

## Tepatkah Kebijakan KPU RI Menunda Pilkada Di 5 Daerah Pemilihan?

Oleh :

Achmadudin Rajab\*

Naskah diterima: 11 Desember 2015; disetujui: 21 Desember 2015

### Latar belakang

KPU menunda Pilkada di 5 daerah pemilihan, yakni Provinsi Kalimantan Tengah, Kota Pematangsiantar, Kabupaten Simalungun, Kota Manado, dan Kabupaten Fak-Fak. Hal ini sebagaimana ditegaskan oleh Komisioner KPU RI, Hadar Nafis Gumay yang mengatakan bahwa "*Kalteng dan Fakfak, kami akan tunda dan kemudian kami akan lakukan kasasi*", "*Pematangsiantar, Simalungun, Manado juga akan kami tunda dan minta putusan akhirnya*" *segera*"

(<http://nasional.kompas.com>, Selasa, 8 Desember 2015). Penundaan Pilkada tersebut masing-masing adalah terkait dengan putusan sengketa tata usaha negara yakni Putusan PT TUN Jakarta No. 29/G/Pilkada/PTTUN.Jkt yang kemudian disikapi KPU RI dengan memerintahkan penundaan pemilihan Gubernur-Wakil Gubernur Kalteng dengan suratnya bernomor 1022/KPU/XII/2015. Putusan PTUN Medan bernomor 98/G/2015/PTUN-MDN yang kemudian disikapi KPU RI dengan memerintahkan penundaan pemilihan Walikota-Wakil Walikota Pematangsiantar dengan suratnya bernomor 1020/KPU/XII/2015. Putusan PT TUN Medan bernomor 16/G/PILKADA/2015/PT.TUN.MDN yang kemudian disikapi KPU RI dengan memerintahkan penundaan pemilihan Bupati-Wakil Bupati Simalungun dengan suratnya bernomor 1023/KPU/XII/2015. Putusan PTUN Makassar bernomor 21/pn/pilkada/ 2015/P.TUN Mks yang kemudian disikapi KPU RI dengan

memerintahkan penundaan pemilihan Walikota-Wakil Walikota Manado dengan suratnya bernomor 1021/KPU/XII/2015. Dan terakhir, putusan PT TUN Makassar bernomor 20/G/Pilkada/2015/PT.TUN.MKS yang kemudian disikapi KPU RI dengan memerintahkan penundaan pemilihan Bupati-Wakil Bupati Fak-fak dengan suratnya bernomor 1024/KPU/XII/2015.

### Pengaturan Dalam UU Pilkada Terkait Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara

UU No. 1 Tahun 2015 sebagaimana terakhir diubah dengan UU No. 8 Tahun 2015 (UU Pilkada) mengatur terkait penyelesaian sengketa tata usaha negara dalam pelaksanaan Pilkada. Apakah sengketa tata usaha negara pemilihan dalam Pilkada ? Dalam Pasal 153 UU Pilkada dinyatakan bahwa "*Sengketa tata usaha negara Pemilihan merupakan sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara Pemilihan antara Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota dengan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota.*" Dari Pasal 153 tersebut dapat disimpulkan bahwa sengketa tata usaha negara ini adalah sengketa antara calon dengan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota karena telah mengeluarkan keputusan terkait yang terkait dengan sang calon.

Selanjutnya pada pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan Pasal 154 UU

Pilkada diatur bahwa *“Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara Pemilihan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dilakukan setelah seluruh upaya administratif di Bawaslu Provinsi dan/atau Panwas Kabupaten/Kota telah dilakukan”*. Pada ayat (2) kemudian dinyatakan bahwa *“Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan paling lama 3 (tiga) hari setelah dikeluarkannya Keputusan Bawaslu Provinsi dan/atau Panwas Kabupaten/Kota.”* Kemudian ayat (3) menyatakan *“Dalam hal pengajuan gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kurang lengkap, penggugat dapat memperbaiki dan melengkapi gugatan paling lama 3 (tiga) hari sejak diterimanya gugatan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara”*. Dan terakhir, ayat (6) menyatakan *“Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara memeriksa dan memutus gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 21 (dua puluh satu) hari sejak gugatan dinyatakan lengkap”*.

Berdasarkan keempat ayat tersebut dapat disimpulkan bahwa Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara pada Pilkada dimulai dari: upaya administratif di Bawaslu Provinsi atau Panwas Kabupaten/Kota kemudian menghasilkan Keputusan Bawaslu Provinsi dan/atau Panwas Kabupaten/Kota, kemudian Keputusan itu lalu diajukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN). Dari hal ini saja dapat kita lihat bahwa tidak ada proses di PTUN karena peran PTUN disini dilakukan oleh Bawaslu Provinsi dan/atau Panwas Kabupaten/Kota yang menghasilkan keputusan sebagai wujud upaya administratif. Lalu yang menjadi pertanyaan adalah bagaimana dengan putusan PTUN di 2 daerah Pilkada yakni

Putusan PTUN Medan bernomor 98/G/2015/PTUN-MDN terkait dengan terkait Pilkada Kota Pematangsiantar dan juga Putusan PTUN Makassar bernomor 21/pn/pilkada/ 2015/P.TUN Mks terkait dengan terkait Pilkada Kota Manado? Karena secara nyata-nyata UU Pilkada yang merupakan UU yang Lex specialis mengatur mengenai Pilkada tidak mengatur mengenai kewenangan PTUN dalam hal ini, apakah putusan yang semacam ini wajib diikuti dan ditindaklanjuti bahkan dengan penundaan Pilkada?

Selanjutnya untuk 3 daerah Pilkada lainnya yakni Provinsi Kalimantan Tengah (Kalteng) dengan Putusan PT TUN Jakarta bernomor 29/G/Pilkada/PTTUN.Jkt, Kabupaten Simalungun dengan Putusan PT TUN Medan bernomor 16/G/PILKADA/2015/PT.TUN.MDN, dan Kabupaten Fak-fak dengan putusan PT TUN Makassar bernomor 20/G/Pilkada/2015/PT.TUN.MKS? untuk ketiga Putusan PTTUN ini dapat kita analisis juga dengan Pasal 154 UU Pilkada yang diatur secara tegas dalam ayat ayat (7) dan ayat (10) yang masing-masing berbunyi sebagai berikut *“Terhadap putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (6) hanya dapat dilakukan permohonan kasasi ke Mahkamah Agung Republik Indonesia”*. Ayat (10) menyatakan *“Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (9) bersifat final dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain”*. Dari kedua ayat tersebut dapat disimpulkan bahwa terdapat langkah lanjutan yang sebenarnya KPU dapat lakukan yakni mengajukan kasasi kepada MA. Bilamana telah keluar putusan MA barulah maka KPU tidak dapat tidak harus melaksanakan putusan tersebut karena

bersifat final dan mengikat. Lalu mengapakah KPU RI justru menunda Pilkada di 3 daerah tersebut pasca keluarnya Putusan PT TUN untuk masing-masing daerah tersebut padahal putusan tersebut belumlah *in kracht van gewijsde*/berkekuatan hukum tetap? Apakah tidak mungkin KPU tetap melaksanakan Pilkada pada tanggal 9 Desember 2015 yang lalu di 3 daerah tersebut karena penyelesaian sengketa masih berjalan (masih proses)?

### **Kepatuhan Terhadap KPU Kepada Putusan Peradilan Tata Usaha Negara**

Sejak pelaksanaan Pilkada langsung dalam UU sebelumnya, Putusan Peradilan TUN (PTUN ataupun PT TUN) terkait Pilkada seringkali tidak dilaksanakan oleh KPUD, Putusan Peradilan TUN yang tidak dieksekusi/tidak dipatuhi Pejabat TUN (dalam hal ini pejabat yang berwenang yakni KPU) seperti perumpamaan bahwa putusan Peradilan Tata Usaha Negara sebagai "*Macan Ompong*" atau "*Macan Kertas*". Mengapakah putusan Peradilan Tata Usaha Negara diumpamakan demikian? Jika berkaca pada peradilan lain setelah suatu putusan berkekuatan hukum tetap, maka putusan tersebut dapat segera dieksekusi, yang bila mana perlu dapat dieksekusi secara paksa (*rieele eksekusi*). Sementara di Putusan Peradilan TUN, Paulus Effendie Lotulung berpendapat setelah menang di pengadilan TUN sekalipun dan putusan telah berkekuatan hukum tetap putusan tersebut tidak dapat dieksekusi secara paksa. Karena pada dasarnya, eksekusi di Peradilan Tata Usaha Negara menekankan pada rasa *self respect* dan kesadaran hukum dari Pejabat Tata Usaha Negara terhadap isi Putusan Hakim untuk melaksanakannya dengan sukarela tanpa adanya upaya

paksaan (*dwang middelen*) yang langsung dapat dirasakan dan dikenakan oleh pihak pengadilan terhadap Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan.

### **Sebab-Sebab Yang dapat Menyebabkan Penundaan Pilkada**

Penundaan sebagian tahapan Pilkada (seperti dalam hal ini penundaan tahapan pemungutan suara) diatur dalam Pasal 120 UU Pilkada yang berbunyi "*(1) Dalam hal sebagian atau seluruh wilayah Pemilihan terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya yang mengakibatkan sebagian tahapan penyelenggaraan Pemilihan tidak dapat dilaksanakan maka dilakukan Pemilihan lanjutan. (2) Pelaksanaan Pemilihan lanjutan dimulai dari tahap penyelenggaraan Pemilihan yang terhenti*". Dari pasal tersebut dapat diketahui penundaan Pilkada hanya dapat dilakukan bilamana terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya. Dari pasal dapat kita ketahui bahwa putusan peradilan tata usaha negara tidaklah termasuk alasan yang dapat dibenarkan untuk menunda pelaksanaan Pilkada.

Apakah bisa putusan peradilan tata usaha negara digolongkan "gangguan lainnya"? Frase gangguan lainnya sebenarnya adalah norma yang umum berlaku pada umumnya UU pemilihan lainnya seperti halnya dalam syarat-syarat penundaan untuk Pemilu Legislatif yakni pada Pasal 230 ayat (1) UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD (UU Pileg). Apakah Putusan PTUN bisa dikategorikan "gangguan lainnya"? Dalam UU Pileg diatur pula secara khusus mengenai sengketa tata usaha negara seperti halnya di UU Pilkada, dan tidak pernah sekalipun diatur

bahwa Putusan peradilan tata usaha negara adalah termasuk dalam kategori “gangguan lainnya”.

### **Analisis Ketidaktepatan KPU Mengeluarkan Kebijakan Penundaan Pilkada**

Bagaimanakah dengan Putusan PTUN untuk 2 daerah Pilkada Kota Pematangsiantar dan Pilkada Kota Manado? apakah putusan PTUN tersebut dapat mempengaruhi jalannya Pilkada hingga menyebabkan KPU RI menunda pelaksanaan Pilkada? PTUN adalah lembaga peradilan tata usaha negara tingkat pertama yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Putusan PTUN memiliki lembaga banding atas putusannya yakni PT TUN dan paling akhir bermuara di MA. Akan tetapi khusus dalam Pilkada ini, antara UU PTUN dan UU Pilkada maka berlaku prinsip hukum *Lex specialis derogat legi generali* sehingga dalam hal ini penyelesaian sengketa tata usaha negara dalam Pilkada mengikuti pengaturan dalam UU Pilkada dan bukan mengikuti pengaturan dalam UU PTUN. Oleh karena itu bilamana mengacu pada Pasal 154 UU Pilkada maka penyelesaian sengketa tata usaha negara tidaklah melibatkan PTUN.

Terkait dengan putusan PTUN tersebut, sejatinya Putusan Pengadilan yang baik adalah putusan yang dapat terpenuhinya tiga nilai dasar dalam hukum yakni keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Sudikno Mertokusumo berpendapat bahwa hukum (dalam hal ini putusan pengadilan) dibuat untuk manusia, maka pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus memberikan manfaat atau kegunaan bagi masyarakat. Jangan sampai justru karena hukumnya dilaksanakan atau ditegakkan, timbul

keresahan di dalam masyarakat. Oleh karena itu putusan PTUN yang terbit pada H-1 pelaksanaan Pilkada atau pada tanggal 8 Desember 2015 ini patut dipertanyakan nilai kemanfaatannya dan apakah esensi hukumnya jika menimbulkan keresahan dan situasi yang tidak kondusif dalam Pilkada. Lalu apakah KPUD dapat lebih mengutamakan pelaksanaan Pilkada terkait dengan 2 putusan PTUN ini? Sebenarnya pernah ada yurisprudensi atas perkara yang semirip dengan ini, terdapat dalam pendapat hukum Mahkamah pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 115/PHPU.D-XI/2013. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut berkaitan dengan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang hanya memiliki kewenangan yang terkait dengan etika saja sehingga putusannya pun sepatutnya tidak keluar dari koridor itu sesuai dalam pengaturan UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, namun dalam pelaksanaannya DKPP mengeluarkan putusan yang diluar kewenangannya yakni putusan yang bersifat *restoratif justice* atau pemulihan hak politik pasangan calon pada Pilkada. Maka terkait dengan hal tersebut dalam putusannya Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa “DKPP sebagai lembaga yang oleh Undang-Undang hanya diberikan kewenangan untuk memutuskan pelanggaran etik, tidak dapat memutuskan sengketa keputusan KPU yang dikeluarkan dalam lingkup kewenangannya. Menurut Mahkamah, keputusan DKPP yang demikian dalam kasus a quo adalah keputusan yang cacat hukum, karena melampaui kewenangannya yang diberikan oleh Undang-Undang, sehingga tidak mengikat dan tidak wajib diikuti. Oleh karena itu, seharusnya KPU RI tidaklah tepat

mengeluarkan kebijakan untuk penundaan Pilkada di Kota Pematangsiantar dan Kota Manado, hal ini dikarenakan

UU Pilkada tidak memberikan kewenangan secara atributif kepada PTUN untuk melaksanakan penyelesaian sengketa tata usaha negara, Sehingga putusan yang demikian adalah putusan yang cacat hukum, karena melampaui kewenangan yang diberikan oleh undang-undang, sehingga tidak wajib diikuti.

Adapun untuk Pilkada di 3 daerah pemilihan lainnya yakni Provinsi Kalteng, Kabupaten Simalungun, dan Kabupaten Fak-Fak, seharusnya KPU RI tidaklah mengeluarkan kebijakan untuk menunda pelaksanaan Pilkada. Hal ini dikarenakan bilamana menggunakan dasar hukum pada ayat (7) dan ayat (10) Pasal 154 UU

Pilkada dapat diketahui bahwa KPUD sebenarnya masih bisa tetap melanjutkan pelaksanaan Pilkada karena masih cara yakni melakukan kasasi ke MA. Dikarenakan proses hukum masih berjalan yakni kasasi ke MA, maka KPUD masih bisa melaksanakan Pilkada yakni pelaksanaan tahapan pungut hitung pada tanggal 9 Desember 2015 kemarin. Sehingga, sebenarnya kebijakan KPU RI untuk memilih untuk menunda pelaksanaan Pilkada di 3 daerah pemilihan yakni Pilkada Provinsi Kalteng, Kabupaten Simalungun, dan Kabupaten Fak-Fak, begitu juga dengan 2 daerah pemilihan karena Putusan PTUN yakni Kota Pematangsiantar dan Kota Manado, adalah tidak tepat dan seharusnya tidaklah terjadi.

---

\* Penulis adalah Tenaga Fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangan Bidang Politik, Hukum, dan HAM pada Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia