

BAB II

TINJAUAN POLITIK HUKUM PEMBatasan PERMOHONAN PERKARA SENGKETA SELISIH PEROLEHAN SUARA HASIL PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI MAHKMAH KONSTITUSI

A. Pengertian Tentang Politik Hukum

Pembentukan hukum, begitulah dua kata dari asal kata politik hukum, arti ini merupakan aktivitas dalam sendi negara hukum atau dikenal dalam arti pembentukan undang-undang. Bagi penyelenggara negara, dalam menyelenggarakan dan mengelola negara, undang-undang sebagai dasar legalitas penyelenggaraan negara. Demikian hal, dikatakan lalim bila suatu tindakan pemerintah yang mengelola serta menyelenggarakan pemerintahan tanpa landasan undang-undang.⁴²

Dalam mengamati politik hukum dikatakan perlunya penjabaran dimensi hukum sebagai alat serta cakupan politik hukum dan peran politik terhadap hukum serta indikator politik dan hukum pada orientasi politik hukum (undang-undang) sebagai pembangunan hukum nasional. Hal ini dimaksudkan agar tidak terdapat pemahaman kabur mengenai pendalaman politik hukum. Demikian hal, sampailah pada bagaimana tinjauan politik hukum pembatasan permohonan perkara sengketa selisih perolehan suara hasil pemilihan kepala daerah di Mahkamah Konstitusi.

⁴² Patriani Siahian, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang: Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Konpress, 2012), hlm. xiii.

Istilah politik hukum bagi kalangan ilmuwan hukum lebih mempopulerkan pada pandangan yang dikemukakan oleh Padmo Wahjono, sebagaimana dikutip oleh Mahfud MD dalam persamaan definisi secara substantif dalam karya bukunya berjudul *Politik Hukum di Indonesia*, Bahwa istilah Politik Hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk. Rumusan definisi demikian lebih diperjelas kembali oleh Padmo Wahjono dalam karyanya yang berjudul *Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan*, mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu.⁴³

Menyangkut persamaan definisi secara substantif ini, Mahfud MD menjabarkan pandangannya substansi mengenai politik hukum adalah *legal police* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan sebagai pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Demikian hal, pandangan ini memberi ukuran substantifnya pada pilihan hukum baik hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan atas pilihan hukum-hukum yang akan diberlakukan sebagai upaya tujuan negara sebagaimana yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945.⁴⁴

⁴³ Mahfud MD, *Politik Hukum Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 1.

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 1.

Pengertian Politik hukum dapat dibagi ke dalam beberapa pengertian yang di antaranya secara etimologis dan terminologis. Sebagai perspektif etimologis politik hukum merupakan terjemahan bahasa Belanda “*recht politik*” yang berarti kebijakan (*policy*) sehingga dapat dikatakan sebagai kebijakan hukum, sedangkan kebijakan dalam kamus bahasa Indonesia berarti rangkaian konsep dan asas dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak. Dengan demikian, politik hukum adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan kepemimpinan, dan cara bertindak dalam bidang hukum.⁴⁵

Sarjito Rahardjo mendefinisikan politik hukum mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Demikian hal, kembali Sarjito Rahardjo membagi pertanyaan mendasar terhadap studi politik hukum, yaitu: *Pertama*, tujuan apa yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada; *Kedua*, cara-cara apa dan yang mana, yang dirasa paling baik untuk bisa dicapai mencapai tujuan tersebut; *Ketiga*, kapan waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan; dan *Keempat*, dapatlah dirumuskan suatu pola yang baku dan mapan, yang bisa membantu kita memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut secara baik.⁴⁶

⁴⁵ Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta: Pusat Bahasa, 2008.

⁴⁶ Sarjito Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya, 1991), hlm. 352.

Dari pendekatan studi hukum inilah, perumusan mengenai variabel politik hukum sebagaimana hakikatnya dapat dilihat melalui dua disiplin hukum, yakni antara disiplin ilmu hukum dan filsafat hukum. Demikian hal, Pandangan ini dikemukakan oleh Soerjono Soekanto dan Purbadcaraka yang dikutip oleh Sri Soemantri, mengatakan pada ilmu hukum terarah pada cara untuk mencapai tujuan, kemudian letak filsafat hukum diarahkan untuk melihat tujuan yang diinginkan.⁴⁷ Pendekatan demikian sembari terbagi dalam dua tataran:

Pertama, dikatakan sebagai disiplin hukum pada tataran kelahiran politik hukum sebagai aktivitas pembuatan kebijakan. Selaras dengan pandangan negara hukum, politik hukum sebagai perwujudan negara berdasarkan hukum, hal ini sebagai reaksi penolakan terhadap negara berdasarkan kekuasaan. *Kedua*, dikatakan pula pada tataran politik hukum dalam disiplin hukum sebagai ruang gerak pada orientasi etik dan teknik kegiatan pembentukan hukum dan penemuan hukum. Demikian hal, politik hukum pada kedua ukuran ini guna mengamati jangkauan hukum yang dibentuk memiliki nilai guna dan gerak dalam proses modifikasi masyarakat yang diinginkan. Transformasi diatas menegaskan perlakuan akan unsur-unsur yang mendukung terjadinya proses harus menjadi perhatian bersama, baik dalam hal ihwal ideologi atau ajaran-ajaran politik.⁴⁸

Sebagai sebuah dualitas tataran dari disiplin hukum ini terhadap politik hukum, tak lepas keberangkatannya melalui pandangan dari sejak jauh-jauh hari

⁴⁷ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi Dalam Batang Tubuh UUD 1945 (sebelum dan sesudah Perubahan UUD 45)*, (Bandung: Alumni Bandung, 2006), hlm. 35.

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 40.

atas sumbangsih pemikiran Socrates yang menyampaikan pendefinisian hukum sebagai tatanan kebijakan, yakni sesuai dengan hakikat manusia sebagai tatanan yang mengutamakan kebajikan dan keadilan bagi umum. Hukum tidak mengamini aturan yang dibuat untuk melanggengkan nafsu orang kuat (*kontra filusufionia*), tidak pula bahwa hukum sebagai aturan untuk memenuhi naluri hedonisme diri (*kontra kaum sofis*). Sejatinya hukum adalah tatanan objektif untuk mencapai kebajikan dan keadilan umum.⁴⁹

Menurut Sudarto, politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.⁵⁰

1. Segi Hukum Sebagai Alat

Di awal mengenai pengertian politik hukum sebagai pemaparan kebijakan suatu pilihan hukum yang akan diberlakukan dan penggantian hukum yang lama sebagai upaya perwujudan hukum yang di cita-citakan. Kemudian, pada tataran pembentukan hukum yang oleh badan-badan pembentuk hukum dalam mengaspirasikan suara masyarakat, keberlakuan pembentukan hukum demikian tak lepas dari sarana dalam menjembatani proses pembentukan hukum sebagai posisi perwujudan tujuan negara. Hal ini diamini oleh pendapat Sunaryati Hartono

⁴⁹ Veri Junaidi., dkk, *Politik Hukum Sistem Pemilu: Potret Keterbukaan Dan Partisipasi Publik Dalam Menyusun Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan DPR, DPD, dan DPRD*, (Jakarta: Yayasan Perludem, 2013), hlm. 28.

⁵⁰ Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*, (Bandung: Sinar baru, 1983), hlm. 20.

yang dikutip oleh Mahfud MD dengan pernyataan “hukum sebagai alat” menunjukkan posisi hukum sebagai sarana pencapaian hukum dalam kerangka sistem hukum nasional atas pengejawantahan cita-cita bangsa, sekaligus tujuan negara.⁵¹

Senada dengan pandangan yang dikemukakan oleh Hoogerwerf dalam Bachan Mustafa mengatakan bahwa kebijakan dalam politik hukum sebagai sarana yang memiliki sifat yuridis pemerintahan dengan membedakan kriteria sarana sebagai: *Pertama*, Sarana untuk pengaturan aktivitas-aktivitas warganegara (undang-undang, ketentuan-ketentuan administrasi dan sanksi); *Kedua*, Sarana untuk pengaturan antara pemerintah dan yang diperintah (perlindungan hukum, diantaranya dalam bentuk banding dan apel administrasi serta pengadilan administrasi, dan perlindungan kepentingan-kepentingan, antara lain dalam bentuk “*Inspraak*” dan keterbukaan; *Ketiga*, sarana untuk pengaturan tindakan-tindakan dari hubungan antara badan-badan pemerintahan (diataranya meliputi pengawasan, perencanaan, berjangka dan analisis kebijaksanaan.⁵²

Sarana pencapaian hukum dalam pembagiannya terbagi kedalam dua sifat keberlakuan politik hukum: *Pertama*, bersifat permanen dalam arti pemberlakuan pada hukum dalam rentang jangka panjang seperti prinsip yudisial, pergantian hukum-hukum kolonial diganti dengan hukum-hukum nasional, penguasaan sumber daya alam oleh negara melalui undang-undang agraria, ekonomi

⁵¹ Mahfud MD, *Politik Hukum...*, hlm. 2-3.

⁵² Bachan Mustafa, *Sistem Hukum Indonesia Terpadu*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003), hlm. 53.

kerakyatan, kemerdekaan kekuasaan kehakiman dan produk hukum lainnya yang bersifat permanen dalam menunjuk langkah format yang terkandung dalam muatan UUD atas keberlakuan politik hukum. *Kedua*, bersifat periodik dalam arti keberlakuan atau pencabutan hukum secara politik hukum dengan pilihan yang dibuat atau dibentuk sesuai dengan situasi yang berkembang dan dihadapi pada setiap periode tertentu. Misalnya, 2004-2009 terdapat 250 lebih rencana program legislasi nasional (prolegnas).⁵³

2. Dimensi Kajian Politik Hukum

Pada studi politik hukum, terdapat dua hal yang menjadi letak perkembangan hukum, kedua hal tersebut meliputi dimensi politis dan dimensi filosofis. Dikatakan sebagai kajian politik dan hukum memiliki keterkaitan yang relevan dalam perkembangan hukum, perkembangan demikian dilandasi oleh pandangan dengan melihat *law as a political instrument* yang kemudian arah perkembangannya terhadap politik hukum sebagai bidang kajian tersendiri dengan sebutan *political gelding van recht*, dalam arti dasar berlakunya hukum secara politik. Manifestasi perkembangan tersebut berkaitan dengan adanya landasan sosiologis dan landasan filosofis dalam mencari keterlibatan kebenaran ilmiah.

Sebagai dimensi filosofis dalam kajian hukum sebagai sisi keberangkatan ide-ide pemikiran hukum dalam sifat keabstrakan kajiannya atas perumusan kongkret tentang apa dan bagaimana hukum seharusnya hukum yang akan datang (*ius constituendum*), yang akan dibentuk, dirumuskan, dan filsafat hukum.

⁵³*Ibid.*, hlm. 3.

demikian hal, pengkajian ilmu hukum menjadi arus timbal balik secara signifikan antara filsafat hukum dengan politik hukum yang dikaji ilmu hukum.⁵⁴

Pemikiran yang demikian itu dapatlah dikatakan bahwa ilmu hukum adalah suatu kajian tentang hukum yang berada dalam domein antara politik hukum disatu pihak dan filsafat hukum dilain pihak dan ketiga-tiganya filsafat hukum, politik hukum merupakan suatu kerangka dasar tentang kajian hukum yang dapat dikembangkan dalam kerangka kajian yang lebih rinci, sehingga hal ini tidak boleh diabaikan begitu saja.

William Zevenbergen mengutarakan pandangan bahwa politik hukum mencoba menjawab pertanyaan, peraturan-peraturan hukum mana yang patut untuk dijadikan hukum. Perundang-undangan itu sendiri merupakan bentuk dari politik hukum (*legal policy*).⁵⁵ Pengertian *legal policy*, ini diamini dalam pandangan Mahfud MD, mencangkup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan kearah mana hukum dibangun. Politik hukum memberi pilihan ke arah landasan dalam proses pembentukan hukum dengan kesesuaian, situasi, dan kondisi, kultur serta nilai yang berkembang dimasyarakat dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat terhadap hukum itu sendiri.⁵⁶

⁵⁴ Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm 19.

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 19.

⁵⁶ Mahfud MD, *Politik Hukum...*, hlm. 9.

3. Objek Kajian Politik Hukum

Objek politik hukum adalah hukum, yaitu hukum yang berlaku saat ini, hukum yang berlaku di waktu yang lalu, maupun yang seharusnya berlaku di waktu yang akan datang. sehingga, pada objek politik hukum dengan pendekatan yang dipakai dalam mempelajari objek politik hukum adalah praktis ilmiah. Hal ini terlihat pada pengejawantahan dari penunjukkan eksistensi hukum terhadap politik hukum dari negara tertentu. Di lain hal, politik hukum pengejawantahannya pada eksistensi hukum negara tertentu.⁵⁷

Maksud diatas menyelaraskan pandangan yang dikemukakan oleh terminologi Logeman sebagai hukum yang berlaku disini dan kini, kemudian dalam tafsiran politik hukum, merupakan hukum yang dibuat atau ditetapkan negara melalui lembaga negara atas pejabat yang diberi wewenang untuk hal tersebut.⁵⁸ Sebagai objek kajian, hukum suatu negara memiliki orientasi nilai, posisi nilai sebagai ukuran kegunaan hukum itu bagi negaranya yang terdapat dari berbagai lapisan kehidupan dan sifatnya disenangi oleh kehidupan yang mengngkan kehidupannya bernilai dalam tataran kebermanfaatannya dan keberlakuannya serta penjamin ketertiban dan kepastian hukum.dari keberadaan hukum yang memiliki orientasinya seecara bernialai sekaligus ditaati, menandakan adanya keberlakuan hukum berwatak responsif. Namun keberlakuannya tidaklah terwujud apabila hukuun daijadiakan kehendak atas

⁵⁷ E. Utrech, *Pengantar dalam Hukum indonesia*, (Jakarta: Penerbitan universitas Kesembilan, 1966), hlm. 74-75.

⁵⁸ Regen, B.S, *Politik Hukum*, (Bandung: Utomo, 2006), hlm. 17.

kristalisasi dan kehendak politik tertentu dapat melahirkan hukum dengan karakter tertentu.

Lebih lanjut kembali pada objek kajian politik hukum dapat dikatakan berada pada tujuan negara. Sebagaimana pengertian dari politik hukum menggambarkan disiplin ilmu yang mengarah pada pembangunan hukum nasional. Arah pemabangunan nasional ini kemudian dalam paradigma suatu negara tumbuh kembangnya berada pada kedudukannya sebagai dasar dan idiologi negara yang tidak dipersoalkan lagi.

B. Politik Hukum Di Indonesia

Politik hukum di Indonesia adalah kebijakan dasar penyelenggara negara (Republik Indonesia) dalam bidang hukum yang akan, yang dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku dimasyarakat untuk mencapai tujuan negara (Republik Indonesia) yang dicita-citakan.

Tujuan politik hukum nasional termuat di dalam pembukaan UUD 1945, yang kemudian disampaikan Mahfud MD dalam Ceramah Kunci Prosiding Konferensi dan Dialog Negara Hukum: *Pertama*, sebagai konsep dalam bernegara hukum tercantum dalam salah satu kalimat pad alinea empat yang menyatakan, "...maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar negara Indonesia merdeka akan dijalankan berdasarkan hukum, hal inilah peletakan UUD diposisikan sebagai aturan hukum tertinggi;

Kedua, Konsep negara hukum tersebut untuk membentuk pemerintahan negara yang bertujuan, baik untuk melindungi HAM secara individual maupun kolektif yang tercermin dalam kalimat: “....melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial,..”⁵⁹

Sehingga dari segi aspek dapat ditarik kedalam dua aspek yang saling memiliki keterkaitan:

1. Sebagai satu alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk mencapai suatu sistem hukum nasional yang dikehendaki;
2. Dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia yang lebih besar.

Sistem hukum memiliki arti kesatuan hukum dan/atau perundang-undangan yang meliputi komponen secara berkaitan, dalam bangunan pencapaian tujuan negara cita hukum negara yang berlandaskan Pembukaan dan Pasal-Pasal UUD 1945.⁶⁰

Dengan demikian, dapat ditegaskan bahwa Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945 merupakan sumber dari keseluruhan politik hukum nasional Indonesia.

⁵⁹ Pidato disampaikan dalam acara Prosiding Konferensi dan Dialog Negara Hukum..., hlm. 60.

⁶⁰ Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 22.

Penegasan keduanya sebagai sumber politik hukum nasional didasarkan pada dua alasan yaitu:

1. Pembukaan dan Pasal-Pasal UUD 1945 memuat tujuan, dasar, cita hukum dan norma dasar negara Indonesia yang harus menjadi tujuan dan pijakan dari politik hukum di Indonesia.
2. Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945 mengandung nilai-nilai khas yang bersumber dari pandangan dan budaya bangsa Indonesia yang diwariskan oleh nenek moyang sejak berabad-abad yang lalu.⁶¹

Upaya pembentukan hukum yang melalui politik hukum sebagai sarana pencapaian tujuan cita negara hukum, maka politik hukum nasional harus berpijak pada kerangka dasar pijakan: *Pertama*, Politik hukum nasional harus selalu mengarah pada cita-cita bangsa, yakni masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila; *Kedua*, Politik hukum nasional harus ditujukan untuk mencapai tujuan negara melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial;

Ketiga, Politik hukum nasional harus dipandu oleh nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara, yakni: berbasis moral agama, menghargai dan melindungi hak-hak asasi manusia tanpa diskriminasi, mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan semua ikatan promordialnya, meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat, membangun keadilan sosial;

⁶¹ *Ibid.*, hlm. 23.

Keempat, Politik hukum nasional harus dipandu oleh keharusan untuk: melindungi semua unsur bangsa demi integrasi atau keutuhan bangsa yang mencakup ideologi dan teritori, mewujudkan keadilan sosial dalam ekonomi dan kemasyarakatan, mewujudkan demokrasi (kedaulatan rakyat) dan nomokrasi (kedaulatan hukum), menciptakan toleransi hidup beragama berdasarkan keadaban dan kemanusiaan; dan,

Kelima, Sistem hukum nasional yang harus dibangun adalah sistem hukum Pancasila, yakni sistem hukum yang mengambil atau memadukan berbagai 27 nilai kepentingan, nilai sosial, dan konsep keadilan ke dalam satu ikatan hukum prismatic dengan mengambil unsur-unsur baiknya. Sistem hukum yang demikian, mempertemukan unsur-unsur baik dari tiga sistem nilai dan meletakkannya dalam hubungan keseimbangan, yakni: keseimbangan antara individualisme dan kolektifisme, keseimbangan antara *rechtsstaat* dan *the rule of law*, keseimbangan antara hukum sebagai alat untuk memajukan dan hukum sebagai cermin nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat, keseimbangan antara negara agama dan negara sekuler (theo-demokratis) atau *religius nation state*.⁶²

Sebagai cita hukum nasional, maka politik hukum nasional diposisikan dalam bentuk dan proses atas pedomannya, begitu juga pada tataran dalam mengoperasionalkan pedoman politik hukum yang baik, maka hasil kristalisasi yang telah dirumuskan kedalam suatu produk hukum, mengindikasikan bahwa

⁶² *Ibid.*, hlm. 30-32.

terdapat hirarkis tata urutan perundang-undangan yang tak lepas dari dimana keadaan hukum itu diberlakukan di suatu negara.

Pada transisi paska kemerdekaan Indonesia, aturan dalam pembentukan perundang-undangan dengan produk hukum legalitasnya yakni Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Secara hirarkis tata urutan perundang-undangan, termuat dalam Pasal 7 ayat (1).

Undang-undang ini merupakan amanat reformasi dalam rangka perwujudan pembangunan hukum nasional atas dukungan melalui cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang memiliki kewenangan dalam pembentukannya. Demikian hal, dalam amanat reformasi inilah jika sampai pada UUD 1945 sejak keempat kalinya perubahan terhadap UUD 1945 yang dibidani oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).⁶³

Rumusan Pasal dalam UUD yang merupakan produk amandemen dari MPR dan Dewan Perwakilan Rakyat dengan Dewan Perwakilan Daerah sebagai cetak biru dalam rangka memformulasikan tujuan negara, dan kemudian perumusannya yang ditukangi oleh Dewan Perwakilan Rakyat sebagai proses legislasi nasional. Kedua produk hukum tersebut maupun keseluruhan hirarkis

⁶³ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta: Pusat Studi hukum tata Negara Universitas Indonesia, 2002), hlm. 5.

produk hukum cakupannya perlu di perhatikan, sejak keberlakuan UUD 1945 memberikan kewenangan legislatif secara teknik proseduralnya.⁶⁴

C. Politik Hukum Pembatasan Permohonan Perkara Sengketa Selisih Perolehan Suara Hasil Pemilihan Kepala Daerah Di Mahkamah Konstitusi

Politik hukum pembatasan perkara sengketa selisih perolehan suara hasil pemilihan kepala daerah termuat dalam Pasal 158 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang R.I Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang, dalam rinciannya sebagai berikut ini:

Tabel 1. Ambang Batas (Sistem *threshold*)

No	Jumlah penduduk (pemilihan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur)	Perbedaan suara Pemohon dengan Pasangan calon Peraih suara Terbanyak	Jumlah penduduk (pemilihan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota)	Perbedaan suara Pemohon dengan Pasangan calon Peraih suara Terbanyak

⁶⁴ Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan...*, hlm. 5.

1	≤2.000.000	2%	≤ 250.000	2%
2	>2.000.000- 6.000.000	1,5%	> 250.000- 500.000	1,5%
3	>6.000.000- 12.000.000	1.5%	>500.000- 1.000.000	1%
4	>12.000.000	0,5%	>1.000.000	0,5%

Pada politik hukum terkait sistem pengajuan pembatalan penetapan hasil perhitungan Suara Pilkada meliputi: *Pertama*, sebagai sistem *threshold* politik hukum pasal 185 UU Pilkada penerapannya sebagai kebijakan arah kebijakan yang akan dibentuk. Sekaligus pembentuk Undang-Undang mencegah Mahkamah Konstitusi tidak mengulang keterperosokan kembali dalam kasus suap perkara Pilkada yang dapat merenggut kehormatan kekuasaan kehakiman serta merenggut kedaulatan rakyat.⁶⁵ Disisi lain, penanganan pilkada satu putaran (serentak) lebih berat dari pada sebelumnya, yang kemudian pemberlakuan selisih tipis yang begitu ketat yang menjadi persyaratan serta indikator di jauh-jauh hari pasangan calon Pilkada menggugat kekalahannya ke Mahkamah Konstitusi. Demikian hal, agar yang kalah tidak mempersoalkan ke Mahkamah Konstitusi maka perlunya penerapan selisih tipis yang ketat yang menjadi pembatasnya. Serta belum adanya definisi konferehensif mengenai pelanggaran struktur, sistematis, dan masif, dalam hal ini pembentuk UU menerapkan pemangkasan jumlah kasus yang ditangani oleh Mahkamah Konstitusi, serta pada tataran politik hukum tentunya mencegah

⁶⁵ Bayu Dwi Anggono, *Pembatasan Pengajuan Perkara...*, hlm. 86.

terjadinya tradisi yang memungkinkan ketiadaan tindak penegakan etika dan budaya moral yang makin dewasa.⁶⁶

Kedua, Sejak jauh-jauh hari pelaksanaan pilkada telah terlaksana secara langsung, karena Mahkamah menegaskan konsistensi dalam sifat isu konstitusi terkait pemisahan kewenangan dengan isu kebijakan (*legal policy*), penegasan demikian secara relevansinya melalui preblem kebijakan dengan problem konstitusi, sebagaimana dalam beberapa putusan MK No. 017/PUU-I/2003, No. 002/PUU-II/2004, dan putusan No. 114/PUU-VII/2009, dengan kesimpulan terhadap konteks kebijakan hukum terbuka, syarat-syarat untuk mengikuti pemilu, hak pilih, dan mekanisme penyelesaian sengketa hasil Pemilu sebagai kewenangan pembentuk Undang-Undang⁶⁷.

Menjelang akhir tahun 2013, terdapat sekelompok warga negara mengajukan permohonan ke Mahkamah Kontitusi, permohonan ditunjuk terkait kewenangan Mahkamah dalam Pasal 236C UU No. 12 Tahun 2008 dan Pasal 29 ayat (1) huruf e UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD NRI 1945 khususnya Pasal 1 ayat (3), Pasal 22E ayat (2), dan Pasal 24C ayat (1). Uraian alasan pemohon dalam pokoknya adalah Pilkada bukan termasuk dalam ruang lingkup pemilihan umum, hal ini yang menjadi ukuran penanganan perselisihannya bukan menjadi ruang lingkup Mahkamah Konstitusi.

⁶⁶ Kelik Pramudya, Mewujudkan Sistem Penyelesaian Hasil Pilkada Yang Efektif Dan Berkeadilan (Manifeting Effective And Fair Resolution System On The Local Election Result), *Jurnal Retvinding*, Vol 4: 1, (April 2015), hlm. 28.

⁶⁷ Muji Kartika Rahayu, *Menafsir demokrasi Konstitusional: Pengertian, Rasionalitas Dan Demokrasi Konstitusilitas Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945 Menurut Mahkamah Konstitusi*, (Konsorsium Reformasi Nasional, 2014), hm. 119.

Sebagaimana terjadi kontraksi terhadap kepastian hukum dan meniadakan asas *”lex superiori derogat legi inferiori”*, dikarenakan Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945 kedudukannya dalam norma hukum sebagai norma tertinggi tidak memberikan kewajiban kepada norma hukum yang lebih rendah untuk mengatur penyelesaian sengketa Pilkada diberikan kepada Mahkamah Konstitusi.⁶⁸ Para pemohon juga menyampaikan bahwa diberikannya kewenangan menyelesaikan sengketa hasil Pilkada sebagai kekeliruan yang mencedraai nilai-nilai konstitusionalisme serta berpotensi tinggi mengganggu tugas pokok Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi.

Kemudian pada puncak putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi menyatakan mengabulkan permohonan para pemohon untuk seluruhnya dan menyatakan Pasal 236C UU No. 12 Tahun 2008 dan Pasal 29 ayat (1) huruf e UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kewenangan mengikat. Dasar pertimbangan Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan ini karena yang dimaksudkan pemilihan umum setiap lima tahun sekali sebagaimana dimaksud pada Pasal 22E UUD NRI 1945 adalah pemilihan umum anggota DPR, DPD, DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan setiap lima tahun sekali.⁶⁹

⁶⁸ Bayu Dwi Anggono, Pembatasan Pengajuan Perkara Sengketa Hasil..., hlm. 88.

⁶⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PU-XI/2013, www.mahkamahkonstitusi.go.id, diakses 13 Maret 2018, 22.00 WIB.

Selang setahun pasca keputusan Mahkamah Konstitusi yang mengeluarkan wewenang sengketa hasil Pilkada sebagai wewenang MK, ternyata DPR melalui Pasal 157 ayat (3) Undang-Undang Pilkada menyerahkan kembali kepada Mahkamah Konstitusi untuk mengadili perkara perselisihan hasil Pilkada samapai dengan dibentuknya badan peradilan khusus sebelum pelaksanaan pemilihan serentak nasional.

Pembahasan DPR bersama Pemerintah sejak diberlakuannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 belum berencana untuk melakukan pasal 157 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 untuk melakukan perubahan ketentuan Pasal 157. Pasal 157 dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 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 Pengadilan Tinggi (PT) yang ditunjuk oleh Mahkamah Agung untuk menyelesaikan perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan.⁷⁰

Pembentuk Undang-Undang selaku pemangku kebijakan telah mengalihkan kembali wewenang mengena sengketa hasil Pilkada dari Mahkamah Agung Kepada Mahkamah Konstitusi sebelum nantinya ditangani peradilan khusus dikarenakan saat Mahkamah Agung menggelar pertemuan dengan komisi II DPR membahas kewenangan sengketa pilkada yang bakal ditangani Mahkamah Agung sesuai yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Mahkamah Agung berpandangan sengketa pilkada sebaiknya tidak ditangani Mahkamah Agung, tetapi tetap menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi.

⁷⁰ Bayu Dwi Anggono, Pembatasan Pengajuan Perkara Sengketa Hasil..., hlm. 89.

Demikian hal, Mahkamah Agung satu sisi mengakui belum siapnya untuk menyidangkan perkara sengketa pilkada baik dari segi infrastruktur maupun Sumber Daya Manusia (SDM) karena belum menyiapkan Hakim *ad hoc* yang akan menangani sengketa.⁷¹

Pada hasil pertemuan itu menghimpun kesimpulan bahwa sebagai respon atas keberatan Mahkamah Agung dan dikembalikannya wewenang mengadili sengketa Pilkada ke Mahkamah Konstitusi dalam masa transisi, maka pembentuk undang-undang yang memberikan wewenang kepada Mahkamah Konstitusi untuk mengadili sengketa hasil Pilkada dengan sejumlah ketentuan. Sebagai tujuan menghindari penyalahgunaan wewenang oleh hakim Mahkamah Konstitusi atas dasar doktrin terstruktur, sistematis, dan masif (TSM) yang terlalu luas tafsirannya 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 Mahkamah Konstitusi.⁷²

Ketiga, Mahkamah Konstitusi dalam memandang kebijakan atas pembatasan pengajuan pembatalan hasil suara oleh pemohon, MK tidak serta merta menolak permohonan yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi, namun adanya pemeriksaan pendahuluan inilah yang menentukan diterima atau tidaknya permohonan tersebut dengan syarat lengkapnya berkas permohonan dan sesuai

⁷¹ *Ibid.*, hlm. 89-90.

⁷² *Ibid.*, hlm. 90.

dengan syarat yang telah ditentukan. Rasionalitas Pasal 158 sesungguhnya merupakan bagian dari konsensus ataupun kebijakan pembentuk UU mendorong terbangunnya etika dan budaya politik dalam perumusan norma dimana 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.⁷³



⁷³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 58/PUU-XII/2005, www.mahkamahkonstitusi.go.id, diakses 19 Maret 2018, 18.00 WIB

BAB III

KEWENANGAN DAN FUNGSI MAHKAMAH KONSTITUSI TERHADAP PEMBATASAN PERMOHONAN PERKARA SENGKETA SELISIH PEROLEHAN SUARA HASIL PEMILIHAN KEPALA DAERAH

A. Kewenangan Mahkamah Konstitusi Secara Teoritik

Teori kewenangan dimunculkan dari terjemahan bahasa Inggris yang berbentuk istilah kata “*authority of theory*” kemudian dalam bahasa Belanda dengan istilah bentuk kata “*theorie der autoritat*”. Kemudian dalam perihal kewenangan dari HD. Stoud, oleh Ridwan HB mengutip pernyataan terhadap pengertian kewenangan yakni “keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subyek hukum publik di dalam hubungan hukum publik”.⁷⁴ Demikian hal, dari kedua unsur pengertian diatas, terdapat kandungan unsur yakni dengan konsep kewenangan terdapat “aturan hukum” dan “sifat hubungan hukum”.

Sumber kewenangan diperoleh melalui peraturan perundang-undangan. Demikian hal, Inroharto mengemukakan 3 (tiga) macam kewenangan, yakni Kewenangan Atribusi, Kewenangan Delegasi, dan Kewenangan Delegasi dan Mandat. Kemudian berbeda dengan van Wijk, F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek dengan menyebutkan hanya terdapat dua cara dalam memperoleh kewenangan,

⁷⁴ Mohammad Ady Nugroho, Kewenangan Mahkamah Konstitusi (Telaah Atas Putusan MK No. 46/PUU-XIV/2016), Makalah disampaikan dalam Public Discussion on Constitutional Law “ Penegakan MK terhadap Pembentuk UU dalam Penormaan Kriminalisasi (Studi Putusan MK No. 46/PUU-XIV/2016)” diselenggarakan oleh CONSTAN (Center for Indonesia Constitution Analysis di UIN Sunan Kalijaga pada tanggal 23 Desember 2017, hlm. 2.

yaitu Atribusi dan delegasi, kemudian perbedaan keduanya yakni Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada.⁷⁵

Pasca gejolak reformasi 1998 melalui amandemen UUD NRI Tahun 1945, yang kemudian secara bertahap di Tahun 2002 dengan ide pembentukan konstitusi diihlami melalui bentuk kewenangan atribusi baru. Rekonstruksi yang terjadi pula pada struktur dan kelembagaan kekuasaan kehakiman Indonesia dimana secara tekstual tertera dalam Pasal 24 UUD NRI Tahun 1945. Melalui amandemen ke-3 (tiga) bahwa:

“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.”⁷⁶

Pembentukan Mahkamah Konstitusi mulai dikenalkan oleh Hans Kelsen sebagai sebuah lembaga yudikatif tidak dengan proses yang instan.⁷⁷ Telaah historis menyebutkan bahwa ikhtiar pembentukan lembaga yang kita kenal dengan istilah *Constitutional Court* oleh Hans Kelsen menyatakan bahwa konstitusi harus diposisikan dan perlakukan superior dari undang-undang biasa.

⁷⁵ Ridwan H.R, *Hukum administrasi Negara...*, hlm. 101-102.

⁷⁶ Lihat Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 1.

Kemudian melalui gagasan dalam menjaga kontitusi inilah diperlukan atau dirancangnya peradilan khusus yang memiliki kekuasaan merdeka dalam kehakiman untuk mengawasi produk undang-undang sekaligus membatalkan jika terdapat muatan undang-undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, sebagaimana konstitusi negara Austria dengan cita ikhtiar inilah dibentuknya peradilan khusus yang diresmikan pada tahun 1920, perkembangannya hingga ke eropa dan Indonesia.⁷⁸

Merujuk cita negara hukum, di tahun 2001 secara resmi Indonesia melalui dokumen sejarah dari amanat reformasi atas rumusan *the founding leaders* membentuk Mahkamah Konstitusi Indonesia secara dokumen otentik melalui amandemen ke-3 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 secara konstitusional dalam menjaga konstitusi. Rumusan konstitusional secara yuridis, keberadaan Mahkamah Konstitusi teredaksi melalui Pasal 7A, Pasal 7B, 24 ayat (2), dan Pasal 24C. Pengejawantahan keberadaan Mahkamah Konstitusi demikian dibekali dengan kewenangan serta kelembagaan sebagai penunjang fungsi Mahkamah Konstitusi di Indonesia.⁷⁹

Melalui Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi menunjukkan peran Mahkamah Konstitusi baik terhadap perorangan, kesatuan masyarakat adat sepeanjang masih hidup, badan hukum publik dan privat, lembaga negara, partai

⁷⁸ Maruar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 3.

⁷⁹ MK-RI, *Menegakkan Negara Hukum yang Demokratis; Catatan Tiga Tahun Mahkamah Konstitusi 2003-2006*, (Jakarta: Setjen MK-RI, 2006), hlm. 78.

politik, atupun pemerintah dan DPR (Dewan Perwakilan Rakyat), dalam hal ini jika hak dan/atau wewenang konstitusionalnya dirugikan dapat mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi.⁸⁰

Secara filosofis dari keberadaan Mahkamah Konstitusi upaya penegakan keadilan substantif dan prinsip-prinsip *good governance*. Demikian hal, Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara pengawal dan penafsir konstitusi dengan pergseran doktrin dari adanya supremasi parlemen yang digantikan dengan ajaran supremasi konstitusi.⁸¹

Pemikiran mengenai pentingnya keberadaan Mahkamah Konstitusi menjadikan Indonesia sebagai negara ke-78 dalam membentuk Mahkamah Konstitusi sebagai fenomena negara modern abad ke-20. Ikhtiar pembentukan organ konstitusi dalam menjalankan pedoman dari visi kelembagaannya yakni tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi dalam berkehidupan atas kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat.⁸²

Diantara pemikiran dari terbentuknya Mahkamah Konstitusi baik secara teoritik diawal dan secara eksistensinya dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia melalui garis historis keotentikan diatas dapat menggambarkan bahwa ide hingga keberadaan Mahkamah Konstitusi memiliki wewenang dalam

⁸⁰ Indra Perwira, dkk., “Budaya Konstitusi (*Constitutional Culture*) Dalam UUD 1945 Perubahan Dikaitkan Dengan Gagasan Perubahan Kelima UUD 1945”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. II, No. 2, (November, 2010), hlm. 60.

⁸¹ Mariyadi Faqih, “Nilai-Nilai Filosofi Putusan Mahkamah Konstitusi yang Final dan Mengikat”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 3, (Juni, 2010), hlm. 97.

⁸² MK-RI, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Setjen MK-RI, 2010), hlm. 5.

menjalankan salah satu organ kekuasaannya yang berdasarkan prinsip *check and balances* sebagai titik temu dari muatan keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu kekuasaan kehakiman yang merdeka sebagaimana tercantum dalam Pasal 24 ayat (2) UUD NRI 1945 mengatur tentang kekuasaan kehakiman, kekuasaan ini dilakukan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Melanjutkan dari pertimbangan dan ukuran garis kewenangan Mahkamah Konstitusi secara teoritik dan eksistensinya melalui kehidupan ketatanegaraan, demikian hal bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi melalui titik temu dapat diuraikan dalam beberapa muatan yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia secara eksplisit tercantum dalam Pasal 24C yakni *Pertama*, kewenangan Mahkamah Konstitusi oleh Undang-Undang Dasar NRI 1945 yang memberikan wewenang dalam menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.⁸³

Kedua, kewenangan Mahkamah Konstitusi oleh Undang-Undang Dasar NRI 1945 yang memberikan wewenang dalam memutus sengketa kewenangan lembaga negara. Kewenangan ini sebagai upaya dalam mengatasi terjadinya konflik antar lembaga-lembaga negara dalam menafsirkan UUD NRI 1945 dalam penyelenggaraan di kehidupan ketatanegaraan. *Ketiga*, kewenangan Mahkamah

⁸³ (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan tingkat 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 hasil pemilihan umum.

Lihat Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Konstitusi oleh Undang-Undang Dasar NRI 1945 yang memberikan wewenang dalam memutus pembubaran partai politik.⁸⁴

Keempat, kewenangan Mahkamah Konstitusi oleh Undang-Undang Dasar NRI 1945 memutus perselisihan tentang pemilihan umum. Timbulnya kewenangan ini menjadi penting sebagai konsekuensi dari sistem pemilihan yang digunakan, yakni pemilihan langsung. Demikian hal upaya Mahkamah Konstitusi dalam kewenangan ini menjaga konstitusionalitas suatu hak memilih dan dipilih, termasuk didalamnya mengenai hak perolehan suara yang sah secara konstitusional serta muatannya melalui asas pemilihan itu sendiri. *Kelima*, kewenangan Mahkamah Konstitusi oleh Undang-Undang Dasar NRI 1945 dalam memutus atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan atau Wakil Presiden menurut UUD.⁸⁵ Pada perkembangannya, Mahkamah Konstitusi mendapatkan tambahan kewenangan memutus sengketa pemilukada, hal ini di latarbelakangi oleh pengalihan kewenangan dari Mahkamah Agung oleh Mahkamah Konstitusi terkait kewenangan memutus perselisihan hasil suara pemilukada.

Melalui rujukan hasil perubahan ketiga UUD NRI 1945, hingga beberapa kewenangan Mahkamah Konstitusi terkait kewenangan yang bersifat tambahan

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ (2) *Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.*

Lihat Pasal 24C ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

dalam perkembangan sistem ketatanegaraan dapat terelaborasi ke dalam enam hal, antara lain:

1. Melakukan pengujian Undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar NRI 1945;
2. Memutuskan sengketa kewenangan antar lembaga negara;
3. Memutus pembubaran partai politik;
4. Memutus perselisihan hasil pemilihan umum;
5. Memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela;
6. Memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden telah tidak lagi emiliki syarat sebagai Presiden dan atau Wakil Presiden;
7. Memutus perselisihan tentang selisih hasil pemilihan kepala daerah.

B. Fungsi Mahkamah Konstitusi Secara Teoritik

Istilah fungsi berasal dari terjemahan bahasa inggris, yaitu "*function*" yang berarti sesuatu yang mengandung kagunaan atau manfaat. Dalam suatu lembaga atau institusi formal, fungsi memiliki kegunaan yang dituju pada kekuasaan berupa hak dan tugas yang dimiliki oleh seseorang dalam kedudukannya di

sebuah organisasi untuk melakukan sesuatu yang sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing. Adanya fungsi di suatu lembaga atau institusi disusun guna mengihlami pedoman atau haluan bagi organisasi dan/atau institusi dalam mencapai tujuan organ tersebut. Keterkaitan fungsi dalam organ dimplementasikan melalui wewenang yang didalamnya meliputi kemampuan bertindak dalam tindakan hukum publik. Demikian hal, secara yuridis wewenang ini diberikan melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku serta melakukan hubungan-hubungan hukum.⁸⁶

Dalam ruang lingkup organisasional, fungsi keterkaitannya dalam hubungan hukum dikaitkan dengan wewenang yang didasarkan pada hukum publik. Dikatakan hukum publik karena wewenang meliputi hak dan kewajiban, disatu sisi wewenang diartikan sebagai hak, dan disisi lain wewenang meliputi kewajiban sebagai hukum publik. Wewenang tidak diartikan pula sebagai kuasa *an sich*. Artinya, dalam menjalankan hak berdasarkan hukum publik selalu terikat kewajiban berdasarkan hukum publik tidak tertulis (asas umum) pemerintahan yang baik. Demikian hal, mengenai pembagian ini dibedakan menjadi beberapa sifat wewenang dalam hubungannya terkait hukum publik dalam lingkup hak dan kewajiban: *Pertama*, Pemberian wewenang: yakni pemberian hak kepada, dan pembebanan kewajiban terhadap badan (atribusi dan/atau mandat); *Kedua*, Pelaksanaan wewenang: yakni menjalankan hak dan kewajiban publik yang berarti mempersiapkan dan mengambil keputusan; *Ketiga*, Akibat dan

⁸⁶ Muammar Himawan, *Pokok-Pokok Organisasi Modern*, (Jakarta: Bina Ilmuan, 2004), hlm. 3.

pelaksanaan wewenang: yakni seluruh hak dan/atau kewajiban yang terletak rakyat (*burger*), kelompok rakyat dan badan.⁸⁷

Mengihlami cita negara hukum, UUD NRI 1945 dalam struktur pasal memuat bab mengenai kekuasaan kehakiman yang diatur secara jelas dalam Pasal 24 ayat (1) berbunyi “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”. Kemudian pada Pasal 24 ayat (2) menyatakan “Kekuasaan kehakiman diselenggarakan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Arti redaksi pasal ini menunjukkan cita negara hukum dalam koridor ketatanegaraan eksistensinya dari prinsip *check and balances*, sebuah kekuasaan secara khusus sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang sejajar oleh sebuah Mahkamah Agung, kemudian secara umum sejajar pula dengan lembaga lain dari cabang kekuasaan yang berbeda sebagai upaya mengimplementasikan supremasi konstitusi dengan pemisahan atau pembagian kekuasaan yang meliputi Presiden, MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) dan/atau DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) serta DPD (Dewan Perwakilan Daerah), dan BPK (Badan Pemeriksa Keuangan).⁸⁸

Melalui Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 tentang (perubahan atas UU Nomor 24 Tahun 2003) Mahkamah Konstitusi, tugas dan fungsinya tidak lain menangani perkara ketatanegaraan atau perkara konstitusi tertentu, dalam hal ini

⁸⁷ Prajudi Admosudirjo, *Teori Kewenangan*, (Jakarta: PT. Rineka, 2001), hlm. 48.

⁸⁸ Asosiasi Pengajar Hukum Acara MK, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Setjen MK-RI, 2010), hlm. 3.

dimaksudkan untuk mengemban serta menjaga konstitusi yang tidak lepas dari upaya dalam rangka terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil. Ukuran dasar fungsi dari keberadaan Mahkamah Konstitusi ini sebagai koreksi ketatanegaraan dari pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu terhadap apa yang ditafsirkan secara ganda dalam muatan konstitusi. Demikian hal, maksud arti dari adanya fungsi Mahkamah Konstitusi yakni Mahkamah Konstitusi juga merupakan penafsir tertinggi konstitusi (*the sole interpreter of constitution*).⁸⁹

C. Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Permohonan Sengketa Selisih Hasil Pemilihan Kepala Daerah

Sejak keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia menjadi perhatian khalayak umum, khususnya para ilmuwan dari tataran akademisi hingga tokoh-tokoh pemerhati konstitusi, perhatian ini tidak lepas dari keterkaitan kewenangan tambahan kewenangan dalam penyelesaian sengketa pilkada. Perhatian ini tidak lepas dari pengalihan kewenangan yang di alihkan dari Mahkamah Agung oleh Mahkamah Konstitusi.

Secara filosofis, setiap kewenangan oleh organ negara yang secara khusus dalam kekuasaan yudikatif ditunjuk pada kekuasaan kehakiman hakikatnya sebagai kekuasaan yang merdeka. Artinya, kekuasaan negara ini (kehakiman) dituntut dalam mengemban tugasnya untuk bebas dari segala bentuk intervensi

⁸⁹ Abdul Mukthie Fajar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 119.

baik dari dalam maupun dari luar kekuasaan kehakiman, terkecuali dengan catatan atas dasar kekuatan idiologi Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Demikian hal, karena kandungan falsafah Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa, yang diletakkan dalam UUD NRI Tahun 1945 dan berbagai peraturan perundang-undangan adalah koridor hukum dasar dan koridor hukum operasional bagi eksisnya indepedensi kekuasaan kehakiman sebagai prasyarat tegaknya hukum dan keadilan yang dicita-citakan.⁹⁰

Melalui kacamata sosiologis, harapan kekuasaan kehakiman dalam menentukan atau mengisi jabatan didalam tubuh salah satu organ yudisial ini baik dalam prihal pengisian jabatan hakim, maupun beberapa oragan struktural didalamnya, akan tetapi dalam perihal pengisian jabatan hakim konstitusi menjadi relevan ketika jabatan ini di isi oleh organ lain yakni melalui organ legislatif (DPR), organ Eksekutif (Presiden), dan Yudikatif oleh (MA) ini menjadi bagian penting terjaga prinsip *check an balances* satu sama lain antar ketiga organ ini. Sebagai pertimbangan lain kelayakan pemberlakuan terselenggaranya peradilan yang bersih dari kolusi, korupsi, dan nepotisme, sebagai konsekuensinya penyelenggaraan hukum acara Mahkamah Konstitusi ini menjadi aturan yang bersifat Peraturan Mahkamah Konstitusi yang berlaku dalam proses peradilan sering menjadi acuan sesuai dengan hukum formil dan materiil dalam menjamin kebutuhan masyarakat yang senantiasa menjunjung kehormatan penyelenggaraan kehakiman.

⁹⁰ Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Mahkamah konstitusi*, (Jakarta: Badan Pembina Hukum Nasional, 2016), hlm. 86.

Demikian hal, maka setiap tindakan kekuasaan kehakiman dituntut dalam janka kewenangan yang sesuai dan tunduk pada nilai falsafah pandangan kebutuhan kehidupan berbangsa salah satunya dalam menjaga koridor pemilihan umum berdasarkan prinsip demokrasi yang berdasarkan hukum negara Indonesia.⁹¹

Dalam perspektif yuridis, kekuasaan kehakiman dituntut mampu menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, setiap kewenangan yang terimplemetasi melalui penyelenggaraan/kegiatan peradilan mampu meneguhkan prinsip dari visi-misi peradilan itu sendiri. Hal ini menjadikan pedoman penting dimana ketika kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah mampu dan menjadi kewenangan terbatas dari segi sengketa yang sesuai pedoman rumusan Peraturan Mahkamah Konstitusi. Arti ini menjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi dalam menjaga konstitusi didalamnya terdapat proses poros demokrasi yang sesuai dengan asas penyelenggaraan pemilihan sebagai prinsip demokrasi Inodonesia, dan dalam keteraturan dari dimensi perjalanan demokrasi di Indonesia.⁹²

Pertimbangan kekuasaan yang di bekal beberapa kewenangan tidak lepas dari kajian mengapa Mahkamah Konstitusi diamanahkan dalam proses mengadili sengketa pilkada, hal ini tidak lepas dari keberangkatan beberapa rujukan yang

⁹¹ *Ibid.*, hlm. 87.

⁹² *Ibid.*, hlm. 88-89.

bersifat kontekstual dalam proses peralihan Mahkamah Konstitusi mengemban penyelesaian sengketa meliputi beberapa perihal penting dan bagaimana kewenangan Mahkamah Konsitiasi dalam mengembannya melalui kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang dan oleh sifat kewenangan Mahkamah Konstitusi terhadap kewenangan dalam kebijakan yang bersifat terbuka serta kewenangan secara konstitusional melalui Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sejak peralihan kewenangan Penyelesaian sengketa Pemilihan kepala daerah dari Mahkamah Agung di alihkan ke Mahkamah Konstitusi melalui serah terima kewenangan yang dilakukan pada tanggal 29 oktober 2008 dan diikuti dengan dikeluarkannya Surat Edaran Nomor 08A Tahun 2008 tentang pengalihan wewenang mengadili sengketa pilkada dari Mahkamah agung ke Mahkamah Konstitusi yang terhitung 1 November 2008.⁹³

Sebagaimana Mahkamah Konstitusi dalam menangani sengketa Pemilu berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Dalam perjalanan mengemban kewenangan penyelesaian sengketa pemilukada akibat dari penafsiran Pemilukada sebagai bagian dari pemerintahan daerah, yang penyelenggaraanya dilakukan oleh KPUD, sedangkan KPUD sendiri tidak bertanggungjawab kepada KPU Pusat melainkan DPRD. Disisi lain terkait kewenangan Mahkamah Konstitusi hanya memutus perselisihan hasil pemilu yang diselenggarakan oleh KPU Pusat. Setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang

⁹³ Mahkamah Agung, *Laporan Mahkamah Agung Tahun 2008*, hlm. 39.

Penyelenggaraan Pemilihan Umum yang menyangkut pertanggungjawaban penyelenggaraan pemilihan umum baik KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/kota menyelenggarakan Pemilu kepada KPU Pusat. Demikian hal terhadap kewenangan Mahkamah Konstitusi yang secara konstitusional mengadili perselisihan sengketa pemilihan umum berdasarkan UUD NRI Tahun 1945.⁹⁴

Di tahun 2004, Mahkamah Konstitusi melalui Putusannya untuk perkara No. 73/PUU-III/2004 belum mengategorikan pemilihan kepala daerah termasuk rezim pemilihan umum, namun Mahkamah Konstitusi dalam hal ini meyakinkan argumen pemohon dengan titik temu argumen pemilihan kepala daerah sebagai rezim pemilihan umum. Demikian hal, Pasal 22E ayat (1) sampai dengan ayat (6), dimana pasal yang memiliki keterkaitan satu kesatuan yang harmonis terkait dengan asas maupun teknis dalam pemilihan menganut aturan UUD 1945 dalam Bab VIIB tentang Pemilihan Umum yaitu, arti ini menunjukkan dalam membaca pasal ini diharuskan dalam membaca kategori keterkaitan pasal dengan konstitusi. Demikian hal, jika titik temu kesatuan dalam hal ini maka peran para Hakim Mahkamah Konstitusi untuk memeriksanya dan melakukan interpretasi.⁹⁵

Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang penyelenggaraan pemilihan umum menandakan bahwa pemilu yang awalnya sebagai rezim pemerintah daerah berubah drastis menjadi rezim pemilihan umum.

⁹⁴ *Ibid.*, Lihat Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945.

⁹⁵ Ni'matul Huda dan Sri Hastuti, "Peran dan Fungsi Mahkamah Konstitusi Dalam Pembangun Politik Hukum Pemerintahan Daerah", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 3, Vol 19 (Juli 2012), hlm. 343.

Kewenangan yang akan diomban Mahkamah Konstitusi ini dilakukan paling lama 18 bulan sejak Undang-Undang Pemerintahan Daerah diundangkan. Dinundangkannya Undang-Undang Pemerintah Daerah No. 12 Tahun 2008 dengan bersama keberlaluannya pelaksanaan Pasal 236C UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah.

Pada saat dimana munculnya sekelompok warga negara mengajukan permohonan ke Mahkamah Kontitusi, permohonan ditunjuk terkait kewenangan Mahkamah dalam Pasal 236C UU No. 12 Tahun 2008 dan Pasal 29 ayat (1) huruf e UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD NRI 1945 khususnya Pasal 1 ayat (3), Pasal 22E ayat (2), dan Pasal 24C ayat (1). Uraian alasan pemohon dalam pokoknya adalah Pilkada bukan termasuk dalam ruang lingkup pemilihan umum, hal ini yang menjadi ukuran penanganan perselisihannya bukan menjadi ruang lingkup Mahkamah Konstitusi. Sebagaimana terjadi kontraksi terhadap kepastian hukum dan meniadakan asas *"lex superiori derogat legi inferiori"*, dikarenakan Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945 kedudukannya dalam norma hukum sebagai norma tertinggi tidak memberikan kewajiban kepada norma hukum yang lebih rendah untuk mengatur penyelesaian sengketa Pilkada diberikan kepada Mahkamah Konstitusi. Para pemohon juga menyampaikan bahwa diberikannya kewenangan menyelesaikan sengketa hasil Pilkada sebagai kekeliruan yang mencedrai nilai-nilai

konstitusionalisme serta berpotensi tinggi mengganggu tugas pokok Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi.⁹⁶

Kemudian pada puncak putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi menyatakan mengabulkan permohonan para pemohon untuk seluruhnya dan menyatakan Pasal 236C UU No. 12 Tahun 2008 dan Pasal 29 ayat (1) huruf e UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kewenangan mengikat. Dasar pertimbangan Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan ini karena yang dimaksudkan pemilihan umum setiap lima tahun sekali sebagaimana dimaksud pada Pasal 22E UUD NRI 1945 adalah pemilihan umum anggota DPR, DPD, DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan setiap lima tahun sekali.⁹⁷

Pelaksanaan pilkada telah terlaksana secara langsung, karena Mahkamah menegaskan konsistensi dalam sifat isu konstitusi terkait pemisahan kewenangan dengan isu kebijakan (*legal policy*), penegasan demikian secara relevansinya melalui problem kebijakan dengan problem konstitusi, sebagaimana dalam beberapa putusan MK No. 017/PUU-I/2003, No. 002/PUU-II/2004, dan putusan No. 114/PUU-VII/2009, dengan kesimpulan terhadap konteks kebijakan hukum terbuka, syarat-syarat untuk mengikuti pemilu, hak pilih, dan mekanisme

⁹⁶ Bayu Dwi Anggono, Pembatasan Pengajuan Perkara Sengketa Hasil..., hlm. 88.

⁹⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>, diakses 13 Maret 2018, 22.00 WIB.

penyelesaian sengketa hasil Pemilu sebagai kewenangan pembentuk Undang-Undang.⁹⁸

Selang setahun pasca keputusan Mahkamah Konstitusi yang mengeluarkan wewenang sengketa hasil Pilkada bukan sebagai wewenang MK, ternyata DPR melalui Pasal 157 ayat (3) Undang-Undang Pilkada menyerahkan kembali kepada Mahkamah Konstitusi untuk mengadili perkara perselisihan hasil Pilkada samapai dengan dibentuknya badan peradilan khusus sebelum pelaksanaan pemilihan serentak nasional.

Pembahasan DPR bersama Pemerintah sejak diberlakuannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 belum berencana untuk melakukan pasal 157 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 untuk melakukan perubahan ketentuan Pasal 157. Pasal 157 dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 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 Pengadilan Tinggi (PT) yang ditunjuk oleh Mahkamah Agung untuk menyelesaikan perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan.⁹⁹

Pembentuk Undang-Undang selaku pemangku kebijakan telah mengalihkan kembali wewenang mengenaiketa hasil Pilkada dari Mahkamah Agung Kepada Mahkamah Konstitusi sebelum nantinya ditangani peradilan

⁹⁸ Muji Kartika Rahayu, *Menafsir demokrasi Konstitusional: Pengertian, Rasionalitas Dan Demokrasi Konstitusilitas Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945 Menurut Mahkamah Konstitusi*, (Konsorsium Reformasi Nasional, 2014), hm. 119

⁹⁹ Bayu Dwi Anggono, *Pembatasan Pengajuan Perkara Sengketa Hasil..*, 89.

khusus dikarenakan saat Mahkamah Agung menggelar pertemuan dengan komisi II DPR membahas kewenangan sengketa pilkada yang bakal ditangani Mahkamah Agung sesuai yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Mahkamah Agung berpandangan sengketa pilkada sebaiknya tidak ditangani Mahkamah Agung, tetapi tetap menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Demikian hal, Mahkamah Agung satu sisi mengakui belum siapnya untuk menyidangkan perkara sengketa pilkada baik dari segi infrastruktur maupun Sumber Daya Manusia (SDM) karena belum menyiapkan Hakim ad hoc yang akan menangani sengketa.

BAB IV

ANALISIS POLITIK HUKUM PEMBATAAN PERMOHONAN PERKARA SENGKETA SELISIH PEROLEHAN SUARA HASIL PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI MAHKMAH KONSTITUSI

Hadirnya perbedaan pandangan publik yang melibatkan perdebatan pro dan kontra mengenai Pasal 158 UU Pilkada tentang penentuan syarat selisih perolehan suara dengan prosentase tertentu dalam mengajukan sengketa hasil Pilkada di Mahkamah Konstitusi. Perbedaan publik pada kelompok pertama mengatakan bahwa Mahkamah Konstitusi sebagai peradilan dalam menegakkan keadilan substantif tidak boleh terkekang dengan Pasal 158 UU Pilkada, disisi lain pula kelompok oposisi mengatakan Pasal 158 merupakan Undang-Undang yang masih berlaku dan mengikat bagi seluruh rakyat Indonesia.¹⁰⁰

Pembatasan dalam melibatkan Perselisihan Hasil Pilkada pada umumnya atas kebijakan yang terbuka bagi pembentuk undang-undang, sebagaimana tafsiran Mahkamah Kontitusi melalui 97/PUU-XI/2013 terhadap kewenangan penyelesaian PH-Pilkada bagian dari rezim hukum pemerintah daerah yang terhadap dampaknya terhadap pelaksanaan sengketa hasil pilkada tidak lagi menjadi kewenangan Mahkmah Konstitusi. Tetapi, selama peradilan pilkada belum terbentuk, dalam ketentuan perubahan UU Pilkada disebutkan, Mahkamah Kongsitusi adalah institusi yang diberi mandat sementara hingga peradilan khusus pilkada terbentuk sebelum tahun 2027. Demikian hal bahasan pada bagian ini

¹⁰⁰ Bayu Dwi Anggono, Pembatasan Pengajuan Perkara Sengketa Hasil..., hlm. 83.

mengulas pembatasan permohonan sengketa PH-Pilkada di Mahkamah Konstitusi dalam rangka upaya perwujudan demokrasi yang beretika.

A. Politik Hukum Pembatasan Permohonan Sengketa Selisih Hasil Pilkada Di Mahkamah Konstitusi

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) pada dasarnya dikenal sebagai sistem memilih seseorang dalam suatu kontestasi yang *fairness*, demikian hal ini sebagai prinsip yang lazim dalam sebuah proses pemilu. Pemilu berintegritas sebagai tolok ukur pemilu yang dilaksanakan atas prinsip demokrasi dengan indikator hak pilih universal serta kesetaraan politik seperti yang dicerminkan dalam standar dan perjanjian internasional, profesional, tidak memihak dan transparan dalam persiapan dan pengelolaannya dalam suatu siklus pemilu. Pada dasarnya dalam merealisasikan pemilu yang demokratis yakni kesamaan aspek asas penyelenggaraannya tidak jauh berbeda dengan Pemilu. Menurut Huntington kategori demokrasi pemilihan ketika para pembuat keputusan yang secara kolektif mayoritas dalam sistem itu dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur, berkala, dan dalam sistem yang membuat mereka bersaing untuk memperoleh suara dan hampir semua penduduk dewasa berhak memberikan suaranya.¹⁰¹

Indonesia dalam menerapkan poros demokrasi melalui pemilihan umum dan/atau pemilihan kepala daerah eksistensinya memiliki satu tujuan kerangka

¹⁰¹ Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokrasi Ketiga*, (Jakarta: Grafiti, 2011), hlm. 5-6.

demokratisasi yang dimanifestasikan melalui satu landasan konstitusionalitas penyelenggaraan hingga kualitas pemilu dan/atau pilkada secara eksplisit termuat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 sebagai penegasan kedaulatan rakyat dalam pelaksanaan UUD. Selain penerapan prinsip kedautaan rakyat sebagai prinsip dalam suatu sistem politik, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam mengadili konstitusionalitas penyelenggaraan pilkada khususnya mengadili perselisihan hasil pemilihan sebagaimana upaya perwujudan secara oprasional penerapan asas pemilihan yang terkandung dalam formulasi dasar negara, konstitusi, hingga dituangkan kembali dalam penjabaran dari UUD Negara RI 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia manifestasi langkah nyata mendamping pemilihan yang *fiarness* hingga berkualitas nilai-moral yang tertuang dalam asas pemilihan yang berintegritas, hal ini tak lepas dari apakah pembatasan yang diterapkan pemangku kebijakan selaku pembuat undang-undang yang diterapkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam mencapai maksud kaidah, asas, dan aturan dibalik pembatasan dari segi proses perkara sengketa hasil pemilihan daerah dalam membangun etos demokrasi.¹⁰²

Sejak dimulainya pilkada serentak pada akhir tahun 2015, perbedaan tajam mengenai pemberlakuan Pasal 158 UU Pilkada pada awalnya diterima oleh beberapa kalangan pihak calon, namun diujung pasca keputusan KPU-D mulai beberapa kalangan menyalahi adanya keberlakuan Pasal 158 UU Pilkada. keberadaan UU Pilkada dikatakan berlaku, sejak keberlakuannya secara menyeluruh dan khususnya diatur melalui Pasal 5 ayat (3) sebagai salah satu

¹⁰² Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, hlm. 749-750.

tahapan yang sejak semula diawal sudah diketahui bahkan diterima oleh para calon peserta Pilkada.¹⁰³

Bunyi dari keberlakuan Pasal 5 ayat (3) meliputi beberapa tahapan yang kemudian diketahui dan diterima para calon, yakni: a) Pengumuman pendaftaran pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati, serta Pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota; b) Pendaftaran pasangan calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, pasangan Calon Bupati dan 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 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; h) Penghitungan suara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara; g) Penetapan calon terpilih; j) Penyelesaian pelanggaran dan sengketa hasil Pemilihan; dan h) Pengusulan pengesahan pengangkatan calon terpilih.¹⁰⁴

Mengutip pandangan yang dikemukakan oleh Bayu dwi Anggono, bahwa terdapat beberapa tinjauan mengenai pengesampingan Pasal 158 dari beberapa aspek dengan uraian aspeknya meliputi: *Pertama*, Aspek kontrol kekuasaan kehakiman.

¹⁰³ Purnomo s. Pringgodigdo, *Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah dalam satu Naskah*, Surabaya: (Agustus 2016), hlm.4.

¹⁰⁴ *Ibid.*, 4.

Tidak hanya pada ketidakpatuhan para calon yang kalah selisih perolehan suara di Mahkamah Konstitusi, pada perkembangannya beberapa yang menanggapi hingga menguji ketentuan Pasal 158 UU Pilkada dengan dalih tertulis melalui alasan permohonannya mengungkapkan bahwa keterkaitan kewenangan Mahkamah Konstitusi terhadap penyelesaian sengketa pilkada, yang kemudian keberlanjutan pembatasan dalam ketentuan Pasal 158 merupakan ketentuan yang berlaku sebagaimana kekuasaan kehakiman atas kontrol-kontrol batas kemerdekaannya dalam menerapkan suatu ketentuan undang-undang Sudikno Mertokusumo yang batasan dari kekuasaan kehakiman secara mikro terdapat pada batasan Pancasila, UUD 1945, Undang-undang, ketertiban umum, kesusilaan, dan perilaku atau kepentingan para pihak. Disisi lain, secara makro pembatasan kekuasaan kehakiman dibatasi oleh sistem pemerintahannya, politikekonomi, dan sebagainya.¹⁰⁵ Artinya, bahwa secara konstitusional Pasal 158 hingga sampai saat ini masih berlaku dan dikatakan tidaklah mungkin jika Mahkamah Konstitusi mengesampingkan ketentuan tersebut yang akan mengakibatkan ketidakpastian hukum. sehingga hukum yang telah ada dan disepakati keberlakuannya tidaklah tanpa sebab tujuan baik dalam artian kepastian hukum juga keberlakuannya dalam implikasinya dalam meoprasionalkan yang sesuai keberlakuannya dalam berbudaya hukum.

Kedua, terkait pada aspek hukum acara yang oleh pandangan Bayu Dwi Anggono yang mengacu pada pelaksanaan kekuasaan kehakiman terhadap situasi dalam mengadili sengketa hasil selisih suara pemilihan kepala daerah dengan

¹⁰⁵ Bayu Dwi Anggono, Pembatasan Sengketa Perkara..., hlm. 91.

keberlakuan dasar wajib terkait pada hukum materiil dan hukum formil (hukum acara). Demikian hal, hukum materiil termuat dalam wewenangnya untuk mengadili perselisihan sengketa selisih hasil suara pemilihan kepala daerah melalui Pasal 157 ayat (3) dan kemudian secara hukum formil tercantum baik dari keseluruhan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi dan Undang-Undang Pilkada serta Peraturan Mahkamah Konstitusi sebagai pelaksanaan wewenang Mahkamah Konstitusi terhadap sengketa Pilkada terhadap selisih hasil suara.¹⁰⁶

Oleh karenanya, oleh Ramlan Subakti terhadap ukuran segi efektifitas hukum dari adanya pembatasan permohonan sengketa meliputi; a. Banyaknya sengketa yang membeludak di batas akhir pengajuan menandakan tidak dimengertinya dasar gugatan yang harus diajukan, serta; b. Banyaknya kasus pemilihan terkait pilkada yang kemudian tidak memberika indikasi pembuktian adanya pelanggaran yang relevan sesuai batasan agar melihat kualitas dan efektifitas pelayanan pencarian keadilan terhadap indikasi benar adanya kesalahan dan pelanggaran yang besar terjadi dalam proses pemilihan yang berimbas pada hasil.¹⁰⁷

Ketiga, merujuk pada aspek Kemanfaatn. Aspek ini diartikan dalam kemanfaatn adalah agar pera calon yang sudah tentu memiliki kedudukan hukum, diantaranya dalam hal sengketa bisa menyesuaikan pada kewenangan absolut suatu peradilan terkait porsi wewenang masing-masing peradilan yang menangani

¹⁰⁶ *Ibid.*, hlm. 91-92.

¹⁰⁷ Ramlan Surbakti, dkk, *Seri Buku Demokrasi Buku 16: Penangan Sengketa Pemilu*, (Jakarta: Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2012), hlm. 24-25.

unsur-unsur sengketa, baik berupa hal mala administrasi, pemalsuan dokumen maupun beberapa yang lain diantaranya sudah diimbangi beberapa oihak institusi dengan porsi kewenangan dalam menjamin setiap pencari keadilan. Kemudian tentunya antara karakter proses hukum yang berbeda antar peradilan termasuk Mahkma Konstitusi dengan kekuatan putusannya bersifat final sangat dihormati oleh kalangan para pihak yang berselisih. Kendati demikian. Bahwa pembatasan termasuk didalamnya dalam rangka mengambil sikap setiap para calon yang memiliki kedudukan hukum tentunya melalui jalur yang sudah di sediakan secara litigasi.¹⁰⁸

B. Upaya Mahkamah Konstitusi Dalam Menerapkan Pembatasan Permohonan Sengketa Pilkada

Dalam mengemban kewenangan yang oleh Mahkamah Konstitusi emban, khususnya menangani sengketa selisih hasil perolehan pemilihan kepala daerah yang kemudian para pihak dalam perselisihan hasil pemilihan kepala daerah yang diantaranya meliputi pasangan calon sebagai pemohon dan KPU (Komisi Pemilihan Umum) kabupaten/kota sebagai termohon sebagaimana dalam Pasal 2 PMK (Peraturan Mahkamah Konstitusi) No. 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, dan

¹⁰⁸ Bayu Dwi Anggono, Pembatasan Sengketa Perkara Selisih..., hlm. 93-94.

Walikota Dengan Satu Pasangan Calon.¹⁰⁹ Obyek perselisihan pilkada adalah hasil perhitungan suara yang ditetapkan oleh KPU yang mempengaruhi penentuan pasangan calon yang dapat mengikuti putaran kedua Pilkada dan terpilihnya pasangan calon sebagai pemenang Pilkada.

Putusan yang dikeluarkan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat, yang amar putusannya menyatakan:

- a) Permohonan tidak diterima apabila permohonan tidak memenuhi persyaratan formil;
- b) Permohonan dikabulkan apabila permohonan terbukti dan beralasan;
- c) Permohonan ditolak apabila permohonan tidak beralasan.

Akibat hukum dalam putusan Mahkamah Konstitusi yang dikeluarkan ini, KPU, DPRD dan Pemerintah wajib menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi, Salah satunya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 190/PHPU.D-VIII/2010 yang mengandung penilaian pelanggaran dengan kategorinya meliputi, *Pertama*, pelanggaran yang tidak berpengaruh terhadap hasil Pilkada; *Kedua*, pelanggaran yang berpengaruh terhadap hasil Pilkada; *Ketiga*, pelanggaran tentang persyaratan menjadi calon yang bersifat prinsip dan dapat diukur. Dari ketiga kategori pelanggaran ini Mahkamah Konstitusi dalam menangani sengketa pilkada hanya berdasarkan kategori pelanggaran kedua dan ketiga.¹¹⁰

¹⁰⁹ Mahkamah Konstitusi, Pedoman Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil..., hlm. 6.

¹¹⁰ Putusan MK Nomor. 190/PHPU.D-VIII/2010, Mahkamah Konstitusi.

Banyaknya sengketa pilkada yang diajukan dan di putus oleh Mahkamah Konstitusi merupakan upaya hukum dengan meletakkan demokrasi kepada koridor hukum, memposisikan hukum sebagai koridor penentu demokrasi sebagai upaya ke arah stabilitas keteraturan bagi masyarakat. Melihat dari tidak lepasnya kemunculan suatu perselisihan dari sengketa pilkada yang hampir 30-50% pilkada berakhir dengan sengketa di Mahkamah Konstitusi, mengindikasikan bahwa permasalahan bangsa terletak pada cara mengambil sikap dalam berdemokrasi.¹¹¹

Upaya dalam menangani sengketa Pilkada ini oleh Mahkamah Konstitusi menjadi catatan penting dapat dilihat melalui kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam kewenangan yang bersifat kebijakan hukum terbuka meliputi:

Pertama, Mahkamah Konstitusi melalui kewenangannya dalam penyelenggaraan proses peradilan mengeluarkan PMK (Peraturan Mahkamah Konstitusi) Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Dengan Satu Pasangan Calon.¹¹² PMK (Peraturan Mahkamah Konstitusi) diberlakukan dalam ukuran alat bantu dari keadilan bukan untuk mengalahkan keadilan. Demikian hal, perubahan PMK (Peraturan Mahkamah Konstitusi) silih bergantinya dalam menyesuaikan kebutuhan hukum di masyarakat beberapa banyak mengalami perkembangan yang di tindak lanjuti melalui perubahannya (PMK) dalam

¹¹¹ Bayu Dwi Anggono, Pembatasan Sengketa Perkara Selisih..., hlm. 97.

¹¹² Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor Tahun 2 Tahun 2017 Tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Dengan Satu Pasangan Calon.

pembangunan hukum yang sesuai dalam kebutuhan hukum di masyarakat dan umumnya proses berdemokrasi di Lokal hingga di Indonesia.

Kedua, Berkenaan dengan pelaksanaan Pilkada serentak, Demikian hal ini diatur dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, pelaksanaan demikian merupakan petunjuk dari Pasal 3 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, sebagaimana dirubah terakhir kali melalui Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 (UU Pilkada), yang menyatakan “Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia”.¹¹³

Ketiga, Upaya yang kemudian dalam kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menyelenggarakan peradilan yakni di tetapkannya pihak pemohon sebagai pihak pasangan calon kepala daerah yang merasa terdapat perselisihan sesuai presentase ambang batas selisih suara. Kemudian ditentukan pula mengenai objek dalam sengketa yakni keputusan Termohon (KPU-D) tentang penetapan perolehan suara hasil pemilihan umum yang mempengaruhi terpilihnya pemohon sebagai pasangan calon gubernur, bupati, dan walikota. Selanjutnya batas akhir waktu pengajuan permohonan yaitu 3 x 24 Jam sejak penetapan hasil oleh KPU. Kemudian dalam rentang waktu Mahkamah Konstitusi mengadili sengketa Pilkada juga dituntut terbatas dalam rangka menyesuaikan dengan pengangkatan kepala daerah yang nantinya terpilih dalam mengemban amanahnya.

¹¹³<https://nasional.kompas.com/read/2017/02/13/21060011/pilkada.serentak.pembelajaran.demokrasi> ,diakses 13 Maret 2018, 22.20 WIB.

Mahkamah Konstitusi juga membatasi dalam perihal kriteria pelanggaran sengketa hasil, melalui perhitungan koefisiensi sebagai bentuk perhitungan. Tidak lepas pula permohonan diajukan secara tertulis dan harus juga memuat identitas pemohon, serta uraian kesalahan perhitungan oleh KPUD, permintaan untuk membatalkan hasil perhitungan suara yang telah ditetapkan, dan permintaan untuk menetapkan hasil perhitungan suara yang benar, serta diajukan pula alat bukti.¹¹⁴

Menangani sengketa selisih hasil Pilkada, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan hasil musyawarah paling lama 14 hari kerja setelah permohonan diregistrasi yang amar putusannya dapat menyatakan permohonan tidak diterima, permohonan dikabulkan, permohonan ditolak, berkenaan putusan yang dikeluarkan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat, ditunjukkan pula bagi KPUD, DPRD, dan Pemerintah yang diwajibkan menindak lanjuti putusan tersebut.¹¹⁵

C. Implikasi Pembatasan Permohonan Sengketa Selisih Hasil Pemilihan

Kepala Daerah Di Mahkamah Konstitusi

Banyaknya sengketa pilkada yang diajukan dan di putus oleh Mahkamah Konstitusi merupakan upaya hukum dengan meletakkan demokrasi kepada koridor hukum, memposisikan hukum sebagai koridor penentu demokrasi sebagai upaya ke arah stabilitas keteraturan bagi masyarakat. Melihat dari tidak lepasnya kemunculan suatu perselisihan dari sengketa pilkada yang hampir 30-50% pilkada

¹¹⁴ Mahkamah Konstitusi, Pedoman Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil..., Pasal 5, hlm. 8.

¹¹⁵ Mahkamah Konstitusi, Pedoman Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil..., Pasal 12.

berakhir dengan sengketa di Mahkamah Konstitusi, mengindikasikan bahwa permasalahan bangsa terletak pada cara mengambil sikap dalam berdemokrasi.¹¹⁶

Maka mekanisme penyelesaian sengketa Pilkada yang menjadi bagian dari proses demokrasi melalui Mahkamah Konstitusi sebagai hal yang tepat, dalam meminimalisir penyelesaian diluar pengadilan, dengan kata lain, menghindari cara-cara yang tidak demokratis atau dikatakan lalim tanpa prosedur hukum. karena melalui penyelesaian hukum setidaknya Mahkamah Konstitusi menilai bahkan menunjukkan apabila permasalahan prosesnya yang tidak jujur, adil dan transparan dalam suatu sengketa pilkada.

Sejak diberlakukannya sistem pembatasan (*threshold*) kedalam suatu kebijakan undang-undang Pilkada menandakan upaya pemangku kebijakan mengharapkan bahwa dalam mekanisme peradilan yang baik dan benar sangat mempengaruhi integritas pemilu dan mampu melihat tidak pada tahapan-tahapan yang dilakukan dalam pemilu, akan tetapi penyelesaian sengketa pada lembaga adjudikasi pemilu, baik mekanisme maupun prosesnya.¹¹⁷

Terhadap implikasi pembatasan permohonan sengketa selisih hasil pemilihan kepala daerah di Mahkamah Konstitusi terhadap perwujudan demokrasi yang akan dituntun dalam kehidupan politik dapat dibagi kebeberapa bagian hal diantaranya:

¹¹⁶ Ni'matul Huda, "Penyelesaian Sengketa Pemilihan Bupati Bengkulu Selatan di Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 18 (Oktober 2011), hlm. 82.

¹¹⁷ Bayu Dwi Anggono, Pembatasan Sengketa Perkara Selisih..., hlm. 97.

Pertama, pembatasan dalam konteks kebijakan sebagai upaya penurunan konflik, hal ini dalam memenuhi Pasal 6 ayat (1) huruf C UU Penangan Konflik sosial dengan menyebutkan pencegahan konflik dapat dilakukan salah satunya melalaui peredaman potensi konflik.¹¹⁸ *Kedua*, Mencegah Mahkamah Konstitusi tidak jatuh untuk kedua kalinya dalam kasus suap perkara pilkada dalam kasus suap perkara Pilkada, demikian hal ini menyangkut nasib kedaulatan rakyat dan kehormatan masyarakat dihadapan peradilan sekaligus terhadap hukum yang diberlakukan. *Ketiga*, sebagai pasal yang mengatur ketentuan pembatasan permohonan perkara sengketa pilkada, Pasal 158 UU Pilkada merupakan upaya dari akibat saling lemparnya kewenangan antar Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, serta memangkas jumlah sengketa yang di tangani oleh Mahkamah Konstitusi. Sehingga implikasi yang terjadi yakni dalam rangkamengintrol kekuasaan kehakiman dalam mengemban kewenangan Mahkamah Konstitsi sebagai lembaga yang menjunjung indepedensi suau organ kekuasaan yang merdeka.

Keempat, mendorong perbaikan moral dan sekaligus budaya politik yang makin dewasa dalam proses penyelenggaraan serta proses ajudikasi dalam Pilkada. Demikian beberapa implikasi dan pada implikasi akhir ini sebagaimana dalam pardigma hukum yang menangani konflik-konflik proses demokrasi yang timbul dan mengoprasionalkan pertanggungjawaban hukum dalam hal Pilkada secara demokratis dan hasil pemilihan yang dinilai konstitusional berdasarkan

¹¹⁸ *Ibid.*, hlm. 98.

asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan, adil. Sehingga antara Nilai sebagai unsur ketraturan dan norma sebagai unsur aturan dikonstruksikan seimbang dalam pembangunan hukum yang menuju pada cita tujuan dari politik hukum berdasarkan Pancasila dan Bangsa Indonesia memiliki upaya budaya hukum yang berkeadilan serta beradab.

