

BAB III

**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP SENGKETA HASIL
PEMILIHAN KEPADA DAERAH OLEH MAHKAMAH
KONSTITUSI**

3.1. Mekanisme Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah

Mekanisme penyelesaian sengketa hasil Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia melalui Mahkamah Konstitusi diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah. Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu. Mekanisme ini dilakukan melalui mediasi dan adjudikasi, dengan jangka waktu penyelesaian sengketa selama 12 hari. Permohonan pengajuan sengketa, paling lambat tiga hari sejak dikeluarkannya berita acara maupun SK oleh KPU

Sebelum adanya Undang-Undang Pemerintahan Daerah, mekanisme penyelesaian sengketa hasil Pilkada di Indonesia dilakukan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara. Namun, dengan adanya Undang-Undang Pemerintahan Daerah, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, terdapat perubahan dalam mekanisme penyelesaian sengketa Pilkada di Mahkamah Konstitusi dimulai dengan pendaftaran gugatan oleh pihak yang merasa dirugikan dalam waktu 3 (tiga) hari kerja sejak penetapan hasil pemilihan kepala daerah oleh Komisi Pemilihan Umum. Pendaftaran gugatan harus memenuhi persyaratan

tertentu yang diatur dalam Undang Undang Pemilu dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Setelah pendaftaran gugatan diterima, Mahkamah Konstitusi akan melakukan pemeriksaan terhadap gugatan tersebut. Pemeriksaan dilakukan dengan melibatkan para pihak yang terkait, seperti KPU dan pihak yang diadukan. Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk memeriksa dan memutus sengketa hasil Pilkada, termasuk dapat memerintahkan perbaikan administrasi pemilihan, membatalkan hasil pemilihan, atau menyatakan hasil pemilihan tidak sah.

Perbedaan utama antara mekanisme penyelesaian sengketa hasil Pilkada sebelum dan sesudah pembentukan Undang-Undang Pemerintahan Daerah terletak pada lembaga yang berwenang mengadili sengketa tersebut. Sebelumnya, PTUN merupakan lembaga yang berwenang mengadili sengketa hasil pemilihan kepala daerah. Namun, setelah adanya Undang-Undang Pemerintah Daerah, Mahkamah Konstitusi menjadi lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa hasil pemilihan kepala daerah. Perubahan ini bertujuan untuk memperkuat independensi dan keberlanjutan sistem peradilan yang khusus menangani sengketa hasil pemilihan kepala daerah.

Setelah pemeriksaan gugatan selesai, Mahkamah Konstitusi akan memberikan putusan atas sengketa hasil Pilkada. Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat (*final and binding*), sehingga harus dijalankan oleh pihak-pihak yang terlibat dalam pemilihan kepala daerah,

termasuk Komisi Pemilihan Umum dan pihak yang diadukan. Putusan Mahkamah Konstitusi tidak dapat diajukan banding atau upaya hukum lainnya, sehingga menjadi titik akhir dalam penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah.

Selama proses penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah di Mahkamah Konstitusi, proses Pilkada akan tetap berlanjut, kecuali Mahkamah Konstitusi memutuskan untuk menghentikan atau membatalkan pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Mahkamah Konstitusi juga dapat memberikan tenggat waktu kepada KPU untuk melakukan perbaikan administrasi pemilihan jika ditemukan ketidaksesuaian dalam proses pemilihan.

Perubahan mekanisme penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah dengan melibatkan Mahkamah Konstitusi memiliki beberapa keuntungan. Pertama, Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang khusus menangani sengketa konstitusional memiliki keahlian dan otoritas yang cukup untuk menilai konstitusionalitas dan keabsahan proses pemilihan. Kedua, independensi Mahkamah Konstitusi dapat menjamin keadilan dan keberlanjutan dalam penyelesaian sengketa, sehingga keputusan yang diambil dapat diterima oleh semua pihak.

Semua norma mengenai badan/lembaga peradilan diatur dalam satu bab yang sama yaitu Bab IX Kekuasaan Kehakiman yang terdiri dari, antara lain, Pasal 24 dan Pasal 24C Undang Undang Dasar 1945. Rangkaian norma hukum pada pasal-pasal tersebut mengatur bahwa

kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan, dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya serta oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Pembatasan dalam Undang Undang Dasar 1945 demikian pada akhirnya menutup kemungkinan dibentuknya suatu badan peradilan khusus pemilihan yang tidak berada di bawah lingkungan Mahkamah Agung serta tidak pula berada di bawah Mahkamah Konstitusi. Pilihan yang muncul daripada pembatasan konstitusional tersebut adalah badan peradilan khusus tersebut harus diletakkan menjadi bagian dari Mahkamah Agung atau menjadi bagian di Mahkamah Konstitusi. Namun mengingat latar belakang munculnya peralihan kewenangan mengadili perselisihan hasil pemilihan kepala daerah pada beberapa periode sebelumnya, solusi hukum meletakkan atau menempatkan badan peradilan khusus tersebut di bawah Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi bukan pilihan yang tepat dan konstitusional.

Apalagi seandainya badan peradilan khusus tersebut direncanakan untuk dibentuk terpisah kemudian diletakkan di bawah Mahkamah Konstitusi, hal demikian membutuhkan perubahan dasar hukum yang lebih berat mengingat kelembagaan Mahkamah Konstitusi dibatasi secara ketat oleh Undang Undang Dasar 1945 dan undang-undang pelaksanaannya. Pilihan atau alternatif yang lebih mungkin dilaksanakan secara normatif, dan lebih efisien, bukanlah membentuk badan peradilan khusus untuk kemudian menempatkannya di bawah Mahkamah Konstitusi, melainkan

langsung menjadikan kewenangan badan peradilan khusus pemilihan menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Hal demikian sejalan dengan amanat Pasal 24C ayat (1) Undang Undang Dasar 1945 karena pemilihan kepala daerah adalah pemilihan umum sebagaimana dimaksud Pasal 22E Undang Undang Dasar 1945. Sehingga, berdasarkan seluruh uraian pertimbangan hukum sebagaimana diuraikan pada paragraf-paragraf di atas, telah ternyata dalil Pemohon berkenaan dengan ketentuan norma Pasal 157 ayat (1), ayat (2), dan frasa “sampai dibentuknya badan peradilan khusus” dalam ayat (3) UU 10/2016 bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 22E, Pasal 24C ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 adalah beralasan menurut hukum untuk seluruhnya.

Fakta hukum demikian menunjukkan bahwa pada kenyataannya Mahkamah tetap menjalankan peran sebagai badan peradilan khusus pemilihan dalam sifatnya yang sementara. Peran demikian sekali lagi, dari perspektif hukum Indonesia, sejak beralih dari Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi pada tahun 2008 hingga saat ini belum pernah dilaksanakan oleh lembaga atau badan peradilan tertentu selain Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Suatu kewenangan hukum yang bersifat sementara secara ideal pasti disertai dengan batas waktu kesementaraan tersebut. Pada suatu norma undang-undang yang mengatur kewenangan hukum bersifat sementara, secara ideal pasti sudah dilengkapi dengan norma yang

mengatur batas waktu kesementaraan itu. Ketika Pasal 201 ayat (8) UU 10/2016 mengatur pemilihan serentak nasional akan dilaksanakan pada bulan November 2024, maka penalaran hukum mengarahkan bahwa kesementaraan kewenangan yang diamanatkan kepada Mahkamah Konstitusi harus berakhir sebelum batas waktu yang ditentukan.

Akan tetapi hingga dilangsungkannya rangkaian persidangan permohonan a quo, Mahkamah belum melihat upaya konkret dari pembentuk undang-undang untuk membentuk suatu badan peradilan khusus yang ditugasi mengadili atau menyelesaikan sengketa perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Padahal dengan dimajukannya jadwal atau agenda pemilihan kepala daerah serentak secara nasional menjadi November 2024, upaya membentuk peradilan khusus harus menjadi agenda konkret dan mendesak.

Sebelumnya, Perludem menguji secara materiil tiga pasal, yaitu Pasal 157 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU Pilkada. Menurut Pemohon, Sangat berbahaya jika pelaksanaan penyelesaian perselisihan pemilihan kepala daerah tersebut dilaksanakan oleh institusi atau perangkat yang disebut dalam UU Pilkada sebagai badan peradilan khusus, namun hingga saat ini belum ada wujudnya sama sekali. Untuk itu, Pemohon meminta agar pasal-pasal tersebut dinyatakan bertentangan dengan Undang Undang Dasar 1945.

3.2 Peran Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Menyelesaikan Sengketa Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)

Pemilihan umum (pemilu) termasuk juga pemilihan kepala daerah (pilkada/pemilihan) secara langsung oleh rakyat merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penyelenggaraan pemilu dan pilkada secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dapat terwujud apabila dilaksanakan oleh penyelenggara pemilu yang mempunyai integritas, profesionalitas, dan akuntabilitas. Pemilu merupakan salah satu elemen terpenting untuk merawat kedaulatan rakyat, karena meletakkan rakyat sebagai titik utama yang memegang kedaulatan primer. Indonesia telah menyelenggarakan lima kali pemilu legislatif dan empat kali pemilu presiden pasca reformasi, yang dimulai dari tahun 1999, tahun 2004, tahun 2009, tahun 2014, dan tahun 2019. Pemilu tahun 2019 merupakan penyelenggaraan pemilu serentak pertama yang menggabungkan pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Pemilu 2019 tersebut dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu). UU Pemilu ini menyederhanakan dan menyelaraskan beberapa pengaturan pemilu dalam satu undang-undang. Pengaturan pemilu yang disatukan tersebut adalah: UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dan UU Nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. Kini, kita telah memulai Tahapan Pemilu

2024. Pelaksanaan pemilu serentak di Tahun 2024 masih menggunakan UU Pemilu yang menjadi dasar pelaksanaan Pemilu 2019. Berdasarkan pengalaman pemilu di tahun 2019, terdapat beberapa problema yang harus diantisipasi dengan memperbaiki atau menyempurnakan regulasi untuk Pemilu 2024. Namun, kita ketahui bersama, belum ada revisi yang dilakukan untuk mengantisipasi dan mencegah kelemahan dan permasalahan yang akan timbul pada pelaksanaan Pemilu Serentak Tahun 2024. Paling kurang, terdapat dua problema utama dalam pelaksanaan Pemilu 2024 yang perlu diantisipasi. Problema pertama yaitu keserentakan Pemilu dan Pemilihan Kepala Daerah (pemilihan) pada tahun 2024. Sedangkan problema kedua adalah beratnya tugas dan beban teknis dari penyelenggara baik dari tingkat pusat sampai ketinggian ad hoc. Dua problema tersebut akan coba Penulis bahas secara singkat dalam tulisan ini, dengan mengaitkannya dengan perangkat solusi dari aspek regulasi.

Republik Indonesia merupakan negara yang menerapkan demokrasi konstitusional dimana kedaulatan berada di tangan rakyat, namun dilaksanakan sesuai supremasi hukum. Demokrasi dan supremasi hukum saling berdampingan dan tidak mendahului satu sama lain. Konsep tersebut dilandasi berlakunya Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Konsep pemilihan umum wakil rakyat secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali sebagaimana mandat Pasal 22E ayat (1)

UUD Tahun 1945. Namun dalam pelaksanaannya, pemilu yang demikian baru bisa terwujud bila pemilih memberi suaranya sesuai informasi yang memadai dan benar. Sebagaimana diketahui, pemilu serentak dan pemilihan kepala daerah (pilkada/pemilihan) selanjutnya akan dilaksanakan pada tahun 2024. Di mana dalam satu tahun, masyarakat akan menggunakan hak pilihnya dengan begitu banyak calon pejabat publik. Dalam pemilu sendiri akan terdapat pasangan calon presiden dan wakilnya; 575 anggota DPR, 2.207 anggota DPRD Provinsi; 17.610 anggota DPRD Kabupaten/Kota; dan 136 anggota DPD. Sedangkan dalam pilkada akan terdapat 33 gubernur, 415 bupati, dan 93 walikota yang dipilih. Pemilu 2024 tetap menggunakan UU Pemilu yang sama dengan penyelenggaraan Pemilu 2019, sehingga tidak menutup kemungkinan akan menghadapi tantangan, kerumitan yang sama dengan yang dihadapi dalam Pemilu 2019. Sebagaimana dikemukakan di atas bahwa model pemilu serentak yang diterapkan pada Pemilu 2019, juga akan berlaku untuk Pemilu 2024. Hanya saja, untuk Pemilu 2024, juga berdampingan dengan Pilkada/Pemilihan Serentak Tahun 2024. Adapun model pemilihan umum serentak yang diatur pada UU Pemilu dilatarbelakangi oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 14/PUU-XI/2013 tertanggal 23 Januari 2014 yang menyatakan bahwa pelaksanaan pilpres dan pemilihan anggota lembaga perwakilan yang tidak serentak tidak sejalan dengan prinsip konstitusi yang menghendaki adanya efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan hak warga negara untuk memilih secara cerdas. Selaras

dengan itu, UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, dan tiga kali perubahannya (UU Pilkada) masih tetap berlaku dalam Pemilihan Tahun 2024. Pada Pasal 201 ayat (8) UU Pilkada disebutkan bahwa “Pemungutan suara serentak nasional dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada bulan November 2024”. Artinya, akan terjadi irisan tahapan antara pemilu dan pilkada di tahun 2024 mendatang, dimana sementara berjalan tahapan pemilu, di suatu titik tahapan pemilu, akan dimulai juga tahapan pilkada. Pelaksanaan Pemilu dan Pilkada Serentak 2024 merupakan pesta demokrasi terbesar yang akan menentukan perjalanan bangsa Indonesia dalam lima tahun ke depan. Oleh karena itu, penyelenggara pemilu harus mempersiapkan secara baik dan matang. Jadwal dan tahapan Pemilu 2024 telah ditetapkan dan hari pemungutan suara jatuh pada 14 Februari 2024. Sedangkan untuk Pilkada pada 27 November 2024.

Salah satu unsur kesuksesan pemilu tak lepas dari peran penyelenggara pemilu. Dalam UU Pemilu disebutkan disebutkan bahwa penyelenggara pemilu terdiri dari Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara

Pemilu (DKPP). Ketiga lembaga tersebut merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggara dengan porsi tugas yang berbeda.

Terdapat perbedaan peranan antara penyelenggara. KPU memiliki fungsi sebagai pelaksana teknis tahapan pemilu. Bawaslu memiliki fungsi pengawasan dari semua pokok tahapan, dimana yang diawasi mulai dari peserta pemilu, masyarakat maupun penyelenggara pemilu, dalam hal ini KPU. Sementara DKPP, memiliki fungsi menjaga etika penyelenggara pemilu baik KPU atau Bawaslu. Hal tersebut dilakukan agar penyelenggara pemilu terjaga integritasnya dan dipercaya masyarakat. Kode etik sebagai salah satu cara menjaga etika kita sebagai penyelenggara pemilu. Penyelenggara pemilu diharapkan bisa melaksanakan dan menyelenggarakan Pemilu 2024 dengan baik, profesional, berintegritas dan transparan. Harus diakui penyelenggara pemilu akan menghadapi banyak kerumitan dalam Pemilu 2024. Kerumitan yang dimaksud, yaitu beban kerja akan meningkat. Pemilu 2019 lalu, merupakan pemilu serentak yang menggabungkan pemilihan DPR, DPD, Presiden, DPRD Provinsi, dan DPRD Kab/Kota. Dengan format tersebut, Pemilu Indonesia bahkan dinobatkan sebagai pemilu satu hari tersulit yang pernah dilaksanakan. Pemilu 2019 juga diklaim sebagai pemilu yang damai, tetapi memakan korban jiwa, dengan meninggal dunianya para petugas karena kelelahan. Kondisi kelelahan ini sebetulnya bukan hanya dialami petugas dan penyelenggara, tetapi juga oleh para pemilih. Ada beberapa masalah yang timbul dan yang harus dievaluasi bersama. Pertama, terkait dengan beban

tugas Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS). Mereka sudah bekerja sejak H-3 tiada henti sampai larut malam, bahkan sampai pagi. Kerja-kerja KPPS mulai dari mengedarkan surat pemberitahuan kepada pemilih, membuat Tempat Pemungutan Suara (TPS), sampai dengan penyelenggaraan pemungutan dan penghitungan suara dengan banyaknya jenis surat suara (5 jenis pemilihan). Hal ini membuat mereka kelelahan dan ada yang sampai tak mampu menyelesaikan pengisian Formulir C1 atau salah melakukan pengisian. Bahkan lebih buruk lagi, ada yang jatuh sakit dan bahkan meninggal dunia. Karenanya, KPU harus memperbaiki pelaksanaan teknis penghitungan suara di TPS, yang mana hal ini juga terkait dengan pengaturan waktu pelaksanaan tugas serta pendidikan dan pelatihan bagi petugas KPPS. Salah satu contoh adalah penerapan Sistem Informasi Rekapitulasi (Sirekap) yang dilakukan secara elektronik (e-rekap) harus lebih optimal lagi bukan hanya sebagai rekapitulasi dan keakuratan data tapi juga dapat memudahkan tugas bagi badan ad hoc KPU. Kedua, banyaknya jumlah logistik yang harus diamankan dan distribusikan dengan waktu yang berdekatan dengan pelaksanaan hari pemungutan suara sehingga membuat penyelenggara ad hoc di tingkat Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemilihan Setempat (PPS) di tingkat desa dan KPPS agak kewalahan. Belum lagi ditambah dengan tugas monitoring dan membuat langsung Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang menambah tingkat kelelahan bagi penyelenggara di tingkat bawah.

Permasalahan-permasalahan di atas dapat diantisipasi dengan adanya regulasi yang memadai agar tercipta pemilu yang rasional, manusiawi dan manajemen pemilu yang lebih baik untuk menjamin kualitas pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Selain itu juga dapat menghindarkan penyelenggara dari beban kerja yang berlebihan sehingga terhindar dari hal-hal yang berakibat buruk bagi kesehatan bahkan mengancam keselamatan jiwa. Pelaksanaan tahapan pemilu pada tahun 2024 tidak akan berjalan lancar sebagaimana yang diharapkan jika tidak dilakukan restrukturisasi (penataan ulang) dan harmonisasi regulasi. Dengan tidak berubahnya UU Pemilu dan UU Pilkada, maka harapan pengaturan regulasi terhadap teknis setiap tahapan pemilu, kini ada pada Peraturan KPU (PKPU). Baik UU Pemilu maupun UU Pilkada memberikan kewenangan kepada KPU untuk membentuk PKPU sebagai pelaksanaan undang-undang. Kewenangan tersebut menjadi peluang bagi KPU untuk mengatur sekaligus mengantisipasi persoalan-persoalan pada penyelenggaraan pemilu dan pemilihan sebelumnya. Meskipun demikian, berdasarkan prinsip hierarki norma hukum, tentu saja norma dalam PKPU tidak boleh bertentangan dengan perangkat regulasi di atasnya, dalam hal ini UU Pemilu dan UU Pilkada serta undang-undang terkait lainnya. PKPU yang akan disusun dan diundangkan haruslah memerhatikan kerangka waktu dan pembahasannya juga harus dilakukan dengan matang. Maksudnya, penetapan PKPU harus dilakukan jauh hari sebelum dimulainya tahapan, agar supaya terdapat masa waktu bagi

penyelenggara untuk memahami substansi pengaturan dalam norma-norma dalam PKPU. Internalisasi dan Bimbingan Teknis (Bimtek) harus detail agar supaya persepsi penyelenggara benar-benar paripurna untuk menghindari kesalahan dan pelanggaran dalam pelaksanaan tugas. Di samping itu, harus terdapat waktu yang cukup untuk melakukan penyuluhan dan sosialisasi PKPU kepada pemilih dan peserta pemilu serta para pemangku kepentingan. Sosialisasi dan penyuluhan yang sangat terbatas, akan menyebabkan pemahaman dari berbagai pemangku kepentingan menjadi tidak sama dan berpotensi akan banyak terjadi sengketa dalam penyelenggaraan pemilu maupun pilkada.

Peran Mahkamah Konstitusi diatur pada Pasal 24C Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tujuan dalam penelitian ini ialah untuk memahami secara jelas nilai-nilai konstitusi yang terkandung dalam kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan sengketa hasil pemilukada dan juga mekanisme penyelesaian sengketa hasil pemilukada. Metode yang digunakan ialah penelitian Hukum Normatif dengan menggunakan pendekatan Perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Kewenangan MK dalam menyelesaikan sengketa pemilukada masih dianggap tidak relevan dengan nilai-nilai konstitusi. Namun pada nyatanya MK berhasil melaksanakan kewenangannya dengan baik Sejak tahun 2011 berita tentang Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia selalu menjadi perhatian publik yang sangat luas. Berbagai kasus dan masalah sepanjang proses Pilkada yang terjadi,

memberikan kesan bahwa seolah-olah jabatan Kepala Daerah bukan saja merupakan hal yang sangat pantas diperebutkan, tetapi juga merupakan tugas atau pekerjaan yang mudah, sehingga hampir semua orang bisa melakukannya. Akibatnya banyak pihak yang memperebutkan jabatan tersebut dan seolah tidak memperdulikan atas risiko atau kewajiban yang harus diemban dalam memimpin penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang sebenarnya sangat berat ini.¹

Mengiringi Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung sesuai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemilihan Umum 2004, maka segera pula digelar beberapa Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung.²

Berdasarkan hasil penelitian tentang Kepala Daerah terlihat paling tidak seorang pemimpin Kepala Daerah harus memiliki 6 perilaku yang sinergis dengan tuntutan era reformasi saat ini yaitu:³

- a. Perilaku Kepala Daerah yang memiliki akuntabilitas *public*
- b. Perilaku Kepala Daerah yang dapat melaksanakan *goodgovernance*
- c. Pola perilaku transparan seorang Kepala Daerah
- d. Perilaku Kepala Daerah dalam membangun networking (jaringan kerja)

¹ Abdul Gafar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi daerah di Indonesia* (Jakarta:Pustaka Pelajar, 2003), h.173.

² Edi Suandi Hamid, *Memperkokoh Otonomi Daerah Kebijakan, Evaluasi dan Saran* (Yogyakarta:Ull Press, 2004), h.199.

³ Daniel Solosa, *Pilkada Langsung* (Jakarta:Media Presindo, 2005), h.14.

e. Perilaku Kepala Daerah dalam membangun Organisasi Pemerintahan Daerah sebagai pembelajaran

f. Perilaku Kepala Daerah yang berorientasi ke masa depan

Aspek yuridis ketatanegaraan gagasan pemilihan langsung Kepala Daerah yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan gagasan yang menarik bagi terwujudnya demokrasi politik di tingkat lokal. Pasal 56 sampai dengan Pasal 119 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berisi tentang prosedur dan mekanisme Pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat.⁴

Keberhasilan pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung, sebagaimana Pemilu yang lain tentu mensyaratkan terlaksananya asas pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dengan baik. Pemilihan Kepala Daerah sebagai instrumen demokrasi di tingkat lokal, tentu keberhasilannya menjadi tugas semua elemen masyarakat sipil. Hal ini sebagai manifestasi prinsip demokrasi, Pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat.

Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) selaku pelaksana Pemilihan Kepala Daerah tentu bukan aktor tunggal yang akan menentukan keberhasilan pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung. Partai Politik dan juga para kandidat Kepala Daerah selaku pemeran utama dalam Pemilihan Kepala Daerah tentu juga mempunyai kontribusi yang

⁴ Dahlan Thalib dan Ramlan Subakti, Seminar Nasional Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Secara Langsung, Universitas Ahmad Dahlan, Yogyakarta, 4 Desember 2004, h.3.

cukup besar terhadap berlangsungnya Pilkada secara aman dan demokratis.⁵

Dalam rangka mendorong berlangsungnya pemilihan kepala daerah secara damai dan demokratis, maka dirasa perlu bagi setiap Pasangan Calon serta elemen masyarakat sipil pada umumnya untuk bahu-membahu dalam mempromosikan betapa pentingnya pelaksanaan Pilkada secara damai dan demokratis. Bahkan mengingat rasa aman adalah kebutuhan dasar bagi setiap rakyat, maka sesungguhnya visi, misi, dan program setiap kandidat Kepala Daerah idealnya harus mampu merespon kebutuhan rakyat akan hal itu. Promosi terhadap pemenuhan rasa aman bagi rakyat dalam pemilihan kepala daerah sesungguhnya juga dapat diusung oleh setiap kandidat dalam kampanye pemilihan kepala daerah secara langsung.⁶

Manfaat Pemilu tidak akan tercapai apabila sistem pemilihan tidak memberikan dukungan yang memadai. Di satu sisi, sistem pemilihan yang dipilih harus dapat diterima semua pihak dengan cara menjamin keadilan, kejujuran, keterbukaan atau transparansi, dan kebebasan.⁷

Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan suatu kebutuhan untuk mengoreksi terjadinya penyimpangan penerapan otonomi daerah yang ditunjukkan para elit ditingkat lokal. Asumsi bahwa otonomi

⁵ Agus Hadiawan, *Evaluasi Pemilihan Kepala Daerah Langsung Di Propinsi Lampung*, Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Lampung, Bandar Lampung, *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan*, Vol.3, No.7, Juli-Desember 2009.

⁶ *Ibid.*

⁷ Joko Prihatmoko, *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi* (Jakarta:LP2I Press, 2003), h. 54.

daerah akan lebih meningkatkan kualitas pelayanan publik, dalam banyak kasus ternyata hanya janji kosong yang tidak terbukti kebenarannya. Yang terlihat justru maraknya perilaku elit lokal baik dari kalangan pemerintah maupun DPRD yang mempertontonkan semangat mengeruk keuntungan pribadi dengan mengabaikan pandangan dan kritik masyarakat luas. Situasi ini salah satunya disebabkan oleh pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh DPRD.⁸

Penyimpangan-penyimpangan seperti yang digambarkan di atas bukanlah sesuatu yang aneh bila merujuk pendapat Mouzelis, yang menggunakan argument dasar teori perilaku organisasi (*organization behavior*) untuk diaplikasikan pada konteks birokrasi. Mouzelis menyebutkan bahwa : "Organisasi terdiri dari sejumlah individu yang memiliki tata nilai pribadi, ekspektasi dan pola perilaku tersendiri. Adalah sebuah fenomena yang tidak dapat dihindari bila individu-individu yang tergabung di dalam organisasi tersebut juga memiliki tujuan pribadi dan berusaha memperjuangkan pencapaiannya". Dengan melihat pandangan Mouzelis tersebut, maka dibutuhkan sebuah mekanisme tertentu untuk menghindari setidaknya tidaknya mengurangi peluang terjadinya penyimpangan dari kalangan elit lokal. Dalam konteks inilah pemilihan kepala daerah Langsung menemukan momentumnya untuk dikembangkan.⁹

⁸ Lili Hasanudin, "Pemilihan langsung Kepala Daerah Menuju Terwujudnya Pemerintahan Lokal yang Demokratis di Indonesia", Makalah pada seminar nasional Pemilihan Langsung Kepala daerah sebagai Wujud Demokrasi Lokal, Adeksi 2003.

⁹ *Ibid.*

Pemilihan kepala daerah secara langsung harus dimasukkan dalam kerangka besar untuk mewujudkan pemerintahan lokal yang demokratis. Setidaknya adalagi alasan pokok mengapa pemilihan kepala daerah secara langsung harus dikaitkan dengan pemerintahan lokal yang demokratis. Pertama, pemerintahan lokal yang demokratis membuka ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik ditingkat lokal (*political equality*). Kedua, pemerintahan lokal yang demokratis mengedepankan pelayanan kepada kepentingan publik (*local accountability*). Ketiga, pemerintahan lokal yang demokratis meningkatkan akselerasi pembangunan sosial ekonomi yang berbasis pada kebutuhan masyarakat setempat (*local responsiveness*). Ketiga hal tersebut menjadi acuan pokok dalam upaya menggulirkan wacana pemilihan langsung agar arah pengembangannya memiliki sandaran yang kokoh.¹⁰

Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan 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. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat *final* untuk:

¹⁰ *Ibid.*

- a. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- c. Memutus pembubaran partai politik
- d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum

Selain memiliki beberapa kewenangan tersebut, Mahkamah Konstitusi juga memiliki satu kewajiban yaitu memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dari rumusan pasal 24 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di atas, dapat dilihat bahwa *rechtsidee* pembentukan Mahkamah Konstitusi adalah:

- a. Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan Negara
- b. Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka
- c. Ruang lingkup kekuasaan kehakiman adalah menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan
- d. Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman

Selain itu, menurut Jimly (2004), salah satu upaya untuk menjamin terlaksananya ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945 didalam berbagai produk hukum di bawahnya, baik yang dibuat oleh legislatif maupun peraturan pelaksana yang dibuat oleh eksekutif adalah dengan membentuk peradilan konstitusi seperti yang secara teoretis dikemukakan oleh Hans Kelsen. Kelsen menyatakan bahwa pelaksanaan aturan konstitusional tentang legislasi dapat secara efektif dijamin hanya jika suatu organ selain badan legislatif diberikan tugas untuk menguji apakah suatu produk hukum itu konstitusional atau tidak, dan tidak memberlakukannya jika menurut organ ini produk hukum tersebut tidak konstitusional.

Untuk itu dapat diadakan organ khusus seperti pengadilan khusus yang disebut mahkamah konstitusi (*constitutional court*), atau kontrol terhadap konstitusionalitas undang-undang (*judicial review*) diberikan kepada pengadilan biasa, khususnya mahkamah agung seperti di Amerika Serikat. Organ khusus yang mengontrol tersebut dapat menghapuskan secara keseluruhan undang-undang yang tidak konstitusional sehingga tidak dapat diaplikasikan oleh organ lain.

Sedangkan kewenangan Mahkamah Konstitusi yang lain dapat dilihat sebagai upaya penataan hubungan kelembagaan negara dan institusi-institusi demokrasi berdasarkan prinsip supremasi hukum. Sebelum terbentuknya Mahkamah Konstitusi dengan kewenangannya tersebut, hubungan kelembagaan negara dan institusi demokrasi lebih didasarkan pada hubungan yang bersifat politik. Akibatnya, sebuah lembaga dapat mendominasi atau mengkooptasi lembaga lain, atau terjadi

pertentangan antar lembaga atau institusi yang melahirkan krisis konstitusional. Hal ini menimbulkan ketiadaan kepastian hukum dan kotraproduktif terhadap pengembangan budaya demokrasi. Pengaturan kehidupan politik kenegaraan secara umum juga telah berkembang sebagai bentuk "*the constitutionalization of democratic politics*". Hal ini semata-mata untuk mewujudkan supremasi hukum, kepastian hukum, dan perkembangan demokrasi itu sendiri, berdasarkan konsep negara hukum yang demokratis (*demokratische reshtsstaat*) (Asshiddiqie, 2009). Berdasarkan kelima wewenang yang dimiliki tersebut, Mahkamah Konstitusi memiliki beberapa fungsi (Asshiddiqie, 2010):

- a. sebagai penjaga konstitusi (*the guardian of the constitution*).
- b. sebagai penafsir konstitusi yang bersifat final (*the final interpreter of the constitution*). Selain itu, sesuai dengan materi muatan UUD 1945 yang meliputi aturan dasar kehidupan bernegara berdasarkan prinsip demokrasi dan jaminan terhadap perlindungan hak asasi manusia
- c. sebagai pengawal demokrasi (*the guardian of the democracy by protecting minority rights*)
- d. sebagai pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's constitutional rights*)
- e. serta sebagai pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*)

Besarnya dan signifikannya peranan Mahkamah Konstitusi ini akan dirasakan menjadi timpang apabila tidak diimbangi dengan aspek

pengawasan terhadap Mahkamah Konstitusi itu sendiri. Pengawasan tersebut setidaknya terhadap 3 (tiga) hal, yaitu: (i) pejabat publiknya yaitu Hakim Mahkamah Konstitusi, perangkat peradilan, dan birokrasinya; (ii) akuntabilitas dan kualitas dari putusan-putusan yang dikeluarkan, sebab putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat; dan (iii) problematika penafsiran yang dilakukan Mahkamah Konstitusi terhadap makna dari pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketiga pokok masalah ini jika tidak ditemukan jawaban konkretnya maka dapat menjadi sumber masalah bagi kredibilitas Mahkamah Konstitusi itu sendiri, sebab dapat dengan mudahnya hakim di Mahkamah Konstitusi berdalih atas dasar kuatnya kewenangan tersebut dan tanpa pengawasan langsung yang sifatnya eksternal.

Hingga saat ini tidak ada lembaga negara yang dapat mengawasi Mahkamah Konstitusi secara langsung. Hal ini disebabkan oleh dua hal, yaitu (i) desain kelembagaan Mahkamah Konstitusi di Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sendiri tidak memberikan penegasan lembaga mana yang berhak dan berwenang mengawasi Mahkamah Konstitusi; dan (ii) Mahkamah Konstitusi sendiri melalui putusan-putusannya mengenai kedudukan dan wewenang Komisi Yudisial telah menghapuskan keberadaan Komisi Yudisial sebagai satu-satunya lembaga negara yang secara langsung dapat mengawasi Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi sendiri telah

menghilangkan aspek pengawasan terhadap dirinya sendiri dan mengabaikan prinsip penting dalam mengelola kekuasaan yaitu pengawasan eksternal. Melalui putusan-putusannya itu, Mahkamah Konstitusi hanya mengandalkan diri pada aspek pengawasan internal, yang mana hingga saat ini tidak ada lembaga pengawasan internal yang benar-benar kredibel mengawasi institusinya sendiri.

Problema berikutnya adalah terkait dengan akuntabilitas dan kualitas dari putusan-putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi terutama terkait dengan: a) pengawasan terhadap Mahkamah Konstitusi sendiri; b) kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam interpretasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan c) yang paling banyak ditangani oleh Mahkamah Konstitusi yaitu sengketa hasil pemilihan umum terutama pemilu kepala daerah. Tidak adanya pengawasan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi, sebab Undang-Undang Dasar 1945 sendiri telah mengatur bahwa putusan Mahkamah Konstitusi bersifat pertama dan terakhir serta bersifat final dan mengikat. Hal ini berarti, tidak ada lembaga negara lainnya yang dapat mengkasminasi putusan akhir Mahkamah Konstitusi dan membatalkannya apabila putusan tersebut dirasakan tidak adil dan benar.

Yang berikutnya adalah terkait dengan problematika penafsiran yang dilakukan Mahkamah Konstitusi terhadap makna dari pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Bukan rahasia lagi, jika ada beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yang

dirasakan janggal secara interpretasi. Hal tersebut memang tidak dilarang didalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi, bahwa Mahkamah Konstitusi dapat menggunakan model dan cara interpretasi apapun yang dianggap paling tepat untuk menguji keabsahan undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, namun yang menjadi persoalan adalah logika interpretasi yang digunakan tersebut dapat dianggap tepat atau tidak. Apakah tidak ada kepentingan tertentu didalamnya. Terutama terhadap undang-undang yang krusial yang menyangkut kepentingan pengawasan terhadap Mahkamah Konstitusi itu sendiri. Selain itu, penafsiran terhadap undang-undang yang terkait erat dengan pemilihan umum kepala daerah.

Pengawasan yang terdapat di Mahkamah Konstitusi saat ini hanyalah pengawasan internal yaitu melalui Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi. Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi adalah perangkat yang dibentuk oleh Mahkamah Konstitusi untuk memantau, memeriksa, dan merekomendasikan tindakan terhadap Hakim Konstitusi, yang diduga melanggar kode etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi. Sanksi yang dapat dijatuhkan oleh Majelis Kehormatan adalah teguran tertulis, pemberhentian sementara, dan pemberhentian tetap. Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 1 Tahun 2013 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi diatur bahwa Majelis Kehormatan

dibentuk untuk menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta kode etik dan pedoman perilaku Hakim Konstitusi.

Namun, sampai sejauh ini Majelis Kehormatan telah bersidang untuk memeriksa kasus yang terkait dengan perilaku hakim sebanyak 2 (dua) kali, dan itupun keduanya terkait erat dengan dugaan penyuapan terhadap Ketua Mahkamah Konstitusi yang tertangkap tangan oleh Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.