema penyelesaian sengketa

¹⁷² Wawancara dengan Daniel Zuchron pada tanggal 8 Maret 2013 di kantor Bawaslu Pusat, Jakarta

penetapan pasangan calon ini menempatkan Bawaslu sebagai Banding Administratif (*Administratif Beroef*).

Untuk menjaga prinsip penyelesaian sengketa secara efisien dan efektif, maka maka keputusan terhadap proses Banding Administratif sengketa penetapan pasangan calon harus diterbitkan Bawaslu paling lambat selama 7 hari sejak masuknya laporan ke Bawaslu. Apabila ada pihak yang merasa dirugikan dengan Keputusan Bawaslu tersebut, maka dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. PT TUN menyelesaikan sengketa penetapan pasangan calon pemilukada tersebut paling lambat 21 hari. Apabila sengketa penetapan pasangan calon pemilukada tersebut adalah sengketa pemilukada Kabupaten Kota, maka putusan PT TUN bersifat final dan mengikat atau tidak bisa diajukan kasasi lagi.

Sementara apabila sengketa penetapan pasangan calon tersebut adalah sengketa pemilukada di tingkat provinsi, maka putusan PT TUN dapat diajukan upaya hukum kasasi dan Mahkamah Agung harus menyelesaikan dan memutus sengketa penetapan pasangan calon pilkada tersebut paling lambat 30 hari terhitung sejak perkara tersebut didaftar di kepaniteraan Mahkamah Agung.

Menurut Penulis penempatan Bawaslu sebagai salah satu institusi penting dalam proses penyelesaian sengketa penetapan pasangan calon dilatarbelakangi oleh beberapa pemikiran. Pertama, sudah saatnya Bawaslu diperkuat fungsinya dalam kapasitasnya sebagai salah satu penyelenggara pemilu, selain KPUD. Refungsionalisasi Bawaslu penting untuk menghapus kesan masyarakat selama ini bahwa Bawaslu dan Panwaslu hanya merupakan lembaga “cap stempel” yang adanya sama dengan tidak adanya. Dengan menempatkan Bawaslu sebagai Banding

Administratif, maka Bawaslu memiliki daya taring atau kewibawaan sebagai institusi dalam proses penyelesaian sengketa khususnya penetapan pasangan calon pemilukada, mengingat keputusan Bawaslu dengan kewenangan memeriksa pokok sengketa dapat mengetahui, memeriksa dan mengambil sikap atas posisi atau status calon pasangan yang dirugikan atas terbitnya SK KPUD.

Kedua, dengan kewenangan memeriksa sengketa terlebih dahulu dengan mengedepankan musyawarah dan mufakat, maka diharapkan ada titik temu antara pihak yang bersengketa sehingga sengketa penetapan pasangan calon tidak berkepanjangan. Kalau pun akhirnya berlanjut dan berposes Banding ke PT TUN, maka proses pembuktian atau validasi dokumen pemeriksaan di tingkat PT TUN akan semakin mudah karena sesungguhnya sejak awal telah dilakukan pemeriksaan di Bawaslu

Ketiga, masyarakat yang berstatus sebagai pemilih atau yang berstatus sebagai pasangan kandidat memiliki hak untuk mendapat perlindungan dan penyelesaian hukum dalam pemilu secara cepat dan efektif. Pada umumnya bersengketa di Pengadilan masih dianggap sebagai sesuatu yang mahal dan sulit. Dengan adanya Bawaslu sebagai mediator dalam menyelesaikan sengketa, minimal dapat mempermudah pasangan kandidat dalam memperoleh keadilan (*electoral justice*)

Secara teoritis, penempatan Bawaslu sebagai banding administratif adalah untuk mempermudah akses warga mendapatkan keadilan hukum dalam sengketa hukum administrasi. Penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara sebagai akibat terjadinya benturan kepentingan antara pemerintah (Badan/Pejabat TUN) dengan seseorang/ Badan Hukum Perdata tersebut, ada kalanya dapat diselesaikan secara

damai melalui musyawarah dan mufakat, akan tetapi ada kalanya pula berkembang menjadi sengketa hukum yang memerlukan penyelesaian lewat pengadilan.

Sebagai Negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), maka timbulnya suatu sengketa Tata Usaha Negara tersebut, bukanlah hal yang harus dianggap sebagai hambatan pemerintah (Badan/Pejabat TUN) dalam melaksanakan tugas di bidang urusan pemerintah, melainkan harus dipandang sebagai : Pertama, sudut pandang warga masyarakat, adalah merupakan pengejawantahan asas Negara hukum bahwa setiap warga Negara dijamin hak-haknya menurut hukum, dan segala penyelesaian sengketa harus dapat diselesaikan secara hukum pula; kedua, Dari sudut pandang Badan/Pejabat TUN, adalah sarana atau forum untuk menguji apakah Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkannya telah memenuhi asas-asas hukum dan keadilan melalui sarana hukum menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam Undang-Undang nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, khususnya Pasal 48 diterangkan bahwa Pasal 48 yang mengatur:

(1) Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/administratif yang tersedia. (2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

Penjelasan Pasal 48 ini disebutkan bahwa, upaya administratif adalah merupakan prosedur yang ditentukan dalam suatu peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan suatu sengketa Tata Usaha Negara yang dilaksanakan

dilingkungan pemerintah sendiri (bukan oleh badan peradilan yang bebas), yang terdiri dari Prosedur keberatan dan Prosedur banding administratif;

Banding Administratif adalah Banding administrasi yaitu apabila penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara tersebut dilakukan oleh instansi lain dari Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan. Contoh praktek Banding Administrasi yang selama ini sudah berjalan adalah Keputusan Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) berdasarkan No. 30 Tahun 1980 tentang Disiplin PNS, Komisi Banding Paten berdasarkan PP No. 31 Tahun 1995, sehubungan dengan adanya Undang-Undang No. 6 Tahun 1989 tentang Paten, Komisi Banding Merek berdasarkan PP No. 32 Tahun 1995, sehubungan dengan adanya Undang-Undang No. 19 Tahun 1992 tentang Merek, Majelis Pertimbangan Pajak sebagai banding administrasi perpajakan dan lain-lain;

Pengujian (*Toetsing*) dalam upaya administrasi berbeda dengan pengujian di Peradilan Tata Usaha Negara. Di Peradilan Tata Usaha Negara pengujiannya hanya dari segi penerapan hukum sebagaimana ditentukan Pasal 53 ayat (2) huruf (a) dan (b) Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu apakah keputusan Tata Usaha Negara tersebut diterbitkan dengan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melanggar Asas-Asas Umum Pemerintah Yang Baik (AAUPB), sedangkan pada prosedur upaya administrasi, pengujiannya dilakukan baik dari segi penerapan hukum maupun dari segi kebijaksanaan oleh instansi yang memutus, sehingga pengujiannya dilakukan secara lengkap.

Sisi positif upaya administrasi yang melakukan penilaian secara lengkap suatu Keputusan Tata Usaha Negara baik dari segi Legalitas (*Rechtmatigheid*) maupun aspek Opportunitas (*Doelmatigheid*), para pihak tidak dihadapkan pada hasil keputusan menang atau kalah (*Win or Loose*) seperti halnya di lembaga peradilan, tapi dengan pendekatan musyawarah. Sedangkan sisi negatifnya dapat terjadi pada tingkat obyektifitas penilaian karena Badan/Pejabat tata Usaha Negara yang menerbitkan Surat Keputusan kadang-kadang terkait kepentingannya secara langsung ataupun tidak langsung sehingga mengurangi penilaian maksimal yang seharusnya ditempuh. Berdasarkan rumusan penjelasan Pasal 48 tersebut maka upaya administratif merupakan sarana perlindungan hukum bagi warga masyarakat (orang perorangan/badan hukum perdata) yang terkena Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikking*) yang merugikan melalui Badan/Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan pemerintah itu sendiri sebelum diajukan ke badan peradilan

Dalam konteks pemilukada, maka dengan berfungsinya Bawaslu sebagai Banding Administratif diharapkan ada mediasi dan kemufakatan di antara para pihak yang bersengketa. Salah satu responden dalam penelitian ini, Titi Anggaraini¹⁷³, Direktur Eksekutif Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) menyatakan persetujuannya apabila Bawaslu ditempatkan sebagai Banding Administratif dalam penyelesaian sengketa penetapan pasangan calon di pemilukada karena hal tersebut merupakan bagian dari Penguatan Bawaslu dalam pemilukada. Namun Titi Anggaraini memberi catatan bahwa, apabila Bawaslu ditempatkan sebagai *Quasi Peradilan* dalam konteks Banding Administratif, maka dari segi sumber daya manusia, personalia

¹⁷³ Wawancara dengan Titi Anggaraini dilakukan pada tanggal 20 Februari 2013

Bawaslu harus orang-orang yang memiliki integritas dan kapasitas keilmuan, khususnya kecakapan dalam pengetahuan yudisial.

Sementara itu Erick Sihombing, Hakim PTUN Jayapura setuju dengan posisi Bawaslu sebagai banding administratif dalam penyelesaian sengketa penetapan pasangan calon karena akan mempermudah penyelesaian di PT TUN apabila terjadi sengketa lanjutan. Menurut Erick Sihombing, selama ini pengujian sengketa penetapan pasangan calon pemilukada di Jayapura sering terkendala dengan mobilisasi atau dukungan bukti dari para pihak akibat terbatasnya jangkauan geografis. Apabila sengketa tersebut sejak awal sudah memvalidasi bukti-bukti awal di Bawaslu, maka persoalan pembuktian di PT TUN akan mudah, apalagi kalau kasus tersebut di Jayapura dan PT TUN berada di Makassar, maka hal tersebut dapat mempermudah para pihak yang bersengketa.

Namun anggota KPUD Tanah Toraja, Aloysius Lande menyatakan tidak setuju apabila Bawaslu ditempatkan sebagai banding administratif dengan alasan bahwa kondisi itu akan melahirkan tumpang tindih dengan pengadilan. Selain itu menurutnya, dengan pola seperti itu akan melahirkan birokratisasi dalam penyelesaian sengketa pemilukada. Namun menurut penulis, kehadiran Bawaslu sebagai banding administrasi dalam sengketa penetapan pasangan calon pemilukada justru mendorong percepatan penyelesaian sengketa karena sejak awal diatur jangka penyelesaian yang singkat.

Lebih dari itu penempatan Bawaslu sebagai bagian dari penyelesaian sengketa merupakan upaya mendorong kerangka hukum yang integrative dengan melembagakan fungsi penyelenggara pemilu sebagai pihak yang menyelesaikan

sengketa. Kerangka Hukum harus mengatur mekanisme dan penyelesaian hukum yang efektif untuk penegakan hak pilih karena hak memberikan suara merupakan hak asasi manusia (*Electoral Right*). Karena itu, penyelesaian hukum terhadap pelanggaran hak memberikan suara juga merupakan bagian hak asasi manusia¹⁷⁴.

c. Menghapus kewenangan PTUN

Secara normatif sebagaimana telah diurai pada bagian Tinjauan Pustaka bahwa Surat Keputusan tentang Penetapan Pasangan Calon Pemilukada yang diterbitkan oleh KPUD adalah sebuah ketetapan (*beschikking*) yang dalam teori hukum administrasi pengujiannya dilakukan di Peradilan Administrasi. Menurut Pasal 53 ayat 2 Undang-Undang no 9 tahun 2004 tentang Perubahan kedua UU. Nomor 5 tahun 1986 tentang Peratun menegaskan bahwa ada 2 alat uji yang digunakan Majelis Hakim di Peratun untuk menguji sah tidaknya sebuah Keputusan yang diterbitkan oleh Pejabat tata usaha negara dalam hal ini KPUD. Dua alat uji yakni berdasarkan Ketentuan Perundang-Undangan yang berlaku dan Asas-asas umum Pemerintahan yang baik.

Dalam penelitian ini, SK KPUD tentang tentang Penetapan Pasangan Calon Pemilukada dapat diuji atau digugat oleh pihak-pihak yang merasa kepentingannya dirugikan atas terbitnya SK tersebut. Saat ini atau sejak Pemilukada di gelar 2005 Pengadilan Tata Usaha Negara di tingkat pertama telah banyak menerima, memutus dan menyelesaikan perkara yang terkait dengan Surat Keputusan KPUD tentang

¹⁷⁴ Titi Anggraini dkk, Menata Kembali..Op. Cit. hlm. 74

tentang Penetapan Pasangan Calon Pemilukada. Di PTUN Makassar sendiri, sepanjang tahun 2009 sampai dengan tahun 2012 tercatat telah menerima dan memutus perkara yang terkait pemilu dan pemilukada termasuk halnya dengan Penetapan Pasangan Calon dalam Pemilukada sebanyak 27 Perkara dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 3. Perbandingan Jumlah Perkara Sengketa Pemilukada dengan Perkara lainnya di PTUN Makassar yang masuk pada periode 2009-2012

NO	JENIS PERKARA	TAHUN			
		2009	2010	2011	2012
1	Catatan Sipil	-	1	-	-
2	Kepegawaian	21	12	7	5
3	Lelang	3	3	3	2
4	Lurah/Kades	1	-	1	-
5	Orsospol: DPRD, Pilkada, Pemilu, Parpol	5	8	3	2
6	Pembangunan/Sarana Perhubungan	-	1	2	-
7	Pendidikan	-	4	-	-
8	Perizinan (IMB)	1	1	2	2
9	Pertambangan	-	1	1	-
10	Pertanahan	59	50	53	66
11	Lain-lain	-	-	-	7
SUB TOTAL		90	82	72	84
TOTAL		PERIODE 2009-2012 SEBANYAK 328 PERKARA			

Sumber Data: Dokumentasi Kepaniteraan PTUN Makassar tahun 2013

Dalam table 3 tersebut, sesuai dengan nomenklatur yang digunakan oleh Direktur Jenderal Peradilan Militer dan Tata Usaha Negara Mahkamah Agung (Dirjen

Dilengkapi MA) kategori sengketa pemilukada termasuk dalam kategori perkara sosial politik yang di dalamnya termasuk sengketa pemilu, sengketa partai politik, pergantian antar waktu (PAW) dan sengketa pemilukada. Tabel 3 di atas menunjukkan bahwa secara kuantitas, jumlah perkara yang diproses di PTUN Makassar yang terkait dengan perkara politik hanya 18 perkara. Sedangkan khusus untuk perkara sengketa pemilukada, sepanjang tahun 2009-2012 hanya terdapat 4 perkara. Dibandingkan dengan wilayah hukum PTUN Makassar yang meliputi seluruh kabupaten/kota di Sulawesi Selatan dan Sulawesi Barat sebanyak 30 Kabupaten/Kota, maka jumlah perkara pemilu dan pemilukada setiap tahun yang tidak mencapai 10 perkara merupakan angka yang cukup sedikit. Oleh karena itu mengingat penyelesaian perkara di Peratun cukup lama, namun jumlah perkara yang masuk tidak terlalu banyak, maka menurut Penulis, untuk mengefektifkan penyelesaian perkara pemilukada, maka sebaiknya kewenangan menyelesaikannya terlebih dahulu dilakukan di Bawaslu. Penyelesaian sengketa diharapkan selesai di tingkat Bawaslu. Namun apabila ada pihak yang tidak puas dengan penyelesaian di Bawaslu maka dapat langsung mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN), sehingga kewenangan Peratun tingkat pertama dihapus.

Sampai saat ini pengujian pertama kali SK KPUD tentang Penetapan Pasangan Calon Pemilukada dilakukan di PTUN bukan PT TUN di tingkat Banding. Dalam ketentuan hukum acara Peratun ada beberapa jenis SK yang pengujiannya menempatkan PT TUN sebagai Pengadilan Tingkat Pertama. Menurut Pasal 48 UU. Nomor 5 tahun 1986, perkara tata usaha negara yang pengujiannya menempatkan PT TUN sebagai pengadilan tingkat pertama adalah perkara yang menguji Surat

Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara yang diterbitkan setelah melalui proses Banding Administrasi oleh instansi internal atau instansi lain di luar lembaga atau institusi yang menerbitkan SK tersebut.

Pada proses penyelesaian sengketa akibat terbitnya SK KPUD tentang Penetapan Pasangan Calon Pemilukada tidak diatur penyelesaian bandingnya di KPUD atau Bawaslu apabila ada pasangan calon yang merasa dirugikan terhadap terbitnya SK tersebut. Sehingga pasangan calon ketika merasa dirugikan dengan SK tersebut secara serta merta langsung mengajukan gugatan ke PTUN. Menurut penulis sebagaimana dibahas pada bagian terdahulu, mekanisme penyelesaian sengketa di Peratun tanpa melalui pemeriksaan, mediasi dan upaya penyelesaian lainnya oleh Bawaslu sebagai lembaga pengawas pemilu tidak menghadirkan upaya penyelesaian hukum yang efektif dan akuntabel, sebab Bawaslu sejak awal ditugaskan untuk mengawasi pelaksanaan pemilukada termasuk mengawasi kinerja KPU.

Oleh karena itu salah satu fokus kajian penelitian ini adalah mereformulasi struktur penyelesaian sengketa penetapan pasangan calon dalam pemilukada dengan menempatkan Bawaslu sebagai Quasi Peradilan yang berfungsi sebagai Banding Administratif. Artinya pasangan calon atau siapapun yang merasa dirugikan dengan terbitnya SK KPUD tentang Penetapan Pasangan Calon Pemilukada maka apabila diajukan sebagai sengketa, terlebih dahulu melaporkan ke Bawaslu Provinsi untuk dikaji, dimediasi, diperiksa, dimusyawarahkan dan diselesaikan.

Penyelesaian akhir tugas Bawaslu nantinya dalam bentuk Keputusan. Bagi pihak yang tetap merasa dirugikan dengan Keputusan Bawaslu terhadap keluarnya SK KPUD tersebut maka dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha

Negara (PT TUN). Pengadilan berwenang mengoreksi keputusan KPUD maupun Bawaslu. Sebagai konsekuensi dijadikannya PT TUN sebagai pengadilan tingkat pertama dalam pengujian SK KPUD tentang Penetapan Pasangan Calon Pemilukada, maka sesuai dengan Pasal 48 UU nomor 5 tahun 1986, Peraturan tingkat pertama tidak memiliki kewenangan untuk mengadili sengketa tersebut.

Selain menghapus kewenangan Peraturan tingkat pertama maka upaya lainnya untuk mengefektifkan penyelesaian sengketa penetapan pasangan calon dalam pemilukada adalah dengan memperpendek atau membatasi tahapan upaya hukumnya. Dalam hal ini untuk mendapatkan putusan yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht*), para pihak tidak harus menempuh upaya hukum sampai pada tingkat Kasasi di Mahkamah Agung. Perlu desain ulang agar upaya hukum terakhir dalam sengketa pemilukada di tingkat kabupaten kota cukup sampai di PT TUN. Hal ini mengingat fakta selama ini pada umumnya perkara pemilukada di PTUN Makassar sudah diputus *inkracht* di PT TUN Makassar sebagaimana tergambar dalam Tabel 4 berikut:

Tabel 4. Penyelesaian Sengketa Pemilukada di PTUN Makassar

NO	TAHUN	JUMLAH PERKARA	TAHAPAN INKRACHT		
			PTUN	PT.TUN	KASASI
1	2009	5	1	3	1
2	2010	8		6	2
3	2011	3	1		2
4	2012	2	1	1	
TOTAL		18	3	10	5

Sumber Data: Dokumentasi Kepaniteraan PTUN Makassar tahun 2013

Data di atas menunjukkan dari total 27 perkara pemilu dan Pilkada yang ditangani oleh PTUN Makassar sepanjang tahun 2007-2012 ada 16 perkara (60%) perkara-perkara tersebut telah berkekuatan hukum tetap di PT.TUN Makassar. Sehingga menurut penulis, upaya hukum terakhir pada sengketa pilkada kabupaten/kota cukup sampai di tingkat Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Adapun sengketa pilkada yang muncul pada pelaksanaan pilkada Provinsi maka upaya hukum terakhirnya tetap sampai di tahapan Kasasi di Mahkamah Agung

d. Pengadilan Ad Hoc Pilkada

Salah satu desain struktur pelaksanaan pilkada yang dapat mendorong penegakan hukum administrasi pilkada yang efektif dan efisien adalah adanya Pengadilan khusus yang menangani, memutus dan menyelesaikan sengketa dan pelanggaran dalam pilkada. Secara filosofis keberadaan Pengadilan khusus pemilu dimaksudkan untuk memastikan proses pilkada berlangsung sesuai dengan prinsip-prinsip hukum dan keadilan pemilu. Sebagai kegiatan politik yang diatur dalam konstitusi dan berlangsung secara regular dan menjadi penentu dalam proses pergantian kepemimpinan bangsa, maka pemilu maupun pilkada harus mampu berlangsung secara fair, jujur dan berkeadilan.

Mengingat sifatnya yang urgen dan melibatkan seluruh warga yang memiliki hak pilih dan menggunakan anggaran negara yang berjumlah trilyunan, maka penyelenggaraan pemilu ataupun pilkada harus dapat diawasi agar berjalan secara transparan dan akuntabel. Salah satu aspek yang diperlukan dalam mencapai tujuan pemilu yang jujur dan berkeadilan adalah dengan adanya penegakan hukum yang

konsisten, tersistem dan terbuka. Dalam konteks pilkada, maka kehadiran Pengadilan ad hoc khusus Pilkada menjadi salah satu usaha untuk memastikan agar proses penegakan hukum yang berlangsung selama pilkada dapat terlaksana secara baik dan dapat memberikan nilai keadilan bagi pemilih dan penyelenggara pilkada.

Kehadiran Pengadilan ad hoc Pilkada memiliki landasan sosiologis mengingat pelaksanaan pilkada setiap tahun begitu massif. Bahkan menurut Jusuf Kalla dengan jumlah kabupaten kota di seluruh Indonesia sebanyak 456 daerah otonom serta 34 Provinsi, maka setiap 2 hari terdapat pemilihan di daerah. Frekuensi memilih ini adalah yang paling sering di seluruh dunia. Urgensi Pengadilan ad hoc khusus pilkada semakin penting apabila desain pelaksanaan pilkada secara serentak menjadi kebijakan resmi pemerintah dan DPR. Dengan pilkada serentak, maka potensi munculnya pelanggaran dan sengketa pilkada akan berlangsung secara sporadic dan massif. Sehingga diperlukan penanganan hukum secara cepat.

Pengadilan regular saat ini menurut penulis kurang mampu merespon dan menyelesaikan secara cepat sengketa dan pelanggaran pemilu yang terjadi. Pengadilan Umum untuk pelanggaran pidana dan Peratun untuk pelanggaran administrasi dalam pilkada belum banyak berkontribusi dalam mendorong penegakan hukum pemilu yang konsisten, terintegratif dan akuntabel.

Menurut penulis, beberapa kelemahan dengan model pengadilan saat ini adalah pertama, persoalan kecepatan dalam menyelesaikan dan memberikan kepastian hukum terhadap perkara pilkada yang sedang berlangsung. Seperti yang diurai di atas, proses penyelesaian sengketa pilkada saat ini memerlukan waktu yang cukup lama. Kedua, belum terintegrasinya proses penyelesaian hukum, yakni dalam

hal pelanggaran hukum pidana dan pelanggaran hukum administrasi. Pada setiap pelaksanaan pilkada, selalu muncul pelanggaran pidana seperti politik uang dan pelanggaran administrasi. Kedua pelanggaran tersebut belum dapat diselesaikan secara baik oleh mekanisme peradilan saat ini. Ketiga, persoalan kualitas hakim yang menangani sengketa pilkada. Diperlukan hakim-hakim yang memiliki kapasitas dan keahlian dalam bidang ilmu hukum dan politik, khususnya yang terkait dengan pemilu.

Menurut Koordinator Komite Pemilih Indonesia (TePI) Jerry Sumampow, Pengadilan Ad Hoc Pemilu/pilkada menjadi penting untuk menegakkan asas kepastian hukum dalam pemilu/pilkada¹⁷⁵. Jerry Sumampow mengemukakan 3 alasan urgensi Pengadilan Ad Hoc dalam pilkada. Pertama, Pengadilan ad hoc akan memberikan jaminan kepastian hukum pemilu/pilkada. Dengan adanya pengawasan secara ad hoc, maka semua persoalan hukum yang terjadi dalam pemilu/pilkada bisa tertangani atau ditangani secara lebih baik dan adil. Kedua, kualitas proses-proses pengadilan dalam kasus-kasus pemilu/pilkada akan lebih baik dan terjamin karena akan ditangani oleh orang-orang yang jauh lebih kompeten. Dengan demikian hasil pengadilan pemilu akan lebih baik dan berkualitas dibanding jika ditangani oleh Peratun, sebab hakim-hakim yang bertugas bisa dipastikan memahami persoalan yang akan diadili. Ketiga, Pengadilan ad hoc juga akan membuat waktu tahapan pemilu takan akan terganggu, sebab proses pengadilannya bisa dibuat lebih cepat dari proses pengadilan di Peratun.

Menurut Jerry Sumampow, dengan banyaknya pemilu yang berlangsung di setiap level pemerintahan, maka Pengadilan ad hoc pemilu/pilkada menjadi penting

¹⁷⁵ Sebagaimana wawancara tertulis dengan Jerry Sumampow pada tanggal 5 Juli 2013

untuk dihadirkan. Bahkan dalam pandangan Jerry Sumampow, kehadiran Pengadilan ad hoc tidak harus menunggu adanya kebijakan pemilu dan pilkada dilaksanakan secara serentak. Pengadilan ad hoc tersebut hanya bekerja dan menangani sengketa apabila dalam pemilu atau pilkada di suatu daerah terdapat sengketa yang harus diputus. Selama tidak ada sengketa, maka hakim yang bersidang di pengadilan ad hoc pemilu/pilkada dapat kembali bekerja dengan tugasnya masing-masing.

Namun pendapat berbeda dikemukakan oleh Koordinator Nasional Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR), M. Afifuddin¹⁷⁶ bahwa kehadiran Pengadilan ad hoc khusus Pemilu/Pilkada belum diperlukan kehadirannya saat ini. Menurutnya untuk mengefektifkan dan mengefisienkan proses penyelesaian sengketa pemilu dan pilkada cukup dengan memberdayakan atau melatih secara khusus hakim-hakim yang ada di Pengadilan Negeri (PN) atau Peratun. Sebagai perbandingan dalam konteks sengketa informasi publik, maka Komite Informasi Publik (KIP) bekerjasama dengan Mahkamah Agung melakukan berbagai training dan pelatihan bagi hakim untuk mengantisipasi adanya sengketa informasi, baik di PN maupun di Peratun.

Menurut penulis Pengadilan ad hoc pemilu/pilkada saat ini cukup penting mendesak mengingat adanya potensi hak asasi pemilih yang hilang akibat sengketa pemilu dan pilkada yang tidak diselesaikan secara baik dan mendapat kepastian hukum. Keberadaan Pengadilan ad hoc pemilu/pilkada memiliki formulasi yang sama dengan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor), baik dari segi filosofis, sosiologi dan teknis pelaksanaannya. Pengadilan ad hoc Tipikor hadir karena korupsi sudah

¹⁷⁶ Wawancara tertulis Penulis dengan Afif Afifuddin pada tanggal 8 Juli 2013

menjadi Kejahatan Luar Biasa (*Extradionary Crime*) yang penyelesaian hukumnya harus secara spesifik, tegas dan cepat. Secara teknis keberadaan Pengadilan ad hoc khusus pemilu/pilkada sama dengan Pengadilan khusus Tipikor yakni ditempatkan di setiap ibukota provinsi. Kewenangan Pengadilan ad hoc khusus pemilu/pilkada adalah memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara sengketa pemilu/pilkada baik perkara administrasi maupun perkara pidana.

3. Pelaksanaan Asas Peradilan yang Cepat, Sederhana Dan Biaya Ringan

Peradilan Tata Usaha Negara sebagai salah satu pelaksana unsur kekuasaan kehakiman memiliki kewajiban dalam melaksanakan asas-asas penyelenggaraan kekuasaan kehakiman. Dalam Undang-Undang Nomor 49 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman khususnya pada Bab II tentang asas Penyelenggaraan Kekuasaan Kehakiman Pasal 2 ayat 4 yang bunyi:

(4) Peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat, dan biaya ringan.

dan pasal 4 ayat 2 mengatur:

(2) Pengadilan membantu pencari keadilan dan berusaha mengatasi segala hambatan dan rintangan untuk dapat tercapainya peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan.

Penjelasan dari Pasal 2 ayat 4 tersebut yang dimaksud dengan “sederhana” adalah pemeriksaan dan penyelesaian perkara dilakukan dengan cara efisien dan efektif. Yang dimaksud dengan “biaya ringan” adalah biaya perkara yang dapat dijangkau oleh masyarakat. Namun demikian, asas sederhana, cepat, dan biaya ringan dalam pemeriksaan dan penyelesaian perkara di pengadilan tidak

mengesampingkan ketelitian dan kecermatan dalam mencari kebenaran dan keadilan¹⁷⁷

Dalam perkembangan kehidupan demokrasi seperti saat ini, tuntutan adanya pelayanan publik yang prima dan cepat termasuk halnya pelayanan dunia peradilan adalah menjadi sebuah keniscayaan. Pelayanan Publik yang cepat dan tidak bertele-tele menjadi salah satu indikator pelaksanaan pemerintahan yang baik. Dalam dunia peradilan, maka pemeriksaan dan penyelesaian perkara sudah saatnya juga berorientasi pada penyelesaian yang cepat, sederhana dan berbiaya ringan.

Namun pada kenyataannya, pelaksanaan asas cepat dan sederhana serta biaya ringan belum dapat dijalankan secara maksimal dalam pengujian sengketa penetapan pasangan calon dalam pemilukada. Sengketa penetapan pasangan calon dalam pemilukada masih bagian dari proses pelaksanaan pemilukada sehingga proses penyelesaian sengketa di Peratun semestinya berjalan cepat dan sederhana. Namun selama ini pengujian sengketa penetapan pasangan calon pemilukada di Peratun termasuk lambat, tidak efisien sehingga terkadang putusan Peratun tentang sengketa tersebut baru muncul ketika telah terdapat keadaan hukum baru. Seperti halnya putusan Peratun tentang penetapan pasangan calon baru berkekuatan hukum tetap setelah calon bupati/gubernur sudah terpilih secara definitif.

Asas peradilan yang cepat dan sederhana dalam penyelesaian sengketa penetapan pasangan calon menjadi penting untuk diimplementasikan agar proses hukum terhadap sengketa tersebut memiliki kekuatan hukum dalam waktu relative

¹⁷⁷ Penjelasan Pasal 2 ayat 4 Undang-Undang Nomor 49 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

cepat. Tanpa adanya kepastian hukum terhadap sengketa yang sedang berlangsung memiliki implikasi pada proses atau tahapan pemilukada yang sedang berlangsung.

Dalam penelitian ini, semua responden memiliki pandangan dan pokok pikiran yang sama terhadap solusi utama penyelesaian sengketa, yakni proses penyelesaian sengketa penetapan pasangan calon pemilukada harus berjalan secara cepat sehingga penyelesaian sengketa tersebut memiliki kepastian waktu dalam waktu yang tidak lama. Kecepatan penyelesaian sengketa yang cepat untuk memenuhi kepentingan masyarakat dalam proses pemilukada yang telah memiliki jadwal dan tahapan tertentu. Desain efisiensi waktu dalam konteks penempatan Bawaslu sebagai banding administrasi berbeda dengan model efisiensi waktu dengan menggunakan kerangka yang lama, yakni penyelesaian sengketa tanpa Bawaslu.

Dalam kerangka efisiensi penyelesaian waktu sengketa dengan skema posisi Bawaslu sebagai Banding Administrasi, maka pengaturan waktu tersebut dapat dicantumkan dalam Undang-Undang yang mengatur secara khusus ketentuan Pemilukada. Sementara efisiensi pengaturan waktu di luar desain Bawaslu sebagai Banding Administrasi sebagaimana dibahas pada bagian di atas dapat diatur langsung dalam Undang-Undang yang mengatur hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara, yakni revisi Pasal 55 UU. No. 5 Tahun 1986. Namun esensi atau substansi revisi pengaturan tersebut memiliki kesamaan, yakni mempercepat waktu penyelesaian sengketa pemilukada dengan menerapkan asas peradilan yang cepat, sederhana dan biaya ringan;

Bawaslu sebagai banding administrasi dapat mendorong percepatan penyelesaian sengketa dengan ketentuan bahwa Bawaslu harus memberikan

keputusan terhadap penyelesaian sengketa penetapan pasangan yang dilaporkan oleh Terlapor (Pasangan Calon) selama 7 hari kerja. Setelah Bawaslu mengeluarkan keputusan, maka para pihak diberi waktu 3 hari untuk mengajukan gugatan banding ke PT TUN apabila tidak menerima hasil pemeriksaan Bawaslu. Sementara PT TUN dalam memeriksa, memutus dan menyelesaikan gugatan penetapan pasangan calon dalam pilkada dalam jangka 14 hari kerja harus mengeluarkan putusannya. Apabila sengketa tersebut muncul dalam ranah pemilukada Bupati/Walikota, maka putusan tersebut bersifat Final dan mengikat. Apabila sengketa tersebut dalam ranah pemilukada Provinsi, maka pihak yang tidak menerima atas putusan PT TUN maka dapat mengajukan upaya hukum Kasasi ke Mahkamah Agung dan Mahkamah Agung dalam jangka 21 hari kerja harus memutus dan memberi kepastian hukum atas sengketa tersebut.

Dengan ketentuan waktu tersebut, maka apabila terjadi sengketa penetapan pasangan calon pemilukada Gubernur, maka waktu penyelesaian yang diperlukan maksimal 42 hari kerja atau Pemilukada Bupati/Walikota selama 21 hari kerja. Jumlah hari tersebut merupakan perubahan yang signifikan atau efisiensi dari jangka waktu penyelesaian pemilukada yang selama ini masih memberlakukan praktek hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara khususnya dalam Pasal 55 UU. 5 tahun 1986 dan proses penyelesaiannya dalam waktu yang cukup lama karena tenggang waktunya selama 90 hari.

Dalam konteks pelaksanaan hukum saat ini dimana belum terdapat revisi perubahan undang-undang, maka upaya yang dapat dilakukan oleh Hakim Peratun untuk menerapkan asas peradilan yang cepat dan sederhana adalah dengan

menerapkan sistem kalender peradilan (*Court Calender*) pada persidangan yang terkait dengan penetapan pasangan calon dalam pemilukada. Menurut Erick Sihombing, salah seorang Hakim PTUN Jayapura menyebutkan bahwa *Court Calender* adalah salah satu solusi untuk mempercepat persidangan sengketa penetapan pasangan calon. Adanya *Court Calender* yang ditetapkan sejak persidangan hari pertama dapat mengikat semua pihak yang berperkara agar konsisten dan wajib menghadiri setiap sidang yang telah diagendakan sehingga dapat terhindari dari waktu yang terbuang akibat salah satu pihak yang tidak datang pada setiap sidang.

Adanya *Court Calender* menjadi pilihan alternatif yang dapat digunakan saat ini untuk melaksanakan asas peradilan yang cepat dan sederhana dalam pengujian sengketa penetapan pasangan calon mengingat ketentuan hukum acara Peratun maupun Ketentuan hukum pemilukada tidak menunjuk secara khusus bahwa sengketa penetapan pasangan calon di Peratun harus dilaksanakan dengan pemeriksaan acara cepat, namun tetap menggunakan mekanisme pemeriksaan acara biasa. Menurut Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 06 tahun 1992 bahwa pemeriksaan acara biasa di pengadilan tingkat pertama harus selesai paling lambat 6 (enam) bulan terhitung sejak diterimanya perkara. SEMA nomor 6 tahun 1996 tersebut antara lain mengatur:

“Pada dasarnya jumlah Hakim baik di Pengadilan Negeri maupun di Pengadilan Tinggi sudah mencukupi kebutuhan untuk penyelesaian perkara-perkara yang diterima di Pengadilan yang bersangkutan, sehingga karenanya perkara-perkara di Pengadilan Negeri ataupun di Pengadilan Tinggi sudah dapat diselesaikan dalam waktu 6 (enam) bulan”

Rentang waktu penyelesaian perkara di Pengadilan Negeri tersebut kemudian diadopsi selama ini dalam praktek beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Substansi waktu 6 (enam) bulan tersebut kemudian dipertegas oleh Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 026/KMA/SKII/ 2012 tentang Standar Pelayanan Peradilan. Surat Keputusan ini diterbitkan Mahkamah Agung untuk merespon disahkannya Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dalam point II huruf A angka 5 diatur bahwa :

“Pengadilan wajib memutus dan termasuk melakukan pemberkasan (minutasi) perkara pada Pengadilan Tingkat Pertama dalam jangka waktu maksimal 6 (enam) bulan terhitung sejak perkara didaftarkan.”

Dalam SEMA Nomor 7 tahun 2010 tentang Pemilukada juga tidak ditemukan petunjuk bahwa pemeriksaan atas sengketa pemilukada dilaksanakan dengan acara cepat. Namun substansi dari SEMA nomor 7 tahun 2010 adalah pemeriksaan atas sengketa pemilukada dilakukan dengan pemeriksaan acara biasa namun dipercepat. Bunyi SEMA nomor 7 tahun 2010 antara lain:

“Pemeriksaan terhadap sengketanya oleh Pengadilan Tata Usaha Negaraagar dilakukan secara prioritas dengan mempercepat proses penyelesaian sengketanya.”

Artinya Mahkamah Agung tidak menghendaki adanya persidangan yang molor dan banyaknya waktu terbuang. Oleh karena itu pada prakteknya untuk mempercepat proses persidangan pada prakteknya beberapa pihak tidak menggunakan haknya untuk menyampaikan Replik atau Duplik di Persidangan mengingat adanya Replik tidak menjadi kewajiban bagi Penggugat sebagaimana Duplik juga tidak menjadi kewajiban bagi Tergugat.

Kecepatan waktu penyelesaian sengketa penetapan pasangan calon dalam pemilukada harus dipandang sebagai bagian upaya mewujudkan asas efesiensi,

efektifitas dan kepastian hukum. Selain itu sengketa pemilukada yang cepat selesai dapat membantu atau menghindari terjadinya potensi konflik yang berkepanjangan. Sebagaimana dikutip Titi Anggraini dkk¹⁷⁸ yang menyebut bahwa Internationa IDEA dalam memastikan terjaminnya prinsip-prinsip penegakan hukum Internasional mengajukan empat daftar periksa terhadap materi kerangka hukum yang akan mengatur penyelenggaraan pemilu berupa. (1) Apakah peraturan perundang-undangan pemilu mengatur mekanisme dan penyelesaian hukum yang efektif untuk keperluan penegakan hukum pemilu? (2) Apakah peraturan perundang-undangan secara jelas menyatakan siapa yang dapat mengajukan pengaduan pelanggaran atas peraturan perundang-undangan pemilu? (3) apakah juga dijelaskan proses untuk pengajuan pengaduan tersebut? apakah peraturan perundang-undangan Pemilu mengatur hak pengajuan banding atas keputusan lembaga penyelenggara pemilu ke pengadilan yang berwenang?(4) Apakah peraturan perundang-undangan Pemilu mengatur batas waktu pengajuan, pemeriksaan, dan penentuan penyelesaian hukum atas pengaduan.

Dengan demikian adanya ketentuan pembatasan waktu penyelesaian sengketa pemilukada merupakan bagian dari pelaksanaan asas peradilan yang cepat, sederhana dan biaya ringan. Implementasi asas peradilan cepat dan sederhana dalam penyelesaian sengketa pemilukada menjadi salah satu indikator indikator penegakan hukum administrasi dalam penetapan calon kepala daerah dalam pemilukada.

¹⁷⁸ Titi Anggraini dkk. Ibid.

B. Efektifitas Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Sengketa Penetapan Pasangan calon dalam Pemilihan Kepala Daerah

Pelaksanaan putusan sebuah perkara yang telah diputus *inkracht* oleh Pengadilan adalah akhir dalam proses penyelesaian sengketa di Pengadilan. Begitupun halnya dengan penyelesaian sengketa administrasi melalui Pengadilan Tata Usaha Negara. Pelaksanaan putusan oleh Pejabat Tata Usaha Negara adalah sebuah bukti hukum bahwa putusan Peratun telah dilaksanakan oleh Tergugat dalam hal ini pejabat Tata Usaha Negara.

Berbeda dengan pelaksanaan putusan dalam perkara pidana dan perdata yang eksekusi atau pelaksanaan putusannya berbentuk fisik yang nyata seperti pembongkaran, penyitaan, penjara dll. Namun eksekusi putusan dalam perkara administrasi adalah pelaksanaan sebuah kebijakan baru atau adanya perubahan kebijakan yang dilakukan oleh Pejabat Tata Usaha Negara akibat perintah Majelis Hakim di Peratun melalui putusan yang telah berkekuatan hukum tetap, final dan mengikat. Wujud dari perubahan kebijakan itu adalah dengan terbitnya sebuah Keputusan baru dari Pejabat Tata Usaha Negara tersebut untuk melaksanakan putusan akhir dari Peratun.

Namun pada prakteknya, eksekusi atau pelaksanaan putusan PERATUN selama ini belum berjalan secara efektif atau setidaknya-tidaknya sering diabaikan oleh Pejabat Tata Usaha Negara selaku eksekutor. Dalam praktik putusan PERATUN baru dipatuhi setelah ada paksaan-paksaan secara tidak langsung melalui

pemberitaan-pemberitaan di media massa (pers)¹⁷⁹. Selama ini normatifitas pelaksanaan putusan sesungguhnya telah diatur secara tegas dan sistematis dalam Undang-undang nomor 5 tahun 1986 khususnya Pasal 116 yang pelaksanaannya dilakukan secara berjenjang. Namun eksekusi yang lebih menyadarkan kepada Pejabat Tata Usaha Negara atau dengan peneguran secara berjenjang secara hirarki (*floating norm*) sebagaimana diatur dalam pasal 116 UU. Nomor tahun 1986 ternyata tidak cukup efektif dapat memaksa pejabat TUN untuk melaksanakan putusan Hakim Peratun¹⁸⁰

Salah satu ciri khas Peratun dibanding dengan Pengadilan Perdata di Peradilan Umum adalah dalam hal eksekusi putusan. Eksekusi putusan di Peratun tidak dikenal dengan model eksekusi putusan secara riil, namun eksekusi putusan dilaksanakan secara administratif, dalam hal ini sebagai Tergugat sekaligus Pejabat Tata Usaha Negara dibebani kewajiban untuk melaksanakan putusan yang sudah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*).

Dalam konteks kajian penegakan hukum administrasi dalam sengketa penetapan pasangan calon dalam Pemilu, salah aspek yang memiliki pengaruh dalam penyelesaian sengketa tersebut adalah dalam hal pelaksanaan putusan Peratun yang mengadili sengketa tersebut. Banyak putusan Peratun, baik yang bersifat Penetapan dalam hal penundaan maupun Putusan akhir yang sudah *Inkracht* tidak dilaksanakan oleh KPUD selaku Tergugat. Fatmawati Rachim, anggota KPUD

¹⁷⁹ Liontong Siahaan, *Prospek PTUN sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi di Indonesia; Studi tentang keberadaan PTUN selama Satu Dasawarsa 1991-2001* Disertasi, Universitas Indonesia Fakultas Hukum Pascasarjana, Jakarta, 2004. Hlm.291

¹⁸⁰ H. Supandi, *Hukum Peradilan Tata Usaha Negara (Kepatuhan Hukum Pejabat dalam Mentaati Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara)*. Pustaka Bangsa Press. Meda. Cetakan Pertama, 2011 hal. 3

Kabupaten Gowa menyatakan bahwa Peratun harus diposisikan sebagai subsistem dalam hal pelaksanaan pemilukada karena bertugas menyelesaikan sengketa administrasi. Namun pada prakteknya keberadaan Peratun dalam pemilukada masih kurang diperhitungkan hal ini terlihat dari beberapa putusan Peratun yang diabaikan oleh KPUD.

Pada kasus perkara No. 51 tahun 2010 di Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar yang menempatkan KPUD Toraja Utara sebagai Tergugat, PTUN Makassar mengeluarkan Penetapan tentang Penundaan tahapan Pemilukada untuk menghindari kerugian Penggugat dan tahapan tidak terlanjur berjalan. Namun pada saat itu pihak KPUD Toraja Utara bergeming dan tidak melaksanakan Penetapan tersebut. Menurut Aloysius, salah anggota KPUD Toraja Utara, sikap menolak melaksanakan Penetapan tersebut diambil dalam Pleno Ketua dan Anggota KPUD Toraja Utara dengan alasan KPUD sudah benar dalam mengeluarkan keputusan Penetapan Pasangan Calon Toraja Utara yang tidak mengakomodir Penggugat.

Alasan yang hampir sama dikemukakan oleh Agus, Ketua KPUD Lombok Tengah. Menurut Agus, pihak KPUD Lombok Tengah tidak melaksanakan putusan PTUN Mataram Nomor: 31/G/2010/PTUN.Mtr yang sudah *inkracht* di tingkat kasasi karena memang secara hukum menurut KPUD Lombok Tengah Penggugat tidak bisa diakomodir karena Partai Politik (PKPB) sejak awal sudah mengalihkan dukungan ke pasangan lain. Selain itu menurut Agus, putusan *Inkracht* dari Mahkamah Agung baru diputus jauh hari setelah pilkada, yakni 2 tahun setelah terpilihnya pasangan pemenang. Jadi menurut Agus, pihak KPUD tidak bisa mengeksekusi putusan tersebut karena berimplikasi pada pelaksanaan pemilukada ulang.

Namun dalam perkara lainnya yang diputus oleh PTUN Mataram yakni nomor 14/G/2010 PTUN.Mtrm akibat adanya SK yang diterbitkan oleh KPUD Lombok Tengah tentang penetapan pasangan calon dalam pemilu pada 2010. Keputusan KPUD tersebut meloloskan pasangan .Moh. Suhaili, FT – Drs.H.L. Normal Suzana yang diduga melanggar syarat administrasi pencalonan. Pasangan tersebut memenangkan pemilu pada 2010 dan terpilih sebagai Bupati dan wakil Bupati Lombok Tengah, namun pasangan lainnya menggugat pencalonannya ke PTUN Mataram. Pada perkembangannya PTUN Mataram memutuskan bahwa mengabulkan gugatan Penggugat untuk mendiskualifikasi pasangan H.Moh. Suhaili, FT – Drs.H.L. Normal Suzana sebagai calon pasangan resmi.

Pada tahun 2012 akhirnya KPUD Lombok melaksanakan putusan PTUN Mataram tersebut dengan menerbitkan SK baru yang intinya mendiskualifikasi pasangan H.Moh. Suhaili, FT – Drs.H.L. Normal Suzana. Menurut Agus, pihak KPUD Lombok Tengah sudah melaksanakan putusan PTUN Mataram, namun permasalahan konkretisasi akibat munculnya SK KPUD yang baru merupakan bukan kewenangan KPUD Lombok Tengah, melainkan pihak kementerian dalam negeri. Konkretisasi SK KPUD Lombok Tengah yang baru tersebut adalah pemilu ulang, tidak sekedar pencoblosan ulang.

Beberapa contoh kasus di atas menunjukkan bahwa salah satu faktor bagi KPUD sebagai Tergugat dalam melaksanakan putusan Peratun pada kasus sengketa Penetapan pasangan calon adalah akibat lamanya proses penyelesaian sengketa di Peratun. Agus menyatakan bahwa salah satu alasan KPUD Lombok Tengah tidak melaksanakan putusan PTUN Mataram adalah karena putusan tersebut berkekuatan

hukum tetap ketika tahapan pemilukada sudah selesai, sehingga mustahil untuk dilaksanakan. Dalam mengeksekusi putusan PTUN Mataram Nomor: 31/G/2010/PTUN.Mtr, secara prinsip KPUD Lombok Tengah menolak melaksanakan putusan setelah mendapatkan arahan dan petunjuk dari KPU Pusat. Petunjuk KPU Pusat tersebut antara lain; Pertama, Hukum atau putusan harus memiliki nilai kemanfaatan, Kedua, Pemilukada tidak mungkin diulang, Ketiga bahwa tidak ada dalam ketentuan UU. 32 tahun 2004 yang memberikan celah yuridis bahwa pilkada ulang dapat dilakukan setelah pemilu selesai.

Petunjuk atau arahan KPU Pusat untuk KPUD Lombok Tengah dalam menyikapi putusan PTUN Mataram tersebut merepresentasikan sikap KPUD yang selama ini menolak melaksanakan putusan Peratun dalam penetapan pasangan calon pemilukada. Penelitian ini kemudian menunjukkan bahwa putusan Peratun tentang Sengketa Penetapan Pasangan Calon dalam Pemilukada baik yang *inkracht* di tingkat Pertama, maupun di tingkat banding atau kasasi tidak efektif dalam menyelesaikan sengketa tersebut. Definisi penyelesaian sengketa dalam hal ini ketika putusan Peratun yang telah *inkracht* tersebut dapat dilaksanakan oleh KPUD sebagai Tergugat dan sekaligus eksekutor. Pelaksanaan putusan Peratun adalah dalam bentuk menerbitkan kembali SK KPUD yang baru yang mengakomodir Penggugat sebagai pasangan resmi. KPUD selalu berdalil bahwa putusan Peratun tersebut tidak dapat dilaksanakan dengan berbagai alasan seperti persoalan waktu pelaksanaan pemilukada yang sudah lewat dan tidak adanya ketentuan yang mengatur pemilukada ulang.

Sikap KPUD yang tidak melaksanakan atau menolak mengeksekusi putusan Peratun tersebut yang kemudian memposisikan putusan Peratun dalam sengketa Pemilukada menjadi tidak efektif. Erick Sihombing, Hakim PTUN Jayapura menuturkan bahwa dari 20 perkara pemilukada sepanjang tahun 2010 sampai dengan 2013 yang ditanganinya, hanya sekitar 5 perkara yang dilaksanakan oleh KPUD selaku Tergugat¹⁸¹. Hal ini menurut Erick Sihombing menunjukkan bahwa Putusan Peratun dalam sengketa Pemilukada tidak efektif dalam menyelesaikan sengketa administrasi dalam rangka melindungi kepentingan Penggugat.

Secara umum, pelaksanaan putusan Peratun yang telah berkekuatan hukum tetap masih sering diabaikan oleh Tergugat. Dalam laporan tahun Mahkamah Agung tahun 2012 disebutkan bahwa sekitar 80%¹⁸² putusan peratun yang telah *Inkracht* tidak dilaksanakan oleh Pejabat Tata Usaha Negara selaku Tergugat. Secara khusus data perkara di PTUN Makassar periode 2009 hingga 2012, sebagaimana yang ditunjukkan dalam tabel 3 di atas bahwa sebanyak 18 Perkara yang terkait dengan Pemilu dan politik dan 4 di antaranya adalah perkara yang terkait dengan sengketa penetapan pasangan calon. Amar putusan hakim terhadap seluruh perkara sengketa penetapan pasangan calon tersebut adalah mengabulkan gugatan penggugat, artinya memerintahkan KPUD menerbitkan SK penetapan baru

Namun pada kenyataannya seluruh perkara (empat perkara) yang terkait dengan sengketa penetapan pasangan tersebut tidak ada yang dipatuhi oleh KPUD.

¹⁸¹ Wawancara dengan Erick Sihombing pada tanggal 12 April 2013

¹⁸² Laporan Tahunan Mahkamah Agung 2012 sebagaimana disampaikan Disiplin Manao (Hakim Tinggi PTUN Medan) sebagai Narasumber dalam Pelatihan Hakim Berkelanjutan , Bogor 8-14 April 2013 di Megamendung

Data ketidakpatuhan KPU terhadap putusan Peratun yang terkait dengan sengketa penetapan pasangan juga penulis dapat pada pada perkara lain di PTUN Mataram, yakni perkara dengan nomor putusan PTUN Mataram Nomor 31/G/2010/PTUN.MTR jo putusan PTTUN Surabaya Nomor 180/B/2010/PT.TUN.SBY tergugat dalam hal ini KPUD Lombok Tengah tidak melaksanakan putusan PTUN Mataram yakni menerbitkan SK Penetapan Pasangan yang baru yang mengikutsertakan nama penggugat sebagai calon bupati Lombok Tengah. Pada perkara lain di PTUN Kupang, dengan nomor perkara 14/g/2010/ptun-kpg, KPUD Kabupaten Timur Tengah Utara juga tidak melaksanakan putusan PTUN Kupang yang memerintahkan untuk menerbitkan SK Penetapan untuk mengganti SK Penetapan yang sudah dibatalkan oleh PTUN Kupang serta Putusan PTUN Jayapura Nomor perkara 16/G.TUN/2012/PTUN.JPR.

Meskipun secara nasional Penulis belum meneliti data secara keseluruhan atas seluruh perkara sengketa penetapan pasangan calon yang tidak dipatuhi oleh KPUD, namun menurut penulis fakta yang terjadi pada beberapa perkara di PTUN Makassar, PTUN Mataram, PTUN Kupang dan PTUN Jayapura sebagaimana disebut di atas menunjukkan bahwa putusan Peratun dalam sengketa penetapan pasangan calon pemilukada tidak efektif karena putusan tersebut tidak dipatuhi oleh KPUD.

Sebagai bagian dari produk hukum publik, maka pelaksanaan putusan pengadilan tata Usaha Negara juga mengikat pada publik, tidak hanya dengan para pihak yang bersengketa. Daya ikat putusan tersebut akan efektif berlaku apabila putusan Peratun dilaksanakan atau dieksekusi. Artinya selama putusan Peratun tidak

dilaksanakan atau tidak dieksekusi oleh Tergugat, maka selama itu pula putusan Peratun tidak efektif. Oleh karena itu diperlukan upaya-upaya untuk mendorong agar Tergugat atau KPUD segera dan mau melaksanakan putusan Peratun terhadap sengketa penetapan pasangan calon dalam pilukada. Menurut penulis, ada beberapa indikator yang dapat mendorong efektivitas pelaksanaan putusan Peratun yang telah berkekuatan hukum tetap dalam konteks sengketa penetapan pasangan calon.

1. Kewenangan eksekutorial Peratun

Salah satu faktor yang menyebabkan ketidakefektifan putusan Peratun dalam sengketa penetapan pasangan calon pada Pilukada adalah karena lambatnya eksekusi putusan Peratun, baik yang bersifat Penetapan Penundaan maupun putusan akhir yang telah *inkracht*. Sebagian besar responden dari kalangan KPUD dan kandidat (Penggugat) dalam penelitian ini menyampaikan bahwa faktor lambatnya putusan Peratun memiliki kekuatan hukum tetap dan mengikat yang menjadikan KPUD tidak bisa melaksanakan putusan Peratun. Artinya efektivitas terhadap pelaksanaan putusan Peratun terkait dengan jangka waktu penyelesaian sengketa hukum yang berkekuatan hukum tetap. Semakin cepat putusan Peratun memiliki kekuatan hukum tetap, maka semakin mempermudah KPUD dalam melaksanakan putusan Peratun. Indikator penyelesaian sengketa yang cepat dalam konteks ini adalah bahwa keseluruhan tahapan penyelesaian sengketa penetapan pasangan pilukada sudah selesai dan telah berkekuatan hukum tetap selama tahapan Pilukada belum selesai.

Menurut Penulis, kecepatan eksekusi putusan Peratun dalam perkara pemilukada sangat bergantung pada keinginan dan sikap kepatuhan KPUD dalam melaksanakan putusan Peratun. Ketergantungan terhadap sikap KPUD dalam mengeksekusi putusan Peratun yang menyebabkan pelaksanaan putusan Peratun menjadi tidak efektif. Pada umumnya KPUD yang memiliki kewenangan melaksanakan/mengeksekusi putusan Peratun tidak patuh dan tidak mau melaksanakan putusan tersebut sampai akhirnya pelaksanaan Pemilukada sudah berakhir. Untuk mengakhiri pola ketergantungan terhadap kemauan atau kehendak Tergugat tersebut, maka sudah saatnya Peratun diberikan kewenangan sendiri untuk mengeksekusi putusannya sendiri.

Salah satu yang menyebabkan lemahnya pelaksanaan putusan Peratun adalah karena tidak terdapatnya lembaga eksekutorial dan kekuatan memaksa dalam pelaksanaan putusan Peratun sehingga pelaksanaan putusan Peratun tergantung dari kesadaran dan inisiatif dari pejabat TUN. Dengan peneguran dan pengawasan sistem hirarki seperti diatur dalam UU No. 5 tahun 1986 terbukti tidak efektif dalam pelaksanaan putusan Peratun

Menurut Paulus.E.Lotulung, hambatan pelaksanaan putusan Peratun juga disebabkan oleh beberapa faktor, Pertama terkait dengan asas-asas hukum. Kesulitan eksekusi juga tidak terlepas dari pengarus prinsip pelaksanaan eksekusi yang dianut secara universal oleh berbagai negara, di mana pencabutan atau perubahan suatu keputusan hanya dapat dilakukan oleh pejabat itu sendiri (*asas contrarius actus*).¹⁸³ Berdasarkan asas ini tidak ada pihak lain atau pejabat lain yang berwenang melakukan

¹⁸³ Paulus Effendi Lotulung, *Lintasan Sejarah dan Gerak Dinamika Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN)*. Salemba Humanika. Jakarta .2013. hlm.78-79

pencabutan kecuali pejabat itu sendiri. Faktor kedua, Paulus E.Lotulung mengutip pendapat Yos Johan Utama, bahwa secara teoritis sistem eksekusi dengan cara hierarki juga dihambat oleh berlakunya asas *rech-matigheid van bestuur* (RVB). Asas ini menghendaki untuk tidak member kesempatan dan hak kepada atasan untuk menerbitkan keputusan yang menjadi wewenang bawahannya.¹⁸⁴

Kewenangan perintah eksekusi putusan Peratun oleh Peratun sendiri diberikan apabila pada waktu tertentu setelah diperintahkan oleh Ketua PTUN, Tergugat dalam hal ini KPUD tidak melaksanakan putusan tersebut. Berbeda dengan pola pelaksanaan putusan di Pengadilan Umum (Negeri) yang memiliki Juru Sita sebagai lembaga eksekutorial, pola pelaksanaan Putusan di Peratun tidak memiliki lembaga yang memiliki kewenangan mengeksekusi putusan PERATUN yang telah inkraacht. Meskipun dalam Undang-Undang Nomor no 9 tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara diatur juga adanya Juru Sita, dalam Undang-Undang tersebut tidak dijelaskan secara spesifik tentang tugas dan kewenangan Juru Sita. Namun pada prakteknya, Juru Sita di Peratun hanya melaksanakan tugas administrasi persuratan dan pengamanan sidang, bukan dalam rangka mengeksekusi Putusan Peratun.

Menurut Penulis khusus dalam sengketa penetapan pasangan calon dalam pemilukada, maka kewenangan eksekutorial Peratun menjadi urgen untuk mempercepat penyelesaian sengketa pemilukada. Kewenangan eksekutorial yang dimiliki Peratun dalam sengketa pemilukada disebabkan oleh 2 hal, Pertama, sengketa pemilukada memerlukan waktu penyelesaian yang cepat dan singkat mengingat

¹⁸⁴ Paulus.E.Lotulung. Ibid

pemilukada adalah peristiwa politik yang memerlukan kepastian hukum yang cepat. Apabila KPUD/Tergugat menunda atau menolak mengeksekusi putusan Peratun, maka hal tersebut memicu ketidakpastian hukum sengketa pilkada. Kedua, dalam kondisi kesadaran dan ketaatan hukum pejabat tata usaha negara dalam hal ini KPUD masih cukup rendah dalam mentaati putusan atau hukum, maka untuk menyelamatkan kewibawaan Peradilan, maka sudah selayaknya Peratun diberi kewenangan eksekutorial terhadap putusan yang tidak dieksekusi oleh Pejabat TUN yang berwenang. Adanya kewenangan eksekutorial yang dimiliki oleh Peratun dapat mengefektifkan pelaksanaan putusan Peratun yang telah *inkracht* mengingat Peratun dapat segera melaksanakan putusan tersebut sehingga dapat mempercepat adanya kepastian hukum terhadap proses tahapan pelaksanaan pemilukada. Kewenangan eksekutorial yang dimiliki Peratun bertujuan untuk meningkatkan penghargaan pemerintah terhadap hukum. Selain itu putusan-putusan Peratun diharapkan lebih berdaya guna, sehingga tidak ada alasan untuk menjalankan atau memaksa.

Secara teknis, kewenangan eksekutorial Peratun dalam sengketa penetapan pasangan calon digunakan oleh Ketua PTUN apabila dalam jangka 7 hari setelah putusan dinyatakan berkekuatan hukum namun KPUD tidak melaksanakan atau mengeksekusi putusan Peratun tersebut. Kewenangan eksekusi oleh Ketua PTUN berupa penerbitan Surat Keputusan tentang Penetapan Pasangan Baru atau Pencoretan nama Pasangan tertentu sebagaimana dalam amar putusan yang telah *Inkracht*.

2. Sistem Pengawasan dan Sanksi

Secara normatif Pasal 116 Undang-Undang nomor 5 tahun 1986 Peradilan Tata Usaha Negara dan perubahannya yakni Undang-Undang No 9 tahun 2004 dan Undang-Undang No 51 tahun 2009 menekankan pada pola pengawasan pelaksanaan eksekusi putusan Peratun secara hierarki. Yakni pengawasan yang dilakukan oleh atasan pejabat yang berwenang sampai dengan atasan tertinggi eksekutif yakni Presiden. Bahkan Pengawasan juga melibatkan pihak luar dalam hal media massa. Namun pola pengawasan selama ini juga belum efektif untuk mendorong agar pejabat tata usaha negara segera mengeksekusi putusan Peratun yang telah berkekuatan hukum tetap. Oleh karena itu menurut Penulis, pengawasan hierarki yang selama ini sudah diatur dalam Pasal 116 harus dilengkapi dengan sistem sanksi, baik sanksi Administratif maupun sanksi Pidana.

a. Sanksi Administratif.

Proses sengketa penetapan pasangan calon dalam pemilukada merupakan sengketa administrasi karena melibatkan KPUD selaku Pejabat Tata Usaha Negara dan obyek yang menjadi sengketa adalah produk administratif KPUD berupa Surat Keputusan KPUD tentang penetapan pasangan calon pemilukada. Tindakan KPUD dalam menerbitkan SK penetapan pasangan calon pemilukada adalah tindakan administratif. Lembaga peradilan yang memiliki wewenang mengadilinya adalah Peradilan Administrasi.

Secara teoritis Peratun sebagai Peradilan Administrasi dalam memutus sengketa administrasi memiliki beberapa ragam jenis putusan. Menurut sifatnya putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dapat berupa putusan Deklaratoir, Konstitutif

dan Comdenatoir¹⁸⁵. Putusan yang bersifat deklaratoir yaitu yang bersifat menerangkan saja. Putusan konstitutif yaitu yang bersifat meniadakan atau menimbulkan keadaan hukum yang baru dan putusan condemnatoir yaitu bersifat penghukuman atau berisi kewajiban untuk melakukan tindakan tertentu terhadap yang kalah. Sedangkan menurut isi putusan berdasarkan ketentuan Pasal 97 ayat (7) UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dapat berupa : Gugatan ditolak, Gugatan dikabulkan, Gugatan tidak diterima dan Gugatan gugur.

Sifat Putusan Peratun dalam sengketa penetapan pasangan calon kepala adalah putusan yang bersifat Condemnatoir. Putusan bersifat condemnatoir, yaitu putusan yang sifatnya memberikan beban atau kewajiban untuk melakukan tindakan tertentu kepada Badan/Pejabat Tata Usaha Negara seperti, Kewajiban mencabut Keputusan Tata Usaha Negara yang dinyatakan batal/tidak sah, Kewajiban menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara badan/pengganti, Kewajiban mencabut dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru, Kewajiban membayar ganti rugi, Kewajiban melaksanakan rehabilitasi dalam sengketa kepegawaian.

Dalam sengketa penetapan pasangan calon putusan Peratun adalah memerintahkan KPU untuk mencabut SK Penetapan Pasangan Calon sekaligus memerintahkan KPUD untuk menerbitkan SK Penetapan baru yang mengakomodir Penggugat. Karena sifat putusannya Condemntoir yang mewajibkan untuk melaksanakan isi putusan, maka tidak ada jalan lain bagi KPUD untuk tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dalam amar putusan. Persoalan yang sering muncul adalah sikap Tergugat dalam hal ini KPUD yang tidak mau melaksanakan

¹⁸⁵ Marbun SF, Peradilan Administrasi...Op.Cit.hlm. 354

putusan Peratun yang telah memerintahkan KPU untuk melaksanakan tindakan administratif berupa penerbitan SK baru yang secara substansi memerintahkan mengakomodir kepentingan Penggugat.

Menurut Erick Sihombing (Hakim PTUN Jayapura), sikap Ketua dan anggota KPU yang tidak bersedia melaksanakan putusan Peratun yang telah berkekuatan hukum tetap, semestinya mendapat hukuman sanksi administratif, berupa pemecatan dari jabatan mereka sebagai anggota KPUD. Pendapat yang sama disampaikan oleh Andi Maddusila (Mantan Calon Bupati Gowa) yang menyampaikan bahwa KPUD sangat rentan dengan intervensi kepentingan politik, sehingga sering tidak bertindak independen termasuk ketika tidak bersedia mematuhi putusan Peratun. Dengan tindakan KPUD tersebut, menurut Maddusila sebaiknya anggota mendapat sanksi pemecatan dari jabatannya.

Dalam teori hukum administrasi sebagaimana dibahas pada Bab Tinjauan Pustaka di atas, penolakan KPUD dalam melaksanakan putusan Peratun adalah bentuk tindakan ketidakpatuhan hukum administrasi. Sanksi Administratif menjadi salah satu bentuk pertanggungjawaban bagi KPUD yang tidak mematuhi putusan Pengadilan. Sanksi administrasi adalah sanksi yang muncul dari hubungan antara pemerintah dan warga negara dan yang dilaksanakan tanpa perantaram pihak ketiga, yaitu tanpa perantara kekuasaan peradilan, tetapi dapat secara langsung dilaksanakan oleh sendiri. Ketidakpatuhan Pejabat Tata Usaha Negara terhadap putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap juga dapat dibebankan sanksi administratif. Salah satu jenis sanksi administratif yang tepat bagi pejabat tata usaha negara yang menolak melaksanakan putusan Pengadilan adalah Sanksi Reparatoir.

Sanksi Reparatoir diartikan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula atau menempatkan pada situasi yang sesuai dengan hukum (*legale situatie*), dengan kata lain, mengembalikan pada keadaan semula sebelum terjadinya pelanggaran. Contoh sanksi Reparatoir adalah paksaan pemerintahan (*bestuursdwang*) dan pengenaan uang paksa (*dwangsom*). Sanksi Reparatoir pada umumnya dikenakan pada pelanggaran norma hukum administrasi negara secara umum. Sanksi Reparatoir ini yang sering membedakan karakter sanksi hukum administrasi dengan sanksi pidana.

Dalam konteks pelaksanaan putusan Peratun oleh KPUD dalam sengketa Pemilukada, maka model sanksi Reparatoir yang efektif adalah pemberhentian anggota KPUD sebagai komisioner KPUD. Mekanisme sanksi administratif bagi anggota KPUD yang melanggar aturan penyelenggara pemilu sebenarnya sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 sebagaimana telah diubah dengan UU. 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Dalam Pasal 27 ayat 1 Undang-Undang tersebut dijelaskan bahwa:

- (1) Anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota berhenti antarwaktu karena:
 - a. meninggal dunia;
 - b. mengundurkan diri; atau
 - c. diberhentikan.
- (2) Diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c apabila:
 - a. tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota;
 - b. melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau kode etik;
 - c. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan secara berturut-turut selama 3 (tiga) bulan atau berhalangan tetap.
 - d. dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;

- e. dijatuhi pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana Pemilu.
- f. tidak menghadiri rapat pleno yang menjadi tugas dan kewajibannya selama 3 (tiga) kali berturut turut tanpa alasan yang jelas; atau
- g. melakukan perbuatan yang terbukti menghambat KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dalam mengambil keputusan dan penetapan sebagaimana ketentuan peraturan perundangundangan¹⁸⁶.

Menurut penulis, ketidakpatuhan KPUD dalam melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dapat dikategorikan sebagai perbuatan atau tindakan yang melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau kode etik. Hal ini mengingat bahwa putusan Pengadilan adalah sebuah hukum dan salah satu kewajiban dari anggota KPUD adalah taat dan patuh kepada ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Menurut UU No 22 tahun 2007 pemberhentian anggota KPUD karena alasan melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau kode etik dilakukan setelah diperiksa oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 28 ayat 1, 2 dan 3

Pasal 28

(1) Pemberhentian anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota yang telah memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (2) huruf a, huruf b, huruf c, huruf f, dan/atau huruf g didahului dengan verifikasi oleh DKPP atas:

- a. pengaduan secara tertulis dari Penyelenggara Pemilu, peserta Pemilu, tim kampanye, masyarakat, dan pemilih; dan/atau
- b. rekomendasi dari DPR.

(2) Dalam proses pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota harus diberi kesempatan untuk membela diri di hadapan DKPP. (3) Dalam hal rapat pleno DKPP memutuskan pemberhentian anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), anggota yang bersangkutan diberhentikan sementara sebagai anggota KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota sampai dengan diterbitkannya keputusan pemberhentian.

¹⁸⁶ Lihat UU. Nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu

Secara substansi mekanisme pemberhentian yang dimaksud dalam Pasal 28 tersebut adalah karena adanya pelanggaran administratif dan pelanggaran kode etik. Pada perkembangannya kondisi faktual sejak berdirinya DKPP, banyak anggota KPUD diberhentikan oleh DKPP atas dugaan pelanggaran kode etik dalam melaksanakan urusan-urusan administrasi pemilukada, termasuk dalam hal penerbitan SK KPU dalam penetapan pasangan calon dalam pemilukada. Dalam kasus Pemilukada Sulawesi Tenggara, seluruh komisioner KPUD Provinsi Sulawesi Tenggara dipecat oleh DKPP karena dianggap melanggar kode etik dalam penerbitan SK Penetapan pasangan calon Gubernur Sulawesi Tenggara periode 2012-2016.

Menurut penulis ketentuan UU. Nomor 15 tahun 2011 dapat dijadikan instrument yang efektif untuk pelaksanaan sanksi reparatoir yakni berupa sanksi pemberhentian kepada anggota KPUD yang tidak melaksanakan putusan pengadilan. Sampai saat ini belum ditemukan data bahwa DKPP telah memberhentikan anggota KPUD karena tidak melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Meskipun demikian, tetap terbuka kemungkinan anggota KPUD yang tidak patuh terhadap putusan Pengadilan dapat dilaporkan kepada DKPP. Putusan DKPP dapat mendorong efektifitas pelaksanaan putusan Peratun dalam sengketa pemilukada dengan memberikan sanksi pemberhentian terhadap KPUD yang menolak melaksanakan putusan Peratun.

Untuk mempermudah pelaksanaan UU. Nomor 15 tahun 2011 yang mengatur soal proses pemberhentian anggota KPUD, maka prosedur pemberhentian oleh DKPP harus diselaraskan dengan pelaksanaan Pasal 116 Undang-Undang nomor 51 tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang mengatur soal eksekusi putusan

Peratun. Seperti yang penulis usulkan di atas, bahwa konsekuensi perubahan Pasal 116 ayat 3 tersebut adalah KPUD harus segera menerbitkan SK baru apabila putusan Peratun telah berkekuatan hukum tetap tanpa menunggu 90 hari setelah terbitnya putusan. Dikaitkan dengan kewenangan DKPP dalam melaksanakan sanksi reparatoir, maka apabila KPUD tidak segera melaksanakan kewajibannya melaksanakan putusan Peratun, maka Bawaslu atau Masyarakat yang dirugikan dapat melaporkan tindakan KPUD tersebut ke DKPP untuk diberhentikan sebagai anggota KPUD.

Menurut penulis, apabila substansi laporan Bawaslu atau Masyarakat ke DKPP terkait dengan ketidakpatuhan KPUD dalam melaksanakan putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, maka posisi DKPP dalam mengambil Keputusan Pemberhentian anggota KPU lebih bersifat hanya bersifat prosedur semata. DKPP tidak dalam posisi menilai alasan-alasan tidak dilaksanakannya putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap karena secara hukum perintah putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap wajib dilaksanakan.

Diharapkan dengan adanya institusi DKPP dalam penyelenggaraan pemilu, mekanisme pelaksanaan sanksi reparatoir berupa pemberhentian KPUD dari jabatannya sebagai komisioner lebih cepat dan efektif. Pemberian sanksi administratif bagi anggota KPUD yang tidak melaksanakan putusan Peratun adalah salah satu cara mendorong efektivitas pelaksanaan putusan PERATUN dalam sengketa pilukada.

3. Budaya Hukum Pejabat Tata usaha Negara (KPU)

Menurut Lawrence Friedman, budaya hukum (*legal culture*) didefinisikan sebagai sejumlah gagasan, nilai, harapan dan sikap terhadap hukum dan institusi hukum yang sebagian bersifat publik atau beberapa bagian berada di wilayah publik.

Sedangkan Satjpto Rahardjo memasukkan variabel unsur lingkungan yang meliputi pribadi warga negara dan sosial dalam penegakan hukum. Menurut Penulis, selain faktor substansi perundang-undangan yang belum maksimal dalam mengatur tentang eksekusi putusan Peratun, maka faktor budaya hukum atau cara pandang masyarakat termasuk pejabat tata usaha negara terhadap hukum cukup banyak mempengaruhi rendahnya kepatuhan terhadap putusan Peratun. Budaya hukum dalam konteks ini dapat juga dipahami sebagai sikap menghargai dan mematuhi hukum yang telah diputus melalui Peradilan. Budaya hukum tidak saja melekat dan penting bagi masyarakat, namun juga bagi penyelenggara pemilukada.

Faktor Budaya Hukum juga menentukan dalam pelaksanaan putusan Peratun. Dari suatu penelitian yang pernah dilakukan Supandi pada tahun 2005 dengan sampel PTUN Medan sebagai objek penelitiannya, bahwa putusan Peratun yang dilaksanakan oleh Tergugat di wilayah hukum itu hanya sekitar 30%¹⁸⁷. Menurutnya kualitas sadar hukum aparatur negara masih rendah. Supandi mengusulkan agar pemerintah langsung memecat pejabat yang tidak patuh hukum. Menurutnya pembiaran akan memperburuk lembaga peradilan. Menurut Supandi yang salah bukan pengadilan dan bukan undang-undangnya. Tapi yang salah adalah kualitas budaya hukum aparatur negara kita yang sangat memprihatinkan. Oleh karena itu kedepan kita membutuhkan hukum yang kita cita-citakan. Supaya dalam rancangan undang-undang administrasi pemerintahan kita harus dicantumkan, pejabat yang tidak melaksanakan putusan pengadilan dikualifisir melawan perintah jabatannya

¹⁸⁷ Supandi, Disertasi pada Program Pasca sarjana Universitas Sumatera Utara, 2005

Faktor kurangnya budaya hukum merupakan fenomena yang muncul di kalangan KPUD ketika tidak bersedia melaksanakan putusan Peratun yang terkait dengan penetapan pasangan calon. Secara teoritis sikap KPU yang tidak mau melaksanakan putusan Peratun dapat dijelaskan oleh teori Donald Black tentang beberapa faktor yang mempengaruhi perilaku hukum. Beberapa faktor yang melatarbelakangi perilaku hukum seseorang atau kelompok adalah faktor stratifikasi dan pengendalian sosial. Menurut Black, stratifikasi atau level atau derajat sosial seseorang dapat mempengaruhi dorongan dalam berbuat hukum, termasuk dalam hal menolak atau melaksanakan hukum. Faktor pengendalian sosial atau setting social juga memiliki pengaruh terhadap tindakan hukum seseorang atau kelompok.

Dalam hal ini KPUD dalam menetapkan pasangan memiliki posisi atau derajat KPUD yang secara normatif sejak awal tidak bisa diintervensi oleh pihak manapun, termasuk KPU Pusat sebagai atasan. Menurut mantan Ketua KPUD Lombok Barat, Tuan Guru Hasanain bahwa posisi KPU Daerah sesungguhnya bersifat *super body* dan tidak tersentuh karena tidak bisa dipengaruhi dan didesak oleh kekuatan apapun, termasuk KPU Pusat.¹⁸⁸ Namun di sisi lain menurut penulis dengan posisi kelas atau stratifikasi yang seperti itu, KPUD gampang bermain mata atau tidak netral dalam menentukan sikap karena lemahnya kontrol dan pengawasan dari pusat. Dalam konteks budaya hukum, maka diperlukan kesadaran dari KPUD untuk menghormati dan menjaga kewibawaan hukum dengan mematuhi putusan Peratun, sehingga sengketa administrasi dalam penetapan pasangan calon tersebut dapat memenuhi nilai kepastian, kemanfaatan dan keadilan hukum.

¹⁸⁸ Sebagaimana wawancara penulis dengan Tuan Guru Hasanain pada tanggal 22 Februari 2012

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. Penegakan Hukum Administrasi terhadap sengketa penetapan pasangan calon kepala daerah oleh KPUD belum terlaksana secara optimal sesuai dengan prinsip dan tujuan hukum administrasi. Hal tersebut disebabkan oleh lembaga yang terkait dengan penyelesaian sengketa pemilukada seperti KPUD, Bawaslu dan PTUN belum memiliki konsep dan pola penyelesaian sengketa pemilukada secara komprehensif khususnya yang terkait mengenai definisi sengketa administrasi dan pelanggaran administrasi, Subyek dan Obyek sengketa, model penyelesaian serta waktu penyelesaian sengketa dan institusi yang berwenang menyelesaikan sengketa dan pelanggaran administrasi. Penyebab lainnya adalah belum terwujudnya budaya hukum yang taat pada hukum baik di kalangan kandidat, masyarakat maupun KPUD.
2. Pelaksanaan Putusan Peratun terhadap sengketa penetapan pasangan calon kepala daerah belum efektif. Hal ini disebabkan karena belum tumbuhnya kesadaran hukum di kalangan KPUD untuk mematuhi dan melaksanakan Putusan Peratun. Di samping itu, kelemahan substansi perundang-undangan yang tidak memberi kewenangan eksekutorial kepada Pengadilan Tata Usaha Negara.

B. SARAN

1. Hendaknya mengedepankan dan mengoptimalkan Penegakan Hukum Administrasi terhadap setiap sengketa penetapan pasangan calon kepala daerah yang diajukan oleh kandidat yang merasa dirugikan atas terbitnya SK KPUD tentang Penetapan Pasangan Calon. Dalam konteks ini, perlu penguatan kewenangan Bawaslu dalam rangka mengefesienkan waktu penyelesaian sengketa dengan menyusun secara khusus Undang-undang Pemilukada dan pembentukan Pengadilan ad hoc khusus pemilu/pemilukda. Selain itu diperlukan penguatan fungsi Peradilan Tata Usaha Negara khususnya mengefektifkan Putusan Penundaan dan mendorong agar putusan Peratun dapat dieksekusi secara efektif dengan merevisi pasal 116 Undang-Undang No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 9 tahun 2006 dan selanjutnya sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No 51 tahun 2009.
2. Hendaknya putusan Peratun yang sudah berkekuatan hukum tetap (*inkracht*) juga memperoleh dukungan legalitas untuk dieksekusi melalui revisi Undang-Undang Peratun. Bagi KPUD yang tidak mematuhi putusan Peratun yang berkekuatan hukum tetap tersebut, maka perlu diatur agar tindakan penolakan tersebut dikenakan sanksi administratif melalui putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

DAFTAR PUSTAKA

- Algra, N.E., et al., 1983, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae*, Belanda - Indonesia, Binacipta, Jakarta.
- Anggaraini, Titi dkk. 2011, *Menata Kembali Pengaturan Pemilukada*, Perludem. Jakarta.
- Arief Sidharta, Bernard. 2000. *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum Sebuah Penelitian Tentang Fondasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Mandar Maju, Bandung
- Arumanadi, Bambang dan Sunarto. 1990, *Konsepsi Negara Hukum Menurut UUD 1945*, IKIP Semarang Press, Semarang
- Assidiqie, Jimly. 2005, *Pilar Demokrasi*, Kontitusi Press. Jakarta
- , 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, , Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.
- , 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta
- Asrun, Muhammad. 2004. *Krisis Peradilan; Mahkamah Agung di bawah Soeharto*,.Elsam. Jakarta.
- Azhary, 1995, *Negara Hukum Indonesia-analisis yuridis normative tentang unsur-unsurnya*. UI Press.. Jakarta
- Basah, Sjachran. 1992. *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap-Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung,
- , 1985. *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung

- Black Campbell, Henry. 1979, *Black's Law Dictionary*, St. Paul. MINN West Publising Co.
- Black, Donald. 1976, *The Behavior Of Law*, Academic Press, the University of Michigan.
- Budiardjo, Miriam. 1982. *Dasar-dasar ilmu Politik*, Gramedia. Jakarta
- Cotterrell, Roger. 1984, *The Sociology of Law An Introduction*,: Butterworths . London
- Djumaldi, 1996, *Hukum Bangunan*, Cet.1 Rineka Cipta. Jakarta.
- E. Utrecht, 1960. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat - Universitas Padjadjaran Bandung
- Fachrudin, Irfan. 2004. *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap tindakan Pemerintah*. Alumni. Bandung
- Friedman, Lawrence. 1984 "*American Law*";: W.W. Norton & Company, London
- _____, 1977, *Law and Society An Introduction*,: Prentice Hall Inc . New Jersey
- Hadjon, Philipus M. 1999. et al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- , 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT.Bina Ilmu, Surabaya
- Hamzah, Andi. 1993, *Sistem Pidana dan Pemidanaan Indonesia*, (, Pradnya Paramita. Jakarta
- Harahap, M. Yahya. 2007, *Ruang Lingkup Permasalahan Eksekusi Bidang Perdata..*, Sinar Grafika. Jakarta
- Huda, Ni'matul. 2009. *Otonomi Daerah; Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematikanya*, Pustaka Pelajar. Yogyakarta.Cetakan ke-II.
- H.D. van Wijk/Konijnenbelt, 1995., *Hoofdstukken van Administratief Recht*. Vuga, s'Gravenhage

- HR Syaukani dkk. 2001. *Otonomi Daerah*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- HR. Ridwan. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Rajawali Press. Jakarta.
- Ibrahim R, 1997, *Prospek BUMN dan Kepentingan Umum*, cet I.; PT. Citra Aditya Bakti, Bandung
- Indroharto, 1991. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Harapan, Jakarta
- J.B.J.M. ten Berge, 1995, *Bescherming Tegen Overheid*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle,
- J. Van Kan dan J.H. Beekhuis, 1982. *Pengantar Ilmu Hukum*: PT Pembangunan Ghalia Indonesia, Jakarta
- Koirudin, 2005, *Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia; Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*, Averroes Press, Malang
- Kusdarini, Eni. 2011. *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara dan Asas-asas umum Pemerintahan yang baik*, UNY Press. Yogyakarta.
- Kusnadi, Moh. & Saragih. Bintan R. 2000. *Ilmu Negara* . Gaya Media Pratama. Jakarta .cet-4.
- Logemann, J.A.H., 1954. *Het Staatsrecht van Indonesiæ*, van Hoeve S`Sravenhage, Bandung
- Lutfi, Mustafa 2010. *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia; Gagasan Perluasan Kewenangan Mahkamah Konstitusi*. UII Press. Yogyakarta..
- Marzuki, M.Laica. 2008, *Dari timur ke Barat Memandu Hukum: Pemikiran Hukum Wakil Ketua Mahamah Konstitusi Prof. Dr. H. M. Laica Marzuki, S.H.,* Sejten dan Kepaniteraan MK: Jakarta
- Mertokusumo, Sudikno. 2002. *Hukum Acara Perdata*, Liberty, Yogyakarta.
- . 1998, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.

- M.D. Mahfud. 1991. *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*. : Gama Media Offset. Yogyakarta
- Muladi dan Nawawi Arief, Barda. 1992. *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana, Alumni*, Bandung,.
- Nasir, M.2003, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Djambatan, Jakarta..
- Peter de Cruz dalam, *Perbandingan Sistem Hukum; Common Law, Civil Law dan Socialist Law*. Diterbitkan oleh Nusa Media. Jakarta
- Prihatmoko, Joko. J. 2008. *Mendemokratiskan Pemilu*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta
- Rahardjo, Satjipto. 1983, *Masalah Penegakan Hukum*,: Sinar Baru. Bandung
- Ridwan, Juniarso & Sodik S, Achmad. 2010. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Publik*. Nuansa. Bandung
- Romli, Lili. 2007, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, Pustaka Pelajar.Yogyakarta.
- Santoso, Topo dkk. 2006, *Penegakan Hukum Pemilu; Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*. Perludem. Jakarta
- Sarundajang, 2005. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung; Problem dan Prospek*. Kata Hasta Pustaka. Jakarta.
- Sekjen MPR RI, . Risalah Sidang PAH I, 2000, Sekjen MPR RI Jakarta.
- Sholehuddin, M .2003. *Sistem Sanksi Dalam Hukum Pidana, Ide Dasar Double Track System dan Implementasinya*, , PT RajaGrafindo Persada, Jakarta
- S.F., Marbun. 1997. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta
- Siahaan, Lintong. 2009, *Teori Hukum; Wajah PTUN setelah Amandemen tahun 2004*. Perum Percetakan Negara. Jakarta.
- Sidarta, dkk (editors). 1996, *Butir-butir Gagasan tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak*,; Citra Aditya Bakti. Bandung

- Soekanto, Soerjono. 1986. *Mengenal Sosiologi Hukum*, Alumni, Bandung
- Soemitro, Rochmat. 1991. *Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak di Indonesia*, Eresco, Bandung,
- Soetan Batoeah, Boerhanoeddin. 1983. *Pokok-pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Binacipta, Jakarta.
- Subekti, R. 1989, *Hukum Acara Perdata*, cet.3, : Bina Cipta, Bandung .
- Suharizal, 2006. *Pemilukada; Regulasi. Dinamika, dan Konsep Mendatang*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Supandi, *Hukum Peradilan Tata Usaha Negara (Kepatuhan Hukum Pejabat dalam Mentaati Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara)*. Pustaka Bangsa Press. Meda. Cetakan Pertama, 2011
- Supriyanto, Didik. dkk, 2012, *Penguatan Bawaslu; optimalisasi posisi, organisasi dan fungsi dalam Pemilu 2014*. Perludem. Jakarta.
- Suyuthi, Wildan. 2004, *Sita Dan Eksekusi: Praktek Kejurusitaan Pengadilan*. Tatanusa. Jakarta.
- Taufik Makarao, Moh.2004, *Pokok-pokok Hukum Acara Perdata*, cet.1, : PT Rineka Raya Jakarta,
- Thoha, Miftha. 1990. *Aspek-Aspek Pokok Ilmu Administrasi; suatu bunga rampai bacaan*, Balai Aksara, . Jakarta
- Tjandra, Riawan. 2009. *Peradilan Tata Usaha Negara; mendorong terwujudnya Pemerintahan yang bersih dan Berwibawa*, Universitas Atmajaya Yogyakarta
- Wahjono, Padmo. 1989. *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Ind. Hill Co., Jakarta,
- _____, 1986. *Indonesia Negara berdasarkan atas Hukum*. Gahlia Indonesia, cetakan kedua. Jakarta

JURNAL, MAKALAH, DISERTASI

Marpaung, Arifin. 2005, Implementasi Teknis Pelaksanaan Lembaga-lembaga Baru dalam UU Nomor , 9 Tahun 2004 dan Solusi Pemecahannya. Makalah Rakernas MA, 18-22 September . Denpasar

Siahaan, Liontong. 2004, Prospek PTUN sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi di Indonesia; Studi tentang keberadaan PTUN selama Satau Dasawarsa 1991-2001, Disertasi, Universitas Indonesia Fakultas Hukum Pascasarjana, Jakarta.

MD, Mahfud. Bahan pada Acara Seminar Nasional “Saatnya Hati Nurani Bicara” yang diselenggarakan oleh DPP Partai HANURA. Jakarta, 8 Januari 2009.

_____, dalam orasi ilmiah berjudul Demokrasi dan Nomokrasi sebagai Pilar Penyangga Konstitusi, pada wisuda Universitas Nasional (UNAS) periode I tahun akademik 2010/2011, di Jakarta Convention Center (JCC). 3 Maret 2011

Alamsah Deliarnoor , Nandang. Makalah yang Disampaikan dalam acara “SOSIALISASI PEMILIHAN UMUM GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR JAWA BARAT 2008” bertempat di Pusat Pengembangan Islam Bogor (PPIB) pada hari Rabu, 26 Maret 2008, atas kerjasama KPUD Provinsi Jabar dengan Lemlit UNPAD.

Surbakti, Ramlan. 2003, “*Demokrasi Menurut Pendekatan Kelembagaan Baru*”, Jurnal Ilmu Pemerintahan, edisi 19

Syamsuddin Haris, “ Struktur, proses dan fungsi pemilihan umum: catatan pendahuluan dalam pemilihan umum di Indonesia. PPW-LIPI, 1997.

Supandi, 2004, Problematika Penerapan Eksekusi Putusan Peradilan Tata Usaha Negara terhadap Pejabat Tata Usaha Negara Daerah. Makalah Workshop, , 28 Agustus, Jakarta

_____ 2005. Disertasi pada Program Pasca sarjana Universitas Sumatera Utara,

INTERNET

www. <http://bahasa.kemdiknas.go.id/kbbi/index.php>

KORAN, MAJALAH

Bisri, A.Zaini, "*Tragedi Pilkada Depok*", Suara Merdeka, 8 Agustus 2005

Harian Kompas, Kamis, 24 Februari 2011

Haris, Syamsuddin, "*Mengelola Potensi Konflik Pilkada*". Kompas, 10 Mei 2005

Hadjon, Philipus M., *Peradilan Tata Usaha Negara Tantangan Awal di Awal Penerapan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986*, Yuridika, majalah Fakultas Hukum Universitas Airlangga.No.2-3 Tahun VI Maret –Juni 1991 Surabaya. 1991.

M. Gaffar, Janedjri. *Demokrasi dan Nomokrasi*, Harian Seputar Indonesia, edisi 19 Desember 2006

PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar. 1945

Undang Nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu

UU. No. 15 Tahun 2011 tentang Perubahan UU. Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu

UU. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan UU. No 9 tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara UU. No 51 tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

