

9-30-2018

PROBLEM KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI MEMUTUS PERSELISIHAN HASIL PILKADA

M. Abid Ulil Albab AF

Faculty of Law Universitas Pendidikan Nasional (UNDIKNAS) Semarang, abidsoftcool1992@gmail.com

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jhp>



Part of the [Administrative Law Commons](#), and the [Constitutional Law Commons](#)

Recommended Citation

Albab AF, M. Abid Ulil (2018) "PROBLEM KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI MEMUTUS PERSELISIHAN HASIL PILKADA," *Jurnal Hukum & Pembangunan*: Vol. 48: No. 3, Article 5.

DOI: 10.21143/jhp.vol48.no3.1745

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jhp/vol48/iss3/5>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in *Jurnal Hukum & Pembangunan* by an authorized editor of UI Scholars Hub.

PROBLEM KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI MEMUTUS PERSELISIHAN HASIL PILKADA

M. Abid Ulil Albab AF *

* Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Pendidikan Nasional (UNDIKNAS) Semarang
Korespondensi: abidssoftcool1992@gmail.com
Naskah dikirim: 13 Agustus 2018
Naskah diterima untuk diterbitkan: 16 September 2018

Abstract

Initially the election was included in the regional autonomy government regime, so that the settlement of election disputes was under the authority of the Supreme Court. Then the legislators put the election into the electoral regime and formed Law No. 12 of 2008 concerning Regional Government which in Article 236C of the Law states that the settlement of election disputes was transferred and resolved in the Constitutional Court. On May 19, 2014 the Constitutional Court granted the examination of Article 236 C of Law No. 12 of 2008 related to the authority of the Constitutional Court to decide on disputes over election results, because the Constitutional Court considered that the article was contradictory to the 1945 Constitution (unconstitutional). In Islamic law when there are regional head elections which then lead to disputes about who is a legitimate leader who has the right to receive bai'at, it must be proven through examination of witnesses and evidence. For this reason, it must be known in advance about who is most authorized to try the matter, whether the Supreme Court or the Constitutional Court.

Keywords: Law, Constitution, Election Dispute

Abstrak

Semula pilkada masuk dalam rezim pemerintah otonomi daerah, sehingga penyelesaian sengketa pilkada berada pada kewenangan Mahkamah Agung. Kemudian para pembuat undang-undang memasukkan pilkada ke dalam rezim pemilu dan membentuk Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah yang dalam Pasal 236C UU tersebut menyatakan bahwa penyelesaian perselisihan hasil pilkada dialihkan dan diselesaikan di Mahkamah Konstitusi. Pada 19 Mei 2014 MK mengabulkan pengujian Pasal 236 C UU No. 12 Tahun 2008 terkait kewenangan MK memutus perselisihan hasil pilkada, sebab MK menilai pasal tersebut bertentangan dengan UUD 1945 (inkonstitusional). Dalam hukum Islam ketika terjadi pemilihan kepala daerah yang kemudian menimbulkan perselisihan tentang siapa calon pemimpin yang sah dan lebih berhak menerima bai'at, maka harus dibuktikan melalui pemeriksaan saksi-saksi dan bukti-bukti. Untuk itu, maka harus diketahui terlebih dahulu tentang siapa yang paling berwenang untuk mengadili persoalan tersebut, apakah MA atau MK.

Kata kunci: Hukum, Konstitusi, Perselisihan Pilkada

I. PENDAHULUAN

Mahkamah Konstitusi (MK) adalah alat kelengkapan kekuasaan yudikatif yang merupakan organ konstitusi.¹ Dinamika kelembagaan MK telah menumbuhkan tantangan serta tuntutan penanganan berbagai persoalan yang belum terpecahkan seperti kewenangan memutus perselisihan hasil pemilihan kepala daerah (pilkada). Sebagaimana tertuang dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 hasil amendemen dan dalam Ketentuan Umum Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi,² salah satu kewenangan MK adalah memutus perselisihan hasil pemilihan umum.

Perselisihan hasil pemilihan umum (PHPU) berdasarkan ketentuan Pasal 79 UU No. 8 Tahun 2011 meliputi PHPU Presiden dan Wakil Presiden dan PHPU legislatif yaitu anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Namun sejak keluarnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah kewenangan MK ditambah lagi yaitu yakni perselisihan hasil pilkada yang semula merupakan kewenangan Mahkamah Agung (MA).³

Ketika kewenangan memutus perselisihan hasil pilkada ditangani MA, demi menegakkan keadilan, MA berani mengambil inisiatif sendiri untuk membuat putusan di luar ketentuan UU. Seperti putusan MA yang berupa Putusan Peninjauan Kembali (PK) terhadap hasil pilkada wali kota Depok yang membatalkan putusan Pengadilan Tinggi (PT) Jawa Barat karena dinilai melanggar kode etik dan menusuk rasa keadilan. Padahal menurut UU No. 32 Tahun 2004 yang berlaku pada waktu itu, putusan PT atas perselisihan hasil pilkada kabupaten/kota bersifat final dan mengikat. Namun MA tidak mengindahkan ketentuan UU tersebut dengan alasan untuk menegakkan keadilan. Melalui artikel di harian Jawa Pos pada 24 Desember 2007, Prof. Dr. Moh. Mahfud MD mengatakan bahwa dipandang dari sudut politik hukum putusan MA tersebut tidaklah salah, tetapi justru hal itu bisa dilihat sebagai kemajuan dalam pembangunan hukum kita. Sebab, Pasal 24A UUD 1945 hasil amendemen menegaskan MA harus menyelenggarakan peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan. Menurut garis politik hukum dalam UUD 1945 hasil amendemen, putusan MA yang mengesampingkan bunyi formal UU demi menegakkan keadilan substansial boleh saja dilakukan MA, karena hal tersebut justru bisa dipandang sebagai bagian dari strategi pembangunan hukum yang responsif.⁴ Selain itu ketika MA memutus melalui Putusan PK juga yang membatalkan hasil pilkada di Sulawesi Selatan (Sulsel) dan memerintahkan KPUD setempat untuk melakukan pilkada ulang, Prof. Dr. Moh. Mahfud MD

¹Firmansyah Arifin dkk, *Lembaga Negara dan Perselisihan Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), 2005, h. 72.

²Yang kemudian disebut UUMK.

³Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, h. 273.

⁴*Ibid.*, h. 381-383.

mengatakan dalam artikel di *Seputar Indonesia* pada 2 Januari 2008 bahwa pengajuan PK atas vonis pilkada Sulsel merupakan alternatif terbaik.⁵

Dari tulisan Prof. Dr. Moh. Mahfud MD itu, sebenarnya kewenangan memutus perselisihan hasil pilkada yang sebelumnya menjadi kewenangan MA untuk mengadili itu sudah baik dan sesuai dengan UUD 1945 hasil amandemen. Namun setelah UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah diundangkan, kewenangan memutus perselisihan hasil pilkada yang semula merupakan kewenangan MA dialihkan ke MK. Pasal 236C UU No. 12 Tahun 2008 tersebut menyatakan “Penanganan perselisihan 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”. Sehingga pada tanggal 29 Oktober 2008, Ketua MA Prof. Dr. Bagir Manan dan Ketua MK Prof. Dr. Moh. Mahfud MD menandatangani berita acara pengalihan wewenang memutus perselisihan hasil pilkada melalui nota kesepahaman antara MA dan MK sebagai pelaksanaan amanat UU No. 12 Tahun 2008.

Pengalihan wewenang memutus perselisihan hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah tersebut merupakan konsekuensi dari ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum yang menempatkan pilkada ke dalam rezim (wilayah) pemilihan umum.⁶ Pasal 1 ayat (4) UU No. 22 Tahun 2007 menegaskan bahwa “Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Sejak ditegaskan dalam UU tersebut bahwa pilkada merupakan rezim pemilu maka penyelesaian perselisihan hasil pilkada diberikan kepada MK. Dan sebelumnya ketika kewenangan memutus perselisihan hasil pilkada masih ditangani MA, pada 22 Maret 2005, MK melalui putusnya juga menyatakan bahwa rezim pemilihan kepala daerah walaupun secara formal ditentukan oleh pembentuk undang-undang waktu itu bukan rezim pemilihan umum, tetapi secara substantif adalah pemilihan umum sehingga penyelenggaraannya harus memenuhi asas-asas konstitusional pemilu.⁷

Perkara pilkada yang penyelesaiannya diberikan kepada MK telah menjadi perbincangan dan perdebatan di beberapa kalangan masyarakat baik di kalangan ahli Hukum Tata Negara maupun di kalangan masyarakat umum. Pada dasarnya MK berwenang untuk memutus perselisihan hasil Pemilu legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang artinya MK kewenangannya diberikan saat itu adalah untuk memutus perselisihan hasil penghitungan suara pemilihan umum yang sifatnya nasional. Pasal 236C UU No. 12 Tahun 2008 yang memberikan MK wewenang untuk memutus perselisihan hasil pilkada, dianggap oleh beberapa kalangan masyarakat telah melampaui batas wewenang MK yang ditentukan UUD 1945 di mana dalam pasal 24C ayat (1) disebutkan bahwa MK berwenang mengadili pada tingkat

⁵*Ibid.*, h. 393.

⁶*Ibid.*, h. 237.

⁷Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 tentang Pengujian UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, h. 11.

pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk memutus perselisihan hasil pemilihan umum. Dalam Bab VII B tentang Pemilihan Umum Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.”⁸ Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 tersebut tidak menyebutkan Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Di samping itu, sejak penyelesaian perselisihan hasil pilkada diberikan kepada MK, seringkali MK juga dinilai telah melampaui wewenangnya karena kewenangan MK dalam menyidangkan perselisihan tentang hasil pilkada menjadi diperluas. Dalam pertimbangan MK memutus perselisihan hasil pilkada Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 menegaskan bahwa MK dapat menilai pelanggaran-pelanggaran yang terstruktur, sistematis, dan masif yang dapat mempengaruhi hasil peringkat perolehan suara yang signifikan dalam pilkada.⁹ MK tidak hanya mempunyai wewenang untuk mengadili perselisihan hasil pilkada, tetapi juga tahapan pilkada, seperti memeriksa apakah saat pencoblosan ada *money politics* atau ada penggiringan opini masyarakat.

Pengamat Hukum Tata Negara dari Universitas Indonesia Yusril Ihza Mahendra mengatakan melalui pesan singkat yang diterima *Kompas.com*, Minggu (6/10/2013):

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) yang tengah disiapkan Pemerintah sebagai salah satu langkah penyelamatan MK sedianya mengatur pencabutan kewenangan MK untuk mengadili perkara terkait pemilihan kepala daerah dengan masa transisi tertentu. Pemeriksaan perkara pilkada sebaiknya dikembalikan lagi ke Pengadilan Tinggi (PT), namun tetap dapat diajukan kasasi ke MA. PT dan MA lalu diberi batas waktu maksimal untuk menyelesaikan pemeriksaan perkara pilkada agar tidak berlarut-larut. MK cukup mengadili perselisihan pemilu yang bersifat nasional, yakni pemilu DPR, DPD, dan pemilu presiden. MK tidak perlu lagi sibuk mengadili perkara pilkada yang membuang-buang waktu dan memakan biaya besar bagi pencari keadilan. Apalagi pemeriksaan perkara pilkada oleh MK rawan diwarnai suap menyuap. Kasus penangkapan Akil menjadi contoh nyata.¹⁰

Pro kontra kewenangan MK mengadili perselisihan hasil pilkada sesungguhnya merupakan representasi masyarakat dalam memandang batas wewenang MK dalam memutus perselisihan tentang hasil pilkada. Kekhawatiran masyarakat terhadap wewenang MK memutus perselisihan hasil pilkada tersebut patut diperhatikan apabila di kemudian hari terjadi MK masuk ke ranah kekuasaan lain atau melampaui batas. Oleh karena itu, maka perlu

⁸Masdar Farid Mas’udi, *Syarah UUD 1945 Perspektif Islam*, Jakarta: PT Pustaka Alvabet, 2013, h. 145.

⁹Ahmad Fadlil Sumadi, “Hukum Acara Mahkamah Konstitusi,” Disampaikan pada acara Pendidikan Khusus Profesi Advokat (PKPA) yang diselenggarakan atas kerjasama Fakultas Syari’ah IAIN Walisongo Semarang dengan Perhimpunan Advokat Indonesia (PERADI) pada Kamis, 24 Januari 2013 di Hotel Kencana, Bandung, Semarang, h. 19.

¹⁰Icha Rastika, *Yusril: Perppu Harus Cabut Kewenangan MK Adili Pilkada*, dalam Erlangga Djumena (ed.), <http://nasional.kompas.com/read/2013/10/06/1934518/Yusril.Perppu.Harus.Cabut.Kewenangan.MK.Adili.Pilkada>.

dikaji secara matang aspek positif dan negatifnya kewenangan memutus perselisihan hasil pilkada oleh MK dalam rangka menentukan kebijakan yang lebih baik, dan perlu pengkajian mendalam terhadap persoalan tersebut karena secara tidak langsung ikut membantu memulihkan kembali kepercayaan masyarakat terhadap MK.

II. Rumusan Masalah

Apakah kewenangan Mahkamah Konstitusi memutus perselisihan hasil pilkada sudah sesuai keadilan prosedural dan keadilan substansial?

III. Hasil dan Pembahasan

a. Pengertian dan Dasar Hukum Wewenang MK Memutus Perselisihan Hasil Pilkada

Pilkada adalah singkatan dari pemilihan kepala daerah. Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum menegaskan bahwa “Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Dari ketentuan UU No. 22 Tahun 2007 tersebut, pilkada ditempatkan ke dalam rezim pemilihan umum. Sementara Bab VII B Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 menyebutkan bahwa “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.” Jadi sebenarnya semula pemilihan umum itu dilakukan untuk memilih pemimpin secara nasional yang meliputi pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dan pemilihan legislatif. Tetapi kemudian UU No. 22 Tahun 2007 menempatkan pilkada masuk ke dalam rezim pemilihan umum, meskipun Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 di atas tidak menyebutkan Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah pemilihannya sebagai bagian dari penyelenggaraan pemilu.

Pilkada merupakan mekanisme demokrasi dalam rangka rekrutmen pemimpin di daerah di mana rakyat secara menyeluruh memiliki hak dan kebebasan untuk memilih calon-calon yang didukungnya.¹¹ Penulis memahami pilkada sebagai salah satu fenomena yang ada dalam sistem demokrasi negara Indonesia yang merupakan agenda pemerintah bagi masyarakat daerah untuk menentukan pemimpinnya sendiri. Merujuk pada kriteria-kriteria tersebut, maka pilkada bisa diartikan sebagai pemilihan umum bagi masyarakat daerah untuk memilih pemimpinnya sendiri.

Perselisihan hasil pilkada adalah perselisihan antara pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai peserta pilkada dan KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota sebagai penyelenggara pemilu. Yang diperselisihkan adalah penetapan penghitungan suara hasil pemilihan kepala daerah yang ditetapkan oleh KPU provinsi atau KPU kabupaten/kota yang mempengaruhi penentuan calon untuk masuk ke putaran kedua pilkada atau terpilihnya pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.¹²

¹¹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: FH UII Press, Cet. Ke-3, 2004, h. 59.

¹² Ahmad Fadlil Sumadi, *op. cit.*, h. 19-21.

Pemilihan tersebut memerlukan perangkat lain untuk mendukung prosesnya, termasuk perangkat hukum (lembaga hukum) yang dapat mengadili apabila terjadi perselisihan hasil pilkada. Perselisihan hasil pilkada semula menjadi kewenangan MA untuk memutus dan mengadili, namun kemudian kewenangan tersebut dialihkan ke MK yang pada dasarnya kewenangan MK adalah memutus perselisihan hasil penghitungan suara pemilihan umum yang sifatnya nasional.

Berdasarkan ketentuan Pasal 79 UU No. 8 Tahun 2011 tentang MK, kewenangan memutus Perselisihan tentang Hasil Pemilihan Umum (PHPU) meliputi PHPU Presiden dan Wakil Presiden dan PHPU Legislatif yaitu anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dan berdasarkan Pasal 74 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2011 itu, Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) adalah perselisihan antara peserta pemilu (perseorangan calon anggota DPD, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, atau parpol) dengan KPU sebagai penyelenggara pemilu; yang diperselisihkan adalah penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional oleh KPU; dan perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional yang dimaksud harus mempengaruhi terpilihnya calon anggota DPD, penentuan terpilihnya pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden atau penentuan untuk dipilih kembali pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden putaran kedua, atau perolehan kursi parpol peserta pemilu di suatu daerah pemilihan.

Setelah UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah diundangkan, kewenangan MK ditambah lagi yaitu memutus perselisihan hasil pilkada yang semula merupakan kewenangan MA. Pasal 236C UU tersebut menyatakan “Penanganan perselisihan 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”. Sehingga sejak dikeluarkannya UU No. 12 Tahun 2008, kewenangan memutus perselisihan hasil pilkada yang semula merupakan kewenangan MA dialihkan ke MK. Sehingga pada tanggal 29 Oktober 2008, Ketua MA Prof. Dr. Bagir Manan dan Ketua MK Prof. Dr. Moh. Mahfud MD menandatangani berita acara pengalihan wewenang memutus perselisihan hasil pilkada melalui nota kesepahaman antara MA dan MK sebagai pelaksanaan amanat UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah.

Jadi, kewenangan MK dalam memutus perselisihan hasil pilkada merupakan kewenangan yang baru yang dimiliki oleh MK karena sebelumnya merupakan kewenangan yang dimiliki oleh MA. Yang menjadi perbincangan dan perdebatan di masyarakat adalah mengenai kontitusional atau tidaknya pengalihan wewenang memutus perselisihan tentang hasil pilkada dari MA ke MK tersebut. Untuk dapat dikatakan sebagai konstitusional, maka harus ada ketentuannya di dalam UUD 1945 sebagai konstitusi negara. Di dalam UUD 1945 menjelaskan bahwa Negara Indonesia merupakan Negara demokrasi yang mempunyai kedaulatan di tangan rakyat sekaligus sebagai Negara dengan kedaulatan hukum. Hal ini ditegaskan di dalam pasal 1 ayat (2) yang menyatakan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”

Landasan konstitusional MK dalam kewenangannya memutus perselisihan hasil pemilihan umum adalah Pasal 24C UUD tahun 1945 dan landasan hukum lainnya adalah Pasal 10 ayat (1) huruf d, Pasal 74, dan 79 UUMK. Namun karena kewenangan MK memutus perselisihan hasil pilkada tidak disebutkan secara eksplisit di dalam UUD 1945 maka kewenangan tersebut tidak berdasarkan landasan konstitusional, tetapi memiliki landasan hukum lain yaitu Pasal 1 ayat (4) UU No. 22 Tahun 2007, Pasal 106 ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 236C UU No. 12 Tahun 2008, Pasal 4 PMK Nomor 15 Tahun 2008, dan berita acara pengalihan wewenang mengadili dari MA kepada MK tanggal 29 Oktober 2008.

b. Ketentuan Hukum Acara Khusus Perselisihan Hasil Pilkada

Dalam rangka mengawal dan menegakkan supremasi konstitusi, demokrasi, keadilan dan hak-hak konstitusional warga negara, UUD 1945 telah memberikan empat kewenangan dan satu kewajiban konstitusional kepada MK. Dalam melaksanakan kewenangan dan kewajiban konstitusional tersebut, hukum acara sangat diperlukan untuk mengatur mekanisme atau prosedur beracara di MK. Perlu diperhatikan pula bahwa dalam pelaksanaannya MK harus memperhatikan asas-asas hukum acara yang berlaku, yaitu persidangan terbuka untuk umum; independen dan imparial; peradilan dilaksanakan secara cepat, sederhana, dan murah; hak untuk didengar secara seimbang (*Audi et Alteram Partem*); hakim aktif dan juga pasif dalam proses persidangan; dan *Ius curia novit* yakni dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya.¹³

Hukum acara MK terbagi menjadi dua bagian, yaitu hukum acara umum dan hukum acara khusus. Ketentuan hukum acara umum mengatur tentang ketentuan-ketentuan yang bersifat umum, yaitu ketentuan tentang persidangan, syarat permohonan, dan perihal putusan. Sedangkan ketentuan hukum acara khusus dalam mengadili perselisihan hasil pilkada, antara lain mengatur tentang ketentuan mengenai pemohon (termasuk materi permohonan dan tenggang waktu pengajuan), KPU sebagai termohon, dan putusan terhadap perselisihan hasil pilkada.

Ketentuan tentang siapa yang dapat bertindak sebagai pemohon dalam perselisihan hasil pilkada, berdasarkan Pasal 74 ayat (1) UUMK adalah pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai peserta pilkada. Sedangkan materi permohonan dalam perselisihan hasil pilkada adalah berdasarkan Pasal 4 PMK Nomor 15 Tahun 2008 yang menyatakan, “Objek perselisihan Pemilukada adalah hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh Termohon yang mempengaruhi: a. pemungutan Pasangan Calon yang dapat mengikuti putaran kedua pilkada; atau b. terpilihnya Pasangan Calon sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah”.

Pertimbangan Putusan MK dalam perkara pilkada Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 tanggal 2 Desember 2008 menegaskan bahwa, “Mahkamah dapat menilai pelanggaran-pelanggaran yang terstruktur, sistematis, dan masif sebagai penentu putusan dengan alasan pelanggaran yang memiliki tiga sifat itu dapat

¹³ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara MKRI*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, h. 44-55.

mempengaruhi hasil peringkat perolehan suara yang signifikan dalam Pemilu atau Pemilukada.” Dari pertimbangan MK tersebut, penulis melihat dalam perkembangan penyelesaian perselisihan hasil pilkada, MK tidak hanya dapat mengadili perkara hasil penghitungan suara yang telah ditetapkan KPU, tetapi juga perihal pelanggaran-pelanggaran yang sangat mempengaruhi hasil penghitungan suara. Hal ini sesuai dengan tujuan MK sebagai penegak keadilan berdasar pada kebenaran materil, walau hal ini bertentangan dengan peraturan formil MK itu sendiri yang menyatakan objek perselisihan adalah hasil perhitungan suara. Dalam hal inilah, seorang hakim mempertaruhkan kepekaan dan kearifannya. Ia harus memenangkan kebenaran yang menurutnya lebih unggul, meski dengan resiko mengalahkan aturan resmi. MK tidak boleh membiarkan aturan keadilan prosedural (*procedural justice*) memasung dan mengesampingkan keadilan substantif (*substantive justice*). Tetapi juga tidak selalu baik apabila selalu mengesampingkan aturan formal karena hal ini membuat seolah-olah kewibawaan hukum itu sendiri hilang.

Perselisihan hasil pilkada hanya dapat diajukan dalam jangka waktu paling lambat 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam terhitung sejak KPU mengumumkan penetapan hasil pemilu secara nasional dan wajib diputus dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam BRPK.¹⁴ Karena limitnya waktu pengajuan tersebut dan luasnya wilayah hukum Republik Indonesia, maka PMK 04/PMK/2004 Pasal 5 ayat (3) menetapkan pengajuan permohonan tersebut dapat dilakukan melalui faksimili atau e-mail dengan ketentuan paling lambat 3 (tiga) hari terhitung sejak habisnya tenggang waktu, permohonan aslinya harus telah diterima oleh MK. Materi permohonan tersebut harus diuraikan dengan jelas dan rinci terkait dengan kesalahan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh KPU dan hasil penghitungan yang benar menurut pemohon, dan permintaan untuk membatalkan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh KPU dan menetapkan hasil penghitungan suara yang benar menurut pemohon.¹⁵

KPU yang hasil kerjanya dipersengketakan di MK sangat berkepentingan terhadap permohonan perselisihan tentang hasil pilkada. KPU sebagai termohon harus diberitahu tentang permohonan tersebut melalui penyampaian salinan permohonan dan harus diberi kesempatan dalam pemeriksaan di dalam sidang MK. Penyampaian salinan permohonan tersebut harus dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak permohonan diregistrasi.

Putusan MK terhadap permohonan yang tidak memenuhi syarat-syarat kedudukan hukum (*legal standing*) dan syarat-syarat kejelasan materi sebagaimana dimaksud Pasal 74 ayat (1) sampai dengan ayat (3) dan Pasal 5 UUMK adalah tidak diterima. Manakala alasan yang menjadi dasar permohonan terbukti secara hukum dan meyakinkan, maka MK memutuskan mengabulkan permohonan, menyatakan membatalkan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh KPU, dan menetapkan hasil penghitungan suara yang benar sebagaimana dimaksudkan oleh pemohon. Sebaliknya, manakala tidak

¹⁴ Ahmad Fadlil Sumadi, *op. cit.*, h. 20.

¹⁵ Pada Bab I Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Tahun 2004 disebutkan bahwa KPU adalah lembaga yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, untuk menyelenggarakan Pemilu. KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota adalah pelaksana Pemilu di provinsi dan kabupaten/kota yang merupakan bagian dari KPU.

terbukti beralasan, maka MK menyatakan putusan yang menolak permohonan pemohon. Dalam perkembangan, putusan yang dikeluarkan MK dalam perkara perselisihan hasil pilkada bisa mendiskualifikasi calon yang masuk dalam putaran kedua atau pun pemenang pilkada. Dan perkembangan hukum acara MK dalam praktik membutuhkan ijtihad dari hakim konstitusi dalam rangka menegakkan supremasi konstitusi, demokrasi, keadilan dan hak-hak konstitusional warga negara.

c. Konsekuensi Wewenang MK Memutus Perselisihan Hasil Pilkada

Penyelesaian perselisihan hasil pilkada bukanlah sebuah entitas ahistoris yang terlepas dari konteks formasi politik-hukum yang ada di Indonesia. Fungsi dan peran hukum sangat dipengaruhi dan kerap kali diintervensi oleh kekuatan politik.¹⁶ Sangat dikhawatirkan ketika MK menjadi politis dan diintervensi oleh kekuatan politik maka konsekuensi ditanganinya kewenangan memutus perselisihan hasil pilkada oleh MK adalah misalnya MK membuat *ultra petita* (putusan yang tidak diminta oleh pemohon), berdasarkan pada teori yang tidak secara jelas dianut oleh konstitusi, melanggar asas *nemo iudex in causa sua* (memutus hal-hal yang berkaitan dengan kepentingannya sendiri), mengemukakan opini kepada publik atas kasus kongrit yang sedang diperiksa MK, dan mencari-cari perkara dengan menganjurkan siapapun untuk mengajukan permohonan ke MK. Apalagi jika diingat bahwa kebenaran pendapat, baik yang dituangkan di dalam vonis maupun yang menilai isi vonis, bersifat relatif karena tergantung pada perspektif teori atau dalil-dalil hukum yang dipergunakannya sebagai dasar putusan atau optik penilaian, sehingga ini juga menjadi rawan.¹⁷ Maka perlu dikaji secara matang aspek positif dan negatifnya ketika perselisihan hasil pilkada ditangani MK untuk menentukan kebijakan yang lebih baik. Dan perlu pengkajian mendalam terhadap persoalan tersebut karena secara tidak langsung ikut membantu memulihkan kembali kepercayaan masyarakat terhadap MK.

Sebagai referensi, dapatlah dikemukakan gagasan Prof. Dr. Moh. Mahfud MD bahwa agar MK tidak menjadi politis dan melampaui batas atau masuk ke ranah kekuasaan lain maka ada sepuluh rumusan larangan yang harus dijadikan rambu-rambu oleh MK, yaitu: MK tidak boleh membuat putusan yang bersifat mengatur, MK tidak boleh membuat *ultra petita* (putusan yang tidak diminta oleh pemohon), MK tidak boleh menjadikan undang-undang sebagai dasar pembatalan undang-undang lainnya, MK tidak boleh mencampuri masalah-masalah yang didelegasikan oleh UUD kepada lembaga legislatif untuk mengaturnya dengan atau dalam undang-undang sesuai dengan pilihan politiknya sendiri, MK tidak boleh berdasarkan pada teori yang tidak secara jelas dianut oleh konstitusi, MK tidak boleh melanggar asas *nemo iudex in causa sua* (memutus hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan dirinya sendiri), para hakim MK tidak boleh berbicara atau mengemukakan opini

¹⁶ Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, 1999, h. 1.

¹⁷ *Ibid.*, h. 3. Situasi tersebut seperti gambaran hubungan antara rel dan kereta api. Jika rel diibaratkan hukum dan kereta api sebagai politiknya, akan terlihat bahwa kereta api itu telah berjalan di luar relnya. Kerap kali hukum itu tidak ditegakkan sebagaimana mestinya karena adanya intervensi kekuatan politik.

kepada publik atas kasus konkret yang sedang diperiksa MK (termasuk di seminar-seminar dan pada pidato-pidato resmi), para hakim MK tidak boleh mencari-cari perkara dengan menganjurkan siapapun untuk mengajukan gugatan atau permohonan ke MK, para hakim MK tidak boleh secara proaktif menawarkan diri sebagai penengah dalam silang sengketa politik antar-lembaga negara atau antar-lembaga politik, dan MK tidak boleh ikut membuat opini tentang eksistensi atau tentang baik atau buruknya UUD atau tentang apakah UUD yang sedang berlaku itu perlu diubah atau dipertahankan.¹⁸

Dunia peradilan kita bukan hanya tidak bebas penuh dari kekuatan politik, tetapi tidak kalah jeleknya adalah tidak bebas dari bobroknya moral para penegaknya. Jika kebebasan struktural diberikan tanpa adanya pembenahan moral dan sistem pengawasan yang kuat, bisa-bisa kebebasan itu digunakan untuk mempermainkan hukum dan keadilan. Harus diakui bahwa dalam kenyataannya kebrokkan dunia peradilan di Indonesia bukan semata-mata dipengaruhi oleh politik, tetapi juga, dan malah porsi terbesarnya, lebih banyak disebabkan oleh persoalan moral. Isu mafia peradilan, kolusi, suap, dan sebagainya sebenarnya lebih banyak terjadi dalam perkara-perkara yang tidak ada sangkut pautnya dengan kepentingan politik, melainkan dalam perkara-perkara umum. Kita sering dikagetkan oleh berita tentang hakim yang diteriaki menerima suap dan bahkan pada bulan Oktober 2013 kita dikejutkan oleh berita seperti itu di MK.

Yang menjadi persoalan dalam proses peradilan kita saat ini bukan saja terletak pada aturan hukumnya, tetapi lebih kepada aparat penegak hukumnya. Proses peradilan kita sering menunjukkan kaburnya orientasi para penegak hukum antara menegakkan hukum dan menegakkan keadilan. Tujuan utama dalam berperkara belakangan ini bukanlah menegakkan hukum atau menegakkan keadilan, tetapi lebih banyak bertujuan untuk memenangkan perkara. Sebenarnya jika tujuan menangani perkara itu bukan mencari menang, melainkan mencari keadilan, maka penegakan hukum itu akan tercakup dengan sendirinya, sebab orang mencari keadilan itu pertama-tama akan memperhatikan hukum yang resmi berlaku kemudian barulah pengabaian atas hukum formal dilakukan jika hukum formal itu dirasa tidak adil.

Dari artikel Prof. Dr. Moh. Mahfud MD yang dimuat di harian Jawa Pos dan Seputar Indonesia yang mengomentari putusan MA terhadap kasus-kasus perselisihan hasil pilkada, sebenarnya ketika kewenangan tersebut masih menjadi kewenangan MA untuk mengadili itu sudah baik dan sesuai dengan UUD 1945. Sebab, MA mengeluarkan putusan-putusannya atas dasar untuk menegakkan keadilan. Putusan MA yang berani mengambil inisiatif sendiri untuk membuat putusan di luar yang ditentukan UU, asalkan dimaksudkan untuk menegakkan keadilan, sudah sesuai politik hukum kita yang digariskan UUD 1945. Pasal 24A UUD 1945 menegaskan bahwa MA harus menyelenggarakan peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan, dan Pasal 28D menyebutkan bahwa penegakan HAM haruslah berdasar kepastian hukum dan keadilan.¹⁹

Ketika UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah menetapkan agar kewenangan memutus perselisihan hasil pilkada dialihkan ke

¹⁸ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, op. cit, h. 281-284.

¹⁹ *Ibid.*, h. 381-382.

MK, maka sebagai pelaksanaan amanat UU tersebut pada tanggal 29 Oktober 2008 Prof. Dr. Moh. Mahfud MD menerimanya dengan menandatangani berita acara pengalihan wewenang memutus perselisihan tentang hasil pilkada melalui nota kesepahaman antara MA dan MK. Bagi MK yang berfungsi sebagai pengawal konstitusi, demokrasi, dan hukum, keharusan mencari keadilan substansial selain dibenarkan UUD 1945 juga dimuat dalam UUMK. Pasal 45 ayat 1 berbunyi, “Mahkamah Konstitusi memutus perkara berdasar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sesuai dengan alat bukti dan keyakinan hakim.” Pasal tersebut menyebutkan, bukti dan keyakinan hakim harus menjadi dasar putusan untuk menegakkan keadilan substantif.

Kewenangan memutus perselisihan hasil pilkada ketika masih ditangani MA sudah sesuai peraturan yang berlaku, dan ketika ditangani MK juga sesuai UU yang berlaku karena pilkada merupakan rezim pemilu. Meskipun kemudian masih dapat menjadi perbincangan dan perdebatan di kalangan masyarakat tentang mana yang lebih berhak antara MA dan MK, namun kedua lembaga peradilan tersebut merupakan *entry point* yang harus menegakkan hukum dan keadilan jika menginginkan lembaga peradilan di Indonesia menjadi lembaga kehakiman yang lebih baik. Keduanya merupakan lembaga kehakiman yang dapat diamanahi untuk menegakkan hukum dan keadilan. Adapun jika harus memilih mana yang lebih berhak, antara kewenangan memutus perselisihan hasil pilkada oleh MA atau oleh MK itu tergantung aturan yang berlaku dan kesepakatan yang mencerminkan kebutuhan masyarakat pada saat itu.

Point mendasar yang harus penulis jelaskan adalah bahwa demi menegakkan keadilan substansial seorang hakim bisa keluar dari ketentuan UU asalkan hal itu memang benar-benar dimaksudkan untuk menegakkan keadilan, bahkan hakim dianjurkan untuk mau mencari dan menemukan alasan untuk tidak mengindahkan isi UU yang dinilainya tidak memberi keadilan itu.

Sebenarnya penanganan perselisihan hasil pilkada masih ada satu pintu lagi yang selama ini tidak banyak dilihat orang, yakni Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu),²⁰ namun penyelesaian perselisihan hasil pilkada lebih baik diselesaikan oleh lembaga peradilan (kehakiman), baik MA maupun MK. Yang terpenting adalah dilakukan untuk menegakkan keadilan substansial, bukan keadilan prosedural. Selain itu, kalau suatu saat dilakukan lagi amandemen lanjutan UUD 1945, Prof. Dr. Moh Mahfud MD menyarankan agar tugas MK direvisi untuk difokuskan pada masalah-masalah konstitusional. Tetapi untuk sekarang ini yang penting MK dapat menegakkan keadilan substansial.

IV. KESIMPULAN

Dari uraian di atas penulis menyimpulkan bahwa penyelesaian perselisihan hasil pilkada baik diselesaikan oleh MA maupun MK, sama-sama baiknya dan sama-sama sesuai dengan peraturan yang berlaku, yang terpenting adalah keduanya dapat menyelenggarakan peradilan demi menegakkan hukum dan keadilan. Adapun jika harus memilih mana yang lebih berhak untuk

²⁰ Menurut Pasal 80 dan 81 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, panitia tersebut bisa memeriksa sebuah sengketa berdasarkan asas penyelesaian sengketa apabila kesepakatan di antara pihak yang diusahakan Panwaslu tidak dicapai. Keputusan panitia itu bersifat final dan mengikat.

memutus perselisihan tentang hasil pilkada, itu tergantung aturan yang berlaku dan kesepakatan yang mencerminkan kebutuhan masyarakat pada saat itu.

Gagasan untuk menegakkan keadilan substansial di dalam memutus perselisihan hasil pilkada hanya akan tinggal gagasan kalau kekuatannya hanya bertumpu di benak segelintir orang. Terlebih, ketika yang diharapkan sebagai “subyek” dari penegakan keadilan itu adalah diri mereka sendiri. Di mana ketika hal tersebut hendak dijalankan, maka akan sangat mempengaruhi kelangsungan hidup dan kariernya yang bisa membahayakan diri dan kedudukannya. Sehingga perlu adanya pembatasan atau pemagaran yang harus dijadikan rambu-rambu oleh lembaga peradilan dan diperlukan adanya pembenahan moral dan sistem pengawasan yang kuat sebagai usaha untuk menghilangkan atau setidaknya-tidaknya mereduksi independensi kekuasaan kehakiman yang seringkali digunakan untuk mempermainkan hukum dan keadilan.

MK sebenarnya menjadi harapan bagi penegakan hukum, konstitusi, dan keadilan. Oleh sebab itu maka di internalnya –baik hakim MK-nya, Kesekjenannya, dan lain-lainnya– harus bersih. Jangan sampai terjadi peristiwa yang tidak disangka-sangka, misalnya hakim MK melakukan negosiasi perkara sehingga terjerat kasus suap-menyuap. Juga jangan sampai terjadi, misalnya ada hakim MK mengurus perkara ke MA, menitipkan perkara orang untuk mempromosikan seorang hakim agar naik pangkat, lalu dititipkan oleh MK kepada pimpinan MA, itu menurut penulis tidak boleh, karena harus institusional dan objektif, tidak boleh personal-personal sampai melakukan itu. Sekarang mungkin belum ada yang melakukan itu, tetapi kalau sampai terjadi, maka MK akan menjadi tidak ada harganya lagi.

Demikianlah jurnal yang dapat penulis sajikan. Penulis berharap semoga goresan sederhana ini mampu menjadi penyemai inspirasi dan semangat para penegak hukum khususnya untuk berani melakukan perubahan sebagai suatu ikhtiar untuk membangun lembaga kehakiman yang *capable* dan *credible* di Indonesia. Dengan demikian harapan dan impian akan terwujudnya lembaga kehakiman yang *capable* dan *credible* serta penegakan hukum dan penegakan keadilan akan semakin dekat. Masukan dan kritik konstruktif dari berbagai pihak sangat penulis harapkan bagi penyempurnaan kajian ini. Demikian apa yang bisa penulis sampaikan. Terimakasih.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Arifin, Firmansyah dkk, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), 2005.
- Fauzan, Ahmad, *Perundang-undangan Lengkap tentang Peradilan Umum, Peradilan Khusus, dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Prenada Media, 2009.
- Fedrian, Dinal dkk. (eds.), *Dialektika Pembaruan Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2012.

- Manan, Bagir, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cet. III, Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- Mas'udi, Masdar Farid, *Syarah UUD 1945 Perspektif Islam*, Jakarta: PT Pustaka Alvabet, 2013.
- MD, Moh. Mahfud, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999a.
- , *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, 1999b.
- , *Islam, Politik, dan Kebangsaan*, Yogyakarta: LKiS, 2010a.
- , *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010b.
- Rachman, M. Saiful dkk. (eds.), *Bunga Rampai Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2010.
- Siahaan, Maruarar, *Hukum Acara MKRI*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Tahun 2004.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi.
- Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2008.

Media “Online”

- Naz, MA *Resmi Limpahkan Sengketa Hasil Pilkada ke MK*, <http://pt-bandung.go.id/backup/archive/open/2008/10/>.
- Rastika, Icha, *Yusril: Perppu Harus Cabut Kewenangan MK Adili Pilkada*, dalam Erlangga Djumena (ed.), <http://nasional.kompas.com/read/2013/10/06/1934518/Yusril.Perppu.Harus.Cabut.Kewenangan.MK.Adili.Pilkada>.

Makalah

- MD, Moh. Mahfud, *Politik Hukum Menuju Pembangunan Sistem Hukum Nasional*, makalah disampaikan pada Seminar “Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amendemen” yang diselenggarakan oleh BPHN Departemen Hukum dan Ham, Jakarta, 2006.
- Sumadi, Ahmad Fadlil, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, makalah disampaikan pada acara Pendidikan Khusus Profesi Advokat (PKPA) yang

diselenggarakan atas kerjasama Fakultas Syari'ah IAIN Walisongo Semarang dengan Perhimpunan Advokat Indonesia (PERADI), Semarang, 2013.