

PERAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PENYELESAIAN SENGKETA PEMILU 2009

Oleh: Fitra Arsil*

Abstract

The Constitutional Court has played a major and decisive role in the last election in 2009. Major role has even begun long before the general election phase began to be implemented and the end of the election stage is also determined by the role of the Constitutional Court. Role of the Constitutional Court is not limited to law enforcement types contained in the Act governing the elections, namely the dispute over the result but much bigger than that. Interestingly, in performing its role the Court has issued decisions controversy that has never previously encountered, even the decision of the Court authority also intersecting with other judicial institutions. But on the other side is also found in guarantees of citizens rights and minimal protection can actually be done by the Constitutional Court. Election 2009 also suggests that institutions like the Constitutional Court that can act as a determinant of a very delicate political process that could drag the politicization of this institution out of the originality.

Key words: Constitutional Court, election, disputes regarding general election results, judicial review

Abstrak

Mahkamah Konstitusi telah memainkan peran besar dan menentukan dalam Pemilu 2009 yang lalu. Peran besar tersebut bahkan telah dimulai jauh sebelum tahapan pemilu mulai dilaksanakan dan akhir dari tahapan pemilu juga telah ditentukan oleh peran dari Mahkamah

* Direktur Riset Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Konstitusi. Peran MK itu tidak terbatas pada jenis penegakan hukum yang tercantum dalam Undang-Undang Pemilu, yaitu soal sengketa hasil, namun bahkan jauh lebih besar daripada itu. Menariknya, dalam melakukan perannya MK telah mengeluarkan putusan-putusan yang kontroversial yang sebelumnya belum pernah terjadi, bahkan putusan MK tersebut dianggap tumpang tindih dengan produk kewenangan lembaga peradilan lain. Namun di lain pihak, juga ditemukan adanya perlindungan hak warga negara dan perlindungan yang terbatas sesungguhnya dapat diberikan oleh MK. Pemilu 2009 juga memberikan gambaran bahwa lembaga hukum seperti MK, yang dapat bertindak sebagai penentu suatu proses politik, sangat rawan untuk dipolitisasi sehingga dapat menyeret lembaga ini keluar dari orisinalitasnya.

Kata kunci: Mahkamah Konstitusi, Pemilu, sengketa hasil pemilu, pengujian undang-undang

I. Pendahuluan

Pemilu 2009 berlangsung ditandai dengan munculnya berbagai persoalan yang rumit, bahkan di antara persoalan yang tampil, merupakan persoalan yang sama sekali baru sehingga mengakibatkan penyelesaiannya menimbulkan berbagai kontroversi. Di antara kontroversi yang mengemuka, bukan lagi hanya beredar di wilayah politik melainkan sudah melebar ke wilayah lain, terutama di bidang penegakan hukum.

Penegakan hukum ternyata disadari oleh para politisi telah menjadi bagian penting bagi pencapaian kepentingan politik. Putusan-putusan lembaga peradilan terbukti ampuh atau sangat berpengaruh untuk pencapaian politik. Penentuan hasil dari proses pemilu ternyata tidak hanya berhenti di penghitungan suara melainkan justru berakhir di lembaga peradilan. Bahkan, berbagai mekanisme pemilu bukan lagi

hak eksklusif para legislator untuk mengaturnya, lembaga peradilan dapat berperan penting untuk dapat mengubah dan menentukan mekanisme tersebut.

Mahkamah Konstitusi (MK), dapat dikatakan merupakan lembaga yang punya peran sangat besar dalam hal-hal tersebut di atas. Peran MK dalam Pemilu 2009, bahkan telah dimulai jauh sebelum pelaksanaan tahapan pemilu dilakukan dan penentuan akhir tahapan pemilu pun ditandai dengan peranan MK yang sangat menentukan. Peranan yang dilakukan MK tersebut, lebih dari sekedar menjalankan kewenangannya seperti yang diatur dalam undang-undang yang mengatur tentang Pemilu tetapi lebih dari itu.

Mahkamah Konstitusi menunjukkan bahwa kreativitas lembaga peradilan melakukan *judicial activism*¹ telah menghasilkan berbagai terobosan yang tak terduga sebelumnya. Persoalannya tentu memastikan bahwa segala terobosan tersebut tetap berada pada jalurnya dan berorientasi memberikan solusi pada persoalan bangsa. Perlu selalu terdapat sikap kritis demi menjaga orisinalitas penegakan hukum yang terjaga dari dominasi politik. Jangan sampai politik menjadi faktor dominan penentu persoalan bangsa ini sehingga semua bidang, terutama hukum, hanya bekerja untuk kepentingan politik semata.

II. Fakta Peranan Mahkamah Konstitusi dalam Penyelesaian Sengketa Pemilu 2009

Menurut undang-undang yang mengatur tentang penyelenggaraan Pemilu 2009, penegakan hukum terkait dengan pemilihan umum terbagi dalam tiga jenis yang masing-masing memiliki mekanisme, akibat penegakannya dan

¹ *judicial activism* dikenal sebagai istilah yang digunakan untuk menjelaskan tindakan hakim yang aktif dan kreatif mencari kebenaran dengan memberikan penafsiran luas terhadap materi undang-undang termasuk mengenai kewenangannya yang merefleksikan kondisi sosial yang berkembang di masyarakat. Aliran ini berkembang di negara-negara yang menganut sistem hukum Anglo-Saxon atau Common law meskipun terdapat juga pada hakim-hakim di negara-negara Eropa Kontinental.

lembaga penyelesaiannya.² Ketiga hal tersebut yaitu:

- (1) pelanggaran administrasi yang diselesaikan oleh KPU
- (2) pelanggaran pidana yang diselesaikan oleh peradilan umum, dan
- (3) perselisihan hasil pemilu yang penyelesaiannya diputus oleh Mahkamah Konstitusi.³

Semua jenis pelanggaran di atas terjadi dalam kuantitas cukup banyak dalam pemilu lalu, namun karena dua jenis pelanggaran terdahulu tidak memiliki akibat secara langsung terhadap hasil pemilu maka perhatian peserta pemilu maupun masyarakat banyak tertuju pada jenis yang ketiga yaitu perselisihan hasil pemilu yang penyelesaiannya diputus oleh Mahkamah Konstitusi.

Namun demikian, dalam penegakan hukum yang terjadi dalam Pemilu 2009 juga muncul jenis-jenis penegakan hukum yang terkait dengan mekanisme dan hasil pemilu selain yang diatur dalam undang-undang tentang penyelenggaraan pemilu. Jenis penegakan hukum ini justru sangat berpengaruh terhadap hasil pemilu dan telah memicu terjadinya penegakan hukum terkait pemilu yang semakin “kreatif” dan belum pernah terjadi sebelumnya. Lembaga-lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman terlibat berbagai kontroversi muncul dalam setiap putusan-putusan yang dikeluarkan.

a. Pengujian Undang-Undang Paling Populer

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Mahkamah Konstitusi memang merupakan lembaga pemutus sengketa perselisihan hasil pemilu. Kewenangan ini dianggap sebagai puncak perselisihan

² Lihat Pasal 247 sampai Pasal 259 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pasal 190 sampai Pasal 201 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

³ Pembagian jenis penegakkan hukum dalam pemilu 2009 sedikit berbeda dengan yang diatur sebelumnya dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang menjadi landasan Pemilu 2004. Dalam undang-undang tersebut terdapat satu jenis lagi, yaitu sengketa antar peserta pemilu yang diselesaikan oleh panitia pengawas.

hasil dalam setiap pemilu maupun pemilihan kepala daerah.⁴ Putusan mengenai hal tersebut bersifat final dan tidak ada upaya hukum yang dapat dilakukan.⁵ Oleh karena itu, para peserta pemilu seakan berlomba memasukkan permohonan ke MK dan menaruh harapan terakhir perjuangannya dalam pemilu di Mahkamah Konstitusi.

Namun dalam Pemilu 2009 ternyata, selain putusan mengenai Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU), para pihak yang terkait menggunakan jalan lain untuk memuluskan langkahnya dalam pemilu yaitu melalui permohonan pengujian undang-undang (PUU) yang juga merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi.⁶

Tercatat undang-undang yang terkait dengan Pemilu 2009 (Undang-Undang Pemilu Legislatif dan Undang-Undang Pemilihan Presiden) merupakan undang-undang yang paling banyak menjadi sasaran pengujian dalam waktu yang singkat di Mahkamah Konstitusi. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang mengatur tentang pemilu legislatif, dalam kurun waktu satu tahun saja, paling tidak telah terjadi 11 (sebelas) kali sasaran pengujian di Mahkamah Konstitusi dan putusan MK pada umumnya mengabulkan permohonan dari para pemohon yang notabene pada umumnya adalah para calon peserta atau peserta pemilu. Sedangkan, Undang-Undang

⁴ Melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang merupakan Perubahan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan penyelesaian perselisihan pilkada yang sebelumnya berada di Mahkamah Agung dipindahkan ke Mahkamah Konstitusi.

⁵ Ketika ditangani MA sering terjadi putusan perselisihan hasil pilkada diajukan Peninjauan Kembali (PK) ke Mahkamah Agung, seperti kasus Depok, Sulawesi Selatan dan lain-lain. Hal tersebut tidak mungkin dilakukan di Mahkamah Konstitusi karena MK tidak memiliki kewenangan memutus Peninjauan Kembali (PK).

⁶ Menurut Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Mahkamah Konstitusi memiliki 4 (empat) kewenangan dan 1 (satu) kewajiban yaitu: berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk (1) menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, (2) memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, (3) memutus pem-bubaran partai politik, dan (4) memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Sedangkan kewajibannya adalah memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar .

Nomor 42 Tahun 2008 yang mengatur mengenai Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam waktu kurang dari setahun telah mengalami paling tidak 5 (lima) kali pengujian di Mahkamah Konstitusi.⁷

Selain kedua undang-undang tersebut, juga terdapat banyak pengujian terhadap beberapa undang-undang lain yang ditujukan dalam rangka memuluskan langkah para calon peserta Pemilu 2009. Misalnya pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang mengatur pelaksanaan Pemilu Legislatif 2004 ataupun terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 yang mengatur pelaksanaan Pemilihan Presiden 2004. Kedua undang-undang ini diuji dengan harapan agar akibat dari putusan MK berpengaruh terhadap proses legislasi undang-undang yang mengatur Pemilu 2009 atau putusan MK berdampak pada eksistensi kepentingan pemohon dalam Pemilu 2009, seperti pengujian terhadap ketentuan *electoral threshold (ET)* dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang berdampak pada peserta Pemilu 2009.⁸

b. Putusan-Putusan Kontroversi

Kontroversi mewarnai putusan-putusan MK yang berkaitan dengan Pemilu 2009. Kontroversi putusan MK dapat dilihat dari substansi putusannya yang dianggap melebihi kewenangannya ataupun dilihat dari segi proses pembentukan putusan dan kemungkinan eksekusi dari putusan tersebut. Paling tidak terdapat empat jenis kontroversi yang dapat dibaca dari putusan-putusan MK yang terkait dengan Pemilu 2009, yaitu:

⁷ Data ini dapat dilihat dalam website resmi Mahkamah Konstitusi. Lihat [http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=sidang.PutusanPerkara &id=1&aw=1&ak=11&kat=1](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=sidang.PutusanPerkara&id=1&aw=1&ak=11&kat=1) (diakses tanggal 11 September 2009).

⁸ Lihat Putusan MK terhadap perkara Nomor 16/PUU-V/2007 yang diajukan oleh partai-partai yang tidak lolos *electoral threshold* dalam pemilu 2004.

- (1) putusan pengujian undang-undang di tengah dan akhir tahapan Pemilu.
- (2) putusan yang tidak dapat dilaksanakan.
- (3) putusan yang memuat norma baru dalam praktek.
- (4) putusan perselisihan hasil yang memuat pengaturan.

(1) *Putusan pengujian undang-undang secara parsial di tengah tahapan Pemilu.*

Fenomena pengujian yang marak terhadap undang-undang yang mengatur pemilu yang diajukan oleh para calon peserta atau peserta pemilu tentu dapat dibaca sebagai upaya memuluskan langkah mendapatkan hasil maksimal dalam pemilu. Jika pengujian tersebut dilakukan sebelum tahapan pemilu dimulai, meskipun sarat kepentingan politik, dapat dinilai wajar. Menariknya, beberapa pengujian yang dilakukan dan putusan terhadap pengujian pengaturan tentang pemilu ini terjadi di tengah proses berlangsungnya tahapan pemilu, atau bahkan ketika sebagian besar pelaksanaan tahapan pemilu telah selesai dilakukan. Tentu dianggap tidak adil bagi para peserta pemilu jika peraturan pemilu berubah di tengah pemilu berlangsung atau bahkan setelah pemilu selesai, terjadi perubahan peraturan yang mengakibatkan berubahnya pemenang pemilu.

Putusan MK yang menetapkan suara terbanyak sebagai dasar perhitungan caleg terpilih dalam suatu partai politik dibacakan pada tanggal 23 Desember 2008 sedangkan kampanye pemilu legislatif telah dimulai sejak tanggal 8 Juli 2008. Banyak analisis tentang persoalan yang ditimbulkan dari putusan tersebut, tetapi mungkin yang terpenting terkait persoalan hukum adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang diuji ketika itu dirancang dengan paradigma penentuan calon terpilih berdasarkan nomor urut sehingga semua pengaturan, mulai dari pencalonan, penerapan sistem keterwakilan perempuan, model pemberian suara hingga penyelesaian perselisihan hasil semuanya dibentuk

kompatibel dengan sistem nomor urut. Mengubah hanya bagian penetapan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak membuat sistem-sistem lain tidak dapat bekerja dengan baik.

Sebagai contoh, sistem *zipper* dalam penentuan keterwakilan perempuan dalam daftar calon legislatif menjadi kehilangan relevansinya karena prinsip harus terdapat satu calon legislatif perempuan diantara 3 urutan daftar calon legislatif menjadi tidak bermakna disebabkan penentuan calon legislatif terpilih tidak lagi memperhitungkan nomor urut.

Persoalan perselisihan hasil yang diadili di MK juga menuai masalah. Ketentuan dalam Pasal 22E ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pasal 74 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi *juncto* Pasal 3 ayat (1) huruf b Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 16 Tahun 2009 menegaskan bahwa para pihak yang mempunyai kepentingan langsung dalam perselisihan hasil pemilu (PHPU) adalah partai politik peserta Pemilu, bukan calon anggota legislatif secara orang-perorangan. Lebih lanjut ditentukan pula bahwa permohonan PHPU haruslah mempengaruhi perolehan kursi partai politik peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan, sehingga tidak berpindahya kursi dari partai politik satu ke partai politik lain dalam konteks sengketa antar caleg dianggap bukan menjadi objek sengketa Pemilu. Padahal dengan sistem suara terbanyak, sengketa antar caleg menjadi tak terhindarkan di setiap partai politik.

Akibatnya MK membuat lagi kontroversi baru terkait hal ini dengan turut memeriksa, mengadili, dan memutuskan permohonan dari beberapa partai politik yang menyertakan kasus sengketa antar caleg setelah sebelumnya menyatakan menolak mengadili kasus jenis ini.⁹ MK akhirnya mengadili

⁹ Lihat pernyataan Mahfud MD sebelum dimulainya peradilan perselisihan hasil pemilu (PHPU) di Harian Republika 8 Februari 2009, "*MK Tolak Tangani Sengketa Caleg*". Dapat diakses di http://www.republika.co.id/berita/30245/MK_Tolak_Tangani_Sengketa_Caleg (diakses 12 September 2009).

sengketa jenis ini¹⁰ dengan memberikan 2 (dua) pertimbangan kumulatif yaitu: *Pertama*, syarat *subjectum litis* yaitu permohonan tersebut harus tetap diajukan oleh Dewan Pimpinan Pusat (DPP) Partai Politik atau nama yang sejenisnya, bukan oleh masing-masing caleg yang bersangkutan secara otonom; *Kedua*, syarat *objectum litis* yaitu objek yang dipermasalahkan haruslah tetap Keputusan KPU tentang perolehan suara hasil Pemilu yang berkaitan dengan perolehan suara setiap caleg dalam satu parpol.¹¹

(2) *Putusan yang tidak dapat dilaksanakan.*

Terdapat pula putusan MK yang nyatanya tidak bisa dilakukan, yaitu putusan yang membatalkan ketentuan peralihan dalam Pasal 316 huruf d Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang memperbolehkan partai-partai yang terkena *electoral treshold* dalam pemilu 2004 tetapi memiliki kursi di DPR RI untuk ikut dalam pemilu 2009 tanpa verifikasi.¹² Ketentuan tersebut memang bersifat manipulatif dan diskriminatif, oleh karenanya MK menyatakan: "... Pasal 316 huruf d Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 justru menunjukkan perlakuan yang tidak sama dan tidak adil terhadap sesama parpol peserta Pemilu 2004 yang tidak memenuhi *electoral threshold*".

Persoalannya, Putusan MK ini baru keluar satu hari setelah penetapan partai-partai peserta pemilu 2009 oleh KPU sehingga putusan tersebut tidak dapat dilakukan karena proses verifikasi dan penetapan sudah selesai dilakukan sementara putusan MK berlaku prospektif.¹³ Pasal 47 Undang-

¹⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi mengabulkan setidaknya 14 (empat belas) permohonan sengketa antarcaleg yang diajukan oleh Dewan Pimpinan Pusat partai-partai politik.

¹¹ Argumentasi MK dikutip dari tulisan Pan Mohammad Faiz, "Sengketa Antar Caleg" <http://jurnalhukum.blogspot.com/2009/06/sengketa-antarcaleg.html> (diakses 12 September 2009).

¹² Pasal itu mengatur, "Partai politik peserta Pemilu 2004 yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 315 dapat mengikuti Pemilu 2009 dengan ketentuan: ... d. memiliki kursi di DPR RI hasil Pemilu 2004".

¹³ Putusan MK terhadap perkara Nomor 12/PUU-VI/2008 dibacakan 10 Juli 2008. Permohonannya diterima oleh kepaniteraan MK tanggal 30 April 2008.

Undang MK mengatur putusan memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum. Tentu timbul pertanyaan tentang apa yang terjadi sehingga terdapat perbedaan satu hari tersebut sehingga putusan tidak dapat dilakukan, padahal secara substantif putusan tersebut merupakan perlindungan terhadap perilaku diskriminatif dan sebagai perlawanan terhadap tindakan manipulatif partai-partai penyusun ketentuan ini di DPR yang merugikan partai-partai lain yang sebenarnya memiliki nasib sama (terkena ET Pemilu 2004) namun tidak memiliki wakil di DPR.

(3) *Putusan yang memuat norma baru dalam praktek*

Dalam putusan pengujian yang lain kontroversi juga terjadi karena melalui putusannya, MK ternyata melahirkan norma baru yang sebelumnya tidak diatur dalam undang-undang. Hal ini dianggap melebihi kewenangan karena fungsi MK semestinya hanya sebagai *negative legislation*, sedangkan melahirkan norma dalam suatu undang-undang adalah fungsi lembaga legislatif. Putusan-putusan yang dianggap melahirkan norma baru adalah putusan MK yang menambahkan syarat domisili sebagai syarat calon anggota DPD dan putusan MK yang memperbolehkan KTP sebagai kartu pemilih dalam pemilihan presiden.

MK sebenarnya secara formal tidak mengakui melakukan penambahan norma dalam peraturan tersebut melainkan hanya memberi penafsiran terhadap ketentuan yang ada namun nyatanya substansi dari ketentuan tersebut memang bertambah dan dalam pelaksanaan ketentuan tersebut terdapat penambahan ketentuan yang sebelumnya tidak pernah diatur. Seorang calon anggota DPD yang dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tidak disebutkan harus berdomisili di daerah pemilihan yang bersangkutan, akibat putusan MK calon-calon yang tidak berdomisili di daerah pemilihannya dianggap tidak memenuhi syarat, artinya terdapat penambahan syarat calon anggota DPD melalui putusan MK.

Dalam putusannya, MK menyebutkan ketentuan-ketentuan dimaksud sebagai “konstitusional bersyarat” (*conditionally constitutional*) artinya bahwa suatu ketentuan undang-undang tersebut tidak bertentangan dengan konstitusi sepanjang dalam pelaksanaannya (baik oleh eksekutif, legislatif maupun yudikatif) ditafsirkan sesuai dengan persyaratan konstitusional yang ditentukan oleh MK.¹⁴ Jenis putusan seperti ini, sebenarnya dapat dinilai wajar karena memang MK dianggap sebagai penafsir tertinggi ketentuan dalam konstitusi, namun potensi terjadinya keputusan di luar kewenangan juga tinggi karena syarat yang diajukan bisa jadi merupakan benar-benar norma baru yang memang merupakan hak legislatif untuk melahirkannya. Dalam putusan ini perbedaan pendapat di antara hakim juga sangat ketat, empat dari sembilan hakim memberikan pendapat berbeda atau *dissenting opinion* terhadap putusan MK tersebut.¹⁵ I Dewa Gede Palguna, salah satu hakim yang memberikan pendapat berbeda menyatakan “Mahkamah telah mengingkari hakikat dirinya sebagai *negative legislator*. Sehingga dengan demikian Mahkamah telah bermetamorfosis menjadi *positive legislator*. Hal itu juga akan menghilangkan hakikat Mahkamah sebagai *a true court* dan berubah menjadi lembaga politik,”¹⁶

Dalam praktek penetapan syarat domisili ini juga menjadi kehilangan makna karena syarat domisili diberlakukan tanpa lamanya waktu domisili dan hanya dibuktikan dengan keberadaan KTP.

¹⁴ Istilah *conditionally constitutional* pertama kali diperkenalkan MK dalam putusan terhadap perkara No. 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005 mengenai pengujian Undang-Undang Sumberdaya Air (UU No. 7 Tahun 2004).

¹⁵ Keempat Hakim Konstitusi tersebut adalah I Dewa Gede Palguna, HAS Natabaya, Mahfud MD, serta Harjono.

¹⁶ Lihat putusan MK terhadap perkara nomor 10/PUU-VI/2008 yang dibacakan pada tanggal 1 Juli 2008.

(4) *Putusan perselisihan hasil yang memuat pengaturan.*

Hal lain yang menarik dalam putusan MK adalah ketika MK melakukan penafsiran atas ketentuan dalam Peraturan KPU tentang perhitungan kursi tahap III. Sekilas memang kelihatan MK tidak berwenang melakukannya karena MK hanya berwenang menguji undang-undang bukan peraturan di bawah undang-undang, namun MK melakukan penafsiran tersebut bukan dalam kasus pengujian undang-undang (PUU) melainkan dalam kasus perselisihan hasil pemilihan umum (PHPU) yang diajukan oleh partai-partai politik yang mempersoalkan mengenai keputusan KPU¹⁷ tentang penetapan calon terpilih bukan pengujian terhadap Peraturan KPU.¹⁸ Dalam putusannya MK menyatakan penerapan undang-undang oleh KPU yang tertuang dalam Peraturan KPU “keliru dan tidak tepat menurut hukum” dan Mahkamah Konstitusi “menetapkan penerapan yang benar”.¹⁹ Nampak memang hanya mempersoalkan keputusan KPU-nya saja yang memang kewenangan MK dalam sengketa PHPU, namun secara substantif dalam prakteknya KPU ketika menjalankan putusan MK harus mengabaikan Peraturan KPU atau mengubah peraturan tersebut sementara, menguji Peraturan KPU bukanlah kewenangan MK melainkan kewenangan MA.

c. Putusan Mahkamah Agung versus Putusan Mahkamah Konstitusi

Kewenangan MA terkait pemilu jika dilihat ketentuan dalam undang-undang hanyalah kewenangan yang dilakukan oleh lembaga peradilan di bawahnya yaitu Peradilan Umum dalam menangani pelanggaran pidana pemilu. MA sendiri

¹⁷ Keputusan KPU Nomor 259/Kpts/KPU/Tahun 2009 tentang Penetapan Perolehan Kursi Partai Politik Peserta Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam Pemilu Tahun 2009 bertanggal 11 Mei 2009 dan Keputusan Nomor 286/Kpts/KPU/Tahun 2009 tentang Penetapan Calon terpilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Secara Nasional dalam Pemilihan Umum Tahun 2009 bertanggal 24 Mei 2009.

¹⁸ Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009.

¹⁹ Lihat Putusan MK terhadap perkara Nomor 74 – 80 – 94 – 59 – 67 /PHPU.C -VII/ 2009.

secara langsung tidak bersidang dalam kasus-kasus terkait pemilu. Namun nyatanya beberapa putusan MA telah menghenyakkan perhatian publik terutama partai-partai politik akibat 4 (empat) putusan yang dikeluarkan MA berpotensi mengubah perolehan kursi partai politik secara besar-besaran.

Mahkamah Agung mengeluarkan putusan pengujian terhadap ketentuan-ketentuan dalam Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009 yang memuat tata cara penetapan kursi dan caleg terpilih. Melalui putusannya MA membatalkan cara perhitungan kursi DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota yang terdapat dalam Peraturan tersebut dan menetapkan cara perhitungan yang berbeda.²⁰ Bahkan khusus mengenai kursi DPR, MA memerintahkan pembatalan keputusan KPU tentang penetapan caleg terpilih karena dihitung berdasarkan ketentuan dalam Peraturan KPU yang dibatalkan. Hal tersebut dilakukan karena memang putusan MA ini dikeluarkan setelah pemungutan suara, penetapan calon terpilih dan perselisihan hasil pemilu di MK telah selesai.

Berdasarkan kewenangannya yang terdapat pada Pasal 24A ayat (1) Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, MA memang dapat menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Peraturan KPU adalah produk di bawah undang-undang, sehingga sah untuk diuji di MA. Secara prosedural memang tidak ada yang salah, tapi substansi putusan jika dijalankan maka akan terjadi perubahan besar-besaran., Berdasarkan perhitungan Centre for Electoral Reform (Cetro), tiga partai besar Demokrat, Golkar, dan PDIP memetik untung besar. Sedangkan partai-partai menengah dan kecil PKS, PAN, PPP, Gerindra, dan Hanura-harus tertimpa musibah.

Jumlah kursi Demokrat, misalnya, melonjak menjadi 181 kursi (32,32 persen) padahal suaranya hanya 20,85 persen. Golkar akan meraup 132 kursi (23,57 persen) dengan suara

²⁰ Terdapat lima putusan MA terkait pengujian terhadap Peraturan KPU No. 15 Tahun 2009. Satu putusan berupa penolakan dan empat putusan mengabulkan permohonan pemohon. Keempat putusan yang mengabulkan permohonan pemohon tersebut dibacakan tanggal 18 Juni 2009.

yang hanya 14,45 persen. Sedangkan, bagi Partai Hanura, kursinya mengerucut hanya lima (0,89 persen) dengan suara 3,77 persen.²¹

Melihat kondisi ini KPU, pemilik peraturan dan partai-partai politik yang merugi besar-besaran mengambil langkah-langkah yang diperlukan. KPU melalui konferensi pers-nya tanggal 31 Juli menyatakan menghormati dan akan melaksanakan putusan MA serta juga sekaligus, secara bersamaan, menyatakan bahwa putusan MA tidak berlaku surut. KPU melihat terdapat peluang untuk tidak mengubah caleg terpilih meskipun tetap melaksanakan putusan MA. Berdasarkan Perma Nomor 1 Tahun 2004 yang mengatur soal uji materiil peraturan di MA ditentukan bahwa putusan MA akan berlaku secara otomatis dalam waktu 90 hari sejak dikirim ke KPU. Walaupun dibacakan tanggal 18 Juni ternyata putusan-putusan MA tersebut baru dikirim tanggal 22 Juli 2009 kepada KPU, sehingga hitungan 90 hari akan jatuh pada tanggal 20 Oktober 2009. Sementara tanggal 1 Oktober adalah hari pelantikan anggota-anggota DPR terpilih. Jadi ketika putusan-putusan MA tersebut berlaku, anggota DPR sudah dilantik dan tidak mungkin dibatalkan karena putusan MA tidak berlaku surut.

Namun demikian di sela waktu tersebut ternyata juga diajukan oleh beberapa Partai politik pengujian Undang-Undang Pileg terkait dengan ketentuan yang dibatalkan MA dalam Peraturan KPU. Hasilnya MK memberikan penafsiran tentang ketentuan tersebut yang menguatkan bahwa ketentuan dalam Peraturan KPU yang dibatalkan MA adalah penafsiran yang benar. Dalam putusannya, MK tidak membatalkan satupun ketentuan dalam UU melainkan memberikan tafsir bagaimana seharusnya perhitungan tersebut dilakukan., MK menyatakan bahwa pasal 205 ayat (4), pasal 211 ayat (3), dan pasal 212 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR,

²¹ Lihat Refly Harun, "Menegosiasikan Putusan MA" dalam Koran Tempo 4 Agustus 2009.

DPD, dan DPRD konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*). Artinya, pasal-pasal tersebut konstitusional sepanjang dimaknai sesuai putusan Mahkamah Konstitusi dan menariknya Putusan MK ini, seperti mengukuhkan ketentuan-ketentuan dalam Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009 yang sebelumnya dalam Putusan MA telah dibatalkan. Akibatnya putusan MA menjadi tidak dapat diberlakukan oleh KPU.

Peristiwa ini nampak untuk kedua kalinya terjadi irisan pelaksanaan kewenangan yang dilakukan MK terhadap kewenangan MA setelah sebelumnya MK, secara tidak langsung dan formil, menguji Peraturan KPU dalam sengketa PPHU yang sebenarnya pengujian tersebut merupakan kewenangan MA. Rivalitas antara MA dan MK mungkin memang tidak dapat dipastikan dalam kedua kasus ini, namun peristiwa ini paling tidak dapat memberitahukan bahwa, dalam praktek, di antara dua lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman seakan terdapat yang lebih *supreme* dibanding yang lainnya. Dalam kasus ini, tidak dipungkiri, terjadi pengujian putusan pengadilan oleh jenis pengadilan lain yang berbeda walaupun secara formal nampak keduanya hanya melaksanakan kewenangannya masing-masing. Nampaknya perlu regulasi yang mengatur pembatasan objek pengujian yang beririsan antara dua lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman ini agar tidak terjadi saling tumpang tindih yang pada gilirannya hanya merugikan para pencari keadilan.

d. DPT Tanpa Penyelesaian Hukum

Hak dipilih dan hak memilih merupakan hak istimewa rakyat yang tidak boleh hilang dalam sebuah negara yang demokratis. S E Finer menilai, hilangnya kesempatan partisipasi masyarakat dalam suatu negara berarti memberi peluang besar dominannya unsur-unsur non-demokratis mengambil keputusan politik di negara.²²

²² SE Finer, *The Man on Horseback: The Role of The Military in Politics* (New York: Frederick A Praeger Publisher, 1962).

Dalam perspektif hak asasi manusia dapat diketahui bahwa hak dipilih dan hak memilih merupakan hak asasi yang diperoleh manusia secara alamiah dan tentu setiap kegagalan pemenuhan hak ini dapat dinilai sebagai pelanggaran HAM. Universal Declaration of Human Rights (UDHR) 1948, International Covenant on Civil and Political Rights dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia adalah di antara dokumen hukum yang memberi jaminan bagi hak pilih (dipilih dan memilih) dan menempatkan hak ini sebagai salah satu jenis hak asasi manusia.

Dalam setiap konstitusi negaranegara demokratis hak pilih biasanya juga dijamin secara eksplisit maupun implisit sehingga hak pilih (memilih dan dipilih) dapat juga digolongkan sebagai hak konstitusional warga negara. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, jaminan jenis diatur dalam Pasal 27 ayat (1) yang menjamin hak partisipasi masyarakat dalam pemerintahan. Dalam undang-undang tentang pemilu baik dalam Undang-Undang Pileg maupun Undang-Undang Pilpres, jaminan terhadap hak pilih warga negara juga diatur. Menurut undang-undang ini, tindakan yang menyebabkan seseorang kehilangan hak pilih dianggap sebagai pelanggaran pidana.

Dengan demikian, jika dalam pemilu terjadi pelanggaran terhadap penggunaan hak pilih masyarakat yang berhak memilih, maka hal tersebut merupakan pelanggaran HAM, pelanggaran hak konstitusional warga negara, dan juga merupakan pelanggaran pidana sekaligus. Namun menariknya, Pemilu 2009 lalu dimana terjadi kehilangan puluhan juta hak memilih warga negara, hingga kini tidak ada upaya hukum yang diputuskan mengenai hal ini. Peradilan pidana sebenarnya dapat mengadili kasus ini, namun yang menjadi fokus adalah tindakan pelaku menghilangkan hak pilih sehingga hasil peradilan ini tentu tidak berpengaruh pada hasil pemilu.

Mahkamah Konstitusi sebenarnya dapat mengadili jenis pelanggaran ini, secara tidak langsung, dalam sengketa PHPU. Pemohon semestinya mengajukan kasus pidananya terlebih dahulu ke peradilan umum jika telah terdapat putusan, maka putusan tersebut bisa dijadikan salah satu bukti dalam kasus sengketa PHPU yang dapat mempengaruhi hasil pemilu.

Jika MKRI memiliki kewenangan mengadili *constitutional complaint*, persoalan ini akan juga lebih mudah ditangani MK.²³ permohonan untuk mengajukan *Constitutional complaint* (pengaduan konstitusional) dapat dilakukan oleh setiap orang (individu) jika ia menganggap salah satu hak dasar (*fundamental rights*)-nya yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar telah dilanggar oleh perbuatan (*acts*) atau kelalaian (*omission*) lembaga negara, baik lembaga legislatif, eksekutif maupun yudikatif.²⁴ Jadi, MK tidak hanya dapat mengadili kerugian konstitusional yang terjadi karena lahirnya suatu undang-undang, seperti kewenangan yang dimiliki MK saat ini. Untuk masa depan penambahan kewenangan ini perlu dipikirkan karena kenyataannya banyak sekali kerugian konstitusional yang diderita warga negara yang terjadi bukan hanya karena lahirnya suatu undang-undang. Menurut Yong Zhang bagi negara berkembang seperti Indonesia sangat diperlukan adanya mekanisme perlindungan hak-hak konstitusional yang dijamin dalam konstitusi secara lebih kuat, “*A strong executive is essential for modernizing or developing their economy. This results in citizens rights being sacrificed or not given sufficient guarantee.*”²⁵

²³ Beberapa negara memberikan kewenangan pengaduan konstitusional (constitutional complaint) pada Constitutional Court, yaitu antara lain Negara Jerman, Korea Selatan, dan Slovenia. Lihat HM Laica Marzuki, “Pengaduan konstitusional (constitutional complaint), sebuah Gagasan Cita Hukum,” dalam Refly Harun, Zainal A.M. Husein, dan Bisariyadi ed., *Menjaga Denyut Konstitusi*, cet. 1., (Jakarta: Konstitusi Press, 2004).

²⁴ Lihat Letjen TNI (Purn) Achmad Rustandi, S.H., *Mahkamah Konstitusi dalam Tanya Jawab*, (Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan MKRI, 2006), hlm. 37-38.

²⁵ Yong Zhang, “Commentary1-Comparison on the Functions of the JudicialReview System in East and Southeast Asia,” dalam Yong Zhang ed., *Comparative Studies on the JudicialReview System in East and Southeast Asia*, (The Hague/London/Boston: The Kluwer Law Int., 1997 hlm. 258.

III. Penutup

Mahkamah Konstitusi telah memainkan peranan yang sangat besar dalam sebuah peristiwa politik yang sangat menentukan di negeri ini. Besarnya peran MK ini mengisyaratkan bahwa lembaga ini harus dipastikan orisinalitasnya. Besarnya peran lembaga peradilan di bidang politik dapat menggoda para aktor politik untuk milirik lembaga ini sebagai fasilitas pencapaian tujuan politik dengan melakukan politisasi besar-besaran dalam lembaga ini. Akibatnya, substansi hukum menjadi kehilangan makna dan kembali politik menjadi panglima bagi penegakkan hukum.

Oleh karena itu, ide pembatasan dalam penggunaan kewenangan di MK bukannya harus ditolak mentah-mentah, bagaimanapun kekuasaan yang besar selalu berpotensi menimbulkan penyimpangan. Selain itu, mekanisme hubungan lembaga ini dengan lembaga negara lain juga harus tegas terutama dengan MA yang juga melaksanakan kekuasaan kehakiman.

Namun di sisi lain juga terdapat ruang-ruang kosong dari perlindungan hak-hak warga negara yang perlu diisi dengan keterlibatan Mahkamah Konstitusi. Jangan sampai lembaga ini terlampau kreatif di salah satu kewenangannya, sementara masih terdapat kewajiban perlindungan hak warga negara yang terabaikan.

DAFTAR PUSTAKA

- Finer, SE *The Man on Horseback: The Role of The Military in Politics*, (New York: Frederick A Praeger Publisher, 1962).
- Refly Harun, Zainal A.M. Husein, dan Bisariyadi *ed.*, *Menjaga Denyut Konstitusi*, cet. 1., (Jakarta: Konstitusi Press, 2004).
- Rustandi, Achmad, *Mahkamah Konstitusi dalam Tanya Jawab*, (Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan MKRI, 2006).
- Yong Zhang *ed.*, *Comparative Studies on the Judicial Rreview System in East and Southeast Asia*, (The Hague/London/ Boston: The Kluwer Law Int., 1997).
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
- Putusan MK terhadap perkara Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004.
- Putusan MK terhadap perkara Nomor 008/PUU-III/2005.
- Putusan MK terhadap perkara Nomor 16/PUU-V/2007.
- Putusan MK terhadap perkara Nomor 10/PUU-VI/2008.
- Putusan MK terhadap perkara Nomor 12/PUU-VI/2008.
- Putusan MK terhadap perkara Nomor 74 – 80 – 94 – 59 – 67 /PHPU.C-VII/2009.
- Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009.
- <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=sidang.PutusanPerkara&id=1&aw=1&ak=11&kat=1>
(diakses tanggal 11 September 2009).

Harian Republika 8 Februari 2009, “MK Tolak Tangani Sengketa Caleg”. Dapat diakses di http://www.republika.co.id/berita/30245/MK_Tolak_Tangani_Sengketa_Caleg (diakses 12 September 2009).

<http://jurnalhukum.blogspot.com/2009/06/sengketa-antarcaleg.html> (diakses 12 September 2009).