

TAFSIR KONSTITUSIONAL MAHKAMAH KONSTITUSI TERKAIT PELANGGARAN DALAM PERSELISIHAN PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH

Sri Wahyudin H Moonti

moontisriwahyudin@yahoo.co.id

(Mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Tadulako)

Abstract

The purpose of this study was to determine how the interpretation of the Constitutional Court against Violations Dispute Election of regional heads and the ratio of decidendi decision of the Court Constitutional that inconsistent. This research is a normative research, the materials of research is the primary material and secondary material, This research using statute approach (statute approach) case approach (case approach), conceptual approach and Socio Legal Studies approach. The results of this research show that the Constitutional Court in deciding the Election of regional heads dispute is not just a dispute resolution numbers or results of a calculation, but also including checking and judging vilation that affecting the results, especially qualified Violation that are structured systematic, and massive. The ratio of decidendi decision of the Court Constitutional was based on UUD 1945, the judge's conviction, and the evidence available, the Decision of the Constitutional Court shall contain the facts that revealed during proceedings and legal considerations that which become base decisions.

Keywords: *Election of regional heads, Dispute, the Constitutional Court, The interpretation of a Constitutional*

Pemilihan umum kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 merupakan salah satu perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan daerah yang demokratis. Indikator “demokratis” dalam penyelenggaraan Pemilu dapat diukur dari ketaatan penyelenggara Pemilu terhadap asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Ukuran demokratis lain dalam penyelenggaraan Pemilu dapat diukur dari kemandirian dan integritas penyelenggara Pemilu dalam hal ini ialah Komisi Pemilihan Umum yang ada di daerah yang pastinya akan mempengaruhi proses penyelenggaraan dan hasil Pemilu sendiri.

Melihat kiprah awal kehadirannya, Mahkamah Konstitusi menjadi pilar penting dalam menegakkan hukum dan keadilan.

Sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman di Indonesia, Mahkamah Konstitusi menjadi tumpuan dalam penyelesaian berbagai persoalan kenegaraan. Misalnya sesuai dengan kewenangannya menyelesaikan sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah yang sebelumnya berada dalam kewenangan Mahkamah Agung, karena berbagai alasan dan pertimbangan, dialihkan kewenangan tersebut kepada Mahkamah Konstitusi. Padahal, sebagaimana diketahui, wewenang penyelesaian sengketa pemilihan umum kepala daerah merujuk pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah berada dalam rezim pemerintahan daerah. Namun, karena krisis kepercayaan kepada Mahkamah Agung, penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah dalam tanda kutip “dipaksa” menjadi bagian dari rezim pemilihan umum. Padahal, Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945 tidak secara eksplisit menyebut pemilihan umum

kepala daerah sebagai rezim pemilihan umum.

Menilik sejarah beralihnya kewenangan untuk memutus perselisihan hasil pemilihan kepala daerah bermula dari kewenangan tersebut dari Mahkamah Agung. Hal ini merupakan perintah dari Pasal 106 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada saat kewenangan tersebut dilaksanakan oleh Mahkamah Agung, pelaksanaan dari kewenangan tersebut timbul persoalan dengan kekhawatiran akan semakin menambah beban kerja dari Mahkamah Agung yang memeriksa perkara yang dimintakan kasasi oleh 4 lembaga peradilan dibawahnya. Selain itu, proses pemeriksaan sengketa pilkada oleh Pengadilan yang dinaungi oleh Peradilan dibawah Mahkamah Agung jelas akan membuatnya sangat dekat dengan sumber konflik. Ujung dari semuanya, sangat mungkin kemarahan dan ketidakdewasaan berpolitik akan mengalir ke pengadilan yang amat dekat dengan pelaku politik di daerah (Fahmi.2011:265).

Pergeseran konsep dalam memandang pemilukada menjadi bagian dari rezim hukum pemilu ini tidak terlepas dari pengaruh Putusan Mahkamah Konstitusi No. 72-73/PUU/2004 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Meskipun dalam pertimbangan putusan tersebut dinyatakan bahwa Pemilukada langsung tidak termasuk dalam kategori pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945 dan penyelenggaraannya dapat berbeda dengan Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945, namun tiga hakim konsitusi yaitu H.M. Laica Marzuki, A. Mukhtie Fadjar dan Maruar Siahaan memberikan *dissenting opinion* (pendapat berbeda) yang mengkategorikan Pemilukada sebagai bagian dari rezim hukum pemilu.

Demokrasi telah memberikan porsi kekuasaan rakyat lebih besar dalam

menjalankan kekuasaan negara. Namun, kekuasaan itu rawan menjadi tirani. Dalam rotasi kekuasaan yang dipraktekan pada konsep negara moderen, rotasi kekuasaan identik dengan demokrasi prosedural, yakni demokrasi dimaknai sebagai mekanisme yang memberikan peran besar bagi rakyat untuk menentukan pilihan politiknya sendiri. Rakyat diberikan ruang untuk menentukan wakilnya yang akan menduduki jabatan politik. Pada posisi ini, rakyat mengekspresikan kehendak dan kekuasaannya. Demokrasi memberikan ruang persaingan partai politik dan atau para calon pemimpin politik untuk meyakinkan rakyat agar memilih mereka untuk menduduki jabatan-jabatan dalam pemerintahan (legislatif atau ekektif baik di pusat maupun di daerah (Surbakti,2007:28). Merujuk pada pengertian ini, maka pemilihan umum merupakan salah satu bentuk praktik demokrasi yang paling sederhana. Pemilu dimaknai sebagai prosedur untuk mencapai demokrasi . Selain itu, pemilu merupakan prosedur untuk memindahkan kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat kepada kandidat tertentu untuk menduduki jabatan-jabatan politik.

Perkembangan sejak dialihkannya kewenangan memutus perselisihan pemilihan kepala daerah dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi sejak tahun 2008, banyak permohonan penyelesaian sengketa pemilihan umum kepala daerah yang masuk tidak dapat dilepaskan dari perkembangan penyelesaian sengketa yang dimulai Mahkamah Konstitusi dalam menggunakan kewenangannya tersebut. Salah satunya, luasnya definisi sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah yang dirumuskan. Sebagaimana diketahui, Mahkamah Konstitusi telah melakukan redefinisi terhadap sengketa hasil pemilihan melalui beberapa putusannya. Sekalipun dalam Undang-Undang yang mengatur kewenangan Mahkamah Konstitusi maupun Undang-Undang Dasar sebagai norma dasar lahirnya kewenangan Mahkamah Konstitusi, tidak dijumpai penyelesaian sengketa hasil

pemilihan umum kepala daerah yang telah menjadi rezim pemilihan umum yang diartikan sebagai salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi dengan memutus perselisihan hasil penghitungan suara sebagai obyek pemeriksaan. Namun dalam praktik, Mahkamah Konstitusi tidak mau hanya diikat oleh ketentuan norma hukum positif pada penyelesaian sengketa angka-angka semata, melainkan menyelesaikan daripada substansi persoalan di balik angka yang disengketakan, sehingga tafsir konstitusional atas berbagai sengketa pemilihan umum kepala daerah bervariasi tiap provinsi/kab/kota yang diajukan permohonannya di Mahkamah Konstitusi.

Menurut John Rawls,

“Kebebasan menggunakan hak pilih sejalan dengan apa yang dijelaskan mengenai konsep kebebasan. Orang mempunyai kemerdekaan untuk melakukan sesuatu ketika mereka bebas dari batasan-batasan tertentu, baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang dapat atau tidak dilakukan. Kebebasan ini dilindungi dari campur tangan lain”. (Rawls.2006:254)

Berangkat dari berbagai varian tafsir konstitusional yang melingkupi kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus berbagai sengketa pemilihan umum kepala daerah, terselip hak konstitusional setiap orang dalam pemilihan umum kepala daerah harus dilindungi dari berbagai praktik kecurangan yang merugikan. Dugaan adanya salah satu pasangan calon untuk berusaha menang dari pertarungan demokrasi guna memenangkan hati rakyat di daerah yang akan memilihnya, menjadikan proses pembuktian yang diakhir putusan Mahkamah Konstitusi akan menjadi pintu akhir bagi pencari keadilan (*justitibelen*) khususnya salah satu pasangan calon yang dikalahkan oleh penetapan Komisi Pemilihan Umum di daerah untuk mempunyai harapan putusan tersebut memenangkan pihaknya. Mahkamah Konstitusi memaknai penyelesaian sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah tidak

hanya sekedar penyelesaian perselisihan angka atau hasil penghitungan saja melainkan juga termasuk memeriksa dan mengadili pelanggaran yang mempengaruhi hasil dari pemilukada yakni penetapan pemenang, namun penetapan pemenang pemilukada syarat dengan pelanggaran terstruktur, sistematis dan masif.

Sebagaimana telah dipaparkan pada bagian terdahulu, topik kajian mengenai tafsir konstitusional mahkamah konstitusi terkait pelanggaran dalam perselisihan pemilukada, adapun tujuan dari penelitian ini Untuk mengetahui serta mengidentifikasi tafsir konstitusional Mahkamah Konstitusi terhadap pelanggaran perselisihan pemilukada yang terstruktur, sistematis, dan massif juga untuk mengetahui rasio *decidendi* dari tafsir konstitusional Mahkamah Konstitusi yang tidak konsisten.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan Normatif (Soerjono Soekanto.1986:51). Pendekatan ini mengkonsepsikan dan mengkaji hukum sebagai suatu Norma, Kaidah, dan asas atau dogma-dogma, digunakan untuk membahas pokok-pokok permasalahan yang diajukan didasarkan pada bahan-bahan hukum. di mana hal ini disebabkan karena karakter ilmu hukum itu sendiri (Hadjon dan Djatmiati. 2008:1) ilmu hukum memiliki karakter yang khas. Ciri khas ilmu hukum adalah sifatnya yang normatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pelanggaran Perselisihan Yang Terstruktur, Sistematis dan Masif

Selama 2010, beberapa putusan penting dijatuhkan oleh Mahkamah Konstitusi. Namun selama tahun tersebut, perselisihan hasil Pemilu (PHPU) kepala daerah dan wakil kepala daerah mewarnai perkara yang diperiksa di lembaga yang lahir dari rahim

reformasi ini. Tercatat, 26 perkara dikabulkan dari 224 perkara diputuskan, sedangkan yang lain ditolak, tidak diterima dan ditarik kembali. Sebagian besar perkara yang dikabulkan dijatuhkan dengan sebuah putusan sela yang memerintahkan pemungutan suara ulang dan / atau penghitungan suara ulang di beberapa daerah.

Pada umumnya pelanggaran secara sistematis, terstruktur dan masif masih mewarnai Pemilukada selama ini. Penyimpangan dalam proses dan tahapan Pemilukada akan mempengaruhi hasil akhir. Mahkamah Konstitusi melihat tidak boleh satu pun pasangan calon Pemilu boleh diuntungkan akibat pelanggaran itu. Mahkamah Konstitusi dalam hal ini terbuka menilai bobot pelanggaran dalam keseluruhan tahapan proses Pemilukada. Jika Mahkamah Konstitusi membatasi diri menghitung perolehan suara, sangat mungkin keadilan tidak akan pernah terwujud, karena kemungkinan besar hasil akhir diperoleh dari proses melanggar prosedur hukum dan keadilan.

Pelanggaran yang bersifat sistematis merupakan pelanggaran yang benar-benar direncanakan secara matang (*bydesign*). Pelanggaran itu bersifat terstruktur, merupakan pelanggaran yang dilakukan oleh aparat struktural, baik aparat pemerintah maupun aparat penyelenggara Pemilukada secara kolektif bukan aksi individual. Sedangkan pelanggaran itu bersifat masif, artinya dampak pelanggaran ini sangat luas dan bukan sporadis. Pelanggaran dalam penyelenggaraan pemilukada dapat digolongkan sebagai pelanggaran berat. Pelanggaran yang dilakukan dalam pemilukada untuk memenangkan salah satu pasangan calon atau berusaha berbuat curang demi mengangkat perolehan suara digolongkan sebagai kejahatan besar.

Penggunaan konsep sistematis, terstruktur, dan masif terhadap pelanggaran dalam pemilukada kadang kala berlebihan. Ketiga sifat tersebut diakumulasikan sebagai

bentuk pelanggaran yang dilakukan dengan skala besar, menyeluruh, serta terencana. Bahkan penggunaan istilah ini melebihi sifat yang digunakan untuk mengidentifikasi kejahatan manusia internasional. Kejahatan internasional bahkan hanya menggunakan salah satu sifat saja yaitu sistematis ataupun masif. (Junaidi. 2013: 114).

Kejahatan terhadap kemanusiaan dalam pengertian umum mencakup berbagai kejahatan yang lebih luas daripada genosida dan memang digunakan untuk kejahatan-kejahatan yang tidak memiliki unsur genosida. Tindak-tindakan yang bersifat sistematis atau masif digunakan untuk menentukan ciri khas yang membuat suatu tindakan menjadi kejahatan terhadap kemanusiaan menurut hukum internasional, bukan hanya kejahatan yang dapat dituntut dengan menggunakan hukum pidana domestik.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka penulis berpendapat bahwa dalam pelanggaran yang dilakukan secara sistematis, terstruktur, dan masif merupakan suatu kejahatan yang sangat besar. Oleh karena itu, dalam penyelesaian sengketa perlu dilakukan penanganan yang serius untuk memberikan penyelesaian yang maksimal. Karena pelanggaran yang memiliki ketiga sifat di atas merupakan pelanggaran yang melebihi kejahatan kemanusiaan. Pelaksanaan pemilukada di beberapa daerah terjadi berbagai macam bentuk pelanggaran. Pelanggaran-pelanggaran tersebut digolongkan dalam bentuk sistematis, terstruktur, dan masif. Berbagai macam pelanggaran-pelanggaran tersebut penulis uraikan sebagai berikut:

(1) Penggelembungan suara/ pengembosan suara.

Penggelembungan atau pengembosan suara merupakan dua bentuk pelanggaran yang memiliki konsekuensi berbeda. Penggelembungan berarti bertambahnya Perolehan suara kandidat tertentu akibat perbuatan curang dalam proses rekapitulasi

suara. Sedangkan pengembosan suara berarti berkurangnya suara kandidat tertentu akibat perbuatan curang pihak lain yang dapat merugikan akibat berkurangnya perolehan suara. Penggelembungan ataupun pengembosan suara yang dimaksud disebabkan oleh karena kekeliruan perhitungan suara. Penggelembungan/pengembosan suara bisaanya dilakukan oleh pihak-pihak tertentu.

(2) Inkonsistensi keabsahan coblos tembus

Salah satu permasalahan yang banyak ditemukan dalam pelaksanaan pemilihan umum adalah dalam mengesahkan sah atau tidaknya surat suara yang telah dicoblos. Posisi lipatan kertas surat suara yang salah dapat menentukan kesalahan dan mengakibatkan tidak sahnya surat suara. Kesalahan pola pelipatan surat suara tersebut menyebabkan surat suara tersebut tercoblos tembus. Permasalahan ini muncul akibat inkonsistensi KPU dalam mengambil kebijakan. Inkonsistensi tersebut muncul dari koordinasi yang tidak baik antara penyelenggara pemilu di tingkat pusat dan daerah. Dampak dari keluarnya Surat Edaran KPU tentang keabsahan surat suara menyebabkan validitas hasil pemilu diragukan. Antara petugas KPPS satu dengan lainnya menerapkan kebijakan yang berbeda.

(3) Praktek politik uang

Praktek politik uang sering merupakan cara yang bisa ditempuh untuk mendongkrak perolehan suara baik dalam pemilihan umum maupun pemilihan kepala daerah. Politik uang sangat sulit dihindari mengingat keadaan ekonomi masyarakat yang rata-rata kebanyakan berada pada posisi menengah ke bawah. Hal tersebut menjadi lahan pemanfaatan bagi setiap calon anggota legislatif yang mengikuti pemilihan umum, ataupun pasangan calon kepala daerah. Politik uang diberikan dalam berbagai macam bentuk, baik yang dilakukan secara terang-terangan atau sembunyi-sembunyi.

Gregorius Sahdan membagi tujuh bentuk bekerjanya politik uang dalam

pemilukada. *Pertama*, penyaluran dana yang dilakukan dengan sengaja melawan hukum dalam rangka bujukan politik untuk mencapai kemenangan politik. *Kedua*, pemberian jumlah uang dengan tujuan mempengaruhi pemilukada. *Ketiga*, membagi-bagi uang secara langsung. *Keempat*, melalui instruksi seperti memerintahkan pemasangan bendera dengan imbalan. *Kelima*, pembagian barang atau Sembako yang bisaanya dibungkus dengan kegiatan sosial. *Keenam*, memberikan uang pada masa kampanye. *Ketujuh*, janji-janji akan memberikan sesuatu. Bentuk-bentuk politik itu menunjukkan bahwa pelanggaran semacam ini jamak terjadi. Bentuk pelanggaran ini menjadi perhatian MK dengan menobatkannya menjadi suatu bentuk pelanggaran yang sistematis, terstruktur, dan masif.

(4) Politisasi birokrasi

Netralitas Birokrasi sangat diharapkan mampu menjadi salah satu indikator profesionalitas birokrat di pemerintahan. Melalui netralitas tersebut, program pemerintahan dalam rangka pembangunan akan berjalan sesuai tujuan, tanpa ada kepentingan dan pragmatisme birokrat. Namun ditingkatan praksis sepertinya norma ini masih jauh dari harapan, netralitas birokrat masih dipertanyakan setelah pasca orde baru. Pemegang puncak kebijakan birokrasi di tingkat daerah, sepertinya tidak mampu meredam kepentingan partai politik pendukungnya semasa pilkada di birokrasi. Sehingga muncul oknum titipan dalam birokrasi daerah sebagai manifestasi kepentingan kekuasaan.

Praktek politisasi birokrasi umumnya dilakukan oleh petahana (*incumbent*). Menggunakan kekuasaan yang dimiliki untuk menggerakkan birokrasi yang berada di bawahnya dengan tujuan pemenangan kompetisi pemilu. Birokrasi yang harus bersikap netral dan dijalankan secara rasional justru digunakan sebagai alat kekuasaan tentu saja ini merugikan pemilih yang khususnya kompetisi yang adil. Selanjutnya terdapat

modus lain dalam melakukan kecurangan dalam pelaksanaan pemilukada. Kecurangan yang tergambar melalui politisasi birokrasi yaitu dengan menjanjikan untuk menjadikan seorang pegawai tidak tetap yang ada di instansi di daerah di mana seorang *incumbent* berkuasa. Banyaknya pegawai tidak tetap yang ada di daerah merupakan kesempatan bagi seorang *incumbent* untuk meraup suara, namun cara tersebut tidak diperkenankan karena salah satu bentuk lain dari politisasi birokrasi dengan menjanjikan-janjikan untuk diangkat menjadi pegawai negeri sipil (PNS). Pengangkatan pegawai harian tidak tetap untuk menjadi PNS asalkan tergabung dalam tim sukses pemenang pasangan calon. Dalam hukum administrasi, pengangkatan pegawai harian tidak tetap merupakan kewenangan pemerintah daerah itu digunakan semena-mena, apabila untuk kepentingan pribadi. Kepentingan pribadi yang dimaksud adalah pemenangan pemilukada. Hal ini diduga kuat dilaksanakan pada waktu pengangkatan yang menjelang pemilukada.

(5) Intimidasi

Masalah pemenangan pemilukada mengandung latar belakang multidimensional. Ada yang bermotif harga diri pribadi (adu popularitas); Ada pula yang bermotif mengejar kekuasaan dan kehormatan; Terkait juga kehormatan partai politik pengusung. Di samping tentu saja ada yang mempunyai niat luhur untuk memajukan daerah, sebagai putra daerah. Dalam kerangka motif kekuasaan bisa dipahami. Pemenangan perjuangan politik seperti pemilu legislatif atau pemilukada eksekutif sangat penting untuk mendominasi fungsi-fungsi legislasi, pengawasan *budget* dan kebijakan dalam proses pemerintahan (*the process of government*). Masalah lainnya sistem perekrutan calon kepala daerah (Bupati, Wali kota, Gubernur) bersifat transaksional, dan hanya orang-orang yang mempunyai modal *financial* besar, serta popularitas tinggi, yang dilirik oleh partai politik, serta beban biaya yang sangat besar untuk memenangkan pilkada/pemilukada,

akibatnya tidak dapat dielakan maraknya korupsi di daerah, untuk mengembalikan modal politik sang calon,serta memberatkan masyarakat.

Perkembangan selanjutnya pemilu yang jujur dan adil tidak menjadi satu-satunya asas yang mesti dipatuhi dalam penyelenggaraan pemilu. Bentuk pelanggaran seperti intimidasi menjadi salah satu pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam memutus perselisihan pemilukada. Ancaman dan intimidasi tidak hanya dilakukan kepada pemilih, tetapi telah meluas kepada aparat desa. Pemerintahan desa diancam akan dipecat bila tidak mendukung pasangan calon bersangkutan. Pelanggaran demikian jelas berbahaya terhadap demokrasi. Ancaman dan intimidasi kepada pemilih dengan melakukan teror yang membuat ketakutan dapat pemilih tidak bisa menggunakan hak pilihnya. Jika pada akhirnya menggunakan hak pilih, tentu tidak dengan kebebasan berdasarkan hati nurani sebagaimana hak yang melekat padanya. Hal ini jelas mengancam prinsip pemilu yang bebas, jujur dan adil. Pelanggaran seperti intimidasi bukan sebagai variabel independen. Bentuk pelanggaran seperti ini selalu diikuti pelanggaran lainnya, seperti politik uang dan politisasi birokrasi. Pelaku intimidasi mengkolaborasikan berbagai bentuk pelanggaran untuk memastikan tujuannya tercapai.

(6) Koreksi administrasi pasangan calon

Mengenai pelanggaran administrasi seharusnya diselesaikan oleh KPU Provinsi, Kabupaten, atau Kota dalam tahapan yang sedang berjalan. Jika pelanggaran tersebut menghasilkan Keputusan KPU Provinsi/ Kabupaten / Kota yang menyebabkan kerugian bagi pasangan calon, dapat diajukan keberatan ke yang bersangkutan atau justru bersengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Namun beberapa kasus perselisihan hasil pemilukada, ranah pelanggaran dan sengketa administrasi menjadi salah satu aspek yang dipertimbangkan MK, mengenai pelanggaran dan sengketa yang dimaksud

tidak ditangani dengan baik. Lewatnya tahapan justru menjadikan pelanggaran dan sengketa itu tidak dapat dikoreksi.

Seperti halnya dalam pemilukada Kabupaten Morowali yang mengikutsertakan pasangan calon yang tidak memenuhi persyaratan administrasi yaitu tidak memenuhi persyaratan kesehatan.

(7) Memperkuat Putusan PTUN

Ketidaktertuan penyelenggaraan pemilu dalam memulihkan hak pilih khususnya dalam menindak lanjuti Putusan PTUN menjadi salah satu pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus perselisihan hasil pemilukada. Langkah progresif Mahkamah Konstitusi merupakan akumulasi dari kegerahan Mahkamah Konstitusi terhadap penyelenggara pemilu (KPU). Beberapa kasus yang sebelumnya diperiksa Mahkamah Konstitusi menunjukkan gejala yang sama. KPU dengan sengaja mengabaikan putusan PTUN. Padahal masih cukup kesempatan bagi KPU untuk melaksanakan putusan tersebut. Mahkamah Konstitusi juga menemukan unsur kesengajaan KPU mengulur-ulur waktu dalam mengeksekusi dengan mengajukan banding dengan tujuan agar bakal calon pasangan tidak memiliki kesempatan untuk mendaftar atau tidak diikutsertakan sebagai peserta pemilu. Melihat uraian tersebut, dapat diketahui bahwa pelanggaran dalam pelaksanaannya juga dilakukan oleh KPU sebagai penyelenggara pemilukada. Kesengajaan untuk tidak melaksanakan putusan PTUN atau mengabaikannya adalah bentuk kesengajaan yang berakibat merugikan peserta pemilukada (pasangan calon kepala daerah) karena tidak diikutkan kembali dalam pemilukada.

Pengambilalihan penanganan perselisihan pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi terkait permasalahan tersebut merupakan upaya penyelesaian yang progresif sehingga dapat memberikan keadilan kepada seluruh warga negara dan didasarkan kepada hak untuk memilih dan dipilih. Akan tetapi

hampir seluruh putusan Mahkamah Konstitusi terhadap perselisihan hasil pemilukada menolak permohonan pemohon terhadap pelanggaran yang terstruktur, sistematis dan massif dengan alasan bukti-bukti yang diajukan oleh pemohon tidak cukup dan tidak dapat buktikan adanya pelanggaran sehingga mempengaruhi hasil perolehan suara pasangan calon.

Ratio Decidendi Dari Tafsir Konstitusional Mahkamah Konstitusi Yang Tidak Konsisten

Menurut Peter Mahmud Marzuki *ratio decidendi* merupakan alasan-alasan hakim untuk sampai kepada putusannya. (Peter Mahmud Marzuki: 199) *Ratio decidendi* dalam penelitian hukum digunakan untuk meneliti putusan-putusan hakim pada pendekatan yang bersifat kasuistik. Penerapan *ratio decidendi* banyak dipraktekkan oleh negara-negara yang menganut sistem hukum kebiasaan atau *Common lam sistem*.

Selanjutnya Catherine Elliott dan Frances Quinn menyatakan kekuatan mengikat dari *precedent* adalah bagian putusan yang dikenal dengan sebutan *ratio decidendi*, yaitu semua bagian putusan atau pertimbangan hukum yang menjadi dasar putusan dalam kasus konkret. (Catherine Elliott dan Frances Quinn: 10).

Mahkamah Konstitusi juga berwenang memberikan penafsiran terhadap sebuah ketentuan pasal-pasal Undang-Undang agar berkesesuaian dengan nilai-nilai konstitusi. Tafsir Mahkamah Konstitusi terhadap konstitusionalitas pasal-pasal Undang-Undang tersebut merupakan tafsir satu-satunya (*the sole interpreter of constitution*) yang memiliki kekuatan hukum. Sehingga jika ada pasal-pasal yang memiliki makna ambigu, tidak jelas, dan/atau multitafsir maka dapat dimintakan penafsirannya kepada Mahkamah Konstitusi. Maka dalam penafsirannya Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa Pasal 29 ayat (1) huruf e UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

dalam hal demikian, bertentangan dengan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Karena konstitusi sudah memisahkan secara jelas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pemilukada) bukan termasuk didalam ruang lingkup pemilihan umum. Sehingga penanganan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah bukanlah menjadi ruang lingkup Mahkamah Konstitusi, sehingga hal ini telah menimbulkan ketidakpastian hukum dan menyalahi asas '*lexsuperiori derogate lex inferiori*'. Karena Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 sebagai norma hukum yang lebih tinggi tidak mengatur dan memberikan kewajiban kepada norma yang lebih rendah untuk mengatur penyelesaian sengketa Pemilukada diberikan kepada Mahkamah Konstitusi.

Awalnya proses penyelesaian sengketa pemilukada tersebut diserahkan kepada Mahkamah Agung, tetapi karena banyak konflik yang terjadi pasca putusan pemilukada tersebut akhirnya pembentuk UU mengalihkan tugas penyelesaian sengketa pemilukada tersebut kepada Mahkamah Konstitusi. Mahkamah konstitusi sebagai pengawal konstitusi dan penjaga demokrasi tentunya sudah cukup berpengalaman dalam menyelesaikan sengketa pemilu. Sejak awal Mahkamah Konstitusi sudah diberikan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa pemilu dan sudah berjalan dan dilaksanakan dengan baik dalam pemilu legislatif dan pemilu presiden tahun 2004.

Persoalan tentang pelepasan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus perselisihan hasil pemilukada maka kita kembali melihat pasal 24C ayat 4 Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi, "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan*

memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum".

Dengan demikian kewenangan memutus hasil pemilukada tidak diatur dalam undang-undang dasar 1945. Baru kemudian, setelah munculnya UU Nomor 22 Tahun 2007 sebagaimana telah dirubah dengan UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, menggolongkan Pemilihan Kepala Daerah ke dalam rezim Pemilu yang terdapat pada Pasal 1 ayat (4) Ketentuan Umum berbunyi: "*Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu 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*". Kemudian dilakukanlah perubahan hingga muncul UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Maka dalam Undang-Undang ini penanganan sengketa pemilukada telah dialihkan dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi. Peralihan kewenangan penyelesaian sengketa tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 236C yang menyatakan bahwa: "*Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan*".

Sebenarnya persoalan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus perselisihan hasil pemilukada sudah lama menjadi wacana dan dibicarakan dikalangan politik. Banyak kalangan yang mengkhendaki agar kewenangan Mahkamah Konstitusi memutus perselisihan hasil pemilukada diserahkan kembali kepada Mahkamah Agung yang pada awalnya menangani masalah ini, Hal ini dikarenakan Awalnya Mahkamah Konstitusi hanya cukup menangani sengketa Pemilu Presiden dan DPR, DPD dan DPRD untuk 5 (lima) tahun

sekali, semennjak dilimpahkannya kewenangan terhadap penyelesaian perselisihan tentang hasil pemilihan umum tersebut, saat ini Mahkamah Konstitusi jadi disibukkan oleh penanganan penyelesaian PHPU secara rutin terus menerus. dan sempitnya waktu sidang 14 (empat belas) hari membuat Mahkamah Konstitusi tidak dapat maksimal secara cermat memeriksa kasus sengketa Pemilu, dan menjadi celah dimanfaatkan oleh oknum tertentu untuk memainkan kepada kepala daerah yang berambisi untuk bisa menang, karena itu akan menjadi upaya yang pertama dan terakhir dalam mencari keadilan.

Banyaknya gugatan yang masuk, akibat penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang tidak serentak yang membuat Mahkamah Konstitusi disibukkan oleh perkara pemilu, Bahkan dengan banyaknya beban kerja penyelesaian sengketa pemilihan umum kepala daerah, energy Mahkamah Konstitusi ini lebih banyak tersedot untuk itu. Sehingga pelaksanaan kewenangan pengujian undang-undang pun seolah turun peringkat dikalahkan oleh pelaksanaan wewenang penyelesaian sengketa pemilu. Dari data yang ada, sejak pengalihan dari MA tahun 2008 sampai pertengahan Agustus 2013, Mahkamah Konstitusi telah memutus 598 permohonan sengketa pemilu, yang menunjukkan tiap tahun Mahkamah Konstitusi menyelesaikan sekitar 100 permohonan sengketa pemilu sementara jika dilacak dari limpahan perkara pengujian undang-undang empat tahun terakhir: 2010 terdapat 39 permohonan pengujian UU merupakan limpahan tahun 2009, tahun 2011, 59 limpahan tahun 2010, pada tahun 2012 51 limpahan tahun 2011, dan tahun 2013, 72 limpahan tahun 2012, secara statistik, limpahan perkara pengujian UU yang menunjukkan kecenderungan meningkat merupakan bukti bergesernya fokus Mahkamah Konstitusi. (Veri Junaidi.2013)

Ditambah lagi dengan adanya kasus yang mencoreng Mahkamah Konstitusi, yaitu kasus suap hakim Konstitusi Akil Mochtar yang menyebabkan hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap kinerja Mahkamah Konstitusi. Di dalam putusannya, hakim konstitusi menilai bahwa Pasal 236 C Undang Undang (UU) Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah (Pemda) dan Pasal 29 Ayat 1 huruf e UU Nomor 48 Tahun 2009 dianggap inkonstitusional. Mahkamah Konstitusi dalam hal ini menilai bahwa norma pasal 236 C UU Pemda yang menyebut, pengalihan hak penanganan sengketa pilkada dari Mahkamah Agung (MA) ke Mahkamah Konstitusi justru mengaburkan fungsi lembaga tersebut. Padahal kewenangan dan tugas Mahkamah Konstitusi bersifat limitatif, tak bisa ditambah atau dikurangi kewenangannya. Sementara dalam UU Mahkamah Konstitusi (UU Nomor 24 Tahun 2003 dan perubahannya UU Nomor 8 Tahun 2011), tidak ada frasa yang menambahkan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam mengadili terhadap perkara sengketa pemilihan kepala daerah.

Penambahan kewenangan itu diatur dalam Pasal 29 ayat (1) huruf e UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, dikatakan bahwa "*kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang*". Kemudian terdapat frasa tentang penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam penjelasan dari Pasal 29 ayat 1 huruf e yang mengatakan bahwa "*dalam ketentuan ini termasuk kewenangan memeriksa, dan memutus sengketa hasil pemilihan kepala daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*", yang menjadi *legal standing* para Pemohon perselisihan hasil kepala daerah. Implikasi dari pengalihan kewenangan itulah yang kemudian memaksa Mahkamah Konstitusi berbagi fokus antara wewenang yang diberikan UUD1945, terutama pengujian Undang-Undang, dengan ketatnya batas waktu penyelesaian sengketa Pemilu yang

diatur dalam UU Nomor 24 Tahun 2003 pada Pasal 78 huruf a yaitu paling lambat 14 (empat belas) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Mahkamah Konstitusi.

Jika didasarkan pada pasal 22E ayat 2 dan pasal 24C ayat 1 maka pasal 236C sangat bertentangan dengan UUD 1945. Dengan demikian maka sebagai (*the sole interpreter of constitution*), lembaga pengawal konstitusi (*the guardian*) jika ada Undang-Undang yang berisi atau terbentuk bertentangan dengan konstitusi (*unconstitutional*), maka Mahkamah Konstitusi dapat menganulirnya dengan membatalkan keberadaan Undang-Undang tersebut secara menyeluruh ataupun per pasalnya. Mahkamah Konstitusi juga berwenang memberikan penafsiran terhadap sebuah ketentuan pasal-pasal Undang-Undang agar berkesesuaian dengan nilai-nilai konstitusi. Tafsir Mahkamah Konstitusi terhadap konstitusionalitas pasal-pasal Undang-Undang tersebut merupakan tafsir satu-satunya (*the sole interpreter of constitution*) yang memiliki kekuatan hukum. Sehingga jika ada pasal-pasal yang memiliki makna ambigu, tidak jelas, dan/atau multitafsir maka dapat dimintakan penafsirannya kepada Mahkamah Konstitusi. Maka dalam penafsirannya Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa Pasal 29 ayat (1) huruf e UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dalam hal demikian, bertentangan dengan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Karena konstitusi sudah memisahkan secara jelas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pemilukada) bukan termasuk didalam ruang lingkup pemilihan umum. Sehingga penanganan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah bukanlah menjadi ruang lingkup Mahkamah Konstitusi, sehingga hal ini telah menimbulkan ketidakpastian hukum dan menyalahi asas '*lexsuperiori derogate lex inferiori*'. Karena Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 sebagai norma hukum yang lebih tinggi tidak mengatur dan

memberikan kewajiban kepada norma yang lebih rendah untuk mengatur penyelesaian sengketa Pemilukada diberikan kepada Mahkamah Konstitusi.

KESIMPULAN

Sebenarnya persoalan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus perselisihan hasil pemilukada sudah lama menjadi wacana dan dibicarakan dikalangan politik. Banyak kalangan yang mengkhendaki agar kewenangan Mahkamah Konstitusi memutus perselisihan hasil pemilukada diserahkan kembali kepada Mahkamah Agung yang pada awalnya menangani masalah ini, Hal ini dikarenakan Awalnya Mahkamah Konstitusi hanya cukup menangani sengketa Pemilu Presiden dan DPR, DPD dan DPRD untuk 5 (lima) tahun sekali, semennjak dilimpahkannya kewenangan terhadap penyelesaian perselisihan tentang hasil pemilihan umum tersebut, saat ini Mahkamah Konstitusi jadi disibukkan oleh penanganan penyelesaian PHPU secara rutin terus menerus. dan sempitnya waktu sidang 14 (empat belas) hari membuat Mahkamah Konstitusi tidak dapat maksimal secara cermat memeriksa kasus sengketa Pemilukada, dan menjadi celah dimanfaatkan oleh oknum tertentu untuk memainkan kepada kepala daerah yang berambisi untuk bisa menang, karena itu akan menjadi upaya yang pertama dan terakhir dalam mencari keadilan.

Pelanggaran terstruktur, sistematis dan massif adalah merupakan suatu pelanggaran yang dapat mempengaruhi hasil perolehan suara dari pasangan calon, oleh karena itu harus dijadikan sebagai dasar pertimbangan hakim Mahkamah Konstitusi dalam memutus perselisihan pemilukada. Putusan mahkamah Konstitusi harus bisa memberikan suatu putusan yang bermanfaat, berkepastian dan berkeadilan, bagi peserta pasangan calon dan juga seluruh masyarakat, sehingga tidak ada yang merasa dirugikan. Sistem peradilan

dalam penyelesaian perselisihan pemilukada harus dikembangkan dengan lebih baik lagi sehingga diharapkan akan bisa memberikan sistem penyelenggaraan pemilukada yang lebih baik lagi.

UCAPAN TERIMAKASIH

Penulis mengucapkan terimakasih atas dukungan semua pihak sehingga penelitian ini dapat terselesaikan, khususnya kepada tim pembimbing, bapak Aminudin Kasim dan bapak Mohamad Tavip, serta kordinator Program Studi Magister Ilmu Hukum Bapak Jubair dan Sekretaris ibu Hj.Siti Fatimah Maddusila, serta pihak-pihak yang tidak dapat penulis sebutkan semuanya dalam tulisan ini.

Catherine Elliott dan Frances Quinn, *English Legal Sistem*, Pearson Longman, England.

John Rawls, 2006, *Teori Keadilan Dasar-Dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Khairul Fahmi, 2011, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian hukum*, Kencana, Jakarta.

Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, 2008, *Argumentasi Hukum*, Cetakan ketiga, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta

Ramlan Surbakti, 2007, *Memahami Ilmu Politik*, Grasindo, Jakarta.

Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986.

Veri Junaidi, *Mahkamah Konstitusi Bukan Mahkamah Kalkulator*, Themis Books, Jakarta, 2013.

DAFTAR RUJUKAN