

PEMBATASAN PENGAJUAN PERKARA SENKETA HASIL PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI MAHKAMAH KONSTITUSI DAN IMPLIKASINYA TERHADAP JAMINAN KEAMANAN NASIONAL

*(Submission Limitation on Local Election Disputes at The Constitutional Court
and Its Implication on National Security)*

Bayu Dwi Anggono

Fakultas Hukum Universitas Jember
Jalan Kalimantan No. 37, Kampus Tegalboto, Jember, Jawa Timur
e-mail: bayu_fhunej@yahoo.co.id

Naskah diterima: 8 Februari 2016; revisi: 6 April 2016; disetujui: 15 April 2016

Abstrak

Muncul perbedaan tajam di publik terhadap Pasal 158 UU Pilkada tentang syarat selisih perolehan suara dengan prosentase tertentu untuk dapat mengajukan sengketa hasil Pilkada ke Mahkamah Konstitusi. Kelompok pertama berpandangan MK adalah lembaga peradilan yang dipercaya menegakkan keadilan substantif dan tidak boleh terkekang dengan Pasal 158. Kelompok lainnya berpendapat Pasal 158 merupakan UU yang masih berlaku dan mengikat seluruh rakyat Indonesia, tidak terkecuali MK. Tulisan ini akan membahas politik hukum hadirnya Pasal 158, bagaimana MK seharusnya menerapkan Pasal 158, dan implikasi kehadiran Pasal 158 terhadap jaminan keamanan nasional. Pembentuk UU merumuskan Pasal 158 atas pertimbangan mendorong terbangunnya budaya politik yang makin dewasa dalam proses Pilkada. Hadirnya Pasal 158 merupakan upaya untuk mencegah konflik melalui kepastian perkara sengketa yang dapat ditangani oleh MK yang akan berimplikasi kepada terpeliharanya jaminan keamanan nasional. Bersamaan penerapan Pasal 158 harus dibarengi optimalisasi penyelesaian perselisihan/pelanggaran Pilkada oleh lembaga di luar MK secara transparan, akuntabel, tuntas, dan adil. Pihak yang merasa dirugikan dengan pembatasan di Pasal 158 dapat mengusulkan kepada pembentuk UU untuk menghilangkan atau mengubahnya.

Kata Kunci: sengketa pilkada, Mahkamah Konstitusi, keamanan nasional

Abstract

Sharp differences emerged on the public to Article 158 of the Election Law about certain votes percentage margin requirements to be able to dispute the election results to the Constitutional Court. The first group believes the constitutional court is a judicial institution that is trusted to enforce substantive justice and should not be constrained by Article 158. Another group argues that Article 158 is still applicable law and binding on all the people of Indonesia, including the Constitutional Court. This paper will discuss the legal political of the presence of Article 158, how the Constitutional Court should apply Article 158 and the implications of the law on national security. The formulation of the Article 158 was based on the consideration of promoting the political culture development and to make it more mature in the electoral process. The presence of Article 158 is an effort to prevent conflicts through providing legal certainty on what disputes can be dealt by the Constitutional Court. This will have implication on the maintenance of national security. The application of Article 158 should be done together with optimization of resolution on dispute /election violations by institutions outside the Constitutional Court in a transparent, accountable, thorough, and fair way. Those who feel harmed by the restrictions in Article 158 may propose to the legislature to remove or change them.

Keywords: election disputes, the Constitutional Court, national security

A. Pendahuluan

Tanggal 9 Desember 2015 merupakan tonggak sejarah dalam praktek ketatanegaraan Indonesia karena untuk pertama kalinya pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pilkada) yang meliputi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota dilaksanakan secara serentak. Pelaksanaan Pilkada serentak ini merupakan amanat dari Pasal 5 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota yang telah ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 (UU Pilkada) yang menyatakan "Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia".¹

Sesuai ketentuan Pasal 5 ayat (3) UU Pilkada, maka setelah tahapan pelaksanaan pemungutan suara dilakukan penghitungan suara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara, penetapan calon terpilih, penyelesaian pelanggaran dan sengketa hasil Pemilihan. Tahapan sengketa hasil merupakan tahapan

dimana pasca penetapan hasil rekapitulasi perolehan suara Pilkada, bagi peserta Pilkada yang merasa tidak puas dengan penetapan tersebut dapat mengajukan permohonan perkara Perselisihan Hasil Pemilihan di Mahkamah Konstitusi (MK).²

Terhadap hasil penetapan hasil Pilkada oleh KPU, sampai batas akhir waktu pengajuan permohonan yaitu 3 x 24 Jam sejak penetapan hasil oleh KPU didapatkan data sebanyak 147 permohonan dari 132 daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota) yang mengajukan sengketa hasil ke MK. Dari 8 (delapan) pemilihan gubernur dan wakil gubernur, terdapat sebanyak 6 (enam) provinsi yang disengketakan yaitu Kepulauan Riau, Bengkulu, Kalimantan Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Utara, serta Sumatera Barat. Sedangkan untuk pemilihan bupati/walikota terdapat 141 permohonan yang diterima oleh MK.³

Berkaitan dengan cara MK untuk menyidangkan 147 permohonan yang diterimanya ternyata terdapat perbedaan tajam di publik utamanya dalam melihat keberadaan Pasal 158 UU Pilkada yang mengatur syarat selisih perolehan suara dengan prosentase tertentu untuk dapat mengajukan permohonan

¹ Lembaran Negara RI Tahun 2015 Nomor 23 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 5656, serta Lembaran Negara RI Tahun 2015 Nomor 57, dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 5678. Pilkada pada tanggal 9 Desember 2015 merupakan Pilkada yang diperuntukkan bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2015 dan bulan Januari sampai dengan bulan Juni tahun 2016. Berturut-turut setelah itu Pilkada diselenggarakan tahun 2017, 2018, 2020, 2022, 2023, sebelum akhirnya Pemungutan suara serentak nasional di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada tahun 2027 (*vide* Pasal 201).

² Peraturan KPU Nomor 2 tahun 2015 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Walikota, juga telah mengatur sengketa Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dapat diajukan ke MK pada tanggal 18 - 21 Desember 2015. Sedangkan bagi sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dapat diajukan pada tanggal 19 - 22 Desember 2015.

³ KPU, "Pencermatan KPU Atas 147 Permohonan PHP Pilkada 2015", <http://www.kpu.go.id/index.php/post/read/2016/4670/Pencermatan-KPU-Atas-147-Permohonan-PHP-Pilkada-2015>, (diakses 29 Januari 2016).

sengketa hasil Pilkada ke MK. Pemohon berpandangan bahwa MK sebagai satu-satunya lembaga peradilan yang dipercaya menegakkan keadilan substantif tidak boleh terkekang dengan keberadaan Pasal 158 sehingga seyogianya mengutamakan rasa keadilan masyarakat. Di pihak lain, termohon (KPUD) dan pihak terkait (Pasangan calon pemenang sementara) berpendapat Pasal 158 merupakan UU yang masih berlaku dan mengikat seluruh rakyat Indonesia, tidak terkecuali MK, sehingga dalam melaksanakan fungsi, tugas dan kewenangannya MK haruslah berpedoman pada UUD 1945 dan UU.

Terhadap perbedaan pandangan yang tajam tersebut maka tulisan ini akan membahas mengenai pembatasan pemohon dalam sengketa hasil Pilkada di MK melalui syarat perbedaan perolehan suara dengan prosentase tertentu dan implikasinya terhadap jaminan keamanan nasional. Keamanan nasional yang dimaksudkan adalah suatu keadaan yang ditandai dengan terjaminnya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, serta terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.⁴

B. Metode Penelitian

Untuk menjawab permasalahan mengenai pembatasan pemohon dalam sengketa hasil Pilkada di MK melalui syarat perbedaan perolehan suara dengan prosentase tertentu dan implikasinya terhadap jaminan keamanan

nasional digunakan metode penelitian yuridis normatif ini, digunakan dua pendekatan yaitu pertama, pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan kedua, pendekatan kasus (*Case Approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menilai masalah secara normatif berdasar pada regulasi yang berlaku (*existing law*). Sedangkan pendekatan kasus digunakan untuk memotret masalah dari sisi implementasi dan dampak yang ditimbulkan di masyarakat secara *in concreto*. Selanjutnya untuk mendapatkan hasil kajian terhadap permasalahan yang dibahas menggunakan analisis yang bersifat kualitatif.

C. Pembahasan

1. Politik Hukum Pembatasan Pengajuan Perkara Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah Di Mahkamah Konstitusi

Politik Hukum yang dimaksudkan sebagai alat analisis untuk membedah munculnya ketentuan Pasal 158 UU Pilkada adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.⁵ Selanjutnya menurut Satjipto Raharjo politik hukum yang dimaksudkan juga dapat diartikan sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.⁶ Pengertian politik hukum juga mengedepankan tujuan yang dikehendaki oleh pembentuk hukum yaitu untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan

⁴ Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Lembaran Negara RI Tahun 2002 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4168.

⁵ Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas hukum*, Cet. II, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hlm. 160.

⁶ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hlm: 35.

untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.⁷

Undang-Undang Pilkada mengatur peserta Pilkada dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan suara sepanjang memenuhi ketentuan sebagaimana diatur Pasal 158. Pasal 158 ayat (1) mengatur syarat jumlah perbedaan suara untuk Pilkada provinsi yaitu: (i) provinsi dengan jumlah penduduk kurang dari 2 juta maka maksimal selisih suara 2 persen; (ii) provinsi dengan jumlah penduduk 2 juta-6 juta maka maksimal selisih suara 1,5 persen; (iii) provinsi dengan jumlah penduduk 6 juta-126 juta maka maksimal selisih suara 1 persen; (iv) provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12 juta maka maksimal selisih suara 0,5 persen. Pasal 158 ayat (2) mengatur syarat jumlah perbedaan suara untuk Pilkada kabupaten/kota yaitu: (i) kabupaten/kota dengan jumlah penduduk kurang dari 250 ribu maka maksimal selisih suara 2 persen; (ii) kabupaten/kota dengan jumlah penduduk 250 ribu-500 ribu maka maksimal selisih suara 1,5 persen; (iii) kabupaten/kota dengan jumlah penduduk 500 ribu-1 juta maka maksimal selisih suara 1 persen; (iv) kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1 juta maka maksimal selisih suara 0,5 persen.

Pembentuk UU Pilkada memuat ketentuan syarat selisih perolehan suara dengan

prosentase tertentu untuk dapat mengajukan permohonan perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pilkada ke MK dikarenakan beberapa pertimbangan sebagai berikut: Pertama, mencegah MK tidak terpeleceh kembali dalam kasus suap perkara Pilkada yang dapat merenggut kedaulatan rakyat karena belum adanya definisi yang sama dan konsisten tentang penggunaan batu uji terstruktur, sistematis, dan masif (TSM).⁸ Untuk mengingatkan pada 2 Oktober 2013 Ketua MK Akil Mochtar ditangkap Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) terkait penerimaan suap penanganan perkara Pilkada.⁹ Atas apa yang dilakukan oleh Akil Mochtar Mahkamah Agung (MA) dalam putusan kasasinya menguatkan putusan yang dijatuhkan oleh Pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding yang memberikan vonis hukuman seumur hidup.¹⁰

Kasus suap yang terjadi di MK jika ditelisik lebih jauh berawal saat MK oleh Pasal 236C UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) diberikan wewenang menangani sengketa hasil Pilkada. Pasal 236C UU Pemda menyatakan *Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18*

⁷ Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*, (Bandung: Sinar Baru, 1983), hlm. 20.

⁸ Republika, "Jimly Akui Pasal 158 UU Pilkada Terlalu Ketat dan Perlu Direvisi", <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/hukum/16/01/22/o1btaf330-jimly-akui-pasal-158-uu-pilkada-terlalu-ketat-dan-perlu-direvisi>, (diakses 29 Januari 2016).

⁹ Tempo.co, "Akil Mochtar Tertangkap Tangan KPK", <http://www.tempo.co/read/fokus/2013/10/03/2845/Akil-Mochtar-Tertangkap-Tangan-KPK>, (diakses, 29 Januari 2016).

¹⁰ Kompas.com, "MA Tolak Kasasi, Vonis Akil Mochtar Tetap Seumur Hidup", <http://nasional.kompas.com/read/2015/02/23/17445991/MA.Tolak.Kasasi.Vonis.Akil.Mochtar.Tetap.Seumur.Hidup>, (diakses 29 Januari 2016)

(delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan.¹¹

Untuk menjabarkan lebih lanjut ketentuan Pasal 236C UU Pemda, MK membentuk Peraturan MK Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah. Pasal 4 Peraturan MK Nomor 15 Tahun 2008 secara jelas mengatur objek perselisihan Pilkada adalah hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh KPU yang mempengaruhi: a. penentuan pasangan calon yang dapat mengikuti putaran kedua Pilkada; atau b. terpilihnya pasangan calon sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Meskipun Pasal 4 Peraturan MK Nomor 15 Tahun 2008 membatasi objek pemeriksaan MK hanya sebatas hasil penghitungan suara, namun kenyataannya dalam menjalankan wewenang yang diberikan oleh UU Pemda tersebut MK ternyata tidak hanya menangani sengketa hasil penghitungan suara pemilihan, melainkan MK juga bergerak mengadili pelanggaran Pilkada yang masuk kategori terstruktur, sistematis dan masif. Istilah TSM ini muncul tatkala MK memeriksa sengketa Pilkada Provinsi Jawa Timur di Tahun 2008.

Meskipun pelanggaran Pilkada baik yang kategori administratif maupun pidana menjadi domain lembaga lain untuk menyelesaikannya, namun mengingat realitas tidak pernah secara tuntas dapat diselesaikan oleh institusi di luar MK yang mempunyai kewenangan maka menyebabkan MK terlibat menyelesaikannya.

Berdasarkan kenyataan objektif yang demikian, maka MK kemudian mengembangkan suatu paradigma baru dalam menangani sengketa Pilkada yang tidak semata-mata terpaku pada aspek kuantitatif, yakni angka-angka hasil penghitungan suara, melainkan juga pada aspek kualitatif pemilu, yakni proses-proses pemilu yang mempengaruhi kualitas pemilu yang "Luber dan Jurdil".¹²

Dalam rentang waktu 2008 sampai dengan akhir 2013 MK telah memutuskan sebanyak 606 perkara perselisihan hasil Pilkada, dengan hasil putusan dikabulkan sebanyak 64, ditolak sebanyak 388, tidak dapat diterima 130, ditarik kembali sebanyak 17, dan gugur sebanyak 2.¹³ Menurut Hamdan Zoelva dikabulkannya permohonan pemohon dikarenakan dalam praktik, terjadi pelanggaran-pelanggaran yang bersifat masif bahkan sistematis dan terstruktur. Pelanggaran-pelanggaran tersebut terakumulasi ketika dibawa ke MK, yang memaksa MK harus mencari alasan hukum untuk membatalkan hasil Pilkada.¹⁴

Selain dampak positif untuk menegakkan kedaulatan rakyat dan prinsip Pilkada yang "Luber dan Jurdil", Pilihan MK untuk tidak hanya mengadili sengketa hasil tetapi juga mengadili pelanggaran-pelanggaran proses Pilkada yang bersifat TSM dalam prakteknya juga menimbulkan beberapa catatan. Menurut Simon Butt catatan yang paling utama adalah tidak adanya satu definisi yang komprehensif terhadap masing-masing frasa dari terstruktur,

¹¹ Pengalihan kewenangan mengadili sengketa hasil Pemilu dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi telah berlaku efektif sejak tanggal 1 November 2008 berdasarkan berita acara pengalihan wewenang mengadili dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi pada 29 Oktober 2008.

¹² Mahkamah Konstitusi RI, "Tafsir Konstitusional Pelanggaran Pemilu yang Bersifat Sistematis, Terstruktur, dan Masif". (Jakarta: Puslitka MKRI, 2011), hlm. 19.

¹³ **Hamdan Zoelva**, "Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu oleh Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 3, (September 2013), hlm. 384.

¹⁴ *Ibid*, hlm. 385.

sistematis dan masif. Dalam beberapa putusan, MK memang telah memberikan petunjuk mengenai apa yang dimaksud dengan terstruktur, sistematis, atau masif. Namun penggunaan masing-masing definisi tersebut tidak selalu sama saat digunakan dalam beberapa putusan lainnya.¹⁵

Kedua, kehadiran Pasal 158 UU Pilkada merupakan suatu bentuk kompromi atau konsensus pembentuk UU akibat saling “lempar” kewenangan antara MA dan MK, serta untuk memangkas jumlah kasus sengketa hasil pilkada yang ditangani MK.¹⁶ Mengingat sejak ditanganinya perkara perselisihan hasil Pilkada oleh MK pada tahun 2008, dengan melihat volume jumlah perkara yang ada, MK cenderung akhirnya menjadi Mahkamah Sengketa Pemilu (*Election Court*) karena jumlah perkara sengketa Pilkada yang ditangani lebih banyak volumenya dibandingkan pengujian UU (*Judicial Review*) yang merupakan kewenangan utama MK.

Para hakim konstitusi maupun pegawai MK pada bulan tertentu harus bekerja ekstra keras dan dalam durasi waktu yang panjang untuk menyelesaikan sengketa Pilkada yang masuk ke MK.¹⁷ Kemudian dengan banyaknya perkara sengketa Pilkada yang harus diselesaikan 9 (sembilan) hakim MK dalam waktu 14 hari, maka bisa mempengaruhi kualitas putusan MK

terhadap sengketa tersebut dan mengganggu peran MK dalam memutus permohonan *judicial review* yang sejatinya merupakan domain utama kewenangannya.¹⁸

Terhadap berbagai kenyataan tersebut, kemudian pada 1 November 2013 terdapat sekelompok warga negara bersama-sama mengajukan permohonan ke MK. Permohonan pengujian konstitusionalitas ditujukan kepada pasal dalam UU yang memberikan wewenang MK menangani sengketa hasil Pilkada yaitu Pasal 236C UU 12/2008 dan Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU Kekuasaan Kehakiman) terhadap UUD 1945 khususnya Pasal 1 ayat (3), Pasal 22E ayat (2), dan Pasal 24C ayat (1).¹⁹

Alasan para pemohon pada pokoknya adalah Pilkada bukan termasuk dalam ruang lingkup pemilihan umum, sehingga penanganan perselisihannya bukanlah menjadi ruang lingkup MK. Hal tersebut telah menimbulkan ketidakpastian hukum dan menyalahi asas ‘*lex superiori derogat legi inferiori*’, karena Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 sebagai norma hukum yang lebih tinggi tidak memberikan kewajiban kepada norma yang lebih rendah untuk mengatur penyelesaian sengketa Pilkada diberikan kepada MK.²⁰ Diberikannya kepada MK kewenangan

¹⁵ Simon Butt, “*Indonesian Constitutional Court decisions in regional head electoral disputes*”, Center for Democratic Institutions (CDI) Policy Papers on Political, p. 14. http://archives.cap.anu.edu.au/cdi_anu_edu_au/IND/201213/2013_03_21_RES_IND_PPS_2013.01_cnst crt_Butt_CBR/2013_PPS01_Butt.pdf, (diakses 29 Januari 2016).

¹⁶ Kompas, “Banyak Diperdebatkan, Pasal 158 UU Pilkada Disebut Pasal Kompromistis”, <http://nasional.kompas.com/read/2016/01/11/16391561/Banyak.Diperdebatkan.Pasal.158.UU.Pilkada.Disebut.Pasal.Kompromistis>, (diakses 1 Februari 2016).

¹⁷ Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi MKRI, “Studi Efektifitas Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu oleh Mahkamah Konstitusi”, 2012, hlm. 3.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Pasal 29 ayat (1) huruf e UU 48/2009 berbunyi: *Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: e. kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang.*

²⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, hlm. 52.

untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada telah menciderai nilai-nilai konstitusionalisme serta berpotensi mengganggu tugas pokok MK sebagai pengawal konstitusi. Terbukti dengan prosentase kasus sengketa Pilkada lebih dominan dibandingkan dengan pengujian UU terhadap UUD 1945.²¹

Terhadap permohonan ini, MK dalam putusannya tanggal 6 Maret 2014 menyatakan mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya dan menyatakan Pasal 236C UU 12/2008 dan Pasal 29 ayat (1) huruf e UU Kekuasaan Kehakiman bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kewenangan mengikat. Dasar pertimbangan hukum MK mengabulkan permohonan ini karena yang dimaksud pemilihan umum setiap lima tahun sekali pada Pasal 22E UUD 1945 adalah pemilihan umum anggota DPR, DPD, DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan setiap lima tahun sekali.²²

Dalam perkembangannya, setelah hampir 1 (satu) tahun pasca putusan MK yang mengeluarkan sengketa hasil Pilkada sebagai wewenang MK, ternyata DPR melalui Pasal 157 ayat (3) UU Pilkada menyerahkan kembali kepada MK wewenang untuk mengadili perkara perselisihan hasil Pilkada sampai dengan dibentuknya badan peradilan khusus sebelum pelaksanaan pemilihan serentak nasional. Badan peradilan khusus inilah yang sesuai Pasal 157 ayat (1) UU Pilkada nantinya akan diberikan wewenang permanen memeriksa dan mengadili perkara perselisihan hasil Pilkada.

Pada awalnya DPR dan pemerintah saat membahas perubahan Undang-Undang

Nomor 1 Tahun 2015 belum berencana untuk melakukan perubahan ketentuan Pasal 157. Pasal 157 dalam UU 1/2015 dianggap sudah memadai dan menjadi solusi terbaik. Ketentuan Pasal 157 yang lama (sebelum diubah oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015) memberikan wewenang kepada kepada Pengadilan Tinggi (PT) yang ditunjuk oleh MA untuk menyelesaikan perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan.

Pembentuk UU memilih mengalihkan kembali wewenang menangani sengketa hasil Pilkada dari MA kepada MK sebelum nantinya ditangani peradilan khusus dikarenakan saat MA menggelar pertemuan dengan Komisi II DPR membahas kewenangan sengketa pilkada yang bakal ditangani MA sesuai yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 MA berpandangan sengketa pilkada sebaiknya tidak ditangani MA, tetapi tetap menjadi kewenangan MK.

Alasan yang menyebabkan MA keberatan mengadili sengketa hasil Pilkada diantaranya karena MA dan pengadilan dibawahnya sudah banyak menangani berbagai jenis perkara. Misalnya, dalam setahun saja MA bisa mengadili dan memutus perkara berkisar 13.000 (tiga belas ribu) hingga 14.000 (empat belas ribu) perkara reguler. Belum lagi penanganan pelanggaran pidana Pilkada dan ditambah sidang perkara Tata Usaha Negara (TUN) terkait pilkada. MA juga mengaku belum siap untuk menyidangkan perkara sengketa pilkada baik dari sisi infrastruktur maupun Sumber Daya Manusia (SDM) karena belum menyiapkan

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ Hukumonline, "MA Minta MK Kembali Adili Sengketa Pilkada", <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54db89dd56727/ma-minta-mk-kembali-adili-sengketa-pilkada>, (diakses 1 Februari 2016).

hakim *ad hoc* yang bakal menangani sengketa pilkada itu.²³

Pada akhirnya sebagai respon atas keberatan MA dan dikembalikannya wewenang mengadili sengketa Pilkada ke MK dalam masa transisi, maka pembentuk UU dalam memberikan wewenang kepada MK untuk mengadili sengketa hasil Pilkada dengan sejumlah ketentuan. Dengan tujuan menghindarkan hakim MK dari praktik penyalagunaan wewenang atas dasar doktrin TSM yang terlalu luas tafsirnya sebagaimana pernah terjadi, maka dibuat ketentuan syarat jumlah perbedaan suara yang bervariasi antara 0,5% sampai 2% sesuai jumlah penduduk kabupaten/kota atau provinsi untuk dapat mengajukan perkara perselisihan hasil Pilkada ke MK.

Ketiga, mendorong terbangunnya etika dan sekaligus budaya politik yang makin dewasa dalam proses Pilkada. Terhadap ketentuan Pasal 158 UU Pilkada pernah 2 (dua) kali dilakukan pengujian ke MK yaitu oleh sekelompok mahasiswa dan sejumlah praktisi hukum tata negara. Batu Uji permohonan ini adalah Pasal 158 dianggap bertentangan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3), Pasal 24 ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.²⁴

Para Pemohon pengujian Pasal 158 UU Pilkada menyebutkan bahwa ketentuan Pasal 158 telah menyebabkan pasangan calon yang kalah tidak dapat melakukan upaya hukum

berupa permohonan sengketa hasil Pilkada ke MK untuk membatalkan kemenangan pasangan calon peserta Pilkada yang menggunakan cara-cara melawan hukum dalam upaya untuk memenangkannya.²⁵ Dengan kata lain adanya ketentuan Pasal 158 telah memberikan batasan bagi peserta Pilkada sehingga apabila dalam Pilkada terjadi pelanggaran yang bersifat sistematis, terstruktur dan masif maka peserta Pilkada yang dirugikan atas pelanggaran tersebut tidak dapat mencari keadilan ke MK.²⁶

Terhadap permohonan pengujian Pasal 158 ini MK menolak dengan pertimbangan bahwa tidak semua pembatasan serta merta berarti bertentangan dengan UUD 1945, sepanjang pembatasan tersebut untuk menjamin pengakuan, serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum, maka pembatasan demikian dapat dibenarkan menurut konstitusi (*vide* Pasal 28J ayat (2) UUD 1945).²⁷ Menurut MK, pembatasan bagi peserta Pilkada untuk mengajukan pembatalan penetapan hasil penghitungan suara dalam Pasal 158 UU Pilkada merupakan kebijakan hukum terbuka pembentuk UU untuk menentukannya sebab pembatasan demikian logis dan dapat diterima secara hukum sebab untuk mengukur signifikansi perolehan suara calon.²⁸

²³ Hukumonline, "MA Minta MK Kembali Adili Sengketa Pilkada", <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54db89dd56727/ma-minta-mk-kembali-adili-sengketa-pilkada>, (diakses 1 Februari 2016).

²⁴ Permohonan Nomor 58/PUU-XIII/2015 dan Permohonan Nomor 51/PUU-XIII/2015.

²⁵ Putusan Nomor 58/PUU-XIII/2015, hlm. 35.

²⁶ Putusan MK Nomor 51/PUU-XIII/2015, hlm. 107.

²⁷ *Ibid.* Terhadap permohonan Nomor 58/PUU-XIII/2015 MK menyatakan bahwa pemohon adalah pelajar/mahasiswa yang tidak sedang atau tidak hendak mencalonkan diri sebagai gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, atau walikota/wakil walikota. Dengan demikian Pasal 158 UU Pilkada tidak menimbulkan kerugian terhadap hak konstitusional para pemohon, yang berarti para pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak selaku pemohon dalam permohonan ini.

²⁸ *Ibid.*

Selain itu menurut MK Bahwa rasionalitas Pasal 158 Pilkada sesungguhnya merupakan bagian dari upaya pembentuk UU mendorong terbangunnya etika dan sekaligus budaya politik yang makin dewasa yaitu dengan cara membuat perumusan norma UU di mana seseorang yang turut serta dalam kontestasi Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota tidak serta-merta menggugat suatu hasil pemilihan ke MK dengan perhitungan yang sulit diterima oleh penalaran yang wajar.²⁹

Harus diakui etika dan sekaligus budaya politik yang makin dewasa dalam proses Pilkada selama ini memang belum terlalu tinggi, terbukti selama ini 85 persen lebih Pilkada berujung sengketa di MK. Sebagai salah satu contoh pada bulan Januari 2010 s.d. Desember 2010 tercatat sebanyak 230 perkara yang teregistrasi di MK. Penyebab tingginya pengajuan sengketa hasil Pilkada ke MK meskipun dengan selisih perolehan suara yang sangat lebar pada dasarnya dikarenakan pada umumnya peserta Pilkada yang dalam tiap deklarasi di awal tahapan Pilkada selalu menyatakan untuk siap menang dan siap kalah ternyata hanya di ucapan saja.³⁰

2. Penegakan Hukum Pembatasan Pengajuan Perkara Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah Di Mahkamah Konstitusi

Pasca pemungutan suara tanggal 9 Desember 2015 sejumlah calon kepala daerah melalui kuasa hukumnya yang awalnya bisa menerima ketentuan Pasal 158 kemudian berbalik arah ramai-ramai mempertanyakan dan menolak pemberlakuan Pasal 158.³¹ Padahal tahapan penyelesaian perselisihan hasil Pilkada di MK menurut Pasal 5 UU Pilkada merupakan salah satu tahapan dalam tahapan penyelenggaraan Pilkada yang sudah diketahui dan diterima para calon sejak tahapan Pilkada dimulai.³²

Terhadap tuntutan dari pemohon agar MK mengesampingkan pemberlakuan Pasal 158 maka dapat ditinjau dari beberapa aspek yaitu kontrol atas kemerdekaan kekuasaan kehakiman, sifat khas hukum acara MK, dan kemanfaatan. *Pertama*, kontrol atas kemerdekaan kekuasaan kehakiman, sesuai Pasal 4 ayat (1) UU Kekuasaan Kehakiman disebutkan bahwa pengadilan mengadili menurut hukum dengan tidak membedakan orang. Ketentuan ini bermakna hakim dalam mengadili untuk menegakkan hukum dan keadilan haruslah dilakukan menurut hukum

²⁹ Putusan MK Nomor 58/PUU-XIII/2015, hlm. 36

³⁰ Liputan6.com, "Banyak Sengketa Pemilu, Tanda Parpol Tidak Siap Kalah", <http://news.liputan6.com/read/624177/banyak-sengketa-pemilu-tanda-parpol-tidak-siap-kalah>, (diakses 1 Februari 2016).

³¹ Detik.com, "ramai-ramai melawan batas limitatif sengketa Pilkada ke MK", <http://news.detik.com/berita/3113467/ramai-ramai-melawan-batas-limitatif-sengketa-pilkada-ke-mk>, (diakses 1 Februari 2016).

³² Tahapan penyelenggaraan Pilkada menurut Pasal 5 UU Pilkada meliputi: a. pengumuman pendaftaran pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota; b. pendaftaran pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota; c. penelitian persyaratan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota; d. penetapan pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota; e. pelaksanaan Kampanye; f. pelaksanaan pemungutan suara; g. penghitungan suara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara; h. penetapan calon terpilih; i. penyelesaian pelanggaran dan sengketa hasil Pemilihan; dan l. pengusulan pengesahan pengangkatan calon terpilih.

yang berlaku dalam hal ini termasuk ketentuan hukum acara yang ada dalam UU.

Pasal 4 ayat (1) UU Kekuasaan kehakiman ini merupakan kontrol atau batas-batas atas asas kebebasan hakim atau kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Menurut Sudikno Mertokusumo walaupun memiliki kemerdekaan, hakim dalam melaksanakan wewenang judicial tidaklah sifat mutlak. Secara mikro hakim dibatasi oleh Pancasila, UUD 1945, UU, ketertiban umum, kesusilaan, dan perilaku atau kepentingan para pihak, sedang secara makro hakim dibatasi oleh sistem pemerintahan, politik, ekonomi dan sebagainya.³³

Pasal 158 UU Pilkada sampai saat ini masih sah atau konstitusional berlaku karena tidak pernah dinyatakan inskonstitusional oleh MK dalam perkara pengujian UU, dengan demikian sangatlah janggal jika hakim MK menyimpangi ketentuan normatif dalam UU yang masih berlaku karena justru akan menimbulkan ketidakpastian hukum. Padahal Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 telah menyatakan setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

Harus diingat bahwa ada perbedaan bagi MK ketika melaksanakan wewenang menguji UU dan mengadili perselisihan hasil Pilkada. Dalam mengadili perkara pengujian UU terhadap UUD 1945 sesuai Pasal 51 ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011, hakim MK diberikan tugas untuk menguji: a.

pembentukan UU tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD 1945; dan/atau b. materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian UU dianggap bertentangan dengan UUD 1945.

Dalam rangka untuk menguji konstitusionalitas UU sikap mempertanyakan keabsahan suatu UU oleh para hakim MK untuk kemudian mengambil putusan justru diharuskan. Namun berbeda dalam mengadili perkara perselisihan hasil Pilkada, hakim MK dalam melaksanakan wewenang ini justru tidak boleh mempertanyakan, memiliki keragu-raguan atau malah menyimpangi ketentuan UU Pilkada yang mengatur hukum acara mengingat hakim MK tidak sedang menguji konstitusionalitas UU tersebut melainkan sekedar pelaksana UU tersebut untuk menegakkan hukum dan keadilan.

Kedua, sifat khas hukum acara MK. MK sebagai pelaku kekuasaan kehakiman dalam mengadili dan memutus perkara perselisihan hasil Pilkada pada dasarnya wajib terikat pada hukum materiil dan hukum formil (hukum acara). Hukum Acara Mahkamah Konstitusi sebagai hukum formal (*procedural law*) memiliki fungsi sebagai *publiekrechtelijk instrumentarium* untuk menegakkan hukum materiil (*handhaving van het materiele recht*), yaitu hukum tata negara materiil (*materiele staatsrecht*).³⁴

Hukum materiil dalam konteks Pilkada adalah ketentuan dalam UU Pilkada yang mengatur tentang wewenang MK untuk mengadili perselisihan hasil Pilkada yaitu Pasal 157 ayat (3). Sementara hukum formil (hukum acara) adalah semua ketentuan baik terdapat dalam UU MK,

³³ Sudikno Mertokusumo dalam Rimdan, *Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: Kencana, 2012), hlm. 51.

³⁴ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekjend dan Kepaniteraan MK, 2010), hlm. vi.

UU Pilkada maupun PMK yang mengatur dan menjabarkan tentang pelaksanaan wewenang MK untuk mengadili perselisihan hasil Pilkada.

Contoh hukum formil (hukum acara) dalam perselisihan hasil Pilkada ini adalah ketentuan tentang batas waktu pengajuan permohonan kepada MK oleh Pemohon yaitu paling lama 3 × 24 Jam sejak diumumkan penetapan perolehan suara hasil Pilkada oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Contoh lainnya hukum formil yang wajib diikuti oleh hakim MK dalam mengadili perselisihan hasil Pilkada adalah ketentuan Pasal 158 UU Pilkada dan Pasal 6 Peraturan MK Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pilkada yang mengatur syarat selisih perolehan suara tertentu untuk dapat mengajukan permohonan perselisihan hasil Pilkada.

Dengan konstruksi hukum acara yang demikian maka MK secara tegas dilarang untuk mengadili perkara perselisihan hasil Pilkada yang selisih perolehan suaranya antar peserta Pilkada tidak sesuai dengan limitasi yang ditentukan Pasal 158 UU Pilkada dan Peraturan MK Nomor 1 Tahun 2015. Hal ini juga sejalan dengan pemikiran bahwa hukum acara MK mengatur penegakan hukum yang materinya telah ditentukan dalam hukum materilnya – *het materiele recht moet 'gehandhaafd' worden en dat gebeurt in een process*.³⁵

Ketiga, aspek kemanfaatan. Tanpa mengesampingkan penghormatan terhadap prinsip “Luber dan Jurdil” dalam penyelenggaraan Pilkada, namun memaksa MK untuk memeriksa dan mengadili semua jenis pelanggaran dan sengketa dalam Pilkada atas doktrin TSM tanpa parameter yang jelas

dan konsisten dapat disebut sebagai tindakan yang kurang proporsional. Proporsional yang dimaksud adalah mempertimbangkan antara besarnya dampak dari keputusan/tindakan dengan tujuan yang hendak dicapai dari pelaksanaan tindakan/pembuatan keputusan itu.³⁶

UU Pilkada secara proporsional dengan mengingat batasan waktu dan kemampuan masing-masing lembaga telah membagi tugas penyelesaian pelanggaran atau sengketa dalam Pilkada yaitu untuk pelanggaran kode etik yaitu pelanggaran terhadap etika penyelenggara pemilihan yang berpedoman pada sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilihan diselesaikan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu/DKPP (*vide* Pasal 137 ayat (1) UU Pilkada). Mengenai pelanggaran administrasi Pemilihan sebagai pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilihan dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan di luar tindak pidana Pemilihan dan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilihan penyelesaiannya oleh KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota berdasarkan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya (*vide* Pasal 139 UU Pilkada).

Untuk menyelesaikan sengketa antarpeserta pemilihan dan sengketa antara peserta dengan penyelenggara pemilihan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota merupakan wewenang Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Terhadap Keputusan Bawaslu Provinsi dan/

³⁵ *Ibid*, hlm. vii

³⁶ Komisi Hukum Nasional, “Prosedur Penyampaian Keluhan Publik”, *Laporan Penelitian* (2003), hlm. 96.

atau Panwas Kabupaten/Kota yang menyangkut penyelesaian sengketa pemilihan apabila ada yang tidak puas dapat melakukan gugatan atas sengketa tata usaha negara Pemilihan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN). Terhadap putusan PT TUN dapat dilakukan permohonan kasasi ke MA (*vide* Pasal 143 dan Pasal 154 UU Pilkada).

Untuk tindak pidana pemilihan sebagai pelanggaran atau kejahatan terhadap ketentuan Pemilihan sebagaimana diatur dalam UU Pilkada penindakannya dilakukan oleh penyidik kepolisian, penuntut umum, pengadilan negeri dan pengadilan tinggi dengan membentuk majelis khusus tindak pidana yang terdiri atas hakim khusus yang merupakan hakim karier pada Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi yang ditetapkan secara khusus untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana Pemilihan (*vide* Pasal 145 sampai dengan Pasal 152 UU Pilkada). Bahkan UU Pilkada juga menentukan Putusan pengadilan terhadap kasus tindak pidana Pemilihan yang menurut UU Pilkada dapat mempengaruhi perolehan suara peserta Pilkada harus sudah selesai paling lama 5 (lima) hari sebelum KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota menetapkan hasil Pemilihan (*vide* Pasal 150 ayat (1)).

Melihat lengkap dan berjenjangnya upaya menyelesaikan setiap jenis pelanggaran dan sengketa dalam Pilkada maka dirasa kurang proporsional dan melanggar prinsip kepastian hukum apabila MK melalui doktrin TSM nya harus menganulir Keputusan Bawaslu Provinsi dan Keputusan Panwaslu Kabupaten/Kota mengenai penyelesaian sengketa Pemilihan

yang oleh UU Pilkada disebutkan merupakan keputusan terakhir dan mengikat. Juga kurang proporsional apabila MK harus menganulir putusan PT TUN maupun MA yang berkekuatan hukum tetap terkait putusan sengketa TUN Pemilihan sebagai sengketa yang timbul dalam bidang TUN antara calon dengan KPU Provinsi dan/Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota.

Pada akhirnya atas tuntutan pemohon yang ingin MK mengesampingkan syarat perbedaan perolehan suara dengan prosentase tertentu sebagai dasar *legal standing* mengajukan permohonan ke MK, Politik Hukum MK adalah memilih untuk tidak memenuhi tuntutan tersebut dan tetap penggunaan Pasal 158 UU Pilkada yang juga dijabarkan dalam Pasal 6 PMK 1/2015 sebagaimana diubah PMK 5/2015. Dalam putusan pemeriksaan pendahuluan (putusan *dismissal*) terhadap 147 permohonan dari 132 daerah MK hanya memutuskan 8 daerah (Solok Selatan, Kuantan Singingi, Bangka Barat, Kotabaru, Muna, Sula, Mambramo Raya dan Teluk Bintuni) yang dapat memasuki sidang tahap lanjutan (pemeriksaan pokok perkara), sementara 139 daerah lainnya dinyatakan gugur karena tidak memenuhi syarat tenggang waktu, selisih suara, dan ditarik kembali. Selain itu, Mahkamah menjatuhkan satu putusan sela untuk Kabupaten Halmahera Selatan.³⁷

Putusan MK yang memilih menerapkan Pasal 158 secara penuh setidaknya-tidaknya dikarenakan pertimbangan kewenangan memeriksa dan mengadili perselisihan hasil Pilkada merupakan kewenangan tambahan mengingat kewenangan

³⁷ KPU, "Sidang Perselisihan Hasil Pilkada Sisakan 8 Perkara", <http://www.kpu.go.id/index.php/post/read/2016/4720/Sidang-PHP-Kada-Sisakan-8-Perkara/berita>, (diakses 1 Februari 2016).

konstitusional MK secara limitatif telah ditentukan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945.³⁸ Sebagai kewenangan tambahan maka kewenangan yang diberikan oleh UU Pilkada untuk memutus perkara perselisihan hasil Pilkada jelas memiliki kualifikasi yang berbeda dengan kewenangan yang diberikan secara langsung oleh UUD 1945. Dalam melaksanakan kewenangan tambahan tersebut, MK tunduk sepenuhnya pada ketentuan UU Pilkada sebagai sumber dan dasar kewenangan.³⁹

Selanjutnya menurut MK melalui UU Pilkada, Pembentuk UU telah mendesain sedemikian rupa pranata penyelesaian sengketa atau perselisihan yang terjadi di luar perselisihan penetapan perolehan suara hasil penghitungan suara.⁴⁰ Dengan demikian, pembentuk UU membangun budaya hukum dan politik agar perselisihan yang dibawa ke MK untuk diperiksa dan diadili betul-betul merupakan perselisihan yang menyangkut penetapan hasil penghitungan perolehan suara, bukan sengketa atau perselisihan lain yang telah ditentukan menjadi kewenangan lembaga lain.⁴¹

Dalam jangka pendek, menyerahkan semua jenis sengketa atau perselisihan dalam proses Pilkada ke MK memang dirasakan lebih mudah, cepat, dan dapat memenuhi harapan masyarakat akan keadilan. Namun, apabila hal demikian terus dipertahankan, selain menjadikan MK adalah sebagai tumpuan

segala-galanya karena semua jenis sengketa atau perselisihan diminta untuk diperiksa dan diadili oleh MK, fungsi rekayasa sosial dalam UU Pilkada untuk membangun budaya hukum dan politik masyarakat yang makin dewasa menjadi terhambat, bahkan sia-sia belaka.⁴²

Keberadaan Pasal 158 merupakan bentuk rekayasa sosial rangka membangun kesadaran hukum yang tinggi. Hal demikian setidaknya telah dibuktikan dalam Pilkada tahun 2015. Dari sebanyak 264 daerah yang menyelenggarakan Pilkada, 132 daerah yang mengajukan permohonan ke MK. Menurut MK, pasangan calon gubernur, bupati, atau walikota di 132 daerah yang tidak mengajukan permohonan ke MK besar kemungkinan dipengaruhi oleh kesadaran dan pemahaman atas adanya ketentuan Pasal 158. Hal demikian berarti, fungsi rekayasa sosial UU Pilkada bekerja dengan baik.

3. Implikasi Pembatasan Pengajuan Perkara Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah Di Mahkamah Konstitusi Terhadap Jaminan Keamanan Nasional.

Selama ini penyelenggaraan Pilkada tidak dapat dilepaskan dari munculnya konflik sosial di masyarakat yang terjadi dalam tahapan Pilkada mulai dari penetapan dan pendaftaran

³⁸ Menurut Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, MK berwenang, (1) menguji undang undang terhadap Undang-Undang Dasar, (2) memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang- Undang Dasar, (3) memutus pembubaran partai politik, (4) memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum, dan (5) wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar

³⁹ Putusan MK Nomor 123/PHP.BUP-XIV/2016, hlm.78.

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 81.

⁴¹ *Ibid*.

⁴² *Ibid*, hlm. 82.

calon, kampanye, dan penetapan hasil Pilkada.⁴³ Dalam catatan Kementerian Dalam Negeri, sejak dilaksanakannya Pilkada langsung 2005 hingga 2013 grafik kerugian yang disebabkan konflik pasca pilkada semakin meningkat. Berdasarkan data Kementerian Dalam Negeri kerugian akibat konflik sosial karena Pilkada di provinsi maupun kabupaten/kota antara lain jumlah korban meninggal dunia 59 orang, korban luka 230 orang, kerusakan rumah tinggal 279 unit, kerusakan kantor pemda 30 unit, kantor polisi enam unit, dan kantor Komisi Pemilihan Umum (KPU) daerah 10 unit.⁴⁴ Selain itu, jumlah kerusakan fasilitas umum 156 lokasi, kantor partai politik 11 unit, kantor media/surat kabar tiga unit, kendaraan 25 unit.⁴⁵

Konflik sosial dalam Pilkada tidak hanya terjadi dalam tahap pencalonan, tahap kampanye maupun penetapan hasil, melainkan konflik dalam pilkada juga dapat terjadi akibat tidak diterimanya putusan MK yang mengadili sengketa Pilkada. Contoh dimana terjadi kerusuhan akibat tidak dapat diterimanya putusan MK dengan alasan Putusan MK sudah dianggap diluar dari wewenang MK untuk mengadili sengketa hasil adalah kerusuhan di Kabupaten Kotawaringin Barat (Kobar), Kalimantan Tengah pada Desember 2011. Kerusuhan di Kabupaten Kotawaringin Barat

ini berujung pada Massa merusak fasilitas pemerintahan dan membakar rumah jabatan Bupati.⁴⁶

Putusan MK untuk mendiskualifikasi pemenang Pilkada Kabupaten Kotawaringin Barat (Kobar) Sugianto-Eko Soemarno akibat terjadi praktik politik uang secara masif dan terstruktur, meskipun belum ada putusan berkekuatan hukum tetap di peradilan umum atas dugaan tindak pidana politik uang oleh pasangan calon tersebut telah berakibat munculnya gesekan antar pendukung pasangan calon. Selain itu ketentuan dalam undang-undang Pilkada sudah membagi kewenangan lembaga penegak hukum, untuk menangani persoalan Pilkada. Pelanggaran administrasi ditangani KPU, masalah pidana oleh kepolisian, dan sengketa hasil oleh MK.⁴⁷

Tidak adanya definisi yang konsisten tentang batu uji terstruktur, sistematis, dan masif, membuat MK tidak dapat mengukur secara pasti ruang lingkup pelanggaran dan efek yang terjadi sehingga dalam suatu kasus *money politics* MK sangat mungkin memberikan putusan yang berbeda. Sebagai contoh dalam kasus Pilkada Konawe Selatan, MK menyimpulkan telah terjadi *money politics* namun tidak dapat menilai berapa banyak uang yang dibayar atau

⁴³ Konflik Sosial menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial adalah perseteruan dan/atau benturan fisik dengan kekerasan antara dua kelompok masyarakat atau lebih yang berlangsung dalam waktu tertentu dan berdampak luas yang mengakibatkan ketidakamanan dan disintegrasi sosial sehingga mengganggu stabilitas nasional dan menghambat pembangunan nasional. Lembaran Negara RI Tahun 2012 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara RI 5315.

⁴⁴ Suara Pembaruan, "Kemdagri Catat Kerugian Pasca Pilkada Langsung Meningkat", <http://sp.beritasatu.com/home/kemdagri-catat-kerugian-pasca-pilkada-langsung-meningkat/36741>, (diakses 2 Februari 2016).

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Kompas. Com, "Ini Pemicu Kerusuhan di Kotawaringin Barat", <http://regional.kompas.com/read/2011/12/29/22360535/Ini.Pemicu.Kerusuhan.di.Kotawaringin.Barat>, (diakses 2 Februari 2016).

⁴⁷ Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi MKRI, "Studi Efektifitas...*op.cit.* hlm. 15.

diterima, berapa orang jumlah penerimanya.⁴⁸ Sementara untuk daerah lain dalam kondisi yang hamper sama MK sebaliknya dengan mudah mengatakan bahwa pelanggaran *money politics* yang terjadi hanyalah bersifat insidental, perseorangan, sporadis, dan tidak dapat ditaksir implikasinya bagi perubahan perolehan suara pasangan calon.⁴⁹

Adanya putusan MK yang berbeda (perlakuan berbeda) terkait penggunaan prinsip terstruktur, sistematis, dan masif untuk menilai pelanggaran Pilkada dan Terbukanya peluang MK untuk mengadili sengketa di luar sengketa hasil menyebabkan pasangan calon yang bersengketa di MK akan memobilisasi saksi sebanyak-banyaknya untuk dapat meyakinkan majelis hakim termasuk menggerakkan masa masing-masing di daerah untuk memberikan tekanan kepada MK. Hal inilah pada akhirnya menimbulkan kerawanan munculnya konflik sosial di masyarakat. Dalam Pasal 5 huruf a Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial secara jelas disebutkan bahwa konflik dapat bersumber dari permasalahan yang berkaitan dengan politik, ekonomi, dan sosial budaya.

Dalam catatan International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) ketiadaan suatu sistem yang memberikan kepastian dalam suatu penyelesaian sengketa pemilu dapat menyebabkan konflik yang ada semakin buruk.⁵⁰ Selain itu konflik akibat pemilu sangat mungkin muncul apabila pemilu

diselenggarakan tanpa kerangka hukum yang komprehensif, tidak berdasarkan konsensus, tidak mengacu sepenuhnya pada prinsip dan nilai demokrasi, tidak diselenggarakan dengan baik, atau apabila tidak ada mekanisme keadilan pemilu khusus yang tersedia, proses pemilu dapat memperburuk friksi yang sudah ada atau bahkan mengakibatkan terjadinya konflik bersenjata atau kekerasan.⁵¹

Adanya mekanisme peradilan yang baik dan benar sangat mempengaruhi integritas pemilu dan mampu meredam potensi konflik. Sebagaimana diuraikan oleh International Foundation for electoral systems (IFES) Integritas hasil pemilu bukan hanya dilihat dari tahapan-tahapan yang dilakukan penyelenggara pemilu, tetapi juga dari penyelesaian sengketa pada lembaga adjudikasi pemilu, baik mekanisme maupun prosesnya.⁵²

Lebih lanjut dalam catatan IFES Faktor keberhasilan atau pencapaian kualitas yang terdapat dalam sebuah pemilu ditentukan dengan adanya mekanisme peradilan yang baik dan benar terhadap hasil pemilu. Mekanisme tersebut juga harus menjadi pemutus dalam setiap perbedaan pendapat tentang hasil pemilu agar tidak terjadi berbagai konflik politik-sosial secara horizontal di tengah warga yang dapat meletup misalnya dalam bentuk aksi unjuk rasa yang anarkis.⁵³

Untuk itu kebijakan pembentuk UU Pilkada dengan mengatur perkara pelanggaran Pilkada dalam setiap tahapan diselesaikan oleh

⁴⁸ Simon Butt, "*Indonesian Constitutional Court ...op,cit.* Page. 26.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan Internasional IDEA* (Jakarta: Indonesia Printer, 2010), hlm. 7.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² International Foundation for electoral systems (IFES), *Pedoman Untuk Memahami, Menangani, dan Menyelesaikan Sengketa Pemilu*, (Jakarta: IFES, 2011), hlm. li.

⁵³ *Ibid.*

KPU, Bawaslu, DKPP, Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan Umum atau Pengadilan Tata Usaha Negara dan hanya memberikan wewenang MK mengadili sengketa hasil Pilkada untuk perkara yang memenuhi ketentuan Pasal 158 UU Pilkada dapat dikategorikan sebagai bagian upaya untuk meredam konflik melalui kepastian sistem perkara sengketa yang dapat ditangani oleh MK. Apa yang dilakukan oleh pembentuk UU Pilkada pada dasarnya telah memenuhi Pasal 6 ayat (1) huruf C UU Penanganan Konflik Sosial yang menyebutkan pencegahan konflik dapat dilakukan salah satunya melalui meredam potensi konflik.

Kebijakan pembatasan pengajuan permohonan dalam sengketa hasil Pilkada di MK melalui syarat perbedaan perolehan suara dengan prosentase tertentu telah turut berkontribusi dalam menurunkan konflik pasca Pilkada serentak 2015. Berbeda dengan periode sebelumnya, situasi pasca pilkada serentak termasuk setelah selesainya sengketa Pilkada di MK menurut KPU tidak ada konflik serius yang terjadi. Lebih lanjut menurut ketua KPU Pasca Pelaksanaan pilkada serentak memang sempat diwarnai demonstrasi, tetapi skalanya kecil.⁵⁴

D. Penutup

Pembentuk UU Pilkada secara sadar memuat ketentuan baru dalam Pasal 158 UU Pilkada terkait syarat perbedaan perolehan suara dengan prosentase tertentu untuk mengajukan permohonan perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pilkada ke MK dikarenakan alasan sebagai berikut: Pertama, mencegah MK tidak

terperosok kembali dalam kasus suap perkara Pilkada yang dapat merenggut kedaulatan rakyat karena belum adanya definisi yang sama dan konsisten tentang penggunaan batu uji terstruktur, sistematis, dan masif (TSM); *Kedua*, merupakan suatu bentuk kompromi atau konsensus pembentuk UU akibat saling "lempar" kewenangan antara MA dan MK, serta untuk memangkas jumlah kasus sengketa hasil pilkada yang ditangani MK; *Ketiga*; mendorong terbangunnya etika dan sekaligus budaya politik yang makin dewasa dalam proses Pilkada.

Terhadap tuntutan dari sejumlah pihak agar MK mengabaikan ketentuan Pasal 158 UU Pilkada dalam memeriksa permohonan perselisihan hasil Pilkada maka dapat ditinjau dari beberapa aspek yaitu kontrol atas kemerdekaan kekuasaan kehakiman, sifat khas hukum acara MK, dan kemanfaatan. Atas tuntutan sejumlah pihak yang ingin MK mengesampingkan Pasal 158 UU Pilkada, Politik Hukum MK adalah memilih untuk tidak memenuhi tuntutan tersebut dan tetap penggunaan Pasal 158 yang juga dijabarkan dalam Pasal 6 Peraturan MK Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana diubah Peraturan MK Nomor 5 Tahun 2015.

Kebijakan pembentuk UU Pilkada dengan mengatur perkara pelanggaran Pilkada dalam setiap tahapan diselesaikan oleh KPU, Bawaslu, Kepolisian, Pengadilan Umum atau Pengadilan Tata Usaha Negara dan hanya memberikan wewenang MK mengadili sengketa hasil Pilkada untuk perkara yang memenuhi ketentuan Pasal 158 UU Pilkada dapat dikategorikan sebagai bagian upaya untuk meredam konflik melalui kepastian sistem sengketa yang dapat ditangani

⁵⁴ Kompas.Com, "Gugatan Sedikit, Benarkah Kesadaran Berdemokrasi di Indonesia Meningkat", <http://pilkada.kompas.com/read/2016/03/10/06262261/Gugatan.Sedikit.Benarkah.Kesadaran.Berdemokrasi.di.Indonesia.Meningkat>. (diakses 11 Maret 2016).

oleh MK yang pada akhirnya berimplikasi pada terpeliharanya jaminan keamanan nasional.

Dari temuan di atas dapat direkomendasikan antara lain: apabila terdapat pihak-pihak yang merasa dirugikan dengan berlakunya ketentuan pembatasan syarat selisih hasil perolehan suara dalam sengketa hasil Pilkada di MK dan keberatan dengan ketentuan Pasal 158 UU Pilkada maka seyogianya mengajukan usulan kepada pembentuk UU untuk menghilangkan atau mengubah ketentuan tersebut.

Apabila terhadap ketentuan Pasal 158 tidak dilakukan perubahan oleh pembentuk UU, maka ketentuan Pasal tersebut haruslah tetap dijadikan pegangan oleh MK. Oleh karena Hakim Konstitusi dalam mengadili sengketa Pilkada meskipun memiliki kebebasan/kemandirian, akan tetapi tetap terikat dengan ketentuan perundang-undangan yang masih berlaku, kecuali suatu UU sudah dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat oleh MK atau diubah oleh pembentuknya, disamping sumpah jabatan Hakim Konstitusi antara lain adalah akan melaksanakan UUD 1945 dan UU dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya.

Bersamaan dengan penerapan Pasal 158 oleh MK, maka harus dibarengi dengan optimalisasi kinerja masing-masing lembaga yang terkait dengan penyelesaian sengketa dan perselisihan dalam Pilkada di luar perselisihan hasil perolehan suara yang ditangani MK untuk dapat menyelesaikan sengketa dan perselisihan dalam Pilkada sesuai proporsi kewenangannya secara optimal transparan, akuntabel, tuntas, dan adil.

Daftar Pustaka

Buku

Raharjo, Satjipto, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000)

Rimdan, *Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: Kencana, 2012)

Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana* (Bandung: Sinar Baru, 1983)

Sekretariat Jenderal dan Kapaniteraan MK, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Setjend dan Kapaniteraan MK, 2010)

Wahjono, Padmo, *Indonesia Negara Berdasarkan atas hukum*, Cet. II (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986)

Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA* (Jakarta: Indonesia Printer, 2010)

International Foundation for electoral systems (IFES), *Pedoman Untuk Memahami, Menangani, dan Menyelesaikan Sengketa Pemilu*, (Jakarta: IFES, 2011)

Komisi Hukum Nasional, "Prosedur Penyampaian Keluhan Publik", Laporan Penelitian 2003

Puslitka MKRI, "Tafsir Konstitusional Pelanggaran Pemilu yang Bersifat Sistematis, Terstruktur, dan Masif" (Jakarta: Puslitka MKRI, 2011)

Makalah/Artikel/Laporan/Hasil Penelitian

Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi MKRI, "Studi Efektifitas Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu oleh Mahkamah Konstitusi", (2012).

Zoelva, Hamdan, "Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu oleh Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 3, (September 2013).

Internet

Butt, Simon, "Indonesian Constitutional Court decisions in regional head electoral disputes", Center for Democratic Institutions (CDI) Policy Papers on Political, http://archives.cap.anu.edu.au/cdi_anu_edu_au/.IND/201213/2013_03_21_RES_IND_PPS_2013.01_cnst crt_Butt_CBR/2013_PPS01_Butt.pdf, (diakses 29 Januari 2016)

Antaraneews.com, "Jimly: pasal 158 UU Pilkada perlu direvisi", <http://www.antaraneews.com/berita/541257/jimly-pasal-158-uu-pilkada-perlu-direvisi>, (diakses 2 Februari 2016)

Detik.com, "ramai-ramai melawan batas limitatif sengketa Pilkada ke MK", <http://news.detik>.

com/berita/3113467/ramai-ramai-melawan-batas-limitatif-sengketa-pilkada-ke-mk, (diakses 1 Februari 2016)

Hukumonline, "MA Minta MK Kembali Adili Sengketa Pilkada", <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54db89dd56727/ma-minta-mk-kembali-adili-sengketa-pilkada>, (diakses 1 Februari 2016)

KPU, "Pencermatan KPU Atas 147 Permohonan PHP Pilkada 2015", <http://www.kpu.go.id/index.php/post/read/2016/4670/Pencermatan-KPU-Atas-147-Permohonan-PHP-Pilkada-2015>, (diakses 29 Januari 2016)

KPU, "Sidang Perselisihan Hasil Pilkada Sisakan 8 Perkara", <http://www.kpu.go.id/index.php/post/read/2016/4720/Sidang-PHP-Kada-Sisakan-8-Perkara/berita>, (diakses 1 Februari 2016)

Kompas.com, "MA Tolak Kasasi, Vonis Akil Mochtar Tetap Seumur Hidup", <http://nasional.kompas.com/read/2015/02/23/17445991/MA.Tolak.Kasasi.Vonis.Akil.Mochtar.Tetap.Seumur.Hidup>, (diakses 29 Januari 2016)

Kompas.com, "Banyak Diperdebatkan, Pasal 158 UU Pilkada Disebut Pasal Kompromistis", <http://nasional.kompas.com/read/2016/01/11/16391561/Banyak.Diperdebatkan.Pasal.158.UU.Pilkada.Disebut.Pasal.Kompromistis>, (diakses 1 Februari 2016)

Kompas.com, "Ini Pemicu Kerusuhan di Kotawaringin Barat", <http://regional.kompas.com/read/2011/12/29/22360535/Ini.Pemicu.Kerusuhan.di.Kotawaringin.Barat>, (diakses 2 Februari 2016)

Kompas.com, "Gugatan Sedikit, Benarkah Kesadaran Berdemokrasi di Indonesia Meningkat", <http://pilkada.kompas.com/read/2016/03/10/06262261/Gugatan.Sedikit.Benarkah.Kesadaran.Berdemokrasi.di.Indonesia.Meningkat>, (diakses 11 Maret 2016)

Liputan6.com, "Banyak Sengketa Pemilu, Tanda Parpol Tidak Siap Kalah", <http://news.liputan6.com/read/624177/banyak-sengketa-pemilu-tanda-parpol-tidak-siap-kalah>, (diakses 1 Februari 2016)

Republika.co, "Jimly Akui Pasal 158 UU Pilkada Terlalu Ketat dan Perlu Direvisi", <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/hukum/16/01/22/o1btaf330-jimly-akui-pasal-158-uu-pilkada-terlalu-ketat-dan-perlu-direvisi>, (diakses 29 Januari 2016)

Suara Pembaruan, "Kemdagri Catat Kerugian Pasca Pilkada Langsung Meningkat", <http://sp.beritasatu.com/home/kemdagri-catat-kerugian-pasca-pilkada-langsung-meningkat/36741>, (diakses 2 Februari 2016)

Sekretariat Kabinet RI, "KPU: Pilkada Serentak di 264 Daerah Berjalan Lancar, 5 Daerah Ditunda", <http://setkab.go.id/kpu-pilkada-serentak-di-264-daerah-berjalan-lancar-5-daerah-ditunda/> (diakses 28 Januari 2016)

Tempo.co, "Akil Mochtar Tertangkap Tangan KPK", <http://www.tempo.co/read/fokus/2013/10/03/2845/Akil-Mochtar-Tertangkap-Tangan-KPK>, (diakses, 29 Januari 2016)

Peraturan

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015

Peraturan KPU Nomor 2 tahun 2015 Tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Walikota

Peraturan MK Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah

Peraturan MK Nomor 5 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51/PUU-XIII/2015

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 58/PUU-XIII/2015

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 123/PHP.BUP-XIV/2016