

Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi

Hamdan Zoelva

Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta 10110
E-mail: hamdanzoelva@yahoo.com

Naskah diterima: 13/8/2013 revisi: 18/8/2013 disetujui: 5/9/2013

Abstrak

Tatkala Pemilukada dinyatakan sebagai bagian dari rezim hukum pemilu berdasarkan Pasal 236C UU No.12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, maka wewenang untuk mengadili sengketa pemilukada dialihkan menjadi domain Mahkamah Konstitusi yang sebelumnya ditangani oleh Mahkamah Agung. Dalam perkembangannya, kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam sengketa pemilukada tidak hanya dimaknai secara tekstual yaitu sekedar memutus perselisihan hasil perhitungan suara Pemilukada, tetapi juga mempertimbangkan pelanggaran-pelanggaran yang terjadi. Inilah kewajiban konstitusional Mahkamah Konstitusi yang pada dasarnya bertujuan agar pemilukada berlangsung jujur dan adil. Dalam praktik, cukup banyak masalah yang muncul dalam pelaksanaan pemilukada baik dari sisi regulasi, penyelenggaraan, dan penegakan hukumnya. Bahkan dari sisi Mahkamah Konstitusi, banyak tantangan dan kendala yang dihadapi dalam penanganan sengketa pemilukada. Namun demikian, kondisi tersebut tidak mengoyahkan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan terobosan hukum dalam rangka membenahi dan memperbaiki sistem pemilukada. Langkah Mahkamah Konstitusi justru menjadi suatu keniscayaan dan semakin memperlihatkan karakternya peradilan konstitusi untuk menegakan hukum dan keadilan sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945.

Kata kunci : Pemilukada, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi

Abstract

When local election is stated as a part of the regime of general election law based on Article 236C of Law No. 12 Year 2008 on Local Government, the authority to settle the dispute on it was transferred from the Supreme Court to Constitutional Court. In the course of its development, the authority of the Court to decide local election dispute does not lie on textual interpretation only which merely rules on the dispute concerning the result of the election but also on the violations which happened during the election process. It is the constitutional obligation of the Court which basically has the purpose to ensure that fair and just election can be held. In practice, lots of problems arose in the organization of the election either concerning regulation, organization or law enforcement. From the Court side, lots of challenges and obstacles are also faced in settling election dispute. However, that situation does not deter the Court from making legal breakthrough to mend and improve local election system. The steps taken by the Constitutional Court precisely become inevitable and show to a greater extent its character as a court for constitutional matters with the authority to enforce law and justice as stipulated by the Constitution.

Keywords: Local Election, Supreme Court, Constitutional Court

PENDAHULUAN

Pemilu merupakan sebuah sarana bagi rakyat untuk berpartisipasi dalam menentukan arah penyelenggaraan pemerintahan. Pemilu-lah yang pada akhirnya berfungsi sebagai sarana legitimasi politik bagi pemerintah yang berkuasa, karena melalui pemilu gagasan bahwa pemerintahan memerlukan persetujuan dari yang diperintah dapat diasosiasikan. Reformasi di akhir tahun 90-an yang kemudian diikuti dengan perubahan UUD 1945 berdampak pada berubahnya sistem pemilihan umum. Pasca perubahan UUD 1945, baik pemilihan anggota legislatif maupun pemilihan pelaksana kekuasaan eksekutif dilaksanakan secara langsung oleh rakyat. Berdasarkan perubahan tersebut setiap warga negara mempunyai hak untuk memilih perwakilannya di lembaga perwakilan seperti DPR, DPD serta DPRD dan memilih pasangan calon presiden dan wakil presiden.¹

Semangat berdemokrasi dalam pemilihan Presiden yang ditentukan dalam undang-undang dasar, kemudian mengilhami perkembangan demokrasi pada level daerah (Provinsi, Kabupaten, dan Kota), agar kepala daerah juga dipilih secara

¹ Pasal 22E ayat (1) dan (2) UUD 1945.

langsung oleh rakyat. Semangat tersebut kemudian dituangkan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai payung hukum penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat yang disahkan dan diundangkan pada tanggal 15 Oktober 2004.

Pelaksanaan pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat pertama sekali dilaksanakan pada tahun 2004. Sedangkan untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tingkat kabupaten/kota untuk pertama kalinya dilaksanakan pada 1 Juni 2005 di Kabupaten Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur. Kemudian disusul, Kota Cilegon, Banten, Kota Pekalongan dan Kabupaten Kebumen Jawa Tengah pada 5 Juni 2005 dan Kabupaten Indragiri Hulu, pada 11 Juni 2005. Sedangkan untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tingkat provinsi pertama kalinya dilaksanakan di Sulawesi Utara pada 20 Juni 2005.²

Perubahan sistem pemilihan umum lainnya pasca perubahan konstitusi adalah diberikannya kewenangan lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman (yudikatif) untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum, baik pemilu legislatif maupun eksekutif. Kewenangan penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD, serta presiden dan wakil presiden diberikan kepada Mahkamah Konstitusi (MK)³. Sementara pemilihan umum kepala daerah, yang semula berdasarkan UU 32 Tahun 2004 merupakan kewenangan Mahkamah Agung untuk sengketa pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dan kewenangan Pengadilan Tinggi untuk pemilihan Bupati/Walikota dialihkan menjadi kewenangan MK sejak tanggal 1 November 2008.

Sejak diberikannya kewenangan dalam menyelesaikan PHPU Kepala Daerah sampai sekarang ini, MK Melalui putusan-putusannya melakukan berbagai terobosan hukum yang menjaga agar Pemilu tetap terlaksana secara demokratis sesuai amanat konstitusi. Meskipun demikian bukan berarti bahwa dalam penanganan PHPU, MK tidak mengalami banyak tantangan. Pengalaman MK dalam memutus PHPU Kepala Daerah, menunjukkan banyak pelanggaran administratif dan pidana yang terjadi dalam pemilukada belum terselesaikan dengan baik ketika perselisihan tersebut masuk menjadi perkara MK. Padahal penyelesaian terhadap pelanggaran-pelanggaran tersebut merupakan kewenangan KPU dan Kepolisian dan bukan merupakan kewenangan MK. Di sisi lain pelanggaran-

² http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=5607&Itemid=76

³ Lihat Pasal 24C ayat (1) UUD 1945.

pelanggaran administratif dan pidana tersebut seringkali bersinggungan dengan pokok permohonan yang harus diputus oleh MK. Sehingga MK harus memberi putusan atas kewenangannya. Masalah lain dalam penyelesaian PHPU Kepala Daerah di MK adalah tenggat waktu yang dibatasi selama 14 (empat belas) hari kerja yang dalam praktiknya hanya berlaku efektif selama 7 hari kerja, karena adanya prosedur pemanggilan. Bila masalah tenggat waktu ini (*speedy trial*) dikaitkan dengan wacana penyelenggaraan Pemilukada serentak, penyelesaian perkara pemilukada di MK mengalami kesulitan.

PEMBAHASAN

Tinjauan Historis Konsepsi Pemilukada Langsung

UUD 1945 tidak mengatur apakah kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat atau dipilih oleh DPRD. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 hanya menegaskan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis. Rumusan “dipilih secara demokratis”, lahir dari perdebatan panjang di Panitia *Ad Hoc* I Badan Pekerja MPR tahun 2000 antara pendapat yang menghendaki kepala daerah dipilih oleh DPRD dan pendapat lain yang menghendaki dipilih secara langsung oleh rakyat.⁴

Paling tidak ada dua prinsip utama yang terkandung dalam rumusan “kepala daerah dipilih secara demokratis”, yaitu: pertama; kepala daerah harus “dipilih” melalui proses pemilihan dan tidak dimungkinkan untuk langsung diangkat, kedua; pemilihan dilakukan secara demokratis. Makna demokratis di sini tidak harus dipilih langsung oleh rakyat, akan tetapi dapat juga bermakna dipilih oleh DPRD yang anggota-anggotanya juga hasil pemilihan demokratis melalui pemilu. Ketika Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diajukan oleh pemerintah dan diperdebatkan di DPR, tidak ada perdebatan yang mendalam lagi tentang apakah kepala daerah itu dipilih langsung oleh rakyat atau dipilih oleh DPRD. Hal ini, paling tidak disebabkan oleh dua hal, yaitu telah disepakatinya dalam perubahan ketiga dan keempat UUD 1945 bahwa presiden dan wakil presiden Republik Indonesia dipilih secara langsung oleh rakyat, dan kedua; dari berbagai penyerapan aspirasi masyarakat di seluruh Indonesia, baik yang dilakukan oleh Tim Departemen Dalam Negeri maupun DPR, diperoleh aspirasi dominan dari masyarakat menghendaki kepala daerah itu dipilih secara langsung oleh rakyat. Hanya, yang menjadi perdebatan adalah bagaimana

⁴ <http://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/03/15/tinjauan-konstitusi-pemilihan-kepala-daerah/>

mekanisme pemilihan langsung ini dilakukan di setiap daerah apakah disamakan atau bisa berbeda-beda di masing-masing daerah disesuaikan dengan kondisi dan kekhususan masing-masing daerah. Rumusan akhir Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menunjukkan dengan jelas bahwa mekanisme pemilihan ini lebih banyak diseragamkan dan hanya mengenai cara kampanye dan lain-lain yang bersifat sangat teknis diserahkan kepada daerah melalui KPUD masing-masing.⁵

Pelaksanaan pemilu secara langsung selain tersedianya perangkat aturan yang menjadi payung hukum pelaksanaannya, mekanisme dan prosedur yang rinci serta sanksi dan penegakan hukum yang baik (aspek normatif), juga secara bersamaan perlu kesiapan dan kesadaran politik yang baik dari masyarakat pemilih (aspek kultur). Kedua aspek ini, yaitu aspek normatif dan aspek kultur menjadi sangat penting dipenuhi agar tujuan pemilu dapat mencapai sasaran yang diidealkan. Dari aspek kultur, secara universal, paling tidak ada 3 prasyarat yang harus dipenuhi untuk melakukan pemilihan langsung, yaitu: tingkat kesejahteraan, tingkat pendidikan yang baik dari pemilih dan institusi penegakan hukum yang dipercaya. Sebaik apa pun regulasi pemilu tanpa didukung ketiga prasyarat ini, tetaplah pemilu demokratis itu menghadapi masalah. Namun demikian, karena tidak mungkin menunggu setelah terpenuhinya aspek kultural, pemilihan langsung baru dapat dilaksanakan, maka regulasi, proses serta penegakan hukum pemilu harus ditata dan dilaksanakan secara baik dan konsisten.⁶

Selain itu, untuk menjamin terwujudnya Pemilu yang benar-benar sesuai dengan kaidah demokrasi, pelaksanaannya harus dilakukan dengan sistem yang baik, yaitu adanya bagian-bagian yang merupakan sistem sekunder (*subsystems*) seperti *electoral regulation*, *electoral process*, dan *electoral law enforcement*. *Electoral regulation* adalah segala ketentuan atau aturan mengenai Pemilu yang berlaku, bersifat mengikat dan menjadi pedoman bagi penyelenggara, calon, dan pemilih dalam menunaikan peran dan fungsi masing-masing. *Electoral process* adalah seluruh kegiatan yang terkait langsung dengan pelaksanaan pemilu merujuk pada ketentuan perundang-undangan baik yang bersifat legal maupun bersifat teknis. *Electoral law enforcement* merupakan penegakan hukum terhadap aturan-aturan pemilu baik politis, administratif, atau pidana. Terpenuhinya

⁵ *Ibid.*

⁶ Hamdan Zoelva, *Masalah dan Tantangan Pemilu di Indonesia*, Makalah disampaikan dalam Simposium Nasional dengan tema "Masalah dan Tantangan Menghadapi Penyelenggaraan Pemilu, Pemilu Presiden, dan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD 2014 di Indonesia", diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Jember bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Jember, 16-17 Maret 2012, hlm. 1-2.

ketiga bagian pemilu tersebut sangat menentukan sejauh mana kapasitas sistem dapat menjembatani pencapaian tujuan dan proses pemilu. Masing-masing bagian tidak dapat dipisah-pisahkan karena merupakan suatu kesatuan utuh.⁷

Kekuasaan Mengadili PPU Kepala Daerah oleh Mahkamah Konstitusi

Pada awalnya kekuasaan mengadili perselisihan hasil pemilu merupakan kewenangan Mahkamah Agung berdasarkan ketentuan Pasal 106 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan disahkan dan diundangkannya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada 28 April 2008 dan kemudian ditandatanganinya berita acara pengalihan wewenang mengadili dari Ketua Mahkamah Agung kepada Ketua Mahkamah Konstitusi pada 29 Oktober 2008, maka secara resmi Mahkamah Konstitusi kewenangannya menjadi lebih luas dalam menyelesaikan PPU, baik PPU anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD, presiden dan wakil presiden serta ditambah PPU Kepala Daerah.

Perluasan kewenangan itu menandakan dua hal. Pertama, penegasan bahwa selain menjadi pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*), Mahkamah Konstitusi juga menjalankan fungsi sebagai pengawal demokrasi (*the guardian of democracy*). Dalam mengawal demokrasi, Mahkamah Konstitusi menjadi pemutus paling akhir atas sengketa Pemilu. Peran yang demikian membuat Mahkamah Konstitusi menyadari bahwa putusan tidak hanya menyangkut para kandidat yang sedang berkompetisi tetapi menentukan nasib rakyat dan demokrasi terutama di daerah di mana Pemilu digelar. Kedua, Pemilihan kepala daerah menjadi berada dalam lingkup pemilihan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 22E UUD 1945 karena hanya sengketa pemilu-lah yang menjadi kewenangan MK. Dalam hal ini, MK harus dapat menunjukkan performa yang lebih baik dalam proses penanganannya. Artinya, agar pelaksanaan kewenangan ini dapat dijalankan secara optimal, tidak dapat tidak Mahkamah Konstitusi harus memiliki dan mempersiapkan dukungan yang memadai dalam segala aspek.⁸

Mahkamah Konstitusi, sejak tahun 2004, telah mengadili perselisihan hasil pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi serta DPRD Kabupaten/Kota se-Indonesia, serta pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Pengalaman ini kemudian

⁷ *Ibid.*, hal. 201.

⁸ Lihat, Panduan Teknis Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2011), hlm. v.

menjadi bekal yang berharga bagi Mahkamah Konstitusi dalam menangani perkara PHPU Kepala Daerah. Dalam menangani perselisihan hasil pemilu, baik pemilu legislatif (DPR, DPD, dan DPRD. Presiden dan Wakil Residen) sejak tahun 2004 dan juga pemilukada sejak tahun 2008, semua pemohon perselisihan hasil pemilu selalu memasalahkan tidak hanya penghitungan suara pemilu yang ditetapkan oleh penyelenggara pemilu, melainkan juga berbagai pelanggaran dalam dalam proses dan dalam seluruh tahapan pemilu. Akibatnya, jumlah kasus perselisihan hasil pemilu yang masuk dan ditangani Mahkamah Konstitusi sangat banyak dengan tenggang waktu yang sangat pendek (30 hari untuk pemilu legislatif dan 14 hari untuk pemilu presiden serta pemilukada).⁹

Pelanggaran hukum yang terjadi dalam proses pemilukada bukan hanya mempengaruhi terpilihnya pasangan calon, jauh dari itu pelanggaran hukum tersebut mencederai sendi-sendi demokrasi. Dari berbagai putusan MK menangani hasil pemilukada, MK memperluas objek perselisihan hasil pemilukada yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai berikut:¹⁰

1. hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh KPU/KIP provinsi atau KPU/KIP kabupaten/kota yang mempengaruhi:
 - a. penentuan pasangan calon yang dapat mengikuti putaran kedua pemilukada; atau
 - b. terpilihnya pasangan calon sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah.
2. proses pemilukada yang mempengaruhi perolehan suara pasangan calon karena terjadinya pelanggaran pemilukada yang bersifat sistematis, terstruktur, dan masif yang dilakukan sebelum, selama, dan sesudah pemungutan suara. Pelanggaran-pelanggaran pemilukada tersebut bukan hanya terjadi selama pemungutan suara, sehingga permasalahan yang terjadi harus dirunut dari peristiwa-peristiwa yang terjadi sebelum pemungutan suara.
3. pelanggaran-pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan dalam proses pemilukada yang berpengaruh terhadap perolehan suara dan hasil penghitungan suara juga dapat dipandang sebagai bagian sengketa pemilukada, termasuk syarat calon kepala daerah atau wakil kepala daerah

⁹ Abdul Mukthie Fadjar, *Memahami Original Intent Makna Pelanggaran Pemilukada Yang Bersifat Sistematis, Terstruktur, dan Masif*, Makalah Diskusi Terbatas Mahkamah Konstitusi, tanggal 29 Maret 2011, hlm. 1-2.

¹⁰ Lihat, *Panduan Teknis Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2011), hlm. 10.

Sejak kewenangan untuk menyelesaikan PHPU Kepala Daerah dilimpahkan kepada MK dari tahun 2008 sampai dengan sekarang ini, MK telah menerima permohonan sebanyak 636 dan telah memutus sebanyak 606 perkara. Putusan MK tersebut terdiri dari putusan yang dikabul sebanyak 64, ditolak sebanyak 388, tidak dapat diterima 130, ditarik kembali sebanyak 17, dan gugur sebanyak 2.¹¹ Dalam pemeriksaan atas sejumlah perkara tersebut banyak ditemukan permasalahan yang cukup serius yang bukan hanya melanggar hukum, secara substantif juga bisa mengancam kelangsungan demokrasi di Indonesia. Berikut ini akan diuraikan problematika dalam pemeriksaan PHPU Kepala Daerah:¹²

Efektifitas Regulasi Pemilu

Terjadinya pelanggaran-pelanggaran dalam pelaksanaan Pemilu antara lain disebabkan karena regulasi Pemilu yang memiliki banyak kekurangan, antara lain terlalu ringannya sanksi atas pelanggaran aturan Pemilu serta minimnya pengaturan mengenai pembatasan dan transparansi keuangan dana Pemilu. Filosofi sanksi dari undang-undang pemilu termasuk undang-undang yang menjadi payung hukum Pemilu adalah didasarkan pada anggapan bahwa pemilu adalah pesta demokrasi. Oleh karena itu, sebagai suatu pesta, diperkirakan akan banyak sekali pelanggaran, sehingga sanksi tidak diperberat. Demikian juga, mengenai pembatasan dan transparansi keuangan dana kampanye, termasuk sanksi atas pelanggaran tersebut, tidak diatur secara ketat dan dengan sanksi yang ringan karena partai-partai politik yang menyusun undang-undang ini, tidak menghendaki adanya pengaturan yang mempersulit partai-partai politik dan peserta Pemilu.

Oleh karena filosofi yang demikian, tidak dapat dihindari, dalam praktik, terjadi pelanggaran-pelanggaran yang bersifat masif bahkan sistematis dan terstruktur, karena para peserta dan kandidat mengetahui pasti bahwa sanksi atas pelanggaran yang dilakukannya, tidak berakibat fatal bagi kandidat jika pun ditemukan adanya pelanggaran. Nampak dalam berbagai pemilu tingginya pelanggaran berbanding sama dengan kemenangan suatu partai politik dalam pemilu. Dari ribuan pelanggaran selama Pemilu yang ditemukan atau dilaporkan, sangat sedikit sekali yang dibawa ke pengadilan dan dijatuhi sanksi. Kalau pun, dijatuhi sanksi, hal itu pun sangat ringan dan tidak memberikan efek

¹¹ <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPHPUD>, diakses 9 September 2013.

¹² Hamdan Zoelva, *op. cit.*, hlm. 3-12.

khawatir bagi kandidat yang menang dan melakukan pelanggaran. Akibat tidak adanya sanksi yang demikian, pelanggaran-pelanggaran tersebut terakumulasi ketika dibawa ke MK, yang memaksa MK harus mencari alasan hukum untuk membatalkan hasil Pemilukada. Dari sinilah lahir temuan putusan MK mengenai pelanggaran TSM (terstruktur, sistematis dan masif) sebagai alasan membatalkan hasil Pemilukada.

Demikian juga masalah transparansi keuangan dan dana kampanye peserta Pemilukada. Memang benar, undang-undang mengatur adanya kewajiban melaporkan dan mengumumkan sumbangan sebesar Rp 2.500.000,- tetapi tidak pernah dapat dilaksanakan dengan efektif. Pelaporan yang dilakukan hanya mengenai rekening, dana awal serta laporan akhir dana kampanye oleh peserta kepada KPU. Pelaporan ini tidak dapat diawasi secara efektif, disamping kurangnya kapasitas organisasi KPU maupun Panwas serta tertutupnya akses masyarakat mengetahui dana kampanye kandidat juga disebabkan tidak adanya sanksi tegas bagi kandidat yang tidak patuh atas aturan. Dana kampanye kandidat, dipastikan jauh lebih besar daripada pengeluaran nyata, dan diperkirakan banyak sumber dana yang tidak jelas asal usulnya. Undang-undang juga tidak memberikan batasan jumlah maksimal dana dan pengeluaran kampanye yang dibenarkan oleh setiap kandidat. Akibatnya, disamping kebutuhan dana pemilu yang sangat besar dan tidak terbatas, juga terjadi pertarungan tidak seimbang antar kandidat yang memiliki dana besar dan kandidat yang memiliki dana terbatas, dan masing-masing kandidat mencari dana sebesar-besarnya walaupun dengan cara tidak sah, seperti pemberian atau janji pemberian fasilitas perijinan dan atau proyek daerah kepada pengusaha. Akibat lainnya, terjadi pelanggaran *money politic* dengan beragam cara dalam pelaksanaan Pemilukada. Seharusnya ada sanksi tegas bagi kandidat yang melanggar aturan dana kampanye dengan mendiskualifikasi sebagai pasangan calon.

Hal lain yang tidak diatur tegas dalam regulasi adalah tidak adanya sanksi tegas bagi kandidat yang ditemukan memaksa dan memanfaatkan pejabat birokrasi dan PNS untuk membantu pemenangan kandidat. Undang-undang mengatur mengenai larangan PNS terlibat dalam pemenangan kandidat. Hal itu membuat pejabat birokrasi dan PNS di daerah, dalam posisi terjepit antara nasib dan karirnya dengan larangan undang-undang.

Selanjutnya, dalam hal pelanggaran Pemilukada, dalam undang-undang pemerintahan daerah jenis pelanggaran dikelompokkan pada pelanggaran

administratif dan pelanggaran pidana. Pelanggaran administrasi, yaitu pelanggaran terhadap undang-undang pemilu yang bukan merupakan ketentuan pidana pemilu dan pelanggaran terhadap ketentuan lain yang diatur dalam peraturan Komisi Pemilihan Umum. Kalau diperhatikan, rumusan ini begitu luas cakupannya, sehingga justru akan menyulitkan dalam penyelesaiannya. Misalnya, kecacauan mengenai Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang menyebabkan sebagian warga negara yang mempunyai hak pilih tidak dapat menggunakan hak pilihnya, seolah-olah hanya merupakan persoalan dan pelanggaran administrasi. Akan tetapi, jika dicermati, hal ini bisa saja merupakan pelanggaran tindak pidana pemilu, apabila dapat dibuktikan adanya unsur kesengajaan sebagaimana yang diatur dalam ketentuan pidana dalam undang-undang pemerintahan daerah.

Selain itu, jika ditelusuri dari sisi sanksi, sebut saja seperti pelanggaran yang dilakukan pasangan calon atau tim kampanye dalam bentuk pemasangan alat peraga atau atribut yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku, kampanye yang melibatkan anak-anak, kampanye terselubung dalam bentuk bakti sosial, maka pemberian sanksi terhadap jenis pelanggaran ini sangat lemah, yaitu hanya memberikan teguran sehingga tidak memiliki efek jera. Begitu pula, pelanggaran yang dilakukan oleh pasangan calon seperti pelanggaran terhadap jadwal kampanye, ijazah palsu, dan jenis pelanggaran lain, tidak ada sanksi tegas bagi kandidat yang dengan sengaja mempengaruhi penyelenggaraan pemilukada secara curang. Seharusnya pelanggaran administrasi yang dilakukan dengan sengaja dan bobot tertentu berimplikasi pada diskualifikasi pasangan calon. Hal itu efektif untuk meminimalisir pelanggaran yang terjadi.

Demikian halnya pula dengan pelanggaran yang dilakukan oleh KPU sebagai penyelenggara pemilu dalam bentuk seperti pemuktahiran data yang tidak akurat, pelanggaran dalam tahap verifikasi pasangan calon, ataupun keberpihakan KPU kepada salah satu pasangan calon, maka penerapan sanksi seperti sanksi administrasi, diberhentikan sementara atau diberhentikan tidak hormat dari keanggotaan KPU, tidak terlalu memberikan efek jera seperti dengan sanksi pidana. Padahal sebagai pelaksana pemilu, KPU dan jajarannya sangat berpotensi menjadi pelaku pelanggaran administrasi Pemilu.

Berkenaan dengan pelanggaran pidana, yaitu pelanggaran terhadap ketentuan pidana dalam undang-undang pemilu, maka bentuk-bentuk pelanggaran ini mencakup antara lain, *money politics*, pelanggaran dalam pemungutan suara, pemalsuan surat, kekerasan dan ancaman dalam hal menghalangi seseorang

untuk terdaftar sebagai pemilih, penggunaan fasilitas negara, dan pelibatan aparat untuk pemenangan pasangan tertentu, dan lain-lain. Dalam praktik, bentuk-bentuk pelanggaran seperti ini hanya sebagian kecil yang dapat ditindaklanjuti, karena tidak terpenuhinya alat bukti ataupun karena kadaluwasa, mengingat peraturan pemerintah yang merupakan turunan undang-undang pemerintahan daerah hanya memberikan batas waktu 7 hari kepada Panwaslu untuk menindaklanjuti laporan pelanggaran tersebut. Akibatnya laporan yang mengandung unsur tindak pidana seringkali tidak tertangani dalam tingkat penyidikan dan penuntutan karena tidak cukup bukti ataupun telah melampaui masa penyidikan dan penuntutan.

Berbagai kelemahan regulasi itu, menjadi salah satu faktor penting yang menimbulkan terjadinya berbagai pelanggaran, kecurangan dan pertarungan tidak sehat antar kandidat. Masing-masing kandidat mencari celah untuk melakukan pelanggaran untuk meminimalkan jumlah pelanggaran yang diketahui.

Pelanggaran dalam Proses PemiluKada

Sebagaimana terungkap dalam berbagai persidangan sengketa PemiluKada yang diperiksa di MK, berbagai bentuk pelanggaran yang terjadi dalam pelaksanaan PemiluKada antara lain berupa manipulasi suara, praktik politik uang (membayar pemilih/membeli suara), intimidasi fisik dan non fisik, politisasi birokrasi (mobilisasi pejabat birokrasi dan PNS), keberpihakan dan kelalaian penyelenggara, dan lain-lain. Jika mengikuti perkembangan putusan Mahkamah Konstitusi, selain pelanggaran dalam bentuk penggelembungan suara, setidaknya ada empat bentuk pelanggaran dalam proses PemiluKada yang dapat membatalkan hasil PemiluKada, yaitu sebagai berikut:¹³

Pertama, mobilisasi aparat birokrasi pemerintahan. Pelanggaran PemiluKada dalam bentuk seperti ini pada umumnya dilakukan oleh calon petahana (*incumbent*) atau calon yang didukung oleh petahana. Bentuk pelanggaran tersebut, antara lain berupa adanya perintah atasan – baik secara terbuka maupun secara tertutup – atau pemufakatan diantara aparat birokrasi, misalnya para camat atau kepala dinas, untuk memenangkan pasangan calon tertentu dan aktif melakukan sosialisasi serta mengarahkan aparat birokrasi dan para pemilih untuk memilih pasangan serta tertentu. Disamping itu, aparat birokrasi menggunakan sumberdaya dan fasilitas pemerintahan untuk membantu pemenangan calon tertentu. Dalam

¹³ Hamdan Zoelva, Peran Mahkamah Konstitusi dalam Menegakkan Negara Hukum dan Demokrasi, dalam Bagir Manan, Negara Hukum yang Berkeadilan Kumpulan Pikiran dalam Rangka Purnabakti, (Bandung: Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Unpad, 2011), hlm. 642-646.

berbagai putusan MK, alasan pelanggaran atas dasar mobilisasi aparat birokrasi hanya dapat membatalkan hasil Pemilukada, apabila pelanggaran tersebut bersifat sistematis, terstruktur, dan masif dan mempengaruhi hasil Pemilukada. Pelanggaran sistematis dalam kaitan dengan mobilisasi birokrasi terjadi apabila pelanggaran itu dilakukan dengan melalui perencanaan yang disengaja yaitu terdapat upaya dan rencana sejak awal dari aparat birokrasi untuk sama-sama memenangkan salah satu pasangan calon. Pelanggaran terstruktur dianggap terbukti apabila dilakukan aparat birokrasi secara hirarkis dengan perintah dari atasan kepada bawahan dan seterusnya sampai pada pemilih. Pelanggaran dianggap masif jika dalam pelanggaran tersebut tidak hanya terjadi pada satu tempat, tetapi menyebar di banyak tempat. Hanya berdasarkan akumulasi dari tiga bentuk pelanggaran itu ditambah dengan adanya signifikansi pengaruhnya terhadap hasil perolehan suara pasangan calon, yang dapat membatalkan Pemilukada. Kasus seperti ini dapat dilihat pada putusan MK mengenai Pemilukada: Kabupaten Pandeglang, Kota Tangerang, Kota Manado, Kota Surabaya, Kabupaten Gresik, Kabupaten Cianjur dan lain-lain.

Kedua, keberpihakan dan kelalaian penyelenggara Pemilukada terkait syarat calon kepala daerah. Dalam beberapa perkara di MK, ditemukan adanya keberpihakan dan kelalaian penyelenggara Pemilukada terkait syarat calon kepala daerah, yang umumnya terjadi dalam dua bentuk, yaitu, meluluskan calon yang seharusnya menurut undang-undang tidak memenuhi syarat dan/atau mendiskualifikasi calon kepala daerah yang menurut undang-undang seharusnya memenuhi syarat. Dalam kasus Pemilukada Kota Tebing Tinggi Sumatera Utara misalnya, MK membatalkan hasil Pemilukada dan mendiskualifikasi seorang pasangan calon walikota yang telah memperoleh suara terbanyak pertama dalam Pemilukada. Seharusnya pasangan calon tersebut berhak masuk pemungutan suara putaran kedua. Dalam perkara tersebut, terungkap bahwa calon tersebut pernah dipidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dengan pidana penjara (hukuman percobaan) yang ancaman pidananya lima tahun atau lebih (dalam hal ini melakukan tindak pidana korupsi). Walaupun Komisi Pemilihan Umum Kota Tebing Tinggi telah diberitahukan tentang putusan tersebut, namun tetap meloloskan calon yang bersangkutan. Dalam hal ini, MK berpendapat bahwa ada kesengajaan atau paling tidak ketidakhati-hatian dari penyelenggara untuk meloloskan calon yang tidak memenuhi syarat. Begitu pula dalam kasus Pemilukada Kabupaten Bengkulu Selatan, MK mendiskualifikasi dan

membatalkan hasil Pemilukada dengan perintah untuk mengadakan Pemilukada ulang karena terbukti seorang calon bupati dari pasangan yang memperoleh suara terbanyak dalam putaran pertama dan seharusnya berhak masuk putaran kedua tidak memenuhi syarat menurut undang-undang untuk menjadi calon, tetapi diloloskan oleh penyelenggara. Dalam persidangan ditemukan fakta bahwa calon yang bersangkutan dengan sengaja menyembunyikan fakta pernah dijatuhi pidana dengan pidana penjara lebih dari lima tahun dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, bahkan sudah selesai menjalani pidana penjara. Dalam perkara tersebut, MK berpendapat bahwa calon yang bersangkutan mengikuti Pemilukada dengan tidak jujur karena menyembunyikan keadaannya yang sebenarnya ia ketahui pasti. Sementara, berdasar prinsip hukum dan keadilan yang dianut secara universal menyatakan bahwa tidak seorang pun boleh diuntungkan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukannya sendiri dan tidak seorang pun boleh dirugikan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukan orang lain (*nullus/nemo commodum capere potes de injuria sua propria*). Berikutnya, dalam perkara Pemilukada Kota Jayapura dan Pemilukada Kabupaten Yapen Propinsi Papua, ditemukan fakta bahwa penyelenggara dengan sengaja tidak meloloskan pasangan calon yang memenuhi syarat untuk menjadi peserta walaupun terdapat putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang membatalkan keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura karena tidak mengikutsertakan pasangan tersebut dalam Pemilukada. Pelanggaran demikian, menurut MK telah menghalang-halangi hak pasangan calon peserta Pemilukada untuk maju sebagai pasangan calon peserta Pemilukada Kota Jayapura yang sekaligus merupakan pelanggaran serius terhadap hak konstitusional (*rights to be candidate*) yang dijamin konstitusi. Dalam putusan ini, bakal pasangan calon diberi kedudukan hukum untuk mengajukan keberatan atas hasil Pemilukada.

Ketiga, pelanggaran politik uang (*money politics*). Setidak-tidaknya ada dua Pemilukada yang dibatalkan oleh MK berdasarkan alasan adanya pelanggaran *money politic* yang dilakukan secara terstruktur, sistematis, dan masif, yaitu, Pemilukada Kabupaten Mandailing Natal Propinsi Sumatera Utara dan Pemilukada Kabupaten Kotawaringin Barat Propinsi Kalimantan Tengah. Dalam Pemilukada Kabupaten Mandailing Natal, MK menemukan adanya pelanggaran *money politic* yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif yang mempengaruhi hasil perolehan suara yang dilakukan oleh salah satu pasangan calon. Pelanggaran yang dilakukan adalah dengan cara membentuk tim pemenangan pasangan calon secara tidak

wajar, yaitu merekrut lebih dari separuh jumlah pemilih dan membayar setiap orang anggota tim sejumlah Rp 250.000,- sesuai kupon yang menempel dalam sertifikat sampai dengan tim di tingkat desa dan rukun warga. Pelanggaran tersebut pada dasarnya telah bersifat sistematis, karena direncanakan dengan matang, yaitu telah memperhitungkan jumlah pemilih, sehingga sekian banyak jumlah anggota tim pemenang akan dibayar jika memenangkan Pemilukada. Terstruktur karena pembentukan tim dilakukan secara berjenjang dipuncaknya pada pasangan calon peserta Pemilukada serta bersifat masif karena terjadi di seluruh wilayah daerah pemilihan yang ada di kecamatan se-kabupaten Mandailing Natal. Modus operandi yang hampir sama dengan Mandailing Natal terjadi dalam Pemilukada Kotawaringin Barat. Perbedaannya, dalam Pemilukada Kotawaringin Barat diikuti dengan cara-cara intimidasi oleh tim sukses untuk mempengaruhi pemilih dan melumpuhkan kewenangan Panitia Pengawas Pemilukada sehingga tidak bisa menjalankan tugas fungsinya dengan baik. Disamping itu, hanya ada dua pasangan calon peserta Pemilukada Kotawaringin Barat. Oleh karena sifat pelanggaran yang sangat berat yaitu mengakibatkan ketakutan dan ketidakbebasan para pemilih untuk memilih dengan bebas yang membahayakan demokrasi, serta hanya ada dua pasangan calon, maka, MK membatalkan hasil perolehan suara pasangan calon yang terbukti melakukan pelanggaran dan menetapkan pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak kedua sebagai calon terpilih. Untuk pertama kalinya MK memutuskan menetapkan pasangan terpilih akibat pelanggaran dalam proses Pemilukada.

Keempat, gabungan pelanggaran mobilisasi birokrasi, *money politic*, dan keberpihakan penyelenggara. Paling tidak perkara Pemilukada Gubernur Provinsi Jawa Timur, Pemilukada Kabupaten Kabupaten Cianjur Propinsi Jawa Barat, dan Pemilukada Kota Manado Propinsi Sulawesi Utara adalah ilustrasi nyata terjadinya jenis pelanggaran ini. Dalam perkara Pemilukada Jawa Timur misalnya, ditemukan sejumlah fakta dan pelanggaran-pelanggaran yang terjadi di beberapa Kabupaten, yaitu di Kabupaten Bangkalan dan Sampang. Misalkan, tidak netralnya aparat desa, terlihat dari anggota KPPS melakukan sendiri pencoblosan surat suara, adanya surat pernyataan dukungan dan kemenangan salah satu pasangan calon dari 23 kepala desa, pemberian bantuan dari calon gubernur kepada pemerintah desa mulai dari Rp 50.000.000,- sampai dengan Rp 150.000.000,- berdasarkan jumlah pemilih yang memilih salah satu calon. Berbagai pelanggaran tersebut dikualifikasi oleh MK sebagai pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif yang mempunyai

akibat langsung terhadap Pemilu dan dengan sendirinya mempengaruhi hasil akhir perolehan suara bagi masing-masing pasangan calon. Dalam hal ini, MK tidak dapat membiarkan aturan-aturan keadilan prosedur (*procedural justice*) memasing dan mengesampingkan keadilan substantif (*substantive justice*). Hal yang menarik dalam putusan ini, meskipun MK menyatakan ada pelanggaran dan penyimpangan yang berpengaruh terhadap perolehan suara dan rekapitulasi perhitungan bagi masing-masing pasangan calon, tetapi nyatanya fakta tersebut tidak diuraikan dalam posita dan petitum, pemohon hanya secara umum meminta untuk menyatakan hasil perhitungan suara yang dilakukan Komisi Pemilihan Umum Propinsi Jawa Timur dalam Pemilu putaran kedua batal dan memohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

Di samping, pelanggaran-pelanggaran tersebut di atas, terdapat juga kasus penggelembungan suara dan manipulasi suara dalam penghitungan ditingkat kecamatan (PPK) yang mengubah komposisi perolehan suara secara keseluruhan (perkara Pemilu Kabupaten Morotai provinsi Maluku Utara) serta pelanggaran teknis pencoblosan dan penghitungan yang merugikan kandidat tertentu. Oleh karena sangat merugikan kandidat yang lain dan menghormati hak pilih dari pemilih, Mahkamah membatalkan hasil Pemilu yang demikian.

Dalam hal pelanggaran-pelanggaran yang telah diuraikan tersebut diatas, perlu digarisbawahi bahwa disamping adanya pelanggaran-pelanggaran yang bersifat sistematis, terstruktur dan masif, juga terdapat kesalahan penghitungan suara dan teknis pemilu. Bentuk pelanggaran yang demikian merupakan pelanggaran terhadap konstitusi khususnya Pasal 22E ayat (1) ayat (4) UUD 1945 yang mengharuskan Pemilu dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Penegakan Hukum Pemilu

Mengenai kepatuhan terhadap aturan dan penegakan hukum, terdapat sejumlah persyaratan yang menjadi dasar bagi pembangunan sistem penegakan hukum pemilu yang baik. Persyaratan itu adalah: i) adanya mekanisme dan penyelesaian hukum yang efektif, ii) adanya aturan mengenai sanksi yang jelas atas pelanggaran pemilu, iii) adanya ketentuan terperinci dan memadai untuk melindungi hak pilih, iv) adanya hak bagi pemilih, kandidat, partai politik untuk mengadu kepada lembaga penyelenggara pemilu atau lembaga pengadilan, v) adanya kewenangan untuk mencegah hilangnya hak pilih yang diputuskan oleh

lembaga penyelenggara pemilu atau lembaga pengadilan, vi) adanya hak untuk banding, adanya keputusan yang sesegera mungkin, vii) adanya aturan main mengenai waktu yang dibutuhkan untuk memutuskan gugatan, viii) adanya kejelasan mengenai implikasi bagi pelanggaran aturan pemilu terhadap hasil pemilu, dan ix) adanya proses, prosedur, dan penuntutan yang menghargai hak asasi manusia.¹⁴

Dalam konteks penegakkan hukum Pemilu tentu tidak hanya berbicara mengenai hukum dan norma yang mendasari penegakkan hukum tersebut tetapi juga hal-hal yang melatarbelakangi efektifitas aparat penegak hukum Pemilu itu sendiri. Penegak hukum Pemilu yang dimaksud meliputi: 1. Komisi Pemilihan Umum Daerah selaku penyelenggara Pemilu yang mempunyai wewenang memberikan sanksi terhadap para pelaku pelanggaran administrasi pemilu, 2. Panitia Pengawas Pemilu selaku pengawas yang diberi wewenang untuk memastikan ada-tidaknya pelanggaran pemilu dan menyelesaikan sengketa non-hasil Pemilu, 3. jajaran kepolisian, 4. kejaksaan, dan 5. lembaga peradilan yang masing-masing berwenang menyidik, mendakwa, dan menjatuhkan vonis terhadap pelaku pelanggaran Pemilu, serta 6. MK selaku lembaga yang diberi amanat oleh Konstitusi untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilu.

Jika dilihat dari penegakkan hukum Pemilu dari sisi Mahkamah Konstitusi, terdapat fenomena yang menarik, yaitu tingginya tingkat pengajuan permohonan perselisihan sengketa Pemilu. Misalnya saja, dari sekitar 244 pemilu yang dilaksanakan selama tahun 2010, ada 230 hasil pemilu yang diperkarakan di MK. Hal ini berarti, hanya 14 hasil Pemilu yang tidak dipersoalkan di Mahkamah Konstitusi, paling tidak oleh kandidat yang dikalahkan.¹⁵ Tingginya jumlah sengketa Pemilu yang dibawa ke MK mengindikasikan bahwa tingkat kepercayaan dan legitimasi terhadap hasil pelaksanaan Pemilu masih rendah. Artinya, para peserta Pemilu masih tidak puas dengan penyelenggaraan Pemilu baik dalam prosesnya maupun dalam hasil akhirnya. Namun, di sisi lain, bisa jadi hal itu menunjukkan ketidakpahaman dasar gugatan yang diajukan para peserta Pemilu dan bahkan, banyak pelanggaran dan perselisihan dalam tahapan pemilu yang semestinya diajukan ke penegak hukum lain justru diajukan ke MK. Dalam beberapa permohonan perselisihan hasil Pemilu, para peserta

¹⁴ Topo Santoso dkk, *Penegakkan Hukum Pemilu: Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*, (Jakarta: Perludem, 2006), hal. 101-102.

¹⁵ Rekapitulasi Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Daerah Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=website.Persidangan.RekapitulasiPHPUD>.

justru memasukkan pelanggaran-pelanggaran administrasi, tindak pidana pemilu dan sengketa dalam tahapan pemilu sebagai dasar gugatan. Padahal, ketiga hal tersebut bukan kewenangan MK. Untuk tindak pidana pemilu (*election offences*) dapat diselesaikan melalui peradilan pidana seperti kepolisian, penuntut umum, dan pengadilan. Sedangkan, untuk pelanggaran administrasi dapat diselesaikan melalui Komisi Pemilihan Umum Daerah. Sementara, sengketa dalam proses atau tahapan pemilu diselesaikan melalui Badan Pengawas Pemilu atau Panitia Pengawas Pemilu.¹⁶ Namun demikian, karena sifat pelanggaran yang sudah terstruktur, sistematis, dan masif, maka untuk menegakkan nilai-nilai demokrasi, MK memandang perlu mengabulkan permohonan demikian dan membatalkan hasil Pemilu.

Selama ini, ada perspsi yang salah terkait dengan kewenangan MK dalam penyelesaian sengketa hasil Pemilu. Mahkamah dianggap telah mengadili hal-hal yang berada di luar kewenangannya seperti mengadili pidana Pemilu dan pelanggaran administrasi Pemilu. Memang, dalam proses peradilan di Mahkamah, sering muncul kesaksian palsu, dokumen palsu, dan tanda-tangan palsu, namun hal itu tidak menjadi dasar putusan Mahkamah Konstitusi. Data, informasi, dan dokumen tertulis yang terkait dengan tindak pidana yang terungkap dalam persidangan perselisihan Pemilu pada dasarnya akan diserahkan kepada Polisi. Ditemukannya banyak pelanggaran-pelanggaran dalam Pemilu yang bersifat luar biasa, disertai sistem pengawasan dan penegakkan hukum yang tidak efektif, maka MK melakukan terobosan-terobosan hukum guna memulihkan nilai-nilai demokrasi yang cacat akibat adanya pelanggaran itu. Putusan-putusan itu dapat berupa pemungutan suara ulang, verifikasi administrasi dan faktual dari pasangan calon, mendiskualifikasi pasangan calon terpilih sekaligus menetapkan pemenang, mendiskualifikasi pasangan calon yang tidak memenuhi syarat, memerintahkan pemungutan suara bagi pemilih yang berhak memilih, hingga memberi kedudukan hukum kepada bakal pasangan calon yang telah resmi mendaftarkan diri, namun tidak ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah.

Peran MK dalam mengatasi masalah-masalah yang timbul dalam pelaksanaan Pemilu pada tahap tertentu mendapat tanggapan yang positif. Melalui putusan-putusannya, MK telah merespon permasalahan-permasalahan Pemilu melampaui rigiditas hukum acara dengan cara penafsiran ekstensif. Dalam hal

¹⁶ "MK Bukan Keranjang Sampah Penegakan Hukum Pemilu" <http://www.tribunnews.com/2011/03/19/mk-bukan-keranjang-sampah-penegakan-hukum-Pemilu>.

ini, sebagai pengawal demokrasi, Mahkamah Konstitusi berkewajiban untuk tetap memastikan bahwa pelaksanaan Pemilu tidak melanggar prinsip konstitusi, yaitu pemilu yang 'luber' dan 'jurdil'. Namun bukan berarti, langkah hukum MK tersebut tidak mendapat respon yang negatif, karena dinilai telah mengesampingkan undang-undang, bahkan memperluas kewenangannya sendiri.

Memperhatikan proses Pemilu yang telah berlangsung, untuk beberapa tahun ke depan, masalah penegakan hukum, diperkirakan masih mendapatkan banyak hambatan. Hal itu disebabkan, karena tingkat kesadaran hukum dan kultur politik yang belum mendukung dengan baik. Namun, pilihan untuk menempuh proses pengadilan seperti di Mahkamah Konstitusi, dan menghindari jalan kekerasan atas sejumlah sengketa Pemilu serta kepatuhan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi, walaupun terdapat perlawanan untuk beberapa kasus Pemilu, menunjukkan adanya kesadaran hukum yang baik di kalangan pelaku politik. Penyelesaian secara hukum atas sengketa Pemilu diharapkan menjadi preseden baik bagi penegakan hukum di Indonesia mengingat sengketa Pemilu merupakan sengketa yang sensitif dan menyangkut keterlibatan publik yang luas, sehingga berdampak pada kehidupan demokrasi secara keseluruhan. Keberhasilan dalam menangani sengketa serupa di masa datang akan menentukan proses konsolidasi demokrasi di Indonesia, sehingga semua elemen menyakini *rule of law* sebagai prinsip demokrasi yang menjadi satu-satunya aturan yang ditaati dan tidak terduga untuk menempuh jalan kekerasan yang bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi.

Selanjutnya, guna memperkuat penegakan hukum di berbagai tahapan Pemilu agar lebih efektif secara administrasi maupun pidana, peran Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan persoalan hasil Pemilu perlu dukungan lembaga lain seperti Panitia Pengawas Pemilu yang efektif. Hal ini dimaksudkan agar penanganan persoalan hukum Pemilu tidak semuanya dibawa dan berujung di Mahkamah Konstitusi. Memang, di beberapa undang-undang mekanisme penyelesaian pelanggaran pemilu telah diatur, baik administrasi maupun pidana.¹⁷ Bahkan ada juga aturan yang telah menentukan bahwa kasus pelanggaran pidana pemilu harus sudah selesai paling lama 5 (lima) hari sebelum

¹⁷ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Lembaran Negara Nomor 51 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4836 jo. Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Lembaran Negara Nomor 176 Tambahan Lembaran Negara Nomor 492 jo. Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Komisi Pemilihan Umum menetapkan hasil pemilu.¹⁸ Akan tetapi, dari pengalaman MK menangani Pemilu menunjukkan bahwa pelanggaran administrasi maupun pidana tidak tertangani di institusi yang berwenang menanganinya. Dengan adanya pembatasan waktu penyelesaian juga berakibat banyaknya perkara pemilu yang harus dinyatakan kedaluwarsa. Selama ini sebagian besar Panitia Pengawas Pemilu lumpuh, tidak dapat melaksanakan tugasnya dengan maksimal karena lemahnya posisi lembaga tersebut baik dalam hal anggaran maupun kapasitas organisasinya. Bahkan keputusan penyelesaian sengketa proses atau tahapan Pemilu yang dihasilkannya sering diabaikan, karena tidak sekuat putusan lembaga yudikatif. Jika merujuk filosofi undang-undang penyelenggara pemilu, seharusnya penyelesaian atas pelanggaran-pelanggaran dalam Pemilu selesai dalam proses, dan tidak ditumpuk pada akhir. Akan tetapi kenyataannya, sangat kecil sekali pelanggaran itu diselesaikan dalam proses karena berbagai kelemahan diatas, sehingga tertumpuk diakhir yaitu di Mahkamah Konstitusi.

KESIMPULAN

Berbagai problem pemilu sebagaimana diuraikan di atas, menunjukkan masih banyaknya agenda demokrasi yang harus kita selesaikan, baik dari sisi regulasi, kelembagaan, maupun penegakan hukum. Pemilu, sejatinya adalah proses yang sangat beradab dalam memilih pemimpin dan pengatur negara. Namun, karena pemilu adalah suatu mekanisme untuk memilih siapa yang akan berkuasa, maka sulit dihindari terjadinya benturan kepentingan bahkan menimbulkan kekerasan yang dapat merusak tujuan mulia dari pilihan demokrasi. Dalam posisi yang demikian, moralitas, etik dan hukum menjadi sangat penting untuk dikedepankan. Bila moralitas dan etik telah menjadi rujukan dan pegangan bersama, maka hukum menjadi tidak penting, karena semua memiliki kesadaran yang sama untuk saling menghormati. Sebaliknya jika, etik dan moralitas terabaikan, hukum harus mengambil peran penting dan harus ditegakkan dengan tegas. Pada saat sekarang ini, kita berada pada titik dimana moralitas dan etik dan proses demokrasi masih jauh dari harapan. Dalam kondisi demikian, hukum terutama institusi penegak hukum menjadi tumpuan harapan untuk menyelamatkan demokrasi.

¹⁸ Lihat Pasal 257 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah *jo.* Pasal 200 Undang-undang Nomor 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Arief Budiman, *Teori Negara. Kekuasaan dan Ideologi*, PT Gramedia, Jakarta, 1986.
- Aurel Croisant, et.al. *Politik Pemilu di Asia Tenggara dan Asia Tenggara*, Pensil 324 dan FES, Jakarta, 2003.
- Bagir Manan, *Negara Hukum yang Berkeadilan Kumpulan Pikiran dalam Rangka Purnabakti*, Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 2011.
- Carold C. Gould *Rethinking Democracy: Freedom and Social Cooperation in Politics, Economy and Society*, Cambridge University Press, 1988.
- Geoff Mulgan, *Politics in an Antipolitical Age*, Cambridge: Polity Press, 1994.
- Joko Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlemerter dan Demokrasi Pancasila*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994.
- Sarundajang, *Babak Baru Sistem Pemerintahan Daerah*, Kata Hasta Pustaka, Jakarta, 2005.
- Samuel Huntington, *The Third Wave of Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University Oklahoma Press, 1991.
- Topo Santoso dkk, *Penegakkan Hukum Pemilu: Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*, Perludem, Jakarta, 2006.
- Panduan Teknis Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2011.
- Pusat Penelitian Politik LIPI, *Democracy Pilkada Year Book 2007*, LIPI Press, Jakarta, 2007.

Makalah

Abdul Mukthie Fadjar, *Memahami Original Intent Makna Pelanggaran Pemilukada Yang Bersifat Sistematis, Terstruktur, dan Masif*, Makalah Diskusi Terbatas Mahkamah Konstitusi, tanggal 29 Maret 2011.

Hamdan Zoelva, *Masalah dan Tantangan Pemilukada di Indonesia*, Makalah disampaikan dalam Simposium Nasional dengan tema “Masalah dan Tantangan Menghadapi Penyelenggaraan Pemilukada, Pemilu Presiden, dan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD 2014 di Indonesia”, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Jember bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Jember, 16-17 Maret 2012.

Ikhsan Darmawan, *Menata Aturan Pemilukada*, Makalah disampaikan dalam Simposium Nasional dengan tema “Evaluasi Satu Dasawarsa Pelaksanaan Otonomi Daerah” diselenggarakan oleh Pusat Penelitian Otonomi Daerah Fakultas Universitas Brawijaya, Malang, 1-2 Desember 2010.

Kacung Marijan, *Resiko Politik, Biaya Ekonomi dan Akuntabilitas dan demokrasi Lokal*, makalah disampaikan pada In-house Discussion Komunikasi Dialog Partai Politik, Jakarta, 16 November 2007.

Website

“MK Bukan Keranjang Sampah Penegakan Hukum Pemilukada,” <http://www.tribunnews.com/2011/03/19/mk-bukan-keranjang-sampah-penegakan-hukum-Pemilukada>

“Rekapitulasi Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Daerah Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia”, <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=website.Persidangan.RekapitulasiPHPUD>

http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=5607&Itemid=76

<http://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/03/15/tinjauan-konstitusi-pemilihan-kepala-daerah/>

http://isjd.pdii.lipi.go.id/admin/jurnal/7210105117_1829-8001.pdf

Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan Mahkamah Konstitusi

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Lembaran Negara Nomor 51 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4836.

Republik Indonesia. Undang-undang Nomor 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Lembaran Negara Nomor 176 Tambahan Lembara Negara Nomor 492.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu, Lembaran Negara Nomor 101 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5246.

Republik Indonesia. Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Nomor 125 Tambahan Lembaran Negara 4437.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2005 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala daerah

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 tanggal 21 Maret 2005.