

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Pemilihan umum atau yang biasa disingkat Pemilu, pada saat pemerintahan orde lama dan orde baru di Indonesia lebih dikenal sebagai mekanisme untuk memilih para wakil rakyat yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Adapun, pasca amandemen UUD 1945, tepatnya pada Pemilu tahun 2004, penyelenggaraan Pemilu disamping untuk memilih lembaga perwakilan tersebut, juga diselenggarakan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, serta dalam rangka untuk memilih wakil rakyat yang akan mengisi keanggotaan di lembaga negara yang baru terbentuk secara konstitusional yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Untuk mencari dan menguji landasan konstitusional Pemilu DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan DPRD tidaklah membutuhkan penafsiran yang terlalu rumit karena secara eksplisit sudah diatur tegas dalam UUDNRI 1945. Pengaturan UUDNRI 1945 mengenai Pemilu keanggotaan legislatif, Presiden dan Wakil Presiden jelas diatur meskipun bersifat pokok atau garis besarnya saja, sedangkan ketentuan lebih lanjut tentang Pemilu dalam UUDNRI 1945 tersebut diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Dari amanat konstitusi UUDNRI 1945 pasca amandemen tersebut maka keluarlah beberapa undang-undang organik yang mengatur dan terkait pula

dengan Pemilu, yaitu: Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, serta Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Dalam perkembangannya, beberapa undang-undang yang terkait Pemilu tersebut secara periodik mengalami pergantian seiring dengan perkembangan ketatanegaraan dan peta politik yang ada dalam ranah DPR selaku lembaga yang memiliki kewenangan legislasi. Dari dinamika perkembangan ketatanegaraan dan peta politik tersebut menghasilkan undang-undang kepartaian dan Pemilu yang baru. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 dinyatakan tidak berlaku setelah adanya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 dinyatakan tidak berlaku setelah adanya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Demikian pula dengan adanya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, maka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah juga dinyatakan tidak berlaku. Sedangkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden telah dinyatakan tidak berlaku setelah adanya Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008. Secara periodik, setiap menjelang pelaksanaan Pemilu paket undang-undang di bidang politik dan Pemilu tersebut akan selami mengalami pergantian seiring dengan reformasi sistem kepartaian dan Pemilu yang hendak dituju. Sementara itu, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi masih tetap belum ada perubahan, meskipun telah berlangsung 2 (dua) periode Pemilu, yaitu Pemilu tahun 2004 dan Pemilu tahun 2009. Padahal seiring dengan penyelenggaraan pemerintahan, kewenangan Mahkamah Konstitusi tersebut mengalami perkembangan menyesuaikan perkembangan ketata-negaraan yang dinamis. Keadaan faktual yang berkembang adalah kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus perselisihan hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang telah diberikan oleh undang-undang.

Berbeda dengan Pemilu legislatif maupun Presiden dan Wakil Presiden yang sudah tegas pengaturan konstitusionalnya dalam UUDNRI 1945 dengan dinyatakannya kedua pemilihan tersebut sebagai pemilihan umum. Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (untuk selanjutnya disebut Pilkada) untuk dinyatakan sebagai Pemilu, dalam perkembangannya masih diwarnai perdebatan karena landasan konstitusionalnya tidak secara eksplisit dinyatakan sebagai Pemilu dalam UUDNRI 1945 maupun UUD lainnya yang pernah ada dan berlaku di Indonesia. Dalam UUDNRI 1945, Pilkada diselenggarakan dengan berpijak pada landasan Pasal 18 UUDNRI 1945 yang

merupakan bagian dari Bab VI tentang Pemerintahan Daerah. Disebutkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUDNRI 1945, bahwa gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.¹ Tidak ditegaskan dalam UUD tersebut, bahwa gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara langsung oleh rakyat. Dalam perkembangannya kemudian ketentuan tentang bagaimana gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah tersebut dipilih, diatur secara operasional dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang tersebut secara tegas dinyatakan bahwa DPRD tidak lagi memiliki tugas dan wewenang untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah. Menurut undang-undang tersebut, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.² Adapun penyelenggaranya adalah Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD), yang tidak lain adalah lembaga yang merupakan bagian dari Komisi Pemilihan Umum yang ada di provinsi ataupun kabupaten/kota, akan tetapi dalam penyelenggaraan Pilkada tersebut KPUD tidak terstruktur ke induknya yakni Komisi Pemilihan Umum. Pengaturan ini yang kemudian menjadi perdebatan,

¹ Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

² Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

apakah pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota tersebut merupakan Pemilu atau bukan.

Selain diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2004, Pilkada sebagai Pemilu memiliki landasan hukum sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, karena dalam undang-undang tersebut secara jelas dinyatakan: Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung, dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945³. Seiring dengan ketentuan tersebut, maka Penyelenggara Pemilu yakni Komisi Pemilihan Umum beserta jajaran yang ada di bawahnya yaitu KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota (bukan KPUD lagi) mendapat amanat dan diberi wewenang oleh undang-undang tersebut untuk menyelenggarakan Pilkada sebagai Pemilu.

Seiring dengan pemilihan kepala daerah yang pengaturan konstitusionalnya tidak eksplisit dinyatakan sebagai Pemilu dalam UUDNRI 1945, maka permasalahan tersebut menjadi perdebatan pro-kontra dan tarik-ulur, terlebih lagi ketika penyelenggaraan pemilihan kepala daerah tersebut diwarnai dengan banyak permasalahan yang dikhawatirkan menimbulkan konflik sosial-politik yang tinggi, maka apakah pemilihan kepala daerah akan dikembalikan ke dalam ranah hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah yang tidak harus dipilih secara langsung oleh rakyat atau justru perlu dikuatkan pengaturannya

³ Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

bahwa pemilihan kepala daerah sudah selayaknya masuk bagian dalam ranah hukum pemilihan umum. Berkaitan dengan perdebatan yang pro-kontra tersebut, maka terdapat beberapa permasalahan yang menarik yang akan dikaji dalam tulisan ini, yang hendak dicarikan solusi bagaimana seharusnya posisi dan pengaturan hukum pemilihan kepala daerah tersebut, terlebih lagi mengenai perselisihan hasilnya.

Permasalahan yang pertama adalah mengenai konstitusionalitas dan legalitas dari pemilihan kepala daerah sebagai Pemilu dari pijakan dasarnya di UUD maupun undang-undang yang berlaku. Bagaimana pemilihan kepala daerah yang dikehendaki oleh konstitusi harus dijalankan secara demokratis, akan tetapi dalam pelaksanaannya bisa berwujud dalam sistem yang berbeda-beda, bisa sistem penunjukan dan pengangkatan, bisa pemilihan lewat sistem perwakilan DPRD dan bisa juga dengan pemilihan umum secara langsung dipilih oleh rakyat.

Selain itu, permasalahan berikutnya adalah terkait dengan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah sebagai Pemilu. Jika memang pemilihan kepala daerah dimasukkan dalam ranah hukum Pemilu, maka apakah kewenangan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia juga mencakup memutuskan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah sebagai Pemilu tersebut. Seiring dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi tersebut, maka harus ada landasan dan batas kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi, sehingga putusan Mahkamah Konstitusi tetap berada dalam kewenangannya yang telah digariskan dalam UUD maupun peraturan perundang-undangan yang terkait lainnya. Selama ini, baik UUDNRI 1945 maupun Undang-

Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi tetap masih memberikan kewenangan secara limitatif kepada Mahkamah Konstitusi khususnya mengenai kewenangan memutus perselisihan hasil pemilihan umum yang secara eksplisit hanya terbatas pada Pemilu legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Baik UUDNRI 1945 maupun Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003, belum mengatur secara eksplisit mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi memutus perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Kewenangan yang diberikan oleh undang-undang kepada Mahkamah Konstitusi untuk memutus perselisihan hasil tersebut, dari sisi konstitusi masih menimbulkan pertanyaan, dari ketentuan pasal yang mana dalam UUDNRI 1945 yang dijadikan dasar kewenangan mahkamah tersebut. Bukan saja dari sisi *rechmatigheid* atau dasar hukum yang diharapkan memberikan kepastian hukum, dari sisi kemanfaatan hukum atau *doelmatigheid*, seringkali putusan Mahkamah Konstitusi dalam beberapa sengketa pemilihan kepala daerah menimbulkan efek yang menjenuhkan dan berlarut-larut sehingga berpotensi terjadinya instabilitas politik dan konflik sosial yang cukup menegangkan. Belum lagi biaya yang dibutuhkan dari pemilihan kepala daerah tersebut mencapai angka ratusan milyar bahkan hampir menembus angka trilyun, suatu pembiayaan yang fantastis dan kontradiktif apabila dilihat dari bidang pembangunan yang lain masih banyak kekurangan anggaran khususnya dalam rangka memberantas kemiskinan dan mensejahterakan masyarakat.

Salah satu contoh kasus adalah pemilihan kepala daerah Provinsi Jawa Timur tahun 2008 yang berlangsung paling panjang dalam sejarah pemilihan kepala daerah di Indonesia. Dalam pemilihan kepala daerah Provinsi Jawa Timur tersebut berlangsung dua putaran, dan ketika diperselisihkan hasilnya di Mahkamah Konstitusi, bukannya diputus siapa pemenang dari pemilihan kepala daerah tersebut, melainkan Mahkamah Konstitusi memutus memerintahkan agar KPU Provinsi Jawa Timur melakukan penghitungan suara ulang di Pamekasan dan pemungutan suara ulang di Sampang dan Bangkalan Madura. Dalam hal ini dipertanyakan dasar hukum apa yang dijadikan landasan Mahkamah Konstitusi untuk memutus penghitungan suara dan pemungutan suara ulang tersebut. Apakah cukup dengan mendalihkan pada supremasi konstitusi yang teramat subyektif, sementara pijakan dasar yang sangat normatif sebagai konsekuensi dari prinsip negara hukum tersebut terlanggar. Untuk tidak dikatakan *over authority*, *ultra petita*, dan lain sebagainya mahkamah seringkali mendalihkan supremasi konstitusi. Sangat sulit bagi masyarakat kebanyakan untuk memahami keadilan dan kepastian hukum, sesuatu yang muncul tanpa ada pijakan dasar hukumnya. Oleh sebab itu, perlu suatu pengaturan yang jelas dan tegas baik dalam konstitusi maupun peraturan perundang-undangan mengenai batas kewenangan memutus perselisihan hasil pemilihan kepala daerah sebagai Pemilu tersebut. Batas kewenangan memutus perselisihan hasil Pemilu tersebut harus jelas, bahkan perlu sampai sejauh mana jenis-jenis putusan tersebut dapat dijatuhkan, serta apa yang dimaksud dengan putusan yang final mengikat tersebut harus eksplisit supaya ada kepastian hukum. Kasus-kasus yang pernah terjadi, seperti kasus pemilihan kepala

daerah Kota Depok tahun 2005, pemilihan kepala daerah Provinsi Maluku Utara tahun 2007, pemilihan kepala daerah Sulawesi Selatan tahun 2007, serta kasus pemilihan kepala daerah Provinsi Jawa Timur tahun 2008, sangat rawan menimbulkan konflik sosial dan politik yang berpotensi pada perpecahan. Hal tersebut cukup dijadikan pengalaman yang harus disikapi dengan pengaturan yang lebih matang sehingga konflik semacam itu jangan sampai terjadi kembali di kemudian hari.

UUD dalam hal ini, memberikan batas konsepsional yang jelas antara pemilihan kepala daerah dengan Pemilu. pemilihan kepala daerah jelas merupakan implementasi dari ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUDNRI 1945 yang merupakan bagian dari Bab VI tentang Pemerintahan Daerah, sedangkan Pemilu digariskan secara tegas dalam bab tersendiri yaitu Bab VIIB tentang Pemilihan Umum yang di situ diuraikan secara jelas dan limitatif apa saja yang disebut Pemilu, dan di situ tidak disinggung sama sekali pemilihan kepala daerah sebagai Pemilu. Demikian keadaan konstitusi pasca amandemen yang membedakan antara keduanya. Kalaupun dimaksudkan bahwa pemilihan kepala daerah itu juga adalah Pemilu oleh undang-undang, maka seyogyanya dilakukan harmonisasi antara perundang-undangan tersebut dengan konstitusi. Sebagai produk kesepakatan (*resultante*) yang lahir dari keadaan dan waktu tertentu UUD tidak boleh ditutup dari kemungkinan untuk diubah. UUD yang merupakan hasil amandemenpun harus

membuka kemungkinan untuk diamandemen lagi dengan *resultante* baru jika keadaan dan waktu menuntut dilakukannya hal itu.⁴

2. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka terdapat permasalahan hukum yang akan dikaji dalam tesis ini, sebagai berikut:

1. Apa dasar legalitas Pilkada sebagai Pemilu dan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus perselisihan hasil pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah?
2. Apa batas kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus perselisihan hasil pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah?

3. Tujuan Penulisan

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji aspek-aspek konstusionalitas dan legalitas dari pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung yang diselenggarakan dalam ranah hukum pemilihan umum, sebagaimana Pemilu legislatif maupun Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Akibat hukum lebih lanjut dari ditariknya penyelenggaraan Pilkada secara langsung masuk dalam ranah hukum Pemilu, maka manakala terjadi perselisihan hasil Pemilu tersebut akan menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutusnya. Dalam memutus perselisihan hasil Pemilu tersebut, maka seharusnya ada pengaturan dalam peraturan perundang-undangan yang dijadikan sebagai landasan hukum dan

⁴ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Edisi Revisi, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, h. 380.

menjadi pedoman bagi Mahkamah Konstitusi dalam memutus perselisihan tersebut. Selama ini belum ada landasan hukum pada konstitusi yang secara eksplisit memberikan kewenangan memutus perselisihan pemilihan kepala daerah tersebut kepada Mahkamah Konstitusi. Dengan adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus perselisihan tersebut, maka diharapkan akan memberikan rasa keadilan dan kepastian hukum yang tetap berpijak pada landasan hukum yang memberikan kewenangan Mahkamah Konstitusi tersebut. Dengan demikian, antara keadilan hukum dengan kepastian hukum diharapkan akan berjalan seiring di sebuah negara yang menganut prinsip negara hukum ini. Adanya pengaturan tersebut, akan memberikan kepastian hukum sekaligus menepis munculnya anggapan bahwa Mahkamah Konstitusi berpotensi menyalahgunakan kekuasaan atas dalih supremasi konstitusi.

4. Manfaat Penulisan

Penulisan ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik bersifat akademis maupun praktis, sebagai berikut:

- a. Secara akademis, tulisan ini dapat memberikan kontribusi pemikiran yang konstruktif di lingkungan akademis dan kalangan pemangku kekuasaan legislasi, bahwa ternyata perlu dilakukan pengaturan yang lebih eksplisit dalam penataan kedudukan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk dikategorikan sebagai pemilihan umum ke dalam konstruksi tata peraturan perundang-undangan. Dengan dilakukannya pengaturan

tersebut, maka akan memberikan kejelasan konstitusionalitas dan legalitas mengenai kedudukan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut masuk ke dalam ranah hukum Pemilu atau bukan.

- b. Secara praktis, tulisan ini dapat memberikan pemahaman pada kalangan praktisi dan masyarakat pada umumnya ketika hendak mencari keadilan dalam perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dalam prakteknya, pencarian keadilan dalam perselisihan tersebut ternyata tidak hanya berhadapan dengan pemecahan masalah secara dogmatik hukum. Ada kalanya, Mahkamah Konstitusi dalam memutus perselisihan tersebut dengan menggunakan pijakan argumentasi yang bersumber dari teori hukum bahkan filsafat hukum, yang seringkali sulit dipahami dan tidak dapat diterima oleh banyak pihak. Hal yang demikian ini dapat bersifat kontroversial karena pertimbangan hukumnya bias dengan subyektifitas yang sudah lepas dari bingkai hukumnya. Dari perspektif tiadanya landasan hukum yang pasti tersebut, ada sebagian kalangan sampai beranggapan bahwa Mahkamah Konstitusi menjalankan tugasnya sudah melampaui kewenangannya. Oleh karena itu penting sekali dilakukan pengaturan mengenai kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi untuk memutus perselisihan, sehingga putusan-putusan yang diambil oleh Mahkamah Konstitusi tetap berada dalam ruang lingkup kewenangannya dan yang sangat penting lagi adalah masyarakat pencari keadilan dapat memahami penerapan kewenangan dari mahkamah tersebut. Perlu dijaga agar Mahkamah Konstitusi tetap berpijak pada

kewenangan yang konstitusional. Di samping itu juga, perlu diperhatikan jangan sampai kewenangan memutus perselisihan pemilihan kepala daerah yang diambil alih oleh Mahkamah Konstitusi ini, menyebabkan terjadinya penumpukan perkara, mempengaruhi kinerja mahkamah dalam menjalankan tugas kewenangannya yang telah diberikan oleh konstitusi.

5. Kajian Pustaka

Dalam perjalanan penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia, sejak awal kemerdekaan hingga sekarang ini pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah terselenggara secara dinamis mengalami pasang surut dengan sistem dan tata cara yang berbeda-beda. Hal itu dipengaruhi beberapa faktor, seiring dengan perubahan konfigurasi politik. Sejalan dengan perubahan-perubahan konfigurasi politik itu, karakter produk hukum juga berubah. Pada saat konfigurasi politik tampil secara demokratis, maka produk-produk hukum yang dilahirkannya berkarakter responsif, sebaliknya ketika konfigurasi politik tampil secara otoriter, hukum-hukum yang dilahirkannya berkarakter ortodoks.⁵ Hal itu tercermin dalam pengaturan pemilihan kepala daerah yang ada dalam UUD dan undang-undang yang berlaku dalam perjalanan ketatanegaraan di Indonesia selama ini. Masalah demokrasi menyertai keberadaan negara hukum, walau tidak disebutkan secara tegas di dalam UUDNRI 1945, karena dari sejarah proses kelahirannya serta perkembangannya masalah negara hukum, hak asasi manusia serta demokrasi selalu paralel seiring sejalan.⁶

⁵ *Ibid*, h. 373.

⁶ Hadjon, Philipus M., *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat d Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987, h. 76.

Pada awalnya ketentuan yang dijadikan dasar pijakan pemilihan kepala daerah adalah Pasal 18 UUDNRI 1945 yang ada dalam bagian Bab VI tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian dalam perjalanannya ketentuan tersebut mengalami pergeseran secara substantif dan lebih detail. Pergeseran substansi Pasal 18 UUDNRI 1945 tersebut terjadi pada perubahan kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI 1945). Perubahan UUD tersebut, dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang memiliki wewenang berdasarkan Pasal 37 UUDNRI 1945, setelah mempelajari, menelaah dan mempertimbangkan dengan seksama dan sungguh-sungguh hal-hal yang bersifat mendasar yang dihadapi oleh rakyat, bangsa dan negara.⁷ Bertitik tolak dari amandemen UUDNRI 1945 tersebut, lahir Pasal 18 ayat (4) yang menyatakan bahwa bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Dari pijakan dasar sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD tersebut, maka undang-undang organik yang mengaturnya lebih lanjut yaitu Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2004 menegaskan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.⁸ Lebih lanjut ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, bahwa Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung, dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang

⁷ Perubahan kedua UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tanggal 18 Agustus 2000.

⁸ Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Implementasi ketentuan Pasal 18 UUDNRI 1945 yang menggariskan Pilkada tersebut tidak diterjemahkan sebagai Pemilu pada era-era pemerintahan sebelumnya. Pilkada diselenggarakan dengan sistem pemilihan umum langsung oleh rakyat tersebut, baru muncul di era UUDNRI 1945 pasca amandemen kedua.

Di awal kemerdekaan sampai dengan sebelum dilakukannya perubahan kedua UUDNRI 1945 pada bulan Agustus tahun 2000, ketentuan Pasal 18 UUDNRI 1945 tidak mengalami perubahan. Bertitik tolak dari Pasal 18 UUDNRI 1945 yang ketentuan substansinya sama, telah melahirkan beberapa kali undang-undang di bidang pemerintahan daerah yang secara substantif berbeda-beda. Ternyata perbedaan substansi dalam undang-undang tersebut diwarnai oleh semangat demokrasi yang hendak dikembangkan dalam sistem pemerintahan yang sedang mencari bentuk. Berdasarkan undang-undang tentang pemerintahan daerah yang dalam perjalanannya terus mengalami perubahan itulah, secara faktual yang dijadikan pedoman bagaimana pemilihan kepala daerah dilakukan dalam sistem pemerintahan daerah yang sebenarnya berlandaskan ketentuan konstitusional yang sama. Berdasarkan fakta tersebut, meskipun landasan dasarnya yang ada dalam UUDNRI 1945 adalah sama, akan tetapi pola pemilihan kepala daerah dari waktu ke waktu bisa berbeda-beda dalam bentuk penunjukan, pengangkatan, pemilihan dengan sistem perwakilan dan terakhir dengan sistem pemilihan langsung. Hal itu bisa terjadi dikarenakan undang-undang yang menjadi penjabaran secara organik Pasal 18 UUDNRI 1945 tersebut substansinya berbeda-beda menyesuaikan dengan kontekstual sistem pemerintahan, semangat demokrasi

yang berkembang secara dinamis serta konfigurasi politik yang berlangsung di parlemen.

Dalam perjalanan penyelenggaraan ketatanegaraan di Indonesia tidak saja mengalami perubahan atau amandemen UUDNRI 1945. Akan tetapi juga pernah mengalami beberapa kali pergantian konstitusi yang berbeda, sehingga pernah mengalami suatu era yang tidak memberlakukan UUDNRI 1945. Indonesia pernah mengalami pergantian konstitusi dari UUDNRI 1945 ke UUD 1949 yang menjadi konstitusi Republik Indonesia Serikat. Kemudian landasan konstitusi berikutnya sempat berganti ke UUD 1950 yang berlaku selama beberapa tahun di tengah-tengah Konstituante (1956-1959) bekerja menjalankan wewenangnya dalam pembuatan Undang-Undang Dasar, meskipun pada akhirnya setelah mengalami perdebatan dan dinamika politik, akhirnya dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 kembali lagi ke UUDNRI 1945. Perdebatan bebas tentang soal-soal politik dan pemerintahan, yang berlangsung dalam rangka usaha menyusun undang-undang dasar yang definitif, diakhiri dengan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 sebelum perdebatan itu selesai; dan sesudah itu, perdebatan bebas itu dihapuskan dari ingatan umum dan hanya diingat sebagai kegagalan Konstituante yang menyedihkan.⁹

Dalam perkembangannya kemudian mulai tahun 1999, UUDNRI 1945 sekalipun tidak lagi disebutkan mengalami pergantian, akan tetapi secara substansial mengalami perubahan yang mendasar melalui empat kali amandemen. Secara mendasar hasil amandemen tersebut mengatur kelembagaan Pemilu, yakni

⁹ Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-legal atas Konstituante 1956-1959*, Cetakan Kedua, Grafiti, Jakarta, 2001, h. 47.

adanya Komisi Pemilihan Umum selaku penyelenggara, serta Mahkamah Konstitusi yang berwenang memutus perselisihan hasil pemilihan umum. Apa yang disebut dengan pemilihan umum tersebut tidak hanya Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD maupun DPRD, tetapi juga meliputi Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Dengan adanya ketentuan bahwa presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat tersebut, maka berimplikasi pada wacana bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah juga perlu dipilih secara langsung oleh rakyat. Dari perdebatan itulah, kemudian muncul pendapat bahwa pemilihan kepala daerah ada yang menarik ke ranah hukum Pemilu, tapi ada pula yang tetap mempertahankan pada ranah hukum pemerintahan daerah.

Hampir semua konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia, tidak ada satupun yang menyatakan bahwa kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat. Akan tetapi, hampir semua konstitusi menyatakan cara-cara pemilihan kepala daerah dilakukan secara demokratis. Istilah demokratis tersebut dalam prakteknya, dapat dimaknai dengan pemilihan yang diselenggarakan secara langsung dipilih oleh rakyat, maupun tidak langsung yakni dengan melalui sistem perwakilan melalui DPRD. Kedua-duanya dapat dinyatakan demokratis, bahkan ditunjuk atau diangkat langsungpun bisa dikatakan demokratis.

Dalam perjalanan konstitusi dan ketatanegaraan yang beberapa kali mengalami perubahan, pola pemilihan kepala daerah terus mengalami perkembangan yang mengarah pada pemilihan langsung oleh rakyat. Hal tersebut dilandasi oleh semangat konstitusi, dengan mendasarkan pada prinsip yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat.

Meskipun demikian, pemilihan kepala daerah yang diselenggarakan di Indonesia tidak semua daerah memiliki keseragaman pengaturannya. Terdapat model pemilihan kepala daerah lainnya yang bersifat khusus, meskipun sama-sama dipilih secara langsung, misalnya untuk daerah khusus Provinsi Nangroe Aceh Darussalam (NAD), Papua dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Di dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Aceh Darussalam ditegaskan bahwa Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi NAD dipilih secara langsung setiap 5 (lima) tahun sekali melalui pemilihan yang demokratis, bebas, rahasia serta dilaksanakan secara jujur dan adil, tetapi pelaksanaannya memiliki kelembagaan yang berbeda dengan daerah-daerah lainnya. Demikian pula yang terjadi di Provinsi Papua dan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pemilihan kepala daerah dinyatakan sebagai Pemilu memang tidak ditegaskan dalam UUD, akan tetapi diatur dalam undang-undang organik. Undang-undang sendiri, menegaskan bahwa pemilihan kepala daerah melalui mekanisme Pemilu, bertitik tolak dari ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUDNRI 1945 yang menyatakan, bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis. Pengaturan pemilihan kepala daerah sebagai Pemilu dalam undang-undang tersebut disertai dengan kewenangan penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah tersebut yang diberikan kepada Mahkamah Agung. Namun kemudian, dalam perjalanannya kewenangan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah tersebut bergeser dari kewenangan Mahkamah

Agung menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Pada awalnya, undang-undang tidak mengatur bahwa penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah tersebut melalui Mahkamah Konstitusi, melainkan tetap di Mahkamah Agung. Dalam perkembangannya, Mahkamah Konstitusi ketika memeriksa hak uji materiil Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan catatan bahwa untuk masa yang akan datang sebaiknya pemilihan kepala daerah diselenggarakan oleh penyelenggara pemilu yakni Komisi Pemilihan Umum sebagaimana dimaksud oleh konstitusi. Lebih lanjut, kemudian pada tanggal 28 April 2008 lahir Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang merupakan perubahan dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dalam Pasal 236C undang-undang tersebut disebutkan: "Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak undang-undang ini diundangkan". Ketentuan tersebut memang secara legal, semakin menegaskan bahwa pemilihan kepala daerah telah masuk dalam ranah hukum Pemilu sebagaimana dinyatakan sebagai Pemilu oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Namun demikian, bagaimana dari sisi konstitusi yang sementara ini UUDNRI 1945 tidak tegas menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah adalah sebagai Pemilu.

Selama ini, apapun bentuk pemilihan kepala daerah masih tetap dalam koridor konstitusi yang menyatakan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis. Dalam pelaksanaannya, apakah kepala daerah diangkat

langsung, dipilih oleh DPRD, atau dipilih oleh rakyat adalah sangat tergantung dengan pembuat undang-undang.

Selanjutnya, apakah undang-undang yang telah dibuat tersebut sudah memiliki konstitusionalitas, masih tergantung juga dengan berbagai dinamika yang menyelimuti pengalaman pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut diselenggarakan. Pada akhirnya, ketika konstitusionalitas penyelenggaraan dipersoalkan secara hukum, pemilihan kepala daerah apakah sebagai Pemilu atau bukan, akan diputus oleh Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi tersebut. Seringkali muncul persepsi bahwa karena begitu berkuasanya Mahkamah Konstitusi karena tidak ada yang mengawasinya, maka terkesan Mahkamah Konstitusi bukan sekedar pengawal konstitusi, tetapi juga acap kali sebagai *super body* dan parlemen yang menciptakan hukum-hukum baru dengan putusannya.

6. Metode Penulisan

6.1. Pendekatan Masalah

Seiring dengan judul tesis ini yaitu Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka pendekatan yang digunakan dalam penulisan hukum ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu mengkaji kesesuaian pengaturan antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan peraturan perundang-undangan lainnya baik dalam bentuk Undang-Undang Dasar, Undang-undang maupun regulasi lainnya. Hasil dari telaah

tersebut, dapat dijadikan sebagai argumen terhadap permasalahan konstitusionalitas dan legalitas kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah yang menjadi inti permasalahan.

Selain pendekatan perundang-undangan tersebut, tulisan ini juga menggunakan pendekatan kasus (*case approach*) yakni dengan mengkaji pertimbangan hukum atau *ratio decidendi* atau *reasoning* beberapa putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara uji materiil suatu undang-undang terhadap UUD maupun perkara perselisihan hasil Pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diputus oleh Mahkamah Konstitusi. Dari telaah putusan mahkamah tersebut, maka dapat dianalisa konstitusionalitas dan legalitas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai Pemilu, serta dapat pula dianalisa batas kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus perselisihan hasil Pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah, masih tetap di dalam ataukah sudah berada di luar ruang kewenangan yang dimilikinya.

Selain kedua pendekatan tersebut di atas, terhadap beberapa hal yang ada pada pembahasan permasalahan dalam tesis ini, penulisannya dilakukan juga dengan pendekatan historis (*historical approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang menelaah perjalanan sejarah hukum ketatanegaraan yang mengatur tata cara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sejak jaman awal kemerdekaan hingga sekarang pemilihan kepala daerah ditarik ke ranah hukum Pemilu, sampai dengan peralihan kewenangan memutus perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah dari Mahkamah Agung ke Mahkamah

Konstitusi. Konsepsi antara pemilihan kepala daerah yang ada dalam ranah hukum pemerintahan daerah dengan konsepsi pemilihan kepala daerah sebagai Pemilu perlu adanya “benang merah” yang menegaskan bahwa antara keduanya terdapat perbedaan yang mendasar termasuk kewenangan memutus perselisihan hasil pemilihannya. Dapat dikemukakan dari pendekatan masalah sebagaimana diuraikan tersebut, maka tesis ini disamping disajikan dalam bentuk deskriptif, juga dengan penekanan pada analisis.

6.2. Sumber Bahan Hukum

Untuk memecahkan permasalahan hukum yang ada dalam tulisan tesis ini, maka digunakan sumber-sumber penelitian hukum yang dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder, sebagai berikut:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer dalam penulisan tesis ini adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Bertitik tolak dari UUD ini, maka terkait dengan kajian terhadap pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah muncul pengaturannya dalam berbagai undang-undang mengenai pemerintahan daerah dan penyelenggaraan pemilihan umum. Undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah yang di dalamnya terdapat tata cara pengaturan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah pada masa awal kemerdekaan adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah (Berita

Republik Indonesia Tahun II nomor 7 halaman 56 kolom 1, dengan penjelasan yang dibuat oleh Kementerian Dalam Negeri). Selanjutnya pengaturan tersebut secara berturut-turut dapat diketemukan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Otonomi Daerah, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Di samping itu, juga bersinggungan dengan paket undang-undang politik dan Pemilu yang setiap periode Pemilu terus mengalami pergantian.

Sedangkan dalam keterkaitannya dengan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai pemilihan umum, sumber hukum yang dapat digunakan sebagai bahan pengkajian adalah Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor: 072-073/PUU-II/2004 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Disamping itu, terdapat pula Peraturan Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi, yang mengatur hukum acara perkara perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder dapat diperoleh melalui tulisan hasil karya ilmiah dan pendapat-pendapat para sarjana dalam buku-buku serta literatur-literatur maupun tulisan-tulisan yang telah dipublikasikan, berupa buku, majalah, surat kabar harian dan sebagainya. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan mengumpulkan bahan hukum yang relevan dengan mengklasifikasikan berdasarkan pokok bahasan dengan tetap memperhatikan bahwa kajian tulisan dalam tesis ini adalah bersifat normatif. Artinya, meskipun di antara sebagian bahan hukum sekunder ini terdapat bahan yang bukan murni hukum, namun tetap bermanfaat untuk diklasifikasi dan diambil substansi hukumnya.

6.3. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan-bahan penulisan dikumpulkan dengan cara inventarisasi semua bahan hukum yang menjadi pedoman dan dasar hukum serta sumber dari penulisan permasalahan ini. Setelah semua bahan terkumpul, selanjutnya dilakukan identifikasi terhadap bahan hukum tersebut yang berkaitan dengan sejarah pemilihan kepala daerah, dasar penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, serta kewenangan lembaga yang menyelesaikan apabila terdapat perselisihan hasil pemilihan umum. Berdasarkan hasil identifikasi, dilakukan sistematisasi atas bahan-bahan penulisan tersebut. Kemudian berdasarkan sistematisasi tersebut, dilakukan penulisan secara berurutan bab per bab, dengan memberikan penekanan

perlu dilakukannya pencatatan secara khusus apa yang akan dijadikan sebagai konklusi dan saran.

6.4. Analisa Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh dari studi pustaka yang terdiri dari bahan hukum primer dan sekunder setelah diinventarisasi dan disusun secara sistematis selanjutnya dianalisis secara normatif dengan mendeskripsikan berbagai ketentuan yang mengatur tata cara penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan kewenangan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum. Adapun yang menjadi fokus utama dari penulisan ini adalah aspek-aspek normatif yang menjadi dasar kewenangan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan juga mengenai aspek normatif yang memberikan dasar kewenangan lembaga yang menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah. Meskipun di antara bahan hukum yang terkumpul terdapat beberapa bahan yang aspek sosial-politiknya lebih dominan, namun kajian ini lebih diarahkan secara normatif untuk melihat kesesuaian pengaturan Pilkada antara konstitusi dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

7. Sistematika Penulisan

Tesis ini disusun dengan sistematika penulisan yang terdiri atas 4 (empat) bab serta beberapa sub bab dan sub sub bab. Bab I berupa pendahuluan yang menjelaskan latar belakang, rumusan masalah, tujuan penulisan, manfaat penulisan, kajian pustaka, metode penelitian, pendekatan masalah, sumber bahan

hukum, prosedur pengumpulan bahan hukum, analisis bahan hukum, serta sistematika penulisan.

Bab II berisi uraian tentang legalitas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai Pemilu serta kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam perselisihan hasil pemilihannya. Bab ini menjelaskan ketentuan yang ada dalam UUD maupun periodisasi peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku dalam perjalanan ketatanegaraan di Indonesia, mulai dari era awal kemerdekaan sampai dengan era terakhir yang mengkonstruksi pemilihan kepala daerah sebagai Pemilu. Pada bab II diuraikan beberapa sub bab. Sub bab yang pertama adalah menjelaskan pengaturan pemilihan kepala daerah dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan, yang di dalamnya mencoba menjelaskan ada tidaknya korelasi antara sistem pemerintahan dengan pilihan sistem Pilkada langsung atau tidak langsung. Sub bab yang kedua, menjelaskan mengenai legalitas pergeseran Pilkada dari rezim pemerintahan daerah menjadi rezim pemilihan umum. Pada bagian ini juga terdapat sub sub bab yang menjelaskan konsepsi pemilihan kepala daerah dalam rezim pemerintahan maupun pemilihan umum dengan menguraikan ada tidaknya keterkaitan peran Komisi Pemilihan Umum beserta perangkat penyelenggara pemilihan umum yang ada dalam jajarannya. Sedangkan sub bab terakhir dari bab II ini akan menjelaskan tentang legalitas kewenangan Mahkamah Konstitusi itu sendiri dalam penyelesaian sengketa apabila terdapat perselisihan hasil pemilihan kepala daerah tersebut. Dalam sub bab ini, terdapat penjelasan mengenai legalitas Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi yang sama-sama pernah memiliki kewenangan memutus perselisihan hasil Pilkada tersebut.

Peralihan kewenangan memutus dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi, akan ditinjau legalitas dan konstitusionalitasnya dari sisi normatif yang ada dalam undang-undang maupun UUD.

Selanjutnya pada bab III menjelaskan tentang batas kewenangan yang dimiliki Mahkamah Konstitusi dalam memeriksa dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pada bab ini dibagi menjadi 2 (dua) sub bab: pertama, adalah menjelaskan batas kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memeriksa dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana diatur dalam undang-undang maupun UUD. Sub sub bab yang ada di dalamnya, adalah obyek pemeriksaan perselisihan yang terfokus pada hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon atau penentuan siapa yang layak maju dipilih kembali dalam putaran berikutnya. Obyek pemeriksaan ini jelas terpisah dengan obyek-obyek pelanggaran pemilihan umum yang menjadi kewenangan panitia pengawas Pemilu untuk menanganinya. Kemudian juga terdapat sub sub bab yang menjelaskan upaya Mahkamah Konstitusi memperluas kewenangannya dengan dalil diketemukannya pelanggaran yang sistematis, terstruktur dan massive, sehingga Mahkamah Konstitusi dapat menjatuhkan putusan yang tidak sesuai dengan hukum formil maupun materiil yang mengikatnya, dan cenderung melampaui batas kewenangannya. Sub bab kedua, adalah menjelaskan masalah akibat hukum atau implikasi dari putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat. Dari berbagai kemungkinan putusan, karena tiadanya upaya hukum yang bisa ditempuh oleh pihak-pihak yang bersengketa, bagaimana apabila

Komisi Pemilihan Umum Provinsi atau Kabupaten/Kota yang menyelenggarakan pemilihan tersebut tidak mau melaksanakan putusan karena menganggap bahwa putusan tersebut merupakan bagian dari ketidakpastian hukum dan politik, serta melampaui batas kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi.

Adapun bab IV merupakan bab terakhir sebagai bab penutup yang terdiri atas kesimpulan dari topik-topik yang telah dibahas sebelumnya, juga disertai dengan saran-saran yang diharapkan dapat bermanfaat bagi penyempurnaan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, sehingga pemilihan tersebut dapat terselenggara dengan lebih baik, harmonis, terdapat kesesuaian antara konstitusi dan peraturan perundang-undangan lainnya. Khususnya berkaitan dengan kewenangan memutus perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah, harus ada pengaturan yang jelas mengenai batas kewenangan Mahkamah Konstitusi, sehingga tidak berpotensi lembaga tersebut sebagai lembaga *super body* dengan dalih supremasi konstitusi bisa membuat putusan sangat leluasa menyimpang dari norma hukum yang berlaku, padahal yang demikian teramat subyektif. Dalam jangka panjang, jika dikehendaki perubahan konstitusi maka sudah seyakinya dilakukan harmonisasi pengaturan pemilihan umum dengan kewenangan lembaga yang terkait dalam UUDNRI 1945 tersebut sehingga mencerminkan asas *the unity of constitution*. Kemudian bagian akhir berupa daftar bacaan dan lampiran berupa Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil

Pemilihan Umum Kepala Daerah yang menjadi pedoman bagi Mahkamah Konstitusi dalam memeriksa dan memutus perselisihan tersebut.