

Peran dan Fungsi Mahkamah Konstitusi Dalam Pembangunan Politik Hukum Pemerintahan Daerah

Ni'matul Huda
Sri Hastuti Puspitasari
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
Jl. Tamansiswa No. 158 Yogyakarta
s3-hk@uii.ac.id

Abstract

After the shift of authority in the dispute settlement of Regional Head Election from Supreme Court to Constitutional Court, and the authority to evaluate the regulations of law of Constitutional Court, there is high public expectation on the role and functions of the Constitutional Court in the dispute settlement in Regional Head Election. This research discusses the problems on, first, the role and functions of Constitutional Court in the establishment of regional government law politics in Indonesia. Second the legal implications of the decision of Constitutional Court on the regional government governance. This research is a normative legal research using case study method. The result of the research concludes that, first, the role and functions of Constitutional Court is very significant, especially through the authority to evaluate the regulations of law and on the dispute settlement governing the regional head election. Second, the decision of Constitutional Court has given legal implication to the regional head election governance, that is the follow-up action by the lawmakers (Government and Legislative) by revising several particular provisions which has been annulled.

Key words : Role, function, constitutional court, law politics.

Abstrak

Sejak adanya pergeseran kewenangan penyelesaian sengketa PemiluKada dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi, dan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Konstitusi, ekspektasi masyarakat terhadap peran dan fungsi Mahkamah Konstitusi dalam penyelesaian sengketa PemiluKada begitu tinggi. Penelitian ini mengangkat permasalahan, *pertama*, peranan dan fungsi Mahkamah Konstitusi dalam pembangunan politik hukum pemerintahan daerah di Indonesia. *Kedua*, implikasi hukum dari putusan Mahkamah Konstitusi terhadap pengaturan pemerintahan daerah. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan metode pendekatan kasus. Hasil penelitian menyimpulkan, *pertama*, peranan dan fungsi Mahkamah Konstitusi sangat signifikan khususnya melalui kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan dan penyelesaian sengketa yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah. *Kedua*, Putusan Mahkamah Konstitusi telah memberikan implikasi hukum terhadap pengaturan PemiluKada yakni dengan ditindak lanjuti oleh pembuat undang-undang (Pemerintah dan DPR) dengan melakukan revisi terhadap beberapa ketentuan yang telah dibatalkan.

Kata kunci : Peran, fungsi, mahkamah konstitusi, politik hukum

Pendahuluan

Reformasi hukum di Indonesia sudah dimulai oleh langkah progresif Mahkamah Konstitusi yang tercantum dalam setiap putusannya. Putusan-putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi mencerminkan unsur-unsur penemuan hukum (*rechtsvinding*) yang dapat memberikan nilai-nilai positif terhadap tumbuh kembang iklim demokrasi di Indonesia. Hal ini, disebabkan karena putusan Mahkamah Konstitusi merupakan sumber hukum yang berlaku final dan mengikat (*final and binding*)¹, yang langsung dapat diaplikasikan untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan hukum baik dalam lingkup nasional maupun daerah.

Keberadaan Mahkamah Konstitusi menambah harapan positif dalam iklim ketatanegaraan Indonesia, yang sudah lama terperangkap dalam sistem pemerintahan otoriter dan elitis di era Orde Baru yang sering memberikan tafsir ganda terhadap konstitusi, atau *positivis-instrumentalistik* yang artinya memuat materi yang lebih merefleksikan visi sosial dan politik pemegang kekuasaan atau memuat materi yang lebih merupakan alat untuk mewujudkan kehendak dan kepentingan program pemerintah.²

Adanya pembagian kekuasaan kehakiman yang dipegang oleh Mahkamah Agung, dan Mahkamah Konstitusi, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, diharapkan dapat menjamin terselenggaranya pemerintahan yang lebih stabil dan demokratis. Hal ini dikarenakan Mahkamah Konstitusi terikat pada prinsip umum penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lembaga lainnya dalam menegakkan nilai-nilai kebenaran dan keadilan.

Kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi ini adalah perwujudan prinsip *checks and balances* yang menempatkan semua lembaga-lembaga negara dalam kedudukan setara, sehingga dapat saling kontrol-saling imbang dalam praktek penyelenggaraan negara. Keberadaan Mahkamah Konstitusi jelas merupakan langkah progresif untuk mengoreksi kinerja antar lembaga negara khususnya dalam proses pendewasaan politik berbangsa dan bernegara.

Mahkamah Konstitusi hadir sebagai pengawal reformasi hukum di daerah, lewat putusan-putusan hukum yang progresif dan pro-demokrasi. Dalam

¹ Sesuai dengan bunyi Undang-undang Dasar 1945 pasal 24C serta Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Pasal 10

² Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Cetakan Ketiga, LP3ES, Jakarta, 2006, hlm. 26

konsiderans menimbang UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tidak dicantumkan Pasal 22E UUD 1945 sebagai landasan konstitusional Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) sehingga member kesan bahwa Pilkada bukan bagian dari Pemilu. Karena menurut ketentuan Pasal 22E UUD 1945 Pemilu diselenggarakan hanya untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD. Sementara itu, dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 telah menegaskan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara demokratis. Pengaturan Pilkada yang demikian ini menurut Pemohon (Cetro, Jamppi, JPPR dll) bertentangan dengan UUD 1945. Menurut Pemohon Pilkada adalah bagian dari Pemilu. Mahkamah dalam pertimbangannya juga sependapat dengan Pemohon bahwa Pilkada adalah bagian dari Pemilu yang diselenggarakan oleh sebuah KPU ataupun KPUD.³

Demikian pula dalam putusan Mahkamah Konstitusi terhadap permohonan Lalu Ranggalawe anggota DPRD Kabupaten Lombok Tengah, yang mengajukan pengujian terhadap Pasal 56 ayat (2), Pasal 59 ayat (1), ayat (3), ayat (4), ayat (5) huruf a dan huruf c, ayat (6), dan Pasal 60 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang dianggap oleh pemohon bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan (3) dan Pasal 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Mahkamah Konstitusi dalam perkara ini memutuskan; mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian, yaitu dengan menyatakan Pasal 58q Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan menyatakan pasal tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat lagi.⁴ Putusan ini memberikan angin segar kepada para kepala daerah dan atau wakil kepala daerah yang ingin mengikuti proses pemilu kepala daerah berikutnya, tanpa harus mengundurkan diri dari jabatannya sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah.

Putusan Mahkamah Konstitusi yang masih segar dalam ingatan adalah putusan yang mengabulkan permohonan Hj. Khofifah Indar Parawansa dan Mudjiono sebagai calon kepala daerah Jawa Timur yang keberatan terhadap Keputusan Komisi

³ Lihat Putusan MK No. 072-073/PUU-II/2004 tentang Pengujian UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD 1945.

⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 17/PUU-VI/2008, diunduh dari www.mahkamahkonstitusi.go.id tanggal 26 Desember 2008.

Pemilihan Umum Provinsi Jawa Timur Nomor 30 Tahun 2008 tanggal 11 Nopember 2008 tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur 2008 putaran kedua.

Putusan Mahkamah Konstitusi perihal sengketa Pilkada Jawa Timur, dianggap oleh banyak kalangan sangat kontroversial, namun Mahkamah Konstitusi memiliki argumen hukum sendiri bahwa telah terjadi pelanggaran serius, terutama yang sifatnya sistematis, terstruktur, dan massif dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Jawa Timur.⁵ Melalui argumen hukum tersebut, Mahkamah Konstitusi pada akhirnya mengabulkan sebagian permohonan pemohon untuk melakukan pemungutan suara ulang di Kabupaten Bangkalan dan Kabupaten Sampang, yang harus dilaksanakan paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak putusan diucapkan dan penghitungan suara ulang di Kabupaten Pamekasan, yang harus dilaksanakan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak putusan diucapkan.

Belakangan Mahkamah Konstitusi juga membatalkan hasil Pilkada Kabupaten Bengkulu Selatan putaran pertama dan kedua yang dimohonkan oleh pasangan calon H. Reskan Effendi dan Dr. drh. Rohidin Mersyah, MMA, karena adanya cacat yuridis dari salah seorang calon kepala daerah terpilih yakni H. Dirwan Mahmud, karena yang bersangkutan pernah menjalani hukuman penjara ± tujuh (7) tahun di Lembaga Pemasyarakatan Klas I Cipinang Jakarta Timur, tetapi melakukan kebohongan publik dengan menyatakan dirinya tidak pernah dijatuhi pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih.⁶

Lewat putusan-putusan Mahkamah Konstitusi di atas, menunjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi sangat berperan dalam pembangunan politik hukum pemerintahan daerah. Putusan Mahkamah Konstitusi justru lebih progresif daripada Undang-Undang yang dibuat oleh DPR dan Pemerintah. Beberapa terobosan hukum dan demokrasi justru berawal dari putusan-putusan Mahkamah Konstitusi.

⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PHPU D-V/2008, diunduh dari www.mahkamahkonstitusi.go.id tanggal 26 Desember 2008

⁶ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 57/PHPU.D-VI/2008 Tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Bengkulu Selatan, 8 Januari 2009.

Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah di atas, rumusan masalah yang hendak dijawab dalam penelitian ini adalah: 1. Bagaimana peranan dan fungsi Mahkamah Konstitusi dalam pembangunan politik hukum pemerintahan daerah di Indonesia? 2. Bagaimana implikasi hukum dari putusan Mahkamah Konstitusi terhadap pengaturan pemerintahan daerah?

Metode Penelitian

Objek dalam penelitian ini adalah putusan-putusan MK yang berkaitan dengan pengaturan pemerintahan daerah. Objek utama yang akan diteliti adalah peran Mahkamah Konstitusi dalam pembangunan politik hukum pemerintahan daerah beserta implikasi putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya dalam Pemilukada.

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi pustaka, yakni dengan mengkaji berbagai putusan MK, teori-teori pembangunan hukum, pengujian peraturan perundang-undangan, dan sistem pemerintahan daerah yang terkait dengan objek penelitian ini. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kasus, yakni menganalisis dasar argumentasi hakim konstitusi dalam memutuskan sengketa Pemilukada dan pengujian peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pemilukada.

Dalam penelitian ini, bahan-bahan yang terkumpul akan dianalisis secara kualitatif. Pengolahan data pada hakikatnya merupakan kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi. Data yang sudah disistematisasi kemudian dianalisis secara kualitatif.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Rezim Pemilukada

Berdasarkan ketentuan Pasal 106 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004, keberatan berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi

terpilihnya pasangan calon diajukan ke Mahkamah Agung. Kewenangan Mahkamah Agung tersebut, dicantumkan lagi dalam Pasal 94 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Pengaturan yang menyatakan bahwa sengketa Pilkada diajukan ke Mahkamah Agung mengindikasikan bahwa Pilkada bukan menjadi bagian dari Pemilu, karena kalau Pilkada menjadi bagian dari Pemilu, maka sengketanya harus diselesaikan di Mahkamah Konstitusi.

Di samping itu, Putusan Mahkamah Konstitusi untuk perkara No. 73/PUU-III/2004 ketika itu juga belum mengkategorikan pemilihan kepala daerah Pilkada sebagai rezim Pemilu, sehingga kalau timbul sengketa diselesaikan di Mahkamah Agung. Meskipun Mahkamah dapat membenarkan argumen Para Pemohon dan berpendapat bahwa pemilihan kepala daerah termasuk rezim pemilihan umum, dengan mana bukan saja asas-asasnya diambil alih dalam mekanisme pemilihan kepala daerah, pengaturan dan penyelenggaraannya juga harus tunduk pada sistem dan aturan UUD 1945 dalam Bab VIIB tentang Pemilihan Umum yaitu Pasal 22E ayat (1) sampai dengan ayat (6). Pasal-pasal konstitusi harus dilihat dan dibaca dalam satu-kesatuan konstitusi ketika merancang dan membuat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yaitu pasal yang satu dengan pasal yang lain yang menyangkut kategori yang sama harus dilihat dalam satu kesatuan yang harmonis. Jikalau harmonisasi demikian tidak terdapat dalam konstitusi itu sendiri, adalah menjadi tugas Hakim MK untuk melakukannya melalui interpretasi.⁷

Pandangan Mahkamah dalam Putusan No. 73/PUU-III/2004 yang juga sependapat dengan pandangan Pemohon bahwa seharusnya Pilkada juga masuk dalam rezim pemilu, telah diakomodir dalam UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Pasal 1 angka 4 yang menentukan bahwa Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah pemilihan umum untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. UU tersebut secara tegas memasukkan pemilihan kepala daerah dalam rezim pemilu, dengan demikian

⁷ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 73/PUU-III/2004 tentang Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Selasa, 22 Maret 2005.

sengketa Pilkada tidak lagi diselesaikan di Mahkamah Agung tetapi ke Mahkamah Konstitusi.

Sebagai akibat dari perubahan tersebut, melalui UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 236C telah pula ditegaskan bahwa *"Penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 bulan sejak undang-undang ini diundangkan."* Oleh karena itu, pada 29 Oktober 2008, Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Mahkamah Konstitusi bersama-sama telah menandatangani Berita Acara Pengalihan Wewenang Mengadili. Dengan adanya pengalihan kewenangan penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi maka segala pengaturan mengenai penyelesaian persengketaan hasil pemilihan kepala daerah menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Untuk keperluan tersebut Mahkamah Konstitusi telah menerbitkan Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah.

Calon Perseorangan Dalam Pilkada

Lalu Ranggalawe, seorang anggota DPRD Kabupaten Lombok Tengah, yang bermaksud mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah tetapi tidak mempunyai kendaraan politik bernama partai politik. Akan tetapi haknya sebagai warga negara yang mempunyai kesempatan yang sama dalam hukum dan pemerintahan dengan mengajukan diri sebagai calon kepala daerah terhalang oleh ketentuan dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang mengharuskan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Oleh karena itu, sebagai WNI yang haknya dijamin oleh UUD 1945 jo Pasal 51 ayat (1) UU No 24 Tahun 2003 tentang MK, maka Lalu Ranggalawe mengajukan permohonan pengujian UU No. 32 Tahun 2004, khususnya Pasal 56 ayat (2), Pasal 59 ayat (1), ayat (3), ayat (4), ayat (5) huruf a, ayat (5) huruf c, ayat (6), dan Pasal 60 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5).

Secara umum, ketentuan dalam pasal-pasal tersebut berisi tentang prosedur pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh kursi sekurang-kurangnya 15% di DPRD atau memperoleh akumulasi suara dalam pemilihan umum anggota DPRD sekurang-kurangnya 15% di daerah yang bersangkutan. Dalam pasal-pasal tersebut, partailah

yang kemudian menjadi agen bagi rekrutmen politik untuk calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, sehingga segala prosedur internal rekrutmen melekat pada partai politik, sebelum pasangan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah didaftarkan ke KPUD.

Persyaratan pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 56 ayat (2), Pasal 59 ayat (1), ayat (3), ayat (4), ayat (5) huruf a, ayat (5) huruf c, ayat (6), dan Pasal 60 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) UU 32 Tahun 2004 dianggap oleh Pemohon bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4) UUD Negara RI 1945 tersebut telah menghilangkan makna demokrasi yang sesungguhnya yaitu membuka akses yang luas kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pasal-pasal tersebut juga dianggap bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 28I ayat (2) UUD Negara RI 1945. Pasal 28D ayat (1) UUD negara RI 1945 menjamin perlakuan yang sama dan adil serta kepastian hukum, sedangkan Pasal 28D ayat (2) menjamin hak kesempatan yang sama dalam hukum dan pemerintahan. Sementara Pasal 28I ayat (2) menjamin hak bebas dari perlakuan diskriminatif dan perlindungan dari perlakuan diskriminatif.

Permasalahan yang dipersoalkan Pemohon bukanlah pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh partai politik atau gabungan partai politik, melainkan pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut tidak membuka kesempatan bagi perseorangan untuk dapat mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah dan itulah yang bertentangan dengan UUD 1945. Ketentuan pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah berlandaskan pada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang selengkapnya berbunyi "*Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis*". Adapun menurut MK, penjabaran lebih lanjut dari ketentuan tersebut dalam UU No. 32 Tahun 2004 merupakan kebijakan pembentuk undang-undang. Merujuk pada ketentuan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh terutama Pasal 67 Ayat (2) yang juga mengakomodasi calon perseorangan, maka hal itu juga tidak bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, dan pemberian peluang calon perseorangan dalam UU Pemerintah Aceh tidak dapat dikategorikan sebagai darurat ketatanegaraan. Antara Pasal 56 ayat (2) *juncto* Pasal 59 (1) dan ayat (2) UU Pemda dan Pasal 67 ayat (2) UU Pemerintahan Aceh bersumber pada pasal yang sama yaitu Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Hubungan antara Pasal 67 ayat (2) UU Pemerintahan

Aceh dengan Pasal 56 ayat (2) *juncto* Pasal 59 (1) dan ayat (2) UU Pemda bukanlah hubungan hukum yang khusus di satu pihak dan hukum yang umum di pihak lain, karena ketentuan dalam Pasal 67 ayat (2) UU Pemerintahan Aceh bukanlah termasuk keistimewaan Pemerintahan Aceh sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3 UU No. 44 Tahun 1999. Maka dari itu, ketentuan Pasal 67 ayat (2) UU Pemerintahan Aceh juga merupakan penafsiran dari pembentuk undang-undang terhadap ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Apabila kedua ketentuan tentang pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah diberlakukan maka akan ada **dualisme** yang mengakibatkan ketiadaan kedudukan yang sama antara WNI yang berada di Nangroe Aceh Darussalam dan yang berada di wilayah provinsi lain di Indonesia. Perkembangan pengaturan Pilkada di NAD telah melahirkan realitas baru dalam praktek ketatanegaraan yang telah menimbulkan dampak kesadaran konstitusi secara nasional yakni dibukanya kesempatan bagi calon perseorangan dalam pilkada dan hal ini menjadi alasan MK untuk menguji kembali pasal-pasal UU Pemda yang pernah diuji dalam perkara sebelumnya.⁸

Oleh karena itu ketentuan dalam Pasal 56 ayat (2) yang berbunyi "Pasangan calon sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik", harus dihapus seluruhnya. Pasal 59 ayat (1) dihapus pada frasa yang berbunyi "*yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik.*" Adapun Pasal 59 ayat (2) hanya dihapus frasa "...sebagaimana dimaksud pada ayat (1)." Sehingga bunyi Pasal 59 ayat (2) berbunyi "*Partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15%(lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15%(lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan*". Ketentuan ini dipertahankan karena mewadahi mekanisme pencalonan dari partai politik. Pasal 59 ayat (3) dihapuskan frasa yang berbunyi "*partai politik atau gabungan partai politik wajib*", frasa yang berbunyi, "*yang seluas-luasnya,*" dan frasa yang berbunyi, "*...dan selanjutnya memproses bakal calon yang dimaksud.*" Sehingga Pasal 59 ayat (3) akan berbunyi, "*Membuka kesempatan bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 melalui mekanisme yang demokratis dan transparan*".⁹

⁸ Disarikan dari Putusan MK No 5/PUU-V/2007 Tentang Perkara Permohonan Pengujian UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah terhadap UUD Negara RI 1945, hlm. 51 – 56.

⁹ *Ibid.*, hlm. 58.

Mahkamah berpendapat, calon perseorangan juga harus dibebani dengan persyaratan jumlah dukungan minimal supaya ada keseimbangan dengan parpol, akan tetapi syarat tersebut tidak boleh lebih berat daripada syarat parpol yang dapat mengajukan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Penentuan syarat dukungan minimal menjadi kewenangan penuh pembentuk UU. Akan tetapi untuk menghindari kekosongan hukum, sebelum pembentuk undang-undang mengatur syarat dukungan bagi calon perseorangan, Mahkamah berpendapat bahwa KPU berdasarkan Pasal 8 ayat (3) huruf a dan huruf f UU No. 22 Tahun 2007 berwenang mengadakan pengaturan atau regulasi tentang hal dimaksud dalam rangka menyusun dan menetapkan tata cara penyenggaraan pilkada.¹⁰ Adapun pasal yang dikabulkan antara lain Pasal 59 ayat (3): “Membuka kesempatan bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 melalui mekanisme yang demokratis dan transparan.”

Pembaharuan yang dilakukan oleh MK ini tergolong progresif, sebab sebelum ada pengajuan perkara ini, otoritas partai dalam Pilkada sangat besar, bahkan mungkin bersifat monopolis. Terutama dalam pengajuan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Hukum progresif sering dikaitkan dengan corak hukum yang demokratis. Secara teoritik pemikiran Philippe Nonet dan Philip Selznick kiranya dapat dijadikan acuan untuk memulai perbincangan tentang hukum demokratis. Bahwa bekerjanya hukum tidak dapat dilepaskan dari lingkaran kekuasaan yang mempengaruhinya adalah hal yang tidak dapat dibantahkan. Itulah mengapa kedua pemikir tersebut menelusuri jejak kompleksitas persoalan dalam institusi hukum, yaitu bagaimana hukum bekerja, dengan berbagai kekuatan yang mempengaruhinya serta dengan berbagai keterbatasan dan kemampuannya.¹¹

Dalam konteks hukum sebagai alat perubahan dan alat untuk mencapai keadilan substantif, maka Putusan MK ini juga merupakan pencapaian keadilan substantif bagi pemohon dan juga bagi semua WNI yang berkehandak mencalonkan diri dalam Pilkada dengan jalur perseorangan. Selain itu, putusan MK juga telah menghapuskan dualisme dalam pencalonan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berdasar atas Pasal 18 UUD Negara RI 1945 yang mana calon

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 58-59

¹¹ Philip Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif; Pilihan di Masa Transisi (Law and Society in Transition: Toward Responsive Law)*, diterjemahkan oleh Rafael Edi Bosco, HuMa dan Ford Foundation, Jakarta, 2003, hlm. 1

perseorangan telah diakomodasi dalam UU No. 11 Tahun 2006, tetapi justru tidak diakomodasi dalam UU No. 32 Tahun 2004.

Atas dasar putusan dari Mahkamah No. 5/PUU-V/2007 tersebut, dilakukanlah perubahan terhadap UU No. 32 Tahun 2004 dengan melahirkan UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas UU No. 32 Tahun 2004 dengan memasukkan calon perseorangan sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam Pilkada sebagaimana tercantum dalam Pasal 59 ayat (1) huruf b, ayat (2a), ayat (2b), ayat (2c), ayat (2d) ayat (2e), ayat (4a), ayat (5a) dan ayat (5b).

Respon positif dari Pemerintah dan DPR untuk melakukan *legislative review* dengan melahirkan UU No. 12 Tahun 2008 disambut baik oleh masyarakat karena memberi payung hukum yang lebih tegas lagi bagi masyarakat yang ingin mencalonkan diri menjadi kepala daerah ataupun wakil kepala daerah melalui jalur perseorangan, di samping itu lahirnya UU No. 12 Tahun 2008 juga membuka pintu demokrasi di tingkat lokal yang lebih luas lagi.

Kasus 'Incumbent' dalam Pilkada Lampung

Di dalam Pasal 58 UU No. 32 Tahun 2004 ditentukan bahwa calon kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi beberapa syarat tertentu. Persyaratan sebagaimana ditentukan dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 58 tersebut oleh UU No. 12 Tahun 2008 masih ditambah satu huruf lagi, yakni Pasal 58 huruf q, yang berbunyi: "...mengundurkan diri sejak pendaftaran bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatannya." Pengaturan dalam Pasal 58 huruf q UU No. 12 Tahun 2008 dianggap merugikan Drs. H. Sjachroedin Zp, SH, Gubernur Lampung Periode 2004-2009 yang dilantik pada 2 Juni 2004 dan akan berakhir pada 2 Juni 2009.

Berdasarkan Pasal 110 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memegang jabatan selama 5 (lima) tahun dihitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan, oleh karenanya Pemohon dapat menjalankan tugas/wewenang, kewajiban, dan kedudukannya sebagai Gubernur Lampung selama 5 (lima) tahun. Namun menurut Pasal 233 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan: "Kepala daerah, yang berakhir masa jabatannya pada Januari 2009 sampai Juli 2009 diselenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung sebagaimana dimaksud

dalam undang-undang ini pada Desember 2008". Pasal ini berakibat, terbitnya Keputusan KPU Provinsi Lampung Nomor 119/SK/KPU-LPG/Tahun 2007 tentang Penetapan Tahapan, Program dan Jadwal Waktu Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Lampung 2008, yang salah satu isinya menetapkan bahwa jadwal pemilihan calon pasangan Gubernur Lampung Periode 2009-2014 dilaksanakan pada 3 September 2008.

Setelah berlakunya Pasal 233 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004 tersebut, maka Provinsi Lampung harus menyelenggarakan pemilihan kepala daerah, dan Pemohon secara *a priori* harus kehilangan jabatan Gubernur sebelum masa jabatan berakhir. Padahal berdasarkan Pasal 86 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, "pemungutan suara pemilihan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan paling lambat 1 (satu) bulan sebelum masa jabatan kepala daerah berakhir". Artinya, jika ketentuan Pasal 233 ayat (2) tidak ada, maka pemilihan pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Lampung diselenggarakan selambat-lambatnya 2 Mei 2009 yang dihitung selambat-lambatnya satu bulan dari berakhirnya masa jabatan Pemohon sebagai Gubernur Lampung berdasarkan Keputusan Presiden No. 71/M Tahun 2004, sehingga Putusan KPU Provinsi Lampung Nomor 119/SK/KPU-LPG/Tahun 2007 secara otomatis menjadi tidak ada.

Pasal 58 huruf q UU Nomor 12 Tahun 2008 menyatakan, "*Calon kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat: q. Mengundurkan diri sejak pendaftaran bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatannya*". Penjelasan Pasal 58 huruf q UU Nomor 12 Tahun 2008 *a quo* antara lain menyatakan: "*Pengunduran diri gubernur dan wakil gubernur dibuktikan dengan menyerahkan surat pernyataan pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali disertai dengan surat persetujuan Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden, sedangkan keputusan Presiden tentang pemberhentian yang bersangkutan sebagai kepala daerah/wakil kepala daerah disampaikan kepada KPU provinsi selambat-lambatnya pada saat ditetapkan sebagai calon gubernur dan wakil gubernur*".

Akibat ketentuan Pasal 58 huruf q Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dan Penjelasan, maka Menteri Dalam Negeri menerbitkan Surat Edaran Nomor 188.2/1189/SJ tanggal 7 Mei 2008 perihal tindak lanjut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang ditujukan kepada Gubernur/Bupati/Walikota dan Ketua DPRD Provinsi/

Kabupaten/Kota Seluruh Indonesia. Penerbitan Surat Mendagri Nomor 188.2/1189/SJ adalah bertentangan dengan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang mengatur bahwa "Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut: (a) *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*; (b) *Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*; (c) *Peraturan Pemerintah*; (d) *Peraturan Presiden*; (e) *Peraturan Daerah*". Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, maka untuk menindaklanjuti ketentuan yang ada dalam undang-undang, Pemerintah seharusnya menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP), bukan Surat Menteri Dalam Negeri. Bahwa Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 ini harus dipatuhi oleh Pemerintah, karena undang-undang ini merupakan perintah langsung dari Pasal 22A Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan: "Ketentuan Undang-undang".

Pemohon beranggapan bahwa rumusan Pasal 58 huruf q *a quo*, menimbulkan perlakuan yang tidak sama dengan pejabat negara yang lainnya, sehingga bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Substansi batang tubuh Pasal 58 huruf q mengatur bahwa kepala daerah/wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatannya (*incumbent*) mengundurkan diri sejak pendaftaran, sedangkan terhadap "pejabat negara" lainnya yang bukan *incumbent* berbeda pengaturannya dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, ini dapat dibuktikan dalam ketentuan: Pasal 59 ayat (5) huruf f menyatakan "*Surat pernyataan kesanggupan mengundurkan diri dari jabatan apabila terpilih menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan*".

Selain itu perlakuan tidak sama antara pejabat negara juga terlihat dalam Pasal 59 ayat (5) huruf i menyatakan "*Surat pemberitahuan kepada pimpinan bagi anggota DPR, DPD, dan DPRD yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah*". Ketentuan Pasal 59 ayat (5) huruf h menyatakan "*Surat pernyataan tidak aktif dari jabatannya bagi Pimpinan DPRD tempat yang bersangkutan menjadi calon di daerah yang menjadi wilayah kerjanya*". Jika ditelaah terdapat perlakuan tidak sama antara calon *incumbent* dengan calon yang berasal dari DPRD yakni seorang anggota DPRD hanya wajib memberitahukan kepada pimpinannya perihal pencalonan dan seorang sebagai Pimpinan DPRD hanya diwajibkan membuat surat pernyataan tidak aktif jika dinyatakan sebagai calon kepala daerah/wakil kepala daerah artinya jika tidak terpilih sebagai kepala daerah/wakil kepala daerah yang bersangkutan tidak akan kehilangan jabatannya.

Dalam Penjelasan Pasal 58 huruf q tersebut, antara lain disebutkan, "Pengunduran diri Gubernur dan Wakil Gubernur dibuktikan dengan menyerahkan surat pernyataan pengunduran diri *yang tidak dapat ditarik kembali* disertai dengan surat persetujuan Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden, sedangkan keputusan Presiden tentang pemberhentian yang bersangkutan sebagai kepala daerah/wakil kepala daerah disampaikan kepada KPU Propinsi selambat-lambatnya pada saat ditetapkan sebagai calon Gubernur dan Wakil Gubernur..." Rumusan penjelasan Pasal 58 huruf q tersebut terutama anak kalimat "*yang tidak dapat ditarik kembali*" telah menimbulkan norma baru yang mempertegas Pasal 58 huruf q, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dan menghilangkan hak konstitusional Pemohon selaku Gubernur, dengan demikian bertentangan dengan Pasal 27 ayat 1 dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Diperkuat oleh penjelasan Pasal 58 huruf q sepanjang anak kalimat "*yang tidak dapat ditarik kembali*" tersebut, itu berarti bahwa ketentuan ini telah merampas hak asasi Pemohon sebagai Gubernur. Oleh karena Pemohon sebagai calon *incumbent* telah kehilangan jabatannya sebagai Gubernur secara mutlak sejak pendaftaran sebagai calon kepala daerah dan selain itu ketentuan Pasal 58 huruf q dan penjelasannya sepanjang anak kalimat "*tidak dapat ditarik lagi*" bertentangan dengan asas *uniformity* yang mengharuskan perlakuan sama bagi setiap orang.

Demikian juga apabila mengacu pada Pasal 58 huruf q serta penjelasan Pasal 58 huruf q sepanjang anak kalimat "*yang tidak dapat ditarik kembali*" UU Nomor 12 Tahun 2008 dalam Pilkada Lampung, maka Pemohon akan kehilangan haknya sebagai Gubernur Lampung sebelum masa jabatan berakhir, oleh karena jabatan Gubernur Pemohon sebagai calon *incumbent* baru akan berakhir pada 2 Juni 2009 tetapi oleh karena ketentuan Pasal 58 huruf q UU Nomor 12 Tahun 2008, maka Pemohon sudah harus mengundurkan diri pada 28 Mei 2008 ketika didaftarkan sebagai pasangan calon Gubernur Lampung oleh Pengurus Daerah Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) Provinsi Lampung, kemudian DPRD Lampung menindaklanjutinya dengan melaksanakan rapat paripurna pada 2 Juni 2008 untuk pengesahan pengunduran diri Pemohon, dan semua ini dialami Pemohon hanya karena akan mengikuti Pilkada periode berikutnya.

Kemudian Ketua DPRD Lampung mengajukan Surat Nomor 160/575/13.01/2008 tanggal 2 Juni 2008 ke Menteri Dalam Negeri RI yang kemudian dijadikan dasar Mendagri mengajukan surat ke Presiden Nomor 121.18/1559/Sj tanggal 6

Juni 2008 mengusulkan Pemberhentian Drs. Sjahroedin Z.P, SH dan Pengangkatan Syamsurya Ryacudu sebagai Gubernur masa jabatan 2004-2009.

Terhadap permohonan Drs. Sjachroedin ZP, SH, tersebut Mahkamah berpandangan syarat pengunduran diri bagi calon yang sedang menjabat (*incumbent*) sebagaimana diatur Pasal 58 huruf q UU No. 12 Tahun 2008 menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty, rechtsonzekerheid*) atas masa jabatan kepala daerah yaitu lima tahun [*vide* Pasal 110 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004] dan sekaligus perlakuan yang tidak sama (*unequal treatment*) antar-sesama pejabat negara [*vide* Pasal 59 ayat (5) huruf i UU 32/2004], sehingga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Selain itu, menurut Mahkamah Pasal 58 huruf q UU No. 12 Tahun 2008 juga mengandung ketentuan yang tidak proporsional dan rancu, baik dari segi formulasi maupun substansi, karena menimbulkan perlakuan yang tidak sama antar-sesama pejabat negara dan mengakibatkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty, rechtsonzekerheid*) sehingga permohonan Pemohon dalam pengujian konstitusionalitas Pasal 58 huruf q undang-undang *a quo* beralasan menurut hukum untuk dikabulkan.

Atas dasar permohonan Pemohon tersebut Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 58 huruf q Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Menyatakan Pasal 58 huruf q Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; Menyatakan permohonan Pemohon sepanjang menyangkut Pasal 233 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) tidak dapat diterima.¹²

¹² Lihat Putusan MK No. 17/PUU-VI/2008 tentang Inkonstitusionalitas Syarat Pengunduran Diri Dari Jabatan Bagi Calon "Incumbent" Peserta Pemilu, 1 Agustus 2008.

Sengketa Pilkada Jatim

Putusan Mahkamah Konstitusi tentang sengketa pemilihan kepala daerah yang sangat fenomenal dan kontroversial adalah Putusan Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur. Karena inilah putusan yang pertama dari Mahkamah Konstitusi tentang sengketa pemilihan kepala daerah semenjak kewenangannya diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi. Selain itu, putusan ini merupakan putusan yang diajukan dari pemilihan kepala daerah yang tergolong termahal di Indonesia.

Pemohon dalam penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah di Jawa Timur 2008 ini adalah Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur Pemilihan Provinsi Jawa Timur Periode 2008-2013 Putaran Kedua dengan Nomor Urut 1 (satu) berdasarkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Timur Nomor 26 Tahun 2008 tanggal 27 September 2008.

Pemohon keberatan terhadap Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Timur Nomor 30 Tahun 2008 tanggal 11 November 2008 tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur 2008 Putaran II, karena hasil penghitungan yang dilakukan Termohon telah salah atau setidaknya terdapat kekeliruan dalam melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara sebagai berikut:¹³ a. pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur Pemilihan Provinsi Jawa Timur dengan Nomor Urut 1 atas nama **Hj. Khofifah Indar Parawansa** dan **Mudjiono** memperoleh sejumlah **7.669.721** suara; b. pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur Pemilihan Provinsi Jawa Timur dengan Nomor Urut 5 atas nama Drs. H. Soekarno, SH., M.Hum dan Drs. H. Syaifullah Yusuf memperoleh sejumlah **7.729.994** suara.

Menurut Pemohon telah terjadi kesalahan hasil penghitungan suara di 25 (dua puluh lima) kabupaten/kota, yaitu Kabupaten Sidoarjo, Kota Pasuruan, Kabupaten Probolinggo, Kota Probolinggo, Kabupaten Banyuwangi, Kabupaten Situbondo, Kabupaten Lumajang, Kabupaten Jember, Kota Batu, Kabupaten Malang, Kabupaten Tulungagung, Kota Kediri, Kabupaten Pacitan, Kabupaten Magetan, Kabupaten Ngawi, Kabupaten Nganjuk, Kota Mojokerto, Kabupaten Madiun, Kota Madiun,

¹³ Risalah Putusan MK No. 41/PHPU.D-VI/2008 tentang Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada Provinsi Jawa Timur, hlm. 4.

Kabupaten Bojonegoro, Kabupaten Lamongan, Kabupaten Bangkalan, Kabupaten Sampang, Kabupaten Pamekasan, Kabupaten Sumenep.¹⁴

Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Jawa Timur dengan Nomor Urut 1 atas nama **Hj. Khofifah Indar Parawansa dan Mudjiono** memperoleh sejumlah **7.654.742** suara; Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Jawa Timur dengan Nomor Urut 5 atas **Dr. H. Soekarwo, M.Hum dan Drs H. Saifullah Yusuf** memperoleh sejumlah **7.632.281** suara.

Bahwa di samping terdapat kesalahan penghitungan yang dilakukan secara sistematis sebagaimana telah diuraikan di atas, terdapat temuan fakta-fakta yang berkaitan dengan pelanggaran prosedur atau setidaknya penyimpangan terkait dengan ketentuan dan tata cara pemilihan kepala daerah yang mengakibatkan terjadinya kesalahan penghitungan suara yang merugikan Pemohon.¹⁵

Berdasarkan seluruh penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan bahwa:¹⁶ “Meskipun dalil Pemohon berdasarkan posita dan petitum permohonannya tidak konsisten dan tidak terbukti secara formal, akan tetapi secara materiil telah terjadi pelanggaran ketentuan Pilkada yang berpengaruh terhadap perolehan suara kedua Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam Pemilukada Provinsi Jawa Timur Putaran II.”

Pelanggaran sistematis, terstruktur dan masif yang terjadi di daerah pemilihan Kabupaten Sampang, Kabupaten Bangkalan, dan Kabupaten Pamekasan yang bertentangan dengan konstitusi khususnya pelaksanaan Pemilukada secara demokratis, terbukti secara sah dan meyakinkan, sehingga oleh karenanya Pasangan Calon yang terbukti melakukan pelanggaran tidak boleh diuntungkan oleh pelanggarannya, dan sebaliknya Pasangan Calon lainnya tidak boleh dirugikan.

Keputusan KPU Provinsi Jawa Timur tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Pemilukada Provinsi Jawa Timur Putaran II harus dinyatakan batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang mengenai Hasil Penghitungan Suara di Kabupaten yang terkena dampak pengaruh pelanggaran dimaksud.

Mahkamah memerintahkan Termohon (KPU Provinsi Jawa Timur) untuk melaksanakan pemungutan suara ulang dan penghitungan suara ulang di Kabupaten-Kabupaten yang akan disebut dalam amar putusan. Di samping itu, Mahkamah juga

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 9-11

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 134-135.

memerintahkan KPU dan Bawaslu untuk mengawasi pemungutan suara ulang dan penghitungan suara ulang sesuai dengan kewenangannya dan sesuai dengan semangat untuk melaksanakan Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Adapun putusan Mahkamah Konstitusi atas Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur dengan Putusan No. 41/PHPU.D-VI/2008 adalah sebagai berikut:¹⁷

Mahkamah Konstitusi mengadili dengan menyatakan Eksepsi Termohon tidak dapat diterima, dan dalam pokok perkara mengabulkan Permohonan Pemohon untuk sebagian, Membatalkan dan menyatakan tidak mengikat secara hukum Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Timur Nomor 30 Tahun 2008 tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2008 Putaran II bertanggal 11 November 2008 sepanjang mengenai Hasil Rekapitulasi Penghitungan Suara di Kabupaten Bangkalan, Kabupaten Sampang, dan Kabupaten Pamekasan.

Secara teoritis, cakupan politik hukum meliputi kebijakan negara tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak akan diberlakukan, dan penegakan hukum dalam kenyataan.¹⁸ Selain itu, lahirnya hukum juga dipengaruhi oleh latar belakang atau konfigurasi politik, ekonomi, sosial, dan budayanya.¹⁹ Melihat putusan MK dari perspektif politik hukum, maka putusan MK ini dapat dilihat dari 2 (dua) sisi. *Pertama*, putusan mengenai sengketa pemilihan kepala daerah Provinsi Jawa Timur ini dikeluarkan saat Indonesia menerapkan kebijakan hukum Pilkada secara langsung. Sebagaimana diketahui, Pilkada langsung dijalankan atas amanat dari UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 6 Tahun 2005 sebagai dasar *electoral law* dari *electoral process* Pilkada. Sejak 1 Juni 2005, pelaksanaan pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung yang kemudian dimaknai sebagai salah satu penguatan hak pilih rakyat dalam proses demokrasi di Indonesia. Dengan demikian pilkada langsung dalam UU No. 32 Tahun 2004 merupakan kebijakan negara yang diberlakukan secara nasional. Selain itu, ketentuan dasar hukum pilkada langsung juga lahir dengan latar belakang politik yang mengarah pada penguatan sistem politik demokrasi.

Kedua, Putusan MK mengenai sengketa Pilkada Gubernur Jawa Timur merupakan ranah cakupan politik hukum di bidang penegakan hukum. Dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah sebagai proses demokrasi yang melibatkan negara

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 136

¹⁸ Lihat Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, edisi revisi, rajaawaali Press, Jakarta, 2009, hlm. 3.

¹⁹ *Ibid.*

dan masyarakat, sudah dapat dipastikan akan terjadi pelanggaran atas *electoral law* yang mendasarinya. Oleh karena itu, jika proses ini kemudian tidak ada yang menegakkannya, maka akan terjadi krisis legitimasi hukum dan politik. Disinilah letak urgensinya MK dalam penegakan hukum atas pelanggaran dalam Pilkada.

Penegakan hukum dalam proses demokrasi sudah merupakan keharusan sebab menilik dari parameter negara hukum demokratis, maka institusi penegak hukum yang independen akan sangat bermanfaat dan penting kehadirannya dalam meningkatkan kualitas demokrasi. Selain itu, putusan MK, meskipun menuai kritik karena memasuki ranah peradilan atas pelanggaran dan kecurangan pemilukada, dapat memberikan harapan akan hadirnya keadilan yang substantif, sebab putusan MK tidak hanya menyentuh prosedur Pilkada yang akhirnya menimbulkan sengketa, akan tetapi, pembuktian yang muncul di persidangan, menjadikan para hakim yang mengadili sengketa Pilkada berani mengambil keputusan membatalkan putusan KPU Provinsi Jawa Timur dan proses Pilkada ulang di beberapa daerah di Jawa Timur.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PHPU.D-VI/2008, merupakan putusan yang sangat progresif dan fundamental dalam konteks mewujudkan Pilukada yang jujur, dan *fairness* dalam rangka menegakkan demokrasi. Putusan ini memberikan pembelajaran tidak hanya kepada lembaga penyelenggara Pilkada, dan peserta Pilkada tetapi kepada masyarakat agar konsisten menjalankan demokrasi secara demokratis. Apalagi dalam Putusan ini, MK tidak hanya membatalkan Keputusan KPU Provinsi Jawa Timur tetapi juga memerintahkan adanya pemungutan suara ulang Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur Putaran II di Kabupaten Bangkalan dan Kabupaten Sampang dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak Putusan ini diucapkan, dan penghitungan suara ulang Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur Putaran II di Kabupaten Pamekasan dengan menghitung kembali secara berjenjang surat suara yang sudah dicoblos dalam waktu paling lambat **30 (tiga puluh) hari** sejak Putusan ini diucapkan, dan penghitungan suara ulang Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur Putaran II di Kabupaten Pamekasan dengan menghitung kembali secara berjenjang surat suara yang sudah dicoblos dalam waktu paling lambat **30 (tiga puluh) hari** sejak Putusan ini diucapkan. Putusan ini memang seolah menjadi tamparan keras bagi lembaga penyelenggaran Pemilukada dan juga

bagi pasangan yang sudah dinyatakan menang oleh keputusan KPU Provinsi. Akan tetapi, inilah proses hukum bagi proses demokrasi yang dijalankan dengan indikasi pelanggaran yang menyebabkan timbulnya sengketa, dan proses hukum yang menghasilkan keputusan hukum harus dihormati oleh semua pihak.

Pilkada Bengkulu Selatan

Pada 8 Januari 2009 Mahkamah Konstitusi membatalkan hasil Pemilukada di Kabupaten Bengkulu Selatan dikarenakan adanya cacat yuridis dari salah seorang calon kepala daerah terpilih yakni H. Dirwan Mahmud, karena yang bersangkutan pernah menjalani hukuman penjara ± tujuh (7) tahun di Lembaga Pemasyarakatan Klas I Cipinang Jakarta Timur, tetapi melakukan kebohongan publik dengan menyatakan dirinya tidak pernah dijatuhi pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih.²⁰ Putusan Mahkamah tersebut menimbulkan polemik di masyarakat, karena pelanggaran yang dilakukan oleh H. Dirwan Mahmud seharusnya menjadi kompetensi KPUD ketika menyeleksi persyaratan calon peserta Pemilukada dan peradilan yang berwenang memeriksa kasus tersebut seharusnya Peradilan Tata Usaha Negara. Sejauh itukah kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan sengketa Pemilukada Kabupaten Bengkulu Selatan?

Dalam Perkara Nomor 57/PHPU.D-VI/2008 Mahkamah Konstitusi membatalkan hasil Pemilukada tersebut, karena menurut Mahkamah pasangan calon nomor urut 7 khususnya H. Dirwan Mahmud, telah menyembunyikan perbuatan pidana yang pernah dilakukannya. Menurut Mahkamah, untuk menjadi kepala daerah calon peserta Pemilukada harus memenuhi syarat-syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 58 huruf f UU No. 32 Tahun 2004, yakni "*tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau lebih.*"²¹ Selaku peserta Pemilukada Kabupaten Bengkulu Selatan, H. Dirwan Mahmud, S.H., secara sengaja dan dengan niat menutupi perbuatan pidana

²⁰ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 57/PHPU.D-VI/2008 Tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Bengkulu Selatan, 8 Januari 2009.

²¹ Belakangan Pasal 58 huruf f UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat melalui Putusan MK No. 4/PUU-VII/2009 mengenai Pengujian UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD dan UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

yang dilakukannya. Hal tersebut jelas melanggar asas-asas Pemilu yang termaktub dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 *juncto* Pasal 56 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004.

Akibat tindakan H. Dirwan Mahmud tersebut, Mahkamah Konstitusi memerintahkan kepada KPU Bengkulu Selatan untuk menyelenggarakan Pemungutan Suara Ulang yang diikuti oleh seluruh pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah kecuali pasangan calon nomor urut 7 (H. Dirwan Mahmud dan H. Hartawan, SH), selambat-lambatnya satu tahun sejak putusan diucapkan.²²

Akibat Putusan Mahkamah Konstitusi yang menganulir hasil pemilukada Bengkulu Selatan yang dimenangi oleh pasangan H. Dirwan Mahmud dan H. Hartawan, SH melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No. 57/PHPU.D-VI/2008, H. Dirwan Mahmud mengajukan pengujian Pasal 58 huruf f dan huruf h UU No. 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU No. 12 Tahun 2008 kepada Mahkamah Konstitusi. Pemohon (H. Dirwan Mahmud) mendalilkan bahwa dirinya telah memenuhi persyaratan formal sesuai dengan Putusan MK No. 4/PUU-VII/2009 tanggal 24 Maret 2009, maka seharusnya Pemohon dapat ditetapkan sebagai Bupati Bengkulu Selatan Periode 2009-2014 berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat retroaktif. Namun, melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No. 120/PUU-VII/2009 tanggal 20 April 2010, permohonan tersebut tidak dapat diterima.²³

Di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi pada Perkara Nomor 57/PHPU.D-VI/2008 ada dua poin penting untuk dicermati. *Pertama*, menyatakan batal demi hukum (*void ab initio*) Pemilukada Kabupaten Bengkulu Selatan untuk periode 2008-2013; *Kedua*, memerintahkan kepada Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Bengkulu Selatan untuk menyelenggarakan **Pemungutan Suara Ulang** yang diikuti **oleh seluruh pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah kecuali Pasangan Calon Nomor Urut 7 (H. Dirwan Mahmud dan H. Hartawan, S.H.)** selambat-lambatnya satu tahun sejak putusan ini diucapkan.

Putusan tersebut telah menimbulkan polemik di masyarakat, berkaitan kewenangan Mahkamah Konstitusi membatalkan hasil Pemilukada atas dasar adanya pelanggaran salah satu syarat bagi seorang calon peserta Pemilukada. Pertanyaan yang muncul, apakah Mahkamah Konstitusi berwenang membatalkan

²² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 57/PHPU.D-VI/2008, ... *Op.Cit.*

²³ Permohonan pengujian Pasal 58 huruf f, dinyatakan tidak dapat diterima. Sedangkan pengujian Pasal 58 huruf h, dinyatakan ditolak. Lihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 120/PUU-VII/2009 tanggal 20 April 2010.

hasil Pemilukada Bengkulu Selatan karena adanya pelanggaran salah satu syarat bagi calon peserta Pemilukada?

Mahkamah berpendapat bahwa proses hukum yang tersedia telah dilangkahi dengan sengaja sehingga pihak terkait menjadi lolos tanpa penyelesaian terlebih dahulu atas masalah-masalah hukum yang telah dilaporkan. Dengan diabaikannya laporan-laporan tersebut, maka baik KPU, Panwaslu Kabupaten Bengkulu Selatan, maupun pihak terkait sudah melangkahi proses hukum yang tersedia sehingga dengan selesainya Pemilukada Putaran II tidak ada lagi proses hukum yang dapat ditempuh untuk menilai kebenaran dan keadilannya maka apakah hal semacam itu dapat dibenarkan dan diterima dan/atau apakah Mahkamah akan membiarkan atau menjustifikasi pelanggaran-pelanggaran yang sangat serius dan mencederai konstitusi dan demokrasi. Mahkamah menilai bahwa proses tersebut telah berlangsung dengan cacat hukum sejak awal.²⁴

Mahkamah Konstitusi justru bertanya apakah pelanggaran yang sudah terbukti secara sempurna demikian, termasuk ruang lingkup sengketa Pemilukada yang menjadi kewenangan Mahkamah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 sebagaimana diubah terakhir dengan UU No. 12 Tahun 2008. Apakah Mahkamah mempunyai wewenang untuk sampai pada pemecahan masalah bahwa Pihak Terkait yang sudah dianggap terbukti melanggar persyaratan *eligibility* untuk menjadi calon, akan dirinci sebagai berikut:²⁵

1. pelanggaran syarat yang dilakukan merupakan jenis pelanggaran berat, yaitu tindak pidana pembunuhan (berencana);
2. kewenangan seleksi calon berdasarkan syarat-syarat yang ditentukan menjadi kewenangan Komisi Pemilihan Umum/ Panitia Pengawas Pemilihan Umum;
3. telah terjadi kelalaian atau kesengajaan bahwa persyaratan demikian diabaikan sehingga Pihak Terkait lolos, yang seharusnya sejak awal tidak memenuhi syarat dan karenanya sejak awal tindakan-tindakan hukum yang berhubungan dengan Pemilukada batal demi hukum (*void ab initio*);
4. pihak Terkait dengan itikad buruk menyembunyikan keadaannya dengan menggunakan nama lain dari nama sebenarnya pada waktu statusnya sebagai narapidana;
5. perolehan angka pemilih terjadi melalui *misrepresentation*, sehingga seandainya diberitahukan dengan sebenarnya, maka kemungkinan pemilih tidak memilih Calon Terpilih.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

Terhadap keseluruhan rangkaian kesalahan yang terjadi, Mahkamah dihadapkan, apakah dibenarkan hal tersebut untuk tidak diuji dengan seluruh norma hukum positif yang berlaku. Meskipun secara legal formal Mahkamah tidak berwenang, akan tetapi sebagai pengawal konstitusi, jika Mahkamah dihadapkan pada dua tingkatan aturan satu sama lain, yaitu Undang-Undang dan Undang-Undang Dasar, maka sesuai dengan peran, fungsi, dan kedudukan Mahkamah harus memilih konstitusi dan mengesampingkan norma undang-undang, sehingga wilayah Mahkamah adalah untuk menjaga jangan sampai ada ketentuan konstitusi yang dilanggar, ketika semua lembaga dan pemangku kewenangan membiarkan keadaan menuju tidak tercapainya konsolidasi demokrasi yang sedang berjalan. Dalam hal kelalaian yang terjadi menjadi sesuatu yang sungguh tidak dapat ditolerir (*intolerable condition*) sehingga perlu menggunakan kewenangan Mahkamah sebagai pengawal konstitusi, maka kewenangan Mahkamah berdasarkan prinsip proporsionalitas, wajib meluruskan keadaan sehingga Pemilukada serasi dengan keseluruhan asas-asas demokrasi dalam konstitusi.²⁶

Meskipun secara legal formal Mahkamah tidak berwenang, akan tetapi sebagai pengawal konstitusi, jika Mahkamah dihadapkan pada dua tingkatan aturan satu sama lain, yaitu undang-undang dan Undang-Undang Dasar, maka sesuai dengan peran, fungsi, dan kedudukan Mahkamah harus memilih konstitusi dan mengesampingkan norma undang-undang, sehingga wilayah Mahkamah adalah untuk menjaga jangan sampai ada ketentuan konstitusi yang dilanggar, ketika semua lembaga dan pemangku kewenangan membiarkan keadaan menuju tidak tercapainya konsolidasi demokrasi yang sedang berjalan. Dalam hal kelalaian yang terjadi menjadi sesuatu yang sungguh tidak dapat ditolerir (*intolerable condition*) sehingga perlu menggunakan kewenangan Mahkamah sebagai pengawal konstitusi, maka kewenangan Mahkamah berdasarkan prinsip proporsionalitas, wajib meluruskan keadaan sehingga Pemilukada serasi dengan keseluruhan asas-asas demokrasi dalam konstitusi.

Melalui Putusan No. 57/PHPU.D-VI/2008 Mahkamah Konstitusi (MK) telah melakukan lompatan besar dan luar biasa dalam rangka menyelamatkan Pemilukada di Kabupaten Bengkulu Selatan, karena MK tidak hanya sekedar memeriksa, menilai dan menguji hasil Pemilukada yang dipersengketakan, tetapi telah bertindak secara tepat dengan memeriksa, menilai dan menguji proses demokrasi yang berlangsung

²⁶ *Ibid.*

di Kabupaten Bengkulu Selatan yang ternyata cacat yuridis sejak awal. Secara langsung ataupun tidak langsung Mahkamah Konstitusi telah ikut meluruskan keadaan sehingga Pilkada di Kabupaten Bengkulu Selatan berjalan sesuai dengan keseluruhan asas-asas demokrasi dalam konstitusi.

Kita semua punya tanggungjawab yang besar dalam melahirkan seorang pemimpin, baik di tingkat pusat maupun di daerah. Masa depan bangsa ini tidak hanya akan ditentukan oleh pemimpin di tingkat pusat, tetapi juga yang ada di daerah. Untuk itu, menjadi tugas kita bersama melahirkan pemimpin dengan cara yang baik dan terpilih secara jujur dan adil di daerah. Pelajaran yang sangat mahal bagi masyarakat Bengkulu Selatan manakala penyelenggara Pilkada bertindak ceroboh dan bekerja tidak profesional.

Penutup

Berdasarkan pada analisis atas masalah yang diteliti di atas, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut. *Pertama*, peranan dan fungsi Mahkamah Konstitusi dalam pembangunan politik hukum pemerintahan daerah di Indonesia sangat signifikan khususnya melalui kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan dan penyelesaian sengketa yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah. a) melalui pengujian UU No. 32 Tahun 2004 khususnya terhadap beberapa pasalnya yang diteliti, Mahkamah telah melakukan penyempurnaan penorma-an maupun redaksionalnya sehingga rumusannya menjadi sesuai dengan ketentuan dalam UUD 1945. b) melalui penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah, Mahkamah juga membuat putusan-putusan yang sangat progresif bagi perkembangan demokrasi di tingkat lokal di Indonesia. Mahkamah tidak hanya menyelesaikan sengketa hasil dalam pengertian hitungan perolehan suara saja tetapi juga menegakkan asas-asas pemilu yang banyak dilanggar dalam pelaksanaan Pilkada.

Kedua, Putusan Mahkamah Konstitusi telah memberikan implikasi hukum terhadap pengaturan Pemilu Pilkada yakni dengan ditindak lanjuti oleh pembuat undang-undang (Pemerintah dan DPR) melakukan revisi terhadap beberapa ketentuan yang telah dibatalkan, a) memasukkan Pilkada menjadi rezim Pemilu sehingga penyelesaian sengketa tidak lagi diselesaikan di Mahkamah Agung, tetapi di Mahkamah Konstitusi. b) memasukkan calon perseorangan dalam

pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah. c) merevisi sejumlah persyaratan bagi calon. d) menyempurkan penormaan yang membatalkan Pilkada jika melanggar asas-asas pemilu.

Dari hasil penelitian ini direkomendasikan untuk mengganti UU No. 32 Tahun 2004 karena sudah banyak norma, khususnya yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah, yang sudah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Untuk itu perlu disusun UU baru yang lebih komprehensif mengatur khusus tentang Pilkada. Di samping itu, perlu pembenahan dalam penyelenggaraan Pilkada, baik regulasi maupun kelembagaannya, supaya tidak terjadi berbagai penyimpangan dalam pelaksanaannya.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly, *"Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia"*, Cetakan Pertama edisi revisi, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- _____, "Pemilihan Langsung Presiden dan Wakil Presiden", Jurnal *UNISIA* No. 51/XXVII/I/2004.
- Huda, Ni'matul, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- _____, *Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- Kadi, Saurip, *"Kedudukan Capres Independen Dalam UUD 1945 Dan Kedaulatan Rakyat"*, makalah pada diskusi publik "Prospek calon Independen Pemilu 2009" diselenggarakan oleh Merti Nusantara dengan *Centre for Local Development Studies (CLDS) FH UII*, Yogyakarta, 2008.
- Mahfud MD., Moh., *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- _____, *Politik Hukum Di Indonesia*, Cetakan Ketiga, LP3ES, Jakarta, 2006.
- _____, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007.
- Rahardjo, Satjipto, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1979.
- _____, "Studi Hukum Kritis dan Sosiologi Hukum Di Indonesia", makalah dalam Diskusi Panel "Gerakan Studi Hukum Kritis dan Eksplorasi Kontekstualnya di Indonesia", diselenggarakan oleh Majalah Mahkamah (FH UGM) dengan Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Yogyakarta, 18 November 1999.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986.
- UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- UU No. 23 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi.

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 17/PUU-VI/2008.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PHPU D-V/2008.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 57/PHPU.D-VI/2008.