

JURNAL KONSTITUSI



Volume 8 Nomor 1, Februari 2011

IMPLEMENTASI PUTUSAN PEMILUKADA DAN PENGUJIAN UU PEMILU

- Implementasi Putusan No. 27/PHPU.D-VIII/2010 Mengenai Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Lamongan
Maruarar Siahaan
- Sengketa Pemilukada Kotawaringin Barat (Analisis Terhadap Putusan MK No. 45/PHPU.D-VIII/2010 dari Perspektif Hukum Negara dan Hukum Islam)
Noorwahidah
- Telaah Kritik Atas Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilukada Provinsi Jawa Timur
Widodo Ekatjahjana
- Kejujuran dalam Bingkai Hak Memilih-Dipilih (Pelajaran dari Pemilukada Bengkulu Selatan)
Abdul Ghoftar
- Implikasi Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 Terhadap Model *Affirmative Action* (Studi di DPRD Provinsi Jawa Tengah Hasil Pemilu Legislatif 2009)
Pusat Kajian Konstitusi FH-Universitas 17 Agustus 1945 Semarang
- Implikasi Putusan MK No. 102/PUU-VII/2009 Terhadap Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Studi di Kabupaten Malang & Kota Pasuruan)
Pusat Kajian Konstitusi FH-Universitas Brawijaya
- Suara Terbanyak dan Kualitas Anggota DPRD Provinsi DIY (Implementasi Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 dalam Pemilu 2009)
Pusat Kajian Konstitusi dan Pemerintahan FH-Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

JK

Vol. 8

Nomor 1

Jakarta
Februari 2011

Halaman
001-248

ISSN
1829-7706



JURNAL KONSTITUSI

Volume 8 Nomor 1, Februari 2011

TIDAK DIPERJUALBELIKAN

**Membangun Konstitusionalitas Indonesia
Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi**

Mahkamah Konstitusi adalah lembaga negara pengawal konstitusi dan penafsir konstitusi demi tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi untuk kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat. Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu wujud gagasan modern dalam upaya memperkuat usaha membangun hubungan-hubungan yang saling mengendalikan dan menyeimbangkan antar cabang-cabang kekuasaan negara.

**SEKRETARIAT JENDERAL DAN KEPANITERAAN
MAHKAMAH KONSTITUSI**

Jl. Medan Merdeka Barat No.6, Jakarta 10110

Telp. (021) 23529000: Fax. (021) 3250177

P.O. Box. 999 Jakarta 10000

www.mahkamahkonstitusi.go.id

e-mail: jurnal@mahkamahkonstitusi.go.id



JURNAL KONSTITUSI

Susunan Dewan Redaksi

(Board Editor)

Dewan Redaksi (Editors)	: Moh. Mahfud MD Achmad Sodiki Harjono Maria Farida Indrati M. Akil Mochtar Muhammad Alim M Arsyad Sanusi Ahmad Fadlil Sumadi Hamdan Zoelva
Pemimpin Umum/Penanggungjawab (Responsible Person)	: Janedjri M. Gaffar
Pemimpin Redaksi (Chief Editor)	: Muhidin
Staf Redaksi (Staff Editors)	: Jefriyanto Bisariyadi Ery Satria Pamungkas Abdul Ghoffar Syukri Asy'ari Nallom Kurniawan Irfan Nur Rachman M. Mahrus Ali Meyrinda Rahmawaty Hilipito
Sekretaris Redaksi (Secretary)	: Mastiur Afrilidiany Pasaribu
Mitra Bestari (Peer Group)	: Prof. Dr. Yuliandri. S.H., M.H. Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., MPA Dr. Muchamad Ali Safa'at, S.H., M.H.
Tata Letak dan Desain Sampul (Layout and Cover Design)	: Nur Budiman

Alamat Redaksi: Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat
Telp. 021-23529000 ps. 213, Faks. 021-3520177
e-mail: jurnal@mahkamahkonstitusi.go.id

**Opini yang dimuat dalam jurnal ini tidak
mewakili pendapat resmi MK**



JURNAL KONSTITUSI

Volume 8 Nomor 1, Februari 2011

Daftar Isi

Pengantar Redaksi	v-vi
Implementasi Putusan No. 27/PHPU.D-VIII/2010 Mengenai Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Lamongan	
Maruarar Siahaan	001-022
Sengketa Pemilukada Kotawaringin Barat (Analisis Terhadap Putusan MK No. 45/PHPU.D-VIII/2010 dari Perspektif Hukum Negara dan Hukum Islam)	
Noorwahidah	023-052
Telaah Kritik Atas Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilukada Provinsi Jawa Timur	
Widodo Ekatjahjana	053-072
Kejujuran dalam Bingkai Hak Memilih-Dipilih (Pelajaran dari Pemilukada Bengkulu Selatan)	
Abdul Ghoffar	073-092
Implikasi Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 Terhadap Model Affirmative Action (Studi di DPRD Provinsi Jawa Tengah Hasil Pemilu Legislatif 2009)	
Pusat Kajian Konstitusi FH-Universitas 17 Agustus 1945 (UNTAG) Semarang	093-144

Pengantar Redaksi

Implikasi Putusan MK No. 102/PUU-VII/2009 Terhadap Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Studi di Kabupaten Malang & Kota Pasuruan)

Pusat Kajian Konstitusi FH-Universitas Brawijaya 145-200

Suara Terbanyak dan Kualitas Anggota DPRD Provinsi DIY (Implementasi Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 dalam Pemilu 2009)

Pusat Kajian Konstitusi dan Pemerintahan FH-Universitas Muhammadiyah Yogyakarta 201-238

Biodata Penulis 239-241

Indeks 242-244

Pedoman Penulisan *Jurnal Konstitusi*..... 245-248

Pengantar Redaksi



Memasuki tahun 2011, yang juga bertepatan dengan jelang usia delapan tahun Mahkamah Konstitusi, Jurnal Konstitusi kembali hadir di hadapan pembaca sekalian. Tema utama Jurnal Konstitusi Volume 8, No.1, 2011 adalah Implementasi Putusan Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) dan UU Pemilu. Dari tema ini redaksi *break down* dalam beberapa sub tema yang berkait erat dengan implementasi putusan Pemilukada yang kontroversial-monumental. Beberapa putusan tersebut memang tidak dapat dilepaskan dari unsur pelanggaran Sistematis, Terstruktur dan Masif (STM) yang saat ini seakan tengah menjadi 'tren' dalam pelaksanaan Pemilukada. Sedangkan dalam implementasi putusan pengujian UU Pemilu, redaksi menyajikan beberapa hasil studi/riset tentang implikasi suara terbanyak, *affirmative action* serta implementasi penggunaan KTP/Paspor dalam Pemilu Legislatif dan Pilpres 2009.

Bahasan pertama terkait implementasi putusan Pemilukada adalah (PHPUKada Kabupaten Lamongan. Dalam Putusan MK No.27/PHPU.D-VIII/2010, Maruarar Siahaan mengupas ihwal pelaksanaan putusan yang bertitik tolak dari persoalan apakah surat suara yang dicoblos tembus pada bagian lain, tetapi tidak menembus kotak pasangan calon Bupati peserta pemilukada lainnya, dianggap sah. Maruarar menjelaskan bahwa putusan Hakim MK dinyatakan untuk tingkat pertama dan terakhir serta mempunyai kekuatan yang final dan mengikat, bukan karena dia

benar, melainkan sebaliknya putusan MK harus dianggap benar karena dia bersifat final termasuk dalam sengketa Pemiluakada.

Analisis selanjutnya mengenai sengketa Pemiluakada Kotawaringin Barat (Kobar) yang sampai saat ini masih terkendala dalam pelaksanaannya. Noorwahidah mengkaji problematika Pemiluakada Kobar tidak hanya dari aspek Putusan MK semata namun juga dari sudut pandang hukum Islam. Mahkamah Konstitusi (MK) membuat Putusan yang kontroversial. Putusan itu tidak hanya mendiskualifikasi pasangan Calon, tetapi juga memerintahkan kepada KPU setempat untuk menetapkan bupati dan wakil bupati terpilih. Putusan tersebut merupakan ijtihad para hakim. Ditinjau dari sudut hukum dan perundang-undangan, Putusan itu tidak bertentangan dengan undang-undang. Dalam perspektif Islam, Putusan itu sejalan dengan *maqashid asy-syariah* (tujuan *syariat*).

Masih dalam konteks sengketa Pemiluakada, Putusan MK yang menjadi *landmark* adalah perselisihan hasil Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur (Pilgub) Jawa Timur, Widodo Ekatjahjana dalam tulisannya mengupas Putusan tersebut, dijelaskan bahwa putusan Pilgub Jatim merupakan putusan yang banyak dinilai oleh berbagai kalangan sebagai putusan Mahkamah Konstitusi yang paling kontroversial, sekaligus monumental, karena melalui putusan (yurisprudensi) MK itu untuk pertama kali terjadi pergeseran paradigma dalam proses peradilan Pemiluakada di Mahkamah Konstitusi.

Dari Pemiluakada Jawa Timur kita beralih ke Bengkulu Selatan (Nomor 57/PHPU.D-VI/2008), MK dalam putusannya mendiskualifikasi calon terpilih. Putusan tersebut mendasarkan bahwa ketidakjujuran calon terpilih merugikan hak memilih warga negara untuk memperoleh informasi yang benar tentang calon pemimpin yang akan dipilihnya. Selain membahas putusan Pemiluakada tersebut, Abdul Ghoffar juga mengulas putusan nomor 4/PUU-VII/2009 tentang pengujian Pasal 12 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf g undang-undang Pemilu, dan Pasal 58 huruf f Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Fokus tulisan ini pada arti penting kejujuran dalam pelaksanaan hak memilih dan dipilih warga negara.

Selain implementasi putusan Pemiluakada, beberapa putusan pengujian UU Pemilu (Putusan No. 22-24/PUU-VI/2008) dan Putusan No. 102/PUU-VIII/2009 yang merupakan putusan monumental yaitu penerapan suara terbanyak dan penggunaan KTP/Paspor pada Pemilu Legislatif 2009. Redaksi menyajikannya dalam bentuk penulisan kembali hasil

penelitian yang dilaksanakan oleh beberapa Pusat Kajian Konstitusi (PKK) bekerjasama dengan Sekretariat Jenderal Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Kajian mengenai implikasi Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 penerapan model *affirmative action* didasarkan pada studi yang dilakukan di DPRD Provinsi Jawa Tengah khususnya pasca Pemilu Legislatif 2009. Pusat Kajian Konstitusi Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 (UNTAG) Semarang menemukan data bahwa pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, terjadi pergeseran kontestasi dari antar partai politik ke antar calon terutama dalam satu partai politik. Hal ini berimplikasi pula kepada strategi kampanye. Perolehan kursi calon perempuan di DPRD Provinsi Jawa Tengah meningkat dari 15 kursi pada Pemilu 2004 menjadi 21 kursi pada Pemilu 2009.

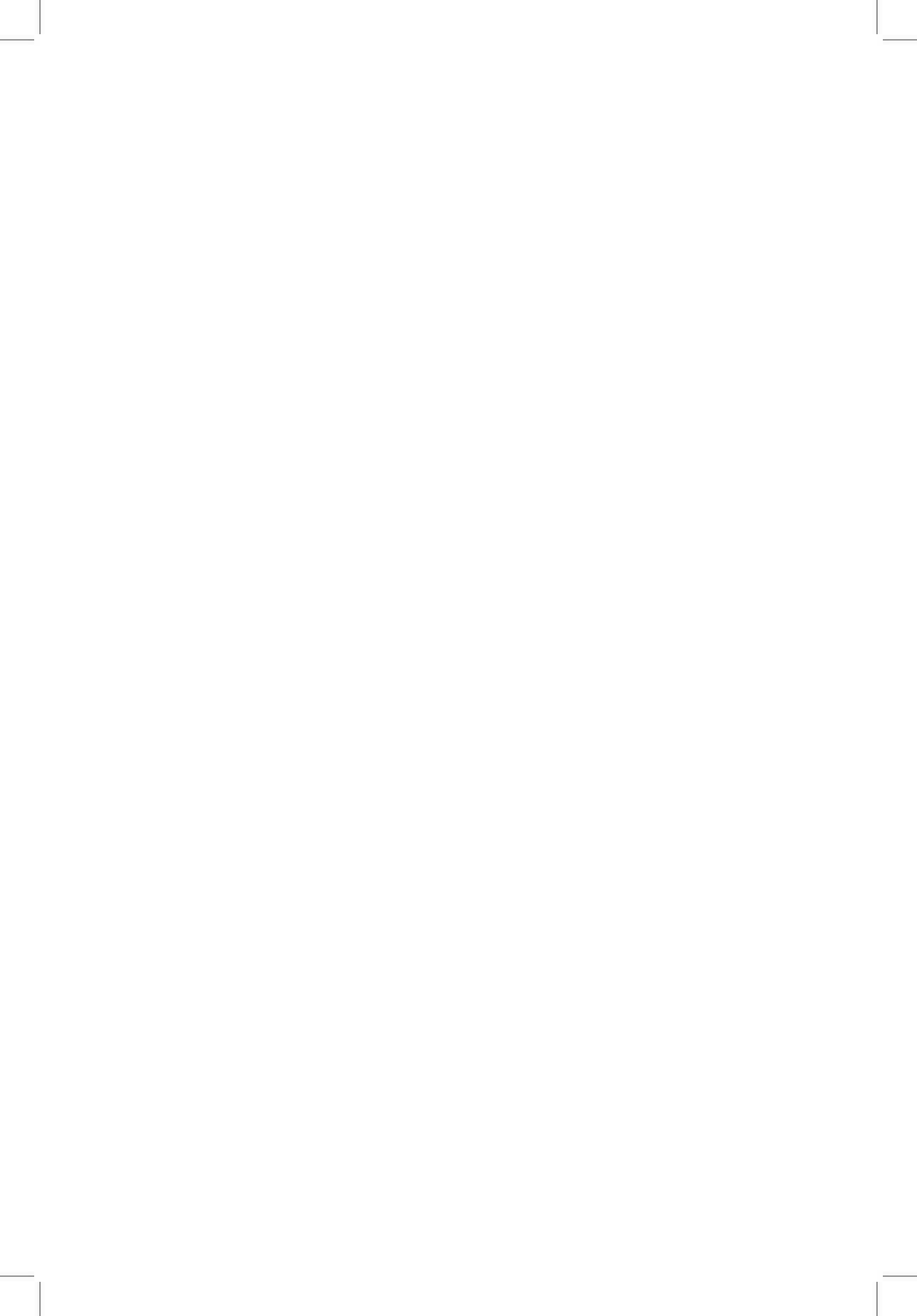
Di samping *affirmative action*, implikasi putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-VII/2009 terhadap pelaksanaan Pemilukada di Kab. Gresik dan Kab. Malang ditelaah oleh Pusat Pengkajian Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya yang menyimpulkan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-VII/2009 memiliki implikasi dalam bentuknya sebagai dasar argumentasi, yang berkaitan dengan sikap dan kebijaksanaan yang dilakukan oleh KPUD untuk menyelesaikan problematika Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang muncul.

Bahasan terakhir mengenai implementasi putusan MK, adalah Putusan nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang penghitungan suara terbanyak dalam Pemilihan Umum Legislatif 2009 di Provinsi DIY. Pusat Kajian Konstitusi dan Pemerintahan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta menguraikan bahwa putusan tersebut mempunyai pengaruh yang cukup signifikan. Mengingat sistem yang digunakan dalam penghitungan suara untuk menetapkan anggota legislatif baik pusat maupun daerah merupakan hal yang baru, yang sangat berbeda dengan pemilu sebelumnya.

Akhirnya, Redaksi berharap semoga kehadiran Jurnal Konstitusi ini bisa bermanfaat bagi pembaca. Untuk itu, demi perbaikan edisi-edisi berikutnya, kritik konstruktif dari semua pihak sangat kami harapkan.

Selamat membaca,

Salam.



Implementasi Putusan No. 27/PHPU.D-VIII/2010 Mengenai Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Lamongan

Maruarar Siahaan

Abstrak

Permohonan keberatan dari pemohon terhadap hasil penghitungan ulang Pemilu Lamongan oleh KPU Kabupaten Lamongan berdasarkan putusan sela MK, tidak diperiksa lebih lanjut dalam proses persidangan. Hal ini didasarkan atas laporan dari KPU bahwa pelaksanaan amar putusan sela tersebut dilaksanakan secara terbuka, sehingga MK langsung menilai keberatan pemohon tersebut tidak bernilai hukum. Hasil putusan akhir kemudian mengesahkan hasil keputusan KPU mengenai penghitungan ulang tersebut. Hal ini berarti fungsi dari putusan sela adalah sebagai sebuah mekanisme untuk mendapatkan hasil putusan akhir. Oleh karena itu, hasil dari pelaksanaan putusan sela harus dibacakan dan diperiksa secara terbuka dan disaksikan oleh para pihak dan masyarakat umum dapat digunakan sebagai dasar dari putusan final. Pelaksanaan putusan perselisihan Pemilu Lamongan MK telah dilaksanakan walaupun hanya dalam satu perkara. Walaupun jumlahnya secara kuantitatif tidak signifikan, namun secara kualitatif sangat penting sebagai pembelajaran bahwa MK masih harus memperbaiki kinerjanya dalam mengawal konsolidasi demokrasi.

Kata Kunci : Pemilu Lamongan, Putusan Sela, Konsolidasi Demokrasi

Abstract

The objection of petitioner on the recount results by the Election Commission of Lamongan on the orders of the interlocutory injunction of the Court, was not examined further and be heard simultaneously with the Commission report on the implementation of interlocutory injunction in a hearing open to the public, and thereafter immediately the Constitutional Court considered the objection has no juridical value. The final decision then confirmed the Commission's decision on the result of the recounting. Nonetheless, the function of the interlocutory verdict must be understood as a mechanism to prepare the final verdict. Therefore, the results of the interlocutory verdict must be heard and examined in a session open to the parties and the public, to be used as the basis for a final decision. The hearing process before the final verdict has been decide, does not end with the announcement of the interlocutory verdict. Implementation of the Constitutional Court decision on the district election dispute has been uninhibited, but in one case. Although the number is quantitatively insignificant, it is qualitatively very important as a lesson learned in that the Court is still in need to improve its performance in guarding the consolidation of democracy.

Keywords: *Implementation, interlocutory injunction, final verdict, constitutional court.*

PENDAHULUAN

Perselisihan hasil pemeliharaan umum kepala daerah yang menjadi salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili dan memutusnya sejak bulan oktober tahun 2008, didasarkan pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Peralihan kewenangan tersebut dari Mahkamah Agung sebaga lembaga yang semula menangani sengketa tersebut kepada Mahkamah Konstitusi, yang dikatakan sebagai pengawal konstitusi, sesungguhnya bukan hanya merupakan peralihan kelembagaan yang menangani, melainkan juga suatu peralihan yang disertai perubahan karakter penyelesaian sengketa dalam kerangka menjaga dan mengawal proses demokrasi dalam kerangka konstitusi, sehingga terbuka luas kemungkinan, disamping memeriksa dan mengadili sengketa hasil perolehan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan

calon kepala daerah dalam suatu proses persidangan, sekaligus juga untuk menguji secara konkrit norma-norma dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur proses pemilihan umum kepala daerah.

Disamping hal tersebut telah menjadi keyakinan para hakim konstitusi, praktek dan jurisprudensi Mahkamah Konstitusi telah cukup kaya untuk menunjukkan hal tersebut. Tidak pernah dapat dibenarkan bahwa dalam proses pemilihan umum kepala daerah tersebut, terjadinya pelanggaran-pelanggaran yang secara jelas bertentangan dengan norma konstitusi yang menjadi prinsip yang harus dipertahankan dalam kerangka mengawal salah satu wujud demokrasi dalam pemilihan umum secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (luber dan jurdil). Perdebatan tentang *objectum litis* yang menggeser tanggung jawab atas pelanggaran dalam proses pemilu yang tidak ditangani secara layak dan sepatantasnya oleh penyelenggara, pengawas dan penegak hukum sebelum hasil perolehan pemungutan suara diumumkan oleh KPU, tidak boleh diperiksa dan diputus oleh Mahkamah Konstitusi dalam proses perselisihan hasil pemilihan umum yang menyangkut perolehan suara, telah berlalu. Menjadi suatu kebenaran yang disetujui oleh semua pihak, bahwa proses pasti akan berpengaruh kepada hasil.¹ Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi bergerak secara dinamis untuk mengukuhkan prinsip konstitusi dalam praktek, mengawal terwujudnya pemilihan umum kepala daerah yang jujur dan adil sebagai satu proses rekrutment pimpinan pemerintahan.

Pergeseran pendekatan penyelesaian sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah yang terjadi dan dilakukan Mahkamah Konstitusi pasti mendapat perlawanan dari pihak-pihak tertentu, yang merasa dirugikan, termasuk diantaranya penyelenggara Pemilihan Umum sendiri, yang telah menetapkan hasil pemilihan umum kepala daerah tertentu, yang sesungguhnya dipengaruhi oleh satu proses yang tidak serasi dengan prinsip konstitusi diatas.

Pihak-pihak yang merasa dirugikan berusaha mengabaikan putusan MK dan berharap bahwa apapun wewenang yang dimiliki MK dan lembaga lain untuk melaksanakan, putusan itu menjadi tidak efektif. Disamping itu dia akan mencoba membatalkan putusan melalui revisi putusan ataupun jika ada prosedur yang tersedia secara resmi menolak putusan. Opsi terakhir dan yang paling ekstrim atau yang *keempat* adalah dengan menyerang MK sebagai lembaga dengan berupaya mengurangi

¹ Pasal 103 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Jo Pasal 6 ayat (2) huruf b angka 1 dan 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008

wewenangannya atau kekuasaan efektifnya.² Tom Ginsburg memberi skema opsi-opsi tersebut dalam gambar sebagai berikut :

	Formally Constitutional	Formally Unconstitutional
Accept	Comply	Ignore
Challenge	Overrule/Punish	Attack

Perlawanan dalam bentuk pengabaian (*ignore*), serangan balik (*strike back*) dalam bentuk pencarian forum lain untuk berupaya menguji kembali putusan Mahkamah Konstitusi yang telah final dan mengikat, akan sangat mempengaruhi implementasi putusan tersebut secara efektif dan efisien.³

MASALAH HUKUM PERKARA NO. 27/PHPU.D-VIII/2010

Masalah pokok yang diajukan Pemohon dalam sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah Kabupaten Lamongan menyangkut persoalan apakah surat suara yang dicoblos tembus pada bagian lain, tetapi tidak menembus kotak pasangan calon Bupati peserta pemilukada lainnya, dianggap sah, sehingga dapat diperhitungkan dalam perolehan suara pasangan calon, meskipun aturan perundang-undangan yang ada dan petunjuk pelaksanaan berdasar Surat Edaran KPU Kabupaten Lamongan Nomor 164/KPU-LMG.014.329744/V/2010 tanggal 21 Mei 2010 kepada seluruh PPS dan KPPS yang menyatakan surat suara coblos tembus harus dihitung sebagai surat suara tidak sah. Dipihak lain, pada tanggal 25 Mei 2010, KPU membuat surat Nomor 313/KPU/V/2010 yang menyatakan surat suara yang coblos tembus adalah sah, yang kemudian oleh satu surat KPU tersendiri pada tanggal 27 Mei 2010 Nomor 321/KPU/V/2010 menyatakan bahwa surat tersebut dinyatakan tidak berlaku surut. Meskipun surat edaran KPU Lamongan yang menyatakan surat suara yang coblos tembus dihitung sebagai suara tidak telah disosialisasikan di seluruh PPS dan KPPS, ternyata kemudian dalam pelaksanaannya tidak seragam.

² Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies, Constitutional Court in Asian Cases*, Cambridge University Press 2003, hal 78-79.

³ Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang Pengangkatan Kepala Daerah berdasarkan Keputusan KPU setelah melalui Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengesahkan Putusan KPU tentang Hasil Pemungutan Suara dan Penetapan Pemenang, ataupun yang membatalkan Keputusan KPU semula dan menentukan hasil perolehan suara yang sebenarnya, telah diajukan pula kepada Pengadilan Tata Usaha Negara yang sampai saat ini berdasar data dari Biro Hukum Departemen Dalam Negeri sebanyak 13 kasus.

Sebelum menjatuhkan putusan akhir, dalam putusan Sela tanggal 17 Juni 2010, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa surat KPU tertanggal 25 Mei 2010 yang menganggap surat suara yang coblos tembus, sah untuk dihitung dalam perolehan suara pasangan calon, tidak merupakan hal yang berlaku surut, dan dengan menanggukkan berlakunya Keputusan KPU Tentang Penetapan Hasil Rekapitulasi Penghitungan Suara dan Pengumuman Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2010, dan memerintahkan KPU Lamongan untuk melakukan penghitungan surat suara ulang pada seluruh kotak suara di Kabupaten Lamongan untuk dilaporkan kembali dalam waktu 30 (tigapuluh) hari.

Jikalau dirinci lebih detail, persoalan hukum yang harus dijawab dalam perkara perselisihan hasil pemilihan umum Kabupaten Lamongan tersebut, dapat dipecah sebagai berikut :

1. Keabsahan suara dalam penghitungan surat suara.
2. Akibat hukum Non-retroaktif Surat KPU Nomor 313/KPU/V/2010.
3. Kedudukan hukum dan penyelesaian terhadap Keberatan Atas Pelaksanaan Penghitungan Ulang Yang Menyimpang dari Amar Putusan Mahkamah Konstitusi.

KEABSAHAN SUARA DALAM PENGHITUNGAN SURAT SUARA

Cara pandang untuk melihat suara pemilih dalam pemilihan umum sebagai mekanisme untuk memilih pemimpin dalam pemerintahan, adalah sebagai wujud partisipasi rakyat dalam pemerintahan. Rakyat sebagai pemegang kedaulatan, memiliki hak secara asasi menurut UUD 1945 untuk turut serta dalam pemerintahan, baik untuk memilih (*right to vote*) pemimpin yang dipercaya untuk memperjuangkan cita-cita yang menjadi konsensus bersama, maupun untuk dipilih dalam jabatan publik yang tersedia melalui pencalonan (*right to be candidate*). Hak suara demikian sebagai hak asasi tidak digantungkan kepada pemberian pemerintah atau penguasa, melainkan melekat dalam harkat dan martabat manusia itu sendiri yang menjadi warga dari satu Negara yang di bangun bersama.

Adalah menjadi kewajiban Negara terutama Pemerintah untuk melindungi, memajukan, menegakkan dan memenuhi hak asasi manusia, sesuai dengan prinsip Negara hukum. Pelaksanaannya dijamin, diatur dan ditungkan dalam peraturan perundang-undangan.⁴ Pengaturan yang dilakukan terhadap hak asasi manusia ditujukan untuk mewujudkan dalam

⁴ Pasal 28I ayat (4) dan ayat (5) UUD 1945.

kenyataan, sehingga peraturan perundang-undangan yang demikian tidak pernah ditafsirkan kearah yang menegasikan, kecuali dalam hal dibutuhkan pembatasan secara rasional, semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum. Bentuk aturan tentang pembatasan hak asasi tersebut hanya dapat ditetapkan dalam undang-undang.⁵

Dalam menentukan sah tidaknya hak pilih warganegara yang diwujudkan dalam surat suara pemilihan umum, harus diukur dari kejelasan dan ketegasan pilihan yang dilakukan, dengan mana dapat dipastikan sikap seorang pemilih yang akan dihitung secara kuantitatif sesuai dengan prinsip *one-man-one-vote*, sehingga dapat diukur pilihan warganegara jatuh pada pasangan calon tertentu agar hasil pemungutan suara dapat ditetapkan. Pengaturan secara administratif tata cara menentukan pilihan dalam surat suara, khususnya tentang bentuk alat dan cara menentukan pilihan dengan mencoblos atau mencoret pada kolom yang ditentukan, diperlukan untuk menjaga keseragaman, ketertiban dan keteraturan dalam tingkat pelaksanaan. Seluruh upaya yang dilakukan dalam mengatur, membuat desain surat suara, cara melipat dan lain-lainnya, dimaksudkan untuk melindungi suara pemilih.⁶ Melindungi kejelasan maksud dari pilihan yang dilakukan dengan mencoblos atau mencontreng sedemikian rupa sehingga dapat dihitung dalam penentuan hasil pemilihan yang dilakukan. Oleh karenanya seluruh tindakan administrasi yang diperlukan justru tidak boleh jadi menghambat terlaksananya hak asasi tersebut, dan harus sedemikian rupa dilakukan untuk memenuhi hak asasi manusia tersebut. *Hak warganegara yang merupakan hak asasi dan hak konstitusional... tidak boleh dihambat atau dihalangi oleh ketentuan dan prosedur administratif yang mempersulit warganegara untuk menggunakan hak...nya*.⁷

PENDAPAT MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PUTUSAN

Mahkamah Konstitusi secara berbeda menilai persoalan keabsahan surat suara yang coblos tembus sah atau tidak timbul dari surat KPU Nomor 313/KPU/V/2010 tertanggal 25 Mei 2010, yang menyatakan bahwa surat suara yang coblos tembus sah, akan tetapi tidak berlaku surut. Lepas dari persoalan apakah benar timbulnya masalah hukum tentang keabsahan surat suara yang coblos tembus karena adanya surat KPU

⁵ Pasal 28J ayat (2) UUD 1945.

⁶ Ramlan Surbakti (Bukti P-10)

⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi tanggal 6 Juli 2009 Nomor 102 /PUU-VII/2009

Nomor 313/KPU/V/2010, sebagaimana dinyatakan MK, maka dengan paradigma bahwa hak pilih sebagai hak asasi yang harus dihormati, dilindungi, ditegakkan dan dipenuhi oleh Negara terutama Pemerintah dengan cara mengaturnya dalam peraturan perundang-undangan, semua interpretasi yang dilakukan terhadap aturan perundang-undangan yang relevan harus dalam kerangka melindungi hak pilih yang menjadi suara rakyat pemegang kedaulatan. Oleh karenanya satu pencoblosan sebagai pernyataan kehendak yang tegas dan **tidak mendua** dari pemilih harus selalu dianggap sebagai suara yang sah yang diperhitungkan sebagai perolehan Pasangan Calon yang dituju pemilih dengan pencoblosan tersebut. Meskipun ketentuan perundang-undangan sebagaimana disebut dalam Pasal 95 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 82 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005, Pasal 27 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 72 Tahun 2009, Pasal 27 Keputusan KPU Kabupaten Lamongan Nomor 10 Tahun 2010, menurut hemat kami sesuai dengan pandangan yang dianut, namun yang menjadi masalah adalah pendapat yang menyatakan bahwa coblos tembus **yang mengenai lembar lain diluar kolom yang tersedia meskipun tidak mengenai kolom kota pasangan calon lain, ditetapkan sebagai suara yang tidak sah.**

Mahkamah Konstitusi mempedomani coblos tembus sebagai surat suara yang sah menurut Surat KPU nomor 313/KPU/V/2010 tanggal 25 Mei 2010, dan menjadikan masalah non-retroaktif pernyataan tersebut sebagai pokok permasalahan yang dipertimbangkan sebagai berikut :

*“Menimbang bahwa adanya praktik penghitungan suara bahwa surat coblos tembus dihitung sebagai suara sah dan sementara itu untuk menentukan sahnya surat suara harus didasarkan pada Surat Edaran KPU Kabupaten Lamongan Nomor 164/KPU-LMG.014.329744/V/2010 yang menyatakan bahwa surat coblos tembus adalah tidak sah, maka perhitungan perolehan hasil suara yang telah ditetapkan oleh KPU Kabupaten Lamongan pada tanggal 30 Mei 2010 seharusnya tidak valid karena dalam penghitungan tersebut terdapat surat suara yang semestinya tidak sah menurut petunjuk KPU Kabupaten Lamongan, namun telah dihitung sebagai surat yang sah. Oleh karena penghitungan tersebut tidak valid, maka ada alasan hukum bagi KPU Kabupaten Lamongan untuk melakukan penghitungan ulang yang bertujuan memilah agar semua surat suara coblos tembus dihitung sebagai surat suara yang tidak sah. Hal demikian tidak dilakukan KPU Lamongan padahal semestinya dilakukan mengingat tidak dapat diidentifikasi kepada calon mana dan berapa jumlahnya surat suara coblos tembus tersebut terdistribusi pada penghitungan perolehan suara masing-masing pasangan calon”.*⁸

⁸ Paragraf 3.25 Putusan tanggal 17 Juni 2010 Nomor 27/PHPU.D-VIII/2010.

Tanpa merasa perlu mempertimbangkan dan menguji secara konkrit norma dalam Pasal 95 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 terhadap norma hak asasi manusia dalam UUD 1945, secara bertolak belakang dengan dalil-dalil Pemohon tentang surat coblos tembus yang seharusnya dianggap sah dan dihitung sebagai perolehan pasangan calon, MK berpendapat dengan titik tolak terjadinya praktek yang tidak sama, yang menunjukkan inkonsistensi dan karenanya menimbulkan ketidak pastian, karena beberapa PPS berdasarkan kesepakatan secara berbeda dengan Surat Edaran KPU Lamongan menyatakan sah surat suara yang coblos tembus, telah menjadikan penghitungan yang dilakukan tidak valid dan seharusnya dilakukan penghitungan ulang agar menjadi valid, namun tidak dilakukan. Oleh karena surat KPU Nomor 313/KPU/V/2010 tanggal 25 Mei dinyatakan tidak berlaku surut, KPU Lamongan mendasarkan rekapitulasi yang telah dilakukan di TPS-TPS tanggal 23 Mei 2010, meskipun ternyata tidak seragam.

Mahkamah Konstitusi menafsirkan sifat non-retroaktif atau tidak berlakunya secara surut surat KPU tersebut tidak dengan dasar titik tolak selesainya rekapitulasi penghitungan suara di KPPS tanggal 23 Mei 2010. MK melihat pemilukada sebagai satu proses sejak dengan pendaftaran pemilih sampai dengan penetapan hasil perolehan suara masing-masing calon, sehingga berdasarkan Berita Acara Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2010 Pemilukada Lamongan berakhir tanggal 29 Mei 2010 dan bukan pada tanggal 23 Mei 2010 setelah rekapitulasi di KPPS.⁹

Berdasarkan pertimbangan yang demikian, MK dalam Putusan Sela memerintahkan penangguhan Keputusan KPU tentang Penetapan Hasil Rekapitulasi Penghitungan Suara dan memerintahkan KPU untuk menghitung ulang surat suara pada seluruh kotak suara di Kabupaten Lamongan dengan menerapkan surat KPU Nomor 313/KPU/V/2010 tanggal 25 Mei 2010 yang menyatakan coblos tembus dihitung sebagai suara sah, jika tidak mengenai kolom pasangan calon lain.

KEBERATAN ATAS PELAKSANAAN HITUNG ULANG BERDASAR PUTUSAN SELA MK

Setelah perintah penghitungan ulang surat suara dilakukan oleh KPU sebagai pelaksanaan Putusan Sela MK tanggal 17 Juni 2010

⁹ *Ibid* Paragraf 3.26.

berdasarkan surat KPU tentang coblos tembus sebagai surat suara yang sah, dengan surat KPU Lamongan tertanggal 13 Juli 2010, melaporkan kepada MK bahwa KPU Lamongan telah menetapkan Hasil Rekapitulasi Penghitungan Suara Ulang Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Lamongan dengan Keputusan tanggal 13 Juli 2010 Nomor 498/Kpts/KPU-LMG-014.329744/Tahun 2010. Terhadap Hasil Penghitungan surat Suara Ulang tersebut telah diajukan keberatan dengan alasan penghitungan suara ulang telah menyimpang dari amar putusan Mahkamah Konstitusi, akan tetapi dengan alasan yang kurang jelas dan tanpa merujuk pada dasar hukum secara yuridis, MK tidak mempertimbangkannya dengan alasan

- (i) Penghitungan surat suara ulang yang dilakukan Termohon adalah pelaksanaan perintah MK dalam Putusan Sela;
- (ii) Surat keberatan tersebut tidak mempunyai nilai justisial karena tidak diperiksa secara terbuka dalam persidangan sehingga tidak bisa dijadikan dasar putusan.

FUNGSI PUTUSAN SELA

Putusan sela merupakan putusan antara (*tussenvonnis*) dengan berbagai fungsi, sebelum satu putusan akhir mengenai pokok perselisihan diantara para pihak yang mengikat sebagai hukum dijatuhkan. Putusan sela tersebut dapat berupa tindakan-tindakan untuk mempersiapkan putusan akhir, karena adanya beberapa fakta yang perlu diketahui sebelum menentukan sikap akhir oleh hakim. Putusan sela tersebut dapat juga berfungsi memerintahkan disajikannya dihadapan sidang pengadilan bukti-bukti tertentu yang sifatnya wajib. Dapat juga terjadi secara khusus Hakim memerintahkan salah satu pihak untuk memikul beban pembuktian secara terbalik karena alasan bahwa pihak tersebut yang lebih tepat untuk dibebani pembuktian tertentu karena akses yang dimiliki maupun kemampuan lainnya. Putusan sela yang memerintahkan penghitungan ulang surat suara dengan menghitung surat suara coblos tembus yang tidak mengenai kolom pasangan calon lain sebagai perolehan yang sah, merupakan satu perintah untuk menyajikan bukti yang sah dalam rangka menentukan perolehan suara bagi masing-masing pasangan calon. Mekanisme serta syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang memerintahkannya, menjadi ukuran untuk menentukan bukti yang sah bagi hakim untuk digunakan dalam menentukan hasil perolehan suara masing-masing pihak yang bersengketa

Dalam sejarah peradilan konstitusi di MK, kecuali dalam sengketa kewenangan lembaga Negara yang memperoleh kewenangannya dari UUD 1945¹⁰, ketiadaan aturan hukum acara yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 yang mengatur tentang putusan provisi dan putusan sela, sejak awal telah menjadi perdebatan dikalangan hakim. Apakah karena ketiadaan aturan tersebut lembaga putusan provisi dan/atau putusan sela tidak diperbolehkan dalam proses persidangan Mahkamah Konstitusi. Perdebatan tersebut berkisar pada kewenangan mengatur, apakah hakim tidak boleh menetapkan kebutuhan lembaga tersebut dalam praktek peradilan yang baik, dalam rangka memutus berdasar keadilan. Dalam perkembangan hokum acara di MK seiring dengan waktu, ternyata kebutuhan praktek memaksa adanya perintah putusan sela dan provisi tersebut, sehingga kemudian hakim telah mengeluarkan putusan semacam itu, bukan hanya dalam sengketa kewenangan lembaga kewenangan lembaga Negara, tetapi juga meliputi bidang-bidang kewenangan lain Mahkamah konstitusi. Putusan demikian kemudian diikuti dengan dirubahnya Peraturan Mahkamah Konstitusi yang relevan dengan kewenangan tersebut.¹¹

Sejak sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah dilimpahkan ke Mahkamah Konstitusi dari Mahkamah Agung pada tanggal 29 Oktober 2008¹², kebutuhan pengaturan lembaga putusan sela dan putusan provisi tersebut semakin besar. Pada tahap awal terasa besarnya perbedaan paham di antara para hakim konstitusi. Fungsi lembaga tersebut belum dipahami secara sama. Perbedaan pendapat yang besar tersebut terjadi utamanya dalam penempatan hasil yang diperoleh dari perintah hakim dalam putusan sela tersebut untuk dapat dijadikan sebagai landasan putusan akhir. Dalam putusan Mahkamah Konstitusi tanggal November 2008 Nomor 41/PHPU-D/VI/2008 tentang sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur, perintah hakim konstitusi untuk melakukan pemungutan suara ulang dibeberapa daerah pemilihan Kabupaten-Kabupaten tertentu di Madura, dilakukan dengan tanpa nomenklatur *putusan sela*. Kesulitan kemudian terjadi ketika hasil penghitungan suara dan pemungutan suara yang diperintahkan hakim MK telah disampaikan kepada MK, dan terhadapnya masih diajukan keberatan. Pandangan sebagian besar hakim pada waktu itu menyatakan

¹⁰ Pasal Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

¹¹ Pasal 8 ayat (4) Peraturan Mahkamah konstitusi Nomor 15 Tahun 2008.

¹² Pengalihan wewenang dilakukan dalam Berita Acara Pengalihan antara Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Mahkamah Konstitusi tanggal 29 Oktober 2009.

bahwa karena *time-frame* yang singkat perkara pemilukada sudah harus putus, sesudah hasil pemungutan suara dan penghitungan suara ulang yang diperintahkan oleh MK disampaikan kepada MK, MK langsung mengesahkannya dalam putusan (akhir). Pertanyaannya pada waktu itu, bagaimana dengan keberatan atas keabsahan proses penghitungan dan pemungutan suara ulang, yang diajukan oleh Pemohon dalam sengketa semula, apakah tidak memerlukan dibukanya sidang terbuka untuk memeriksa dan kemudian menguji hasil penghitungan dan pemungutan suara ulang yang dilakukan KPU atas perintah MK. Mayoritas hakim berpendapat waktu itu hasil penghitungan dan pemungutan suara ulang diperintahkan MK tersebut hanya membutuhkan pengesahan yang dimuat dalam putusan (akhir) MK.¹³

Nilai juridis dan kekuatan bukti serta keabsahan tindakan yang diperintahkan hakim dalam putusan sela – kecuali perbuatan yang diperintahkan dalam putusan provisi yang tidak mengenai pokok perkara – justru akan menentukan arah dari putusan akhir, apakah akan membenarkan Pemohon (Penggugat) atau Termohon (tergugat). Kekurangan aturan dalam hukum acara Mahkamah Konstitusi, dan terutama kekurangan pengalaman, menyebabkan terjadinya ketidakserasian proses yang dilakukan dengan fungsi putusan sela. Fokus perhatian hanya ditujukan kearah bagaimana kecepatan dan ketepatan waktu penyelesaian perkara sengketa pemilukada dilakukan, dengan mengabaikan tujuan kewenangan penyelesaian sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah, di dalam kewenangan mana, MK telah melahirkan jurisprudensi yang sangat tinggi nilainya tentang tesis “**proses mempengaruhi hasil**” dan “**keadilan substantif**” tidak memperkenankan prosedur yang tidak adil di tingkat bawah membatasi kewenangan MK untuk memutus hanya terbatas pada hasil perolehan suara yang mempengaruhi terpilihnya atau ikut sertanya pasangan calon dalam putaran pemilihan umum berikutnya. Oleh karenanya spirit jurisprudensi yang demikian tampak inkonsisten dengan di tutupnya proses persidangan terbuka untuk menguji hasil penghitungan dan pemungutan suara yang dilakukan atas perintah MK sendiri.

Pertimbangan MK dalam Putusan Akhir tertanggal 19 Juli 2009, yang menyatakan “keberatan yang diajukan tidak mempunyai nilai bukti justisial karena tidak diperiksa secara terbuka dalam persidangan, sehingga tidak bisa dijadikan dasar putusan” benar adanya tetapi hal itu terjadi karena

¹³ Putusan MK tanggal 2008 Nomor 41/PHPU.D-Vi/2008 menyebut dalam diktumnya bahwa ...

hakim mengabaikan fakta bahwa fungsi putusan sela justru adalah untuk menyajikan bukti yang memiliki nilai pembuktian yang sempurna yang harus melalui proses pengujian yang dilakukan menjelang putusan akhir. Kemungkinan ada anggapan bahwa proses persidangan untuk memeriksa keberatan atas proses pelaksanaan putusan sela dianggap merupakan perkara baru yang terpisah dari perkara semula. Hal demikian jelas tidak berdasar. Dalam proses pengadilan pada umumnya, setidak-tidaknya setiap hasil yang diperoleh dari putusan sela yang diperintahkan oleh hakim, masih harus dikemukakan, setidak-tidaknya dibacakan secara resmi dalam sidang terbuka untuk umum yang dihadiri oleh pihak-pihak yang berperkara, dan terbuka untuk diuji keabsahannya. Prinsip *audi alteram et partem*, yang mengharuskan pihak-pihak harus diberikan kesempatan oleh hakim secara berimbang dan adil untuk menyatakan sesuatu tentang fakta dan hukum yang menjadi dasar untuk mendengar keberatan-keberatan yang diajukan terhadap hasil yang diajukan dan dibacakan. Hakim juga memberi kesempatan pada pihak lain untuk menyanggah dan membuktikan sebaliknya. Proses demikian tidak harus membutuhkan waktu lama dan bertele-tele, melainkan boleh dilakukan dengan singkat dan padat.

Adalah menjadi kewajiban hakim untuk mempertahankan azas bahwa hakim sebagai pihak ketiga yang netral dan tidak memihak, membuka kesempatan bagi pihak-pihak bersengketa untuk mendengar dan menguji hasil yang diperoleh dari suatu putusan sela di dalam satu sidang yang terbuka untuk umum. Tidak cukup alasan untuk menyatakan bahwa hasil penghitungan dan pemungutan suara ulang yang diperintahkan telah diumumkan dalam sidang terbuka KPU, karena yang menjadi kewajiban hakim adalah menjaga dan mempertahankan imparisialitasnya dalam sidang yang terbuka untuk umum tersebut dengan memberikan hak-hak prosesual yang sama bagi segenap pihak dalam sidang. Argumen bahwa penghitungan ulang merupakan perintah MK sama sekali tidak menutup pintu terhadap proses pengujian fakta baru hasil putusan sela tersebut dalam sidang terbuka untuk umum. Sidang terbuka untuk umum setelah perintah dalam putusan sela dilakukan adalah untuk menguji keabsahan hasilnya dan menetapkan nilai pembuktiannya secara juridis, yang diperlukan untuk dijadikan landasan dalam menentukan sikap Hakim MK pada putusan akhir. Oleh karena itu, pertimbangan hakim tampaknya terbentuk dengan urutan logika yang terbalik. Benar bahwa keberatan dan bukti yang diajukan tidak dalam sidang terbuka untuk umum tidak

memiliki nilai juridis yang sah, namun tampaknya bukti dan keberatan tersebut tidak diajukan dalam sidang terbuka untuk umum, disebabkan kealpaan hakim untuk memberikan kesempatan secara resmi bagi KPU mengajukan Hasil Penghitungan Ulang Surat Suara, sehingga Pihak yang keberatan atas proses yang dilakukan, tidak dapat mengujinya. Justru karena sikap hakimlah menyebabkan keberatan yang diajukan menjadi tidak memiliki nilai juridis yang berarti bagi peletakan landasan bagi putusan akhir.

IMPLEMENTASI PUTUSAN MK DALAM SENGKETA PEMILUKADA

Putusan MK adalah merupakan perbuatan Hakim dalam kedudukannya sebagai pejabat negara yang berwenang yang diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum dan dibuat secara tertulis untuk mengakhiri sengketa yang dihadapkan kepadanya.¹⁴ Putusan hakim Peradilan Umum lebih merupakan sengketa kepentingan individu yang bersifat keperdataan atau proses pidana, yang melibatkan adu argumentasi antara para pihak serta penuntut umum dan terdakwa, menyangkut dua pihak yang bersengketa secara berlawanan. Putusan demikian hanya menyangkut dan mengikat diantara pihak yang berperkara saja (*tussen partijen*). Karena adanya kepentingan perseorangan yang bersifat pribadi, pengalaman menunjukkan sangat kuat kecenderungan untuk mengabaikan, melawan atau menentang putusan pengadilan. Salah satu alasan yang umum dianggap sebagai penyebab putusan hakim sukar diterima pihak-pihak berperkara dan karenanya mengalami hambatan dalam implementasi atau eksekusinya, adalah kurangnya kepercayaan publik terhadap hakim dan putusannya.

Hal yang sama juga terjadi dalam peradilan konstitusi, terutama jikalau putusan MK tersebut merupakan putusan sengketa hasil pemilukada, yang memiliki nuansa kepentingan yang sangat pribadi oleh pasangan calon. Hal yang sama juga terjadi, kalau putusan dianggap terlalu merugikan kepentingan politik pihak yang mengusung pasangan calon tertentu. **Putusan Hakim MK dinyatakan untuk tingkat pertama dan terakhir serta mempunyai kekuatan yang final¹⁵ dan mengikat, bukan karena dia benar,**

¹⁴ Mr. P.A. Stein, *Compendium Van Het Burgerlijke Procesrecht*, sebagaimana dikutip dari Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Penerbit Kompas 2006, hal 157. Stein merumuskannya demikian "*Onder een vonnis dient men te verstaan de door de Rechters als bevoegd overheids orgaan verrichte rechtshandeling, strekkend tot beslissing van het aan voorgelegde geschil tussen partijen*".

¹⁵ Pasal 24C UUD 1945 yang diulang kembali dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

melainkan sebaliknya putusan MK harus dianggap benar karena dia bersifat final, dalam arti terhadap putusan MK, termasuk dalam sengketa pemilukada, tidak diperkenankan diajukan pemeriksaan banding, kasasi dan permohonan Peninjauan Kembali (PK). Jikalau sebelumnya dikatakan bahwa salah satu alasan yang umum menyebabkan putusan hakim sukar diterima pihak-pihak berperkara dan karenanya mengalami hambatan dalam implementasi atau eksekusinya, disebabkan karena kurangnya kepercayaan publik terhadap hakim dan putusannya, maka khususnya bagi Hakim MK, dikatakan bahwa tingkat kepercayaan terhadap hakim dan putusan-putusannya masih cukup tinggi. **Namun** hambatan terhadap implementasi putusan MK secara individual dalam sengketa pemilukada tetap harus memperhitungkan faktor demikian, meskipun faktor dan alasan-alasan lain masih harus diidentifikasi.

PUTUSAN MK DALAM SENGKETA HASIL PEMILUKADA KABUPATEN KOTAWARINGIN BARAT

Satu contoh yang dapat disebut sebagai tantangan besar terhadap wibawa MK dan putusannya, dapat ditemukan pada putusan tentang sengketa hasil pemilukada Kabupaten Kotawaringin Barat. Dari segi perkembangan yang timbul dari putusan MK sebagai hukum buatan hakim (*judge-made law*) yang membentuk norma hukum yang mengikat secara umum dalam penyelenggaraan pemilukada dan hukum acara penyelesaian sengketa pemilukada, putusan MK dalam sengketa pemilukada Kotawaringin Barat, dapat disebut sebagai *landmark decision*.¹⁶ Putusan tersebut meletakkan prinsip tentang pelanggaran yang “terstruktur, sistematis dan masif”, yang telah menjadi pilar dalam penilaian proses pemilukada, yang kemudian dirumuskan unsur-unsurnya dan dijadikan alasan untuk menyatakan Penetapan KPUD tentang Hasil Penghitungan Perolehan Suara dan Penetapan Calon Bupati/Wakil Bupati terpilih batal serta tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, dengan memerintahkan pemungutan suara ulang, jikalau “pelanggaran terstruktur, masif dan sistematis” yang didalilkan dilakukan peserta pemilukada dalam proses Pemilukada, terbukti secara sah menurut hukum.

Tuntutan keadilan substantif yang lahir dari tuntutan keadilan prosedural, memberi peluang pada MK untuk memeriksa dan memutuskan bahwa **proses berpengaruh pada hasil**, sehingga jika bukti² memberi dasar

¹⁶ *Landmark decision* adalah putusan pengadilan yang menetapkan jurisprudensi yang membentuk prinsip atau konsep hukum baru atau sebaliknya secara substansial merubah penafsiran hukum yang ada. (*Id.wikipedia.org*)

yang kuat dan secara kausal proporsional proses yang menyimpang secara mendasar dari prinsip konstitusi, *meskipun* peraturan perundang-undang membatasi kewenangan MK terhadap *objectum litis* sengketa pemilukada berkenaan dengan perselisihan hasil pemungutan suara, maka dengan prinsip baru tersebut diletakkan dasar bahwa MK dapat memerintahkan pemungutan suara ulang, agar demokrasi dalam transisi dapat terwujud secara beradab dan menjunjung tinggi kehormatan serta martabat bangsa dan negara.¹⁷

Prinsip atau tesis pelanggaran yang “terstruktur, sistematis dan massif” memang membutuhkan kehati-hatian dan kearifan tersendiri untuk menghindari kesan bahwa yang menentukan kepala daerah itu akhirnya bukan rakyat dalam pemilihan umum, melainkan MK melalui putusan yang tidak secara proporsional menerapkan tesis pelanggaran “terstruktur, sistematis dan massif”. Dua hal memerlukan perhatian dalam rumusan masing-masing unsur tersebut, yang telah menjadi jurisprudensi MK, yang diterapkan dalam Putusan Pemilukada Kabupaten Kotawaringin yang terkenal, yaitu (i) unsur-unsur yang harus dipenuhi untuk dapat disebut sebagai pelanggaran terstruktur, sistematis dan massif dan (ii) adanya hubungan kausal yang proporsional.

Kentalnya persaingan kepentingan diantara partai politik, yang hemat saya sangat erat terkait dengan kepentingan ekonomi di wilayah Kabupaten Kotawaringin Barat, sejak semula mulai dari proses pendaftaran Pasangan Calon Pemilukada, sesungguhnya telah menunjukkan tanda-tanda yang akan menjadi masalah hukum, baik dalam proses pemilukada, sengketa di MK dan akhirnya proses pelaksanaan putusan dalam bentuk Keputusan Menteri Dalam Negeri mengenai pengangkatan Bupati terpilih. Kesulitan demikian menjadi semakin jelas, ketika MK membatalkan Keputusan KPU Kota Waringin Barat tentang Hasil Penghitungan Suara Pemilukada Kotawaringin tersebut, dengan mendiskualifikasi pemenang yang ditetapkan KPU dan sekaligus Pasangan Calon yang kalah dinyatakan sebagai Bupati terpilih, karena Pasangan calon yang semula dinyatakan KPU sebagai pemenang, oleh MK dinyatakan melakukan pelanggaran yang “terstruktur, sistematis dan massif” sehingga melanggar prinsip konstitusi tentang Pemilihan Umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (Luber-Jurdil).¹⁸

¹⁷ Untuk lengkapnya lihat Putusan MK tanggal 7 Juli 2010 Nomor 45/PHPU.D/VIII/2010.

¹⁸ Pasal 22E ayat (1) UUD 1945.

Protes dan penolakan putusan MK tersebut tidak saja oleh pihak yang kalah dalam sengketa di MK, yaitu KPU dan Pihak Terkait atau Pasangan Calon yang semula ditetapkan KPU sebagai pemenang, tetapi juga merembet ke unsur lembaga Negara, pejabat negara di daerah maupun Pusat, bahkan warga masyarakat. Pasangan Calon sebagai yang dirugikan dalam putusan MK, menuding bahwa saksi-saksi yang didengar di MK memberikan keterangan palsu dibawah sumpah, sehingga kemudian dituntut dan diadili di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat.¹⁹ Meskipun sudah dalam proses pembuktian, akan tetapi arah yang ingin dicapai oleh pihak yang dirugikan dan tidak menerima putusan MK adalah untuk mencegah dilaksanakannya putusan MK dalam bentuk penerbitan Keputusan Menteri Dalam Negeri untuk mengangkat Pasangan Calon yang ditetapkan oleh MK sebagai pemenang. Sekelompok orang yang menyatakan diri sebagai warga Kalimantan tengah di Jabodetabek berdemo untuk menolak putusan tersebut karena dianggap cacat segalanya, baik moral, hukum maupun politik. Selain itu, Mahkamah Konstitusi dituduh secara terang-terangan melanggar azas-azas larangan "*ultra petita*", karena dianggap Mahkamah Konstitusi mengabaikan sejumlah hal yang sama sekali tidak diminta atau lebih dari pada yang diminta. Mahkamah Konstitusi juga disebut menunjukkan sikap sewenang-wenang atas pemilihan kepala daerah Kabupaten Kotawaringin Barat dan menyalahgunakan wewenangnya.

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dianggap memberangus dan menciderai hak pilih warga masyarakat Kabupaten Kotawaringin Barat yang seharusnya ditentukan oleh 162.000 penduduk warga masyarakat Kabupaten Kotawaringin Barat, bukan oleh sembilan Hakim Mahkamah Konstitusi. MK juga mendiskualifikasi pasangan calon nomor urut 1 atas nama Sugianto-Eko Soemarno sebagai pemenang pemilihan kepala daerah Kotawaringin Barat dan memerintahkan KPU Kabupaten Kotawaringin Barat untuk menetapkan surat Keputusan yang menetapkan pasangan calon nomor urut dua yaitu Ujang Iskandar-Bambang Purwanto sebagai Bupati dan Wakil Bupati terpilih dalam pemilihan kepala daerah Kotawaringin Barat.²⁰

Meskipun saksi yang didakwa member keterangan palsu yang sedang diadili di depan pengadilan negeri hanya berjumlah 1 (satu) orang dari 68 (enampuluh delapan) saksi yang didengar di MK belum menunjukkan pengaruh yang signifikan terhadap putusan MK, tetap juga persidangan demikian perlu ditunggu sampai mencapai putusan minimal di tingkat

¹⁹ Jumlah saksi yang didakwa melakukan sumpah palsu dan telah diperiksa di Pengadilan Negeri hanya satu orang.

²⁰ Tribun News.com, 2010/07/09.

pengadilan negeri, untuk kemudian di evaluasi. Kita paham kepentingan yang diusung oleh kelompok yang menyebut dirinya warga masyarakat Kotawaringin Barat adalah pihak yang dirugikan dalam putusan MK, namun hal demikian menambah beban. Implementasi Putusan MK dalam PemiluKada Kotawaringin Barat sampai saat ini masih dalam pergulatan, karena Pemerintah menginginkan KPU yang harus lebih dahulu melaksanakan putusan MK dengan membuat surat keputusan yang menyatakan pasangan calon yang ditetapkan MK serbagai pemenang dalam pemiluKada menjadi pasangan calon Bupati terpilih. Sebaliknya KPU Kotawaringin dikatakan masih menunggu arahan teknis dari KPU.²¹ Argument KPU KotaWaringin Barat yang menyatakan bahwa KPU Kotawaringin Barat belum menetapkan Pasangan Calon yang menjadi pemenang berdasar putusan MK bukan karena tidak menghormati putusan MK, tetapi karena dasar penjelasan Ketua MK tidak kuat untuk mengesampingkan putusan hukum yang sepenuhnya bersifat redaksional dan tidak boleh ditafsirkan²². Argumen tersebut sesungguhnya menggambarkan adanya perlawanan yang berat terhadap putusan MK, yang justru dilakukan lembaga Negara, dengan tidak segan-segan sebagai pihak yang harus netral, menunjukkan adanya kepentingan sendiri yang bersifat partisan.

Faktor –faktor non-juridis juga sangat berperan dalam hambatan implementasi putusan MK, yang sesungguhnya dapat dibersihkan jika sikap pimpinan Pemerintahan memandang Putusan MK sebagai satu putusan yang mempunyai kekuatan hukum mengikat secara *erga omnes*²³. Implementasi putusan tersebut tetap akan mengalami hambatan, karena dinamika perkembangan pertarungan kepentingan politik diperhitungkan oleh pimpinan pemerintahan juga turut menentukan pengambilan keputusan yang akan dilakukan.

HASIL PEMILUKADA DIHADAPKAN KE PENGADILAN TUN

Salah satu bentuk perlawanan lain yang dilakukan, meskipun tidak menyebabkan implementasi efektif putusan MK dalam sengketa PemiluKada terkendala, adalah pengajuan Penetapan Hasil PemiluKada yang telah melalui pengujian dengan putusan MK menjadi sengketa tata usaha negara di depan hakim PTUN. Sebagaimana dikemukakan dalam

²¹ Kompas.com. 23 Desember 2010.

²² Sengketa Pilkada KotaWaringin Barat (1) KPU Di Antara Dua Gajah', Hr. Kompas tanggal Februari 2011.

²³ Mengikat secara umum terhadap semua pejabat, lembaga Negara dan warganegara.

pendahuluan tentang fenomena membawa putusan MK yang kemudian telah di implementasikan dalam bentuk Keputusan KPU dan Pengangkatan Bupati/Wakil Bupati terpilih oleh Menteri Dalam Negeri, kehadiran pengadilan TUN sebagai sengketa TUN, dapat dianggap sebagai salah satu bentuk perlawanan terhadap putusan MK. Data yang dicatat menunjukkan perkara sejenis yang demikian, jumlahnya meningkat,²⁴ meskipun dengan mudah persoalan dapat dijawab secara awal apakah benar sengketa demikian menjadi kewenangan absolut Pengadilan TUN

Persoalan pokok adalah, apakah keputusan KPU tentang penetapan pemenang pemilukada dan penetapan Pasangan Bupati/Wakil Bupati serta pengangkatan dengan Keputusan Presiden terhadap Bupati terpilih, yang merupakan kelanjutan pemilihan kepala daerah, tunduk dan menjadi objek sengketa TUN? Sebelum melihat ketentuan UU Pengadilan TUN yang relevan dengan ini, kita memandang bahwa jika memang aturan dalam UU memberi peran pada Presiden dan Mendagri untuk mengeluarkan Surat Keputusan pengangkatan Bupati dimaksud, Pejabat TUN dimaksud tidak memiliki diskresi penuh untuk menilai kecakapan dan kelayakan seseorang sebelum mengangkat/menghentikannya menjadi Bupati/Wakil Bupati yang terpilih melalui proses pemilukada. Hal itu dilakukan Mendagri hanya berdasarkan Putusan MK yang telah berkekuatan tetap, sehingga meskipun keputusan Menteri Dalam Negeri demikian merupakan keputusan yang bersifat individual, kongkrit dan final, ukuran atau tolok ukur yang digunakan dalam menentukan apakah ini merupakan sengketa tata usaha negara yang jatuh dibawah yurisdiksi PTUN, hal demikian juga harus didasarkan pada ada tidaknya kebebasan diskresioner pejabat TUN dalam memutuskan pengangkatan Bupati/Wakil Bupati.

Persoalan kewenangan ini harus dilihat dari segi batasan antara hukum tata negara dengan Hukum Administrasi Negara, yang keduanya masuk dalam domain hukum publik. Dalam arti yang luas, Hukum Tata Negara meliputi juga Hukum Administrasi Negara, yang mengatur organisasi dari pada negara, hubungan antar perlengkapan negara secara vertikal maupun horizontal, serta kedudukan warganegara dan hak asasinya. Jadi dalam arti luas juga mencakup hubungan bukan saja antar lembaga negara, tetapi juga antara lembaga negara dengan warganegara. Oleh karena definisi yang demikian, maka tidak boleh tidak akan ada kemungkinan terjadinya titik singgung kewenangan antara PTUN dengan

²⁴ Prof. Dr. Zudan (Kepala Biro Kementerian Dalam Negeri R.I.) dan Ny. Erma Kepala Bagian Hukum menyatakan angka gugatan sengketa tata usaha Negara dari penetapan hasil pemilukada tersebut sekarang mencapai 13 perkara.

Mahkamah Konstitusi, dengan akibat terjadi pula kemungkinan *overlap* diantara kedua kewenangan tersebut. Namun satu ukuran yang jelas dapat dilihat dari batasan yang ditetapkan bahwa satu sengketa berada diluar kewenangan PTUN yaitu jika menyangkut hasil pemilihan umum sebagai lembaga demokrasi.²⁵ Pengesahan atau pengukuhan hasil pemilihan kepala daerah berupa keputusan KPU, Presiden atau Mendagri, meskipun formil adalah satu keputusan TUN yang final, individual dan konkrit, akan tetapi KPU maupun Mendagri atau Presiden sebagai pejabat TUN dalam kaitan pengesahan Bupati/Kepala daerah hasil Pilkada, berwenang membuat Surat Keputusan bukan dengan satu kewenangan diskresioner, yang menilai dengan ukuran-ukuran yang ditetapkan oleh UU, melainkan hal itu hanya pengesahan/pengukuhan satu keadaan hukum secara administratif.

KPU dan Presiden atau Mendagri sebagai pejabat TUN tidak memiliki kewenangan diskresioner untuk menentukan Pasangan Calon Bupati terpilih dari antara Pasangan Calon Peserta Pilkada, sebagaimana kewenangan TUN dalam mengangkat pejabat TUN atau pegawai lainnya. UU memberi peran pada Presiden dan Mendagri untuk mengeluarkan SK pengangkatan Bupati dimaksud, tetapi Pejabat TUN dimaksud tidak memiliki diskresi penuh untuk menilai kecakapan dan kelayakan seseorang sebelum mengangkat/menghentikannya menjadi Bupati/Wakil Bupati atau kemudian hal itu dilakukan Mendagri hanya merupakan implementasi Putusan MK yang telah berkekuatan.

UU Pemerintahan Daerah yang menetapkan sebagai Kepala Daerah berdasarkan hasil pemungutan suara, adalah DPRD dan Mendagri bertugas mengukuhkan atau mengesahkan. Hal tersebut harus dilihat dan dinilai bukan dari segi hukum tata usaha negara, melainkan dari segi hukum tata negara, yaitu sebagai satu mekanisme hubungan antar lembaga negara yang pejabatnya diisi secara demokratis. SK pengangkatan atau pengesahan itu tidak dapat dilihat sebagai keputusan TUN yang murni, karena sesungguhnya hal itu hanya merupakan satu perbuatan hukum tata negara sebagai kewenangan yang diatur secara konstitusional dan karenanya harus dinilai secara konstitusional, yang menyangkut hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah di dalam prinsip negara kesatuan. Pengukuhan dengan SK Mendagri tersebut merupakan satu penyelesaian administrasi ketatanegaraan bukan Keputusan TUN, karena menyangkut pengisian pejabat publik melalui mekanisme demokratis

²⁵ Pasal 2 huruf g Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

sebagaimana ditentukan UUD 1945. Jikalau Surat Keputusan Presiden/ Mendagri demikian memiliki fungsi konstitutif dalam menentukan kedudukan kepala daerah, maka yang menetapkan seorang menjadi kepala daerah bukan pemilihan secara demokratis, melainkan pengangkatan oleh Mendagri atau Presiden. Hal demikian, jika benar, jelas bertentangan dengan UUD 1945, karena yang menentukan dan menetapkan seorang menjadi kepala daerah adalah rakyat sebagai pemegang kedaulatan dalam pemilihan yang demokratis. KPU, Presiden dan Mendagri hanya bertugas mengukuhkan atau mengesahkan secara administratif dalam bentuk yang sifatnya deklaratif. Hal tersebut harus dilihat dan dinilai bukan dari segi hukum tata usaha negara, melainkan dari segi hukum tata negara, yaitu sebagai satu mekanisme hubungan antar lembaga negara yang pejabatnya diisi secara demokratis. Surat Keputusan penetapan pasangan calon terpilih, pengangkatan atau pengesahan itu tidak dapat dilihat sebagai keputusan TUN yang murni, karena sesungguhnya hal itu hanya merupakan satu perbuatan hukum tata negara sebagai kewenangan yang diatur secara konstitusional dan karenanya harus dinilai secara konstitusional, yang menyangkut hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah di dalam prinsip negara kesatuan. Penetapan Pasangan Terpilih dengan Surat Keputusan KPU dan pengukuhan sebagai Bupati oleh Presiden/ Mendagri tersebut merupakan satu penyelesaian administrasi ketatanegaraan bukan Keputusan TUN, karena menyangkut pengisian pejabat publik melalui mekanisme demokratis sebagaimana ditentukan UUD 1945. Kalau SK Mendagri demikian memiliki fungsi konstitutif dalam menentukan kedudukan kepala daerah, maka yang menetapkan seorang menjadi kepala daerah bukan pemilihan secara demokratis, melainkan pengangkatan oleh Mendagri atau Presiden. Hal demikian, jika benar, jelas bertentangan dengan UUD 1945, karena yang menentukan dan menetapkan seorang menjadi kepala daerah adalah pemilihan demokratis.²⁶

Dasar hukum yang jelas menentukan bahwa Surat Keputusan KPU, Presiden/Mendagri yang mengangkat Pasangan Calon Bupati/Wakil Bupati menjadi Bupati/Wakil Bupati sebagai keputusan tata usaha negara yang individu, final dan kongkrit merupakan satu **pengecualian** yang tidak menjadi objek sengketa TUN dan yang tidak tunduk pada yurisdiksi Pengadilan TUN. Oleh karenanya perkara seperti itu seharusnya dapat

²⁶ Maruarar Siahaan, Pendapat Berbeda dalam Putusan MK Nomor 004/SKLN-IV/2006.

dengan singkat diputus oleh Pengadilan TUN dalam proses dismissal²⁷, sehingga proses ketatanegaraan dalam implementasi putusan MK tidak terhambat, meskipun mengalami perlawanan dari pihak yang memiliki kepentingan dalam Pemilukada. Secara rasional juridis hal tersebut cukup logis. Tetapi kehidupan hukum tidak cukup dilihat dari logika semata, karena menurut Oliver Wendell Holmes, kehidupan hukum tersebut adalah merupakan pengalaman. *The life of the law has not been logic but experience.*

KESIMPULAN

Putusan MK dalam pemilukada Kabupaten Lamongan tidak mengalami hambatan dalam implementasi, terdapat di antara putusan MK tersebut yang masih belum terlaksana dengan baik, karena adanya penolakan beberapa kalangan terhadap putusan MK yang menganggapnya tidak cukup menggambarkan keadilan, meskipun alasan yang dikemukakan belum dapat menunjukkan bukti-bukti memadai tentang penolakan tersebut. Faktor politik melalui pertarungan kekuatan partai antara mendukung dan yang menolakan putusan MK yang dilakukan pihak-pihak tertentu dalam pemilukada, secara kualitatif mempengaruhi pengambilan keputusan KPU dan Pemerintah dalam implementasi putusan MK. Secara kuantitatif, dari 32 putusan MK yang mengabulkan permohonan sengketa pemilukada dan membatalkan Keputusan KPU tentang Penetapan Hasil Penghitungan Suara, dari tahun 2008 sampai dengan 17 Februari 2011, yang belum terlaksana dengan hanya satu perkara. Angka demikian dapat mengukur tingkat efektivitas implementasi, namun memerlukan perhatian agar wibawa MK tetap terjaga. Alasan penundaan justru belum menunjukkan kematangan demokrasi sehingga diperlukan tindakan tegas pimpinan Pemerintahan dan KPU untuk menegakkan hukum melalui implementasi putusan MK. Transisi menuju konsolidasi demokrasi tampaknya harus dikawal oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusan-putusannya yang bersifat pedagogis dengan dukungan penuh lembaga negara lain.

²⁷ Pasal 62 ayat 1 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2002 dan terakhir dirubah dengan Undang-Undang 51 tahun 2009.

DAFTAR PUSTAKA

Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies, Constitutional Court in Asian Cases*, Cambridge University Press 2003

Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Penerbit Konpres 2006

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 51 tahun 2009

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2002

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008

Putusan MK Nomor 27/PHPU.D-VIII/2010

Putusan MK Nomor 45/PHPU.D/VIII/2010

Putusan MK Nomor 102/PUU-VII/2009

Putusan MK Nomor 41/PHPU.D-VI/2008

Berita Acara Pengalihan antara Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Mahkamah Konstitusi

www.id.wikipedia.org

www.tribun News.com

www.kompas.com

Sengketa Pemilukada Kotawaringin Barat (Analisis Terhadap Putusan MK No. 45/PHPU.D-VIII/2010 dari Perspektif Hukum Negara dan Hukum Islam)

Noorwahidah¹

Abstrak

Dalam menangani masalah Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat, Mahkamah Konstitusi (MK) membuat Putusan yang kontroversial. Putusan itu tidak hanya mendiskualifikasi pasangan Calon, tetapi juga memerintahkan kepada KPU setempat untuk menetapkan bupati dan wakil bupati terpilih. Sebagian pakar berpendapat, Putusan ini melampaui kewenangan MK. Sebagian lain menilai, MK sudah benar. Undang-Undang memang memberikan kewenangan kepada MK mengadili PHPU tetapi tidak mengatur secara eksplisit wewenang mendiskualifikasi dan menetapkan pemenang. Dengan demikian, Putusan tersebut merupakan ijtihad para hakim. Ditinjau dari sudut hukum dan perundang-undangan, Putusan itu tidak bertentangan dengan undang-undang. Dalam perspektif Islam, Putusan itu sejalan dengan maqashid asy-syariah (tujuan syariat).

Kata kunci: Putusan, wewenang, diskualifikasi, ijtihad, maqashid asy-syari`ah

¹ Dosen Fakultas Syariah IAIN Antasari, Banjarmasin

Abstract

*In addressing the problem Dispute of Election Results (PHPU) of West Kotawaringin, the Constitutional Court (MK) has made a controversial decision. The decision was not only disqualifying candidates, but also ordered the Local Election Commission to appoint elected mayor and deputy mayor. Some experts argue this decision exceeds the authority of the Court. Some other judge that the Court is correct. The Act does give authority to the Constitutional Court to try a PHPU case but not explicitly regulate and define the authority to disqualify a winner. Thus, this decision is an *ijtihad* of the judges. From the law and legislation of view the decision was not contrary to law. In the Islamic perspective, the decision was in line with *maqashid ash-Sharia* (Shari'a purposes).*

Keywords: *Decisions, authority, disqualification, ijtihad, maqashid ash-syari`ah*

PENDAHULUAN

Pada 5 Juni 2010 Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Kotawaringin Barat, Provinsi Kalimantan Tengah, menggelar pemungutan suara dalam rangka pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pemilukada). Pemilu ini diikuti oleh dua pasangan calon, yaitu H. Sugianto (Calon Bupati) dan H. Eko Soemarno, S.H. (Calon Wakil Bupati) dengan Nomor urut satu, dan Dr. H. Ujang Iskandar, ST., M.Si. (Calon Bupati) dan Bambang Purwanto, S.ST. (Calon Wakil Bupati) dengan Nomor urut dua.

Rapat pleno rekapitulasi hasil perhitungan perolehan suara digelar oleh KPU Kabupaten Kotawaringin Barat pada 11 Juni 2010. Dari hasil rekapitulasi tersebut Pasangan Nomor Urut 1 memperoleh 67.199 suara (54,87%) dari 122.480 suara sah, dan Pasangan Nomor Urut 2 memperoleh 55.281 suara (45,13%). Hasil rekapitulasi ini selanjutnya dituangkan dalam Surat Keputusan (SK) KPU Kabupaten Kotawaringin Barat Nomor 62/ Kpts-KPU-020.435792/2010 tanggal 12 Juni 2010 tentang Penetapan Hasil Perolehan Suara Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati dalam Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati Kotawaringin Barat Tahun 2010.

Sesuai dengan hasil tersebut, pada hari yang sama, 12 Juni 2010, KPU Kabupaten Kotawaringin Barat mengeluarkan SK Nomor 63/ /Kpts-KPU-020.435792/2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kotawaringin Barat Tahun 2010. Di dalam SK ini, pasangan

H. Sugianto dan H. Eko Soemarno, S.H. ditetapkan sebagai calon bupati dan wakil bupati terpilih.

Hasil perhitungan suara dan penetapan calon bupati dan wakil bupati terpilih itu tidak diterima oleh Pasangan Calon Nomor urut 2, Dr. H. Ujang Iskandar, ST., M.Si., dan Bambang Purwanto, S.ST. dengan berbagai alasan. Keduanya mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi agar MK membatalkan SK tersebut.

Setelah melalui beberapa kali persidangan, pada 7 Juli 2010 Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Nomor 45/PHPU.D-VIII/2010. Putusan ini menuai kontroversi dan mendapat tanggapan beragam; ada yang positif, tapi tidak sedikit pula yang berpandangan negatif. Kontroversi ini terjadi setidak-tidaknya karena dua hal. *Pertama*, Putusan itu mendiskualifikasi Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Nomor urut 1, H. Sugianto dan H. Eko Soemarno, S.H.. *Kedua*, Putusan itu secara eksplisit memerintahkan kepada KPU Kabupaten Kotawaringin Barat untuk menerbitkan surat keputusan yang menetapkan Pasangan Calon Nomor urut 2, Dr. H. Ujang Iskandar, ST, M.Si, dan Bambang Purwanto, S.ST, sebagai Bupati dan Wakil Bupati Terpilih.

Masalah utama yang diperdebatkan terkait dengan bunyi amar Putusan tersebut adalah: 1) apakah MK berwenang mendiskualifikasi pasangan calon? 2) apakah MK berwenang memerintahkan KPU menetapkan calon bupati dan wakil bupati terpilih?

Di dalam tulisan ini penulis mencoba membahas persoalan tersebut ditinjau dari sudut hukum dan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia dan dilihat dari sudut pandang Islam.

AMAR PUTUSAN

Amar Putusan Mahkamah Konstitusi berkenaan dengan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat yang tertuang dalam Putusan Nomor 45/PHPU.D-VIII/2010 tanggal 7 Juli 2010 berbunyi sebagai berikut:

- Mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
- Membatalkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum/KPU Kotawaringin Barat Nomor 62/Kpts-KPU-020.435792/2010 tanggal 12 Juni 2010 tentang Penetapan Hasil Perolehan Suara Pasangan Calon Bupati Dan Wakil Bupati Dalam Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati Kotawaringin Barat Tahun 2010, dan Berita Acara Nomor 367/BA/

VI/2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Terpilih Dalam Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati Kotawaringin Barat, tertanggal 12 Juni 2010, sepanjang mengenai perolehan suara Pasangan Calon Nomor Urut 1 atas nama H. Sugianto dan H. Eko Soemarno, S.H.

- Mendiskualifikasi Pasangan Calon Nomor Urut 1 atas nama H. Sugianto dan H. Eko Soemarno, S.H., sebagai Pemenang Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat;
- Memerintahkan KPU Kabupaten Kotawaringin Barat untuk menerbitkan surat Keputusan yang menetapkan Pasangan Calon Nomor Urut 2 yaitu Dr. H. Ujang Iskandar, ST., M.Si. dan Bambang Purwanto, S.ST. sebagai Bupati dan Wakil Bupati Terpilih dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat Tahun 2010.²

Putusan tersebut dibacakan oleh Ketua Mahkamah Konstitusi, Prof. Dr. Moh. Mahfud MD, dalam Sidang Pleno Pembacaan Putusan pada hari Rabu, 7 Juli 2010. Semua hakim Mahkamah Konstitusi yang berjumlah sembilan orang tidak berbeda pendapat mengenai isi Putusan ini. Kesembilan hakim dimaksud adalah Moh. Mahfud MD, Achmad Sodiki, M. Akil Mochtar, Muhammad Alim, Hamdan Zoelva, Harjono, Maria Farida Indrati, M. Arsyad Sanusi, dan Ahmad Fadlil Sumadi.

Jika diperhatikan amar-amar Putusan MK terkait dengan perkara PHPU selama ini, Putusan untuk kasus Kotawaringin Barat memang tidak lazim. Biasanya, Putusan maksimal yang dijatuhkan hanya mendiskualifikasi salah satu pasangan calon dan memerintahkan KPU setempat untuk melakukan Pemungutan Suara Ulang (PSU) di wilayah tersebut tanpa mengikutsertakan pasangan calon yang didiskualifikasi. Putusan untuk kasus Kotawaringin Barat ini sangat berbeda. MK tidak hanya mendiskualifikasi pasangan calon, tetapi juga memerintahkan KPU setempat untuk menetapkan Bupati dan Wakil Bupati Terpilih.

Alasan MK menjatuhkan Putusan demikian adalah (1) bahwa dalam pelaksanaan Pemilukada di Kotawaringin Barat telah terjadi pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif hampir pada seluruh wilayah Kabupaten Kotawaringin Barat yang dilakukan oleh Pasangan Calon Nomor Urut 1. Pelanggaran dimaksud antara lain berupa ancaman, intimidasi, dan tekanan kepada masyarakat, dan politik uang (*money politic*); (2) perolehan

² Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 45/PHPU.D-VIII/2010 tanggal 7 Juli 2010 (selanjutnya disebut *Putusan MK*), hlm. 193-194.

suara Pasangan Calon Nomor Urut 1 dicapai dengan cara yang tidak sah. Karena itu, kemenangannya harus dibatalkan; (3) tingkat pelanggaran yang dilakukan Pasangan Nomor Urut 1 merupakan pelanggaran sangat serius yang membahayakan demokrasi dan mencederai prinsip-prinsip Pemilukada yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sehingga MK perlu memutuskan untuk mendiskualifikasi Pasangan Calon Nomor Urut 1; (4) dengan pembatalan kemenangan Pasangan Calon Nomor Urut 1, MK dihadapkan kepada permasalahan hukum yang dilematis. Jika hanya membatalkan hasil Pemilukada tanpa menetapkan pemenang dapat terjadi masalah di kemudian hari. KPU Kabupaten Kotawaringin Barat tidak mungkin lagi memeroses Pemilukada dari awal. Tidak mungkin pula Pemilukada diulang karena Pasangan Calonnya hanya dua. Karena itu, MK perlu langsung menetapkan pemenang.³

Beberapa pakar, akademisi, dan praktisi hukum berpendapat, diskualifikasi pasangan calon kepala daerah, apalagi penetapan calon terpilih, bukanlah wewenang MK. Jika dilakukan, MK telah melampaui kewenangannya. Di antara pakar yang berpendapat demikian adalah mantan hakim Mahkamah Konstitusi, Prof. Dr. HAS Natabaya, peneliti senior dari Centro yang juga pakar Hukum Tata Negara (HTN), Refly Harun, dan Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Rizky Argama.

Prof. Dr. HAS Natabaya mengatakan, salah satu Putusan MK yang tidak sesuai adalah soal sengketa hasil Pemilukada Kotawaringin Barat. Putusan tersebut dikritik karena dianggap melebihi kewenangan yang seharusnya dimiliki oleh lembaga itu.⁴

Dalam diskusi yang diinisiasi oleh Forum Wartawan Pemilu (Forwalu), Refly Harun menilai Putusan MK dalam kasus Kotawaringin Barat dan Mandailing Natal (Madina), Sumatera Utara, telah melampaui kewenangannya.⁵ Sementara itu, Rizky Argama mengatakan, apa yang dilakukan oleh MK pada perkara perselisihan hasil pemilihan umum daerah (PHPUD) Kabupaten Kotawaringin Barat dinilai telah melampaui kewenangan yang dimiliki MK. Putusan itu kontroversial karena—hingga kini—menjadi satu-satunya Putusan PHPUD yang mendiskualifikasi salah satu kandidat peserta Pemilukada sekaligus memerintahkan Komisi

³ Lihat *ibid.*, hlm. 189-192.

⁴ "MK Merampas Kewenangan KPU dan PTUN", http://mediaindonesia.com/webtorial/tanahair/?bar_id=MTYwNTEEx, diakses 11 November 2010.

⁵ "Kasus Pilkada Kotawaringin Barat Rawan Nular ke Bkl", <http://www.harianrakyatbengkulu.com/ver3/mod.php?mod=publiS.H.er&op=viewarticle&cid=8&artid=7359>, diakses 11 November 2010.

Pemilihan Umum untuk menetapkan kandidat lainnya sebagai pemenang. Putusan itu berada di luar koridor kewenangannya untuk memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum seperti diatur dalam Pasal 24C UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (1) huruf d UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Penentuan pemenang Pemilukada sendiri telah diatur jelas oleh dua peraturan, yakni UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah (PP) No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.⁶

Di samping para ahli yang berpandangan negatif, ada pula beberapa pakar yang menilai positif. Salah satu di antaranya adalah Dr. Zen Zanibar, pakar hukum dari Universitas Sriwijaya. Dalam persidangan perkara sengketa Pemilukada Kabupaten Rejang Lebong, Bengkulu, Selasa, 27 Juli 2010, Dr. Zen Zanibar hadir sebagai saksi ahli. Pada kesempatan itu ia ditanya oleh dua hakim MK, Moh. Alim dan Akil Mochtar, terkait Putusan MK dalam kasus Pemilukada Kabupaten Kotawaringin Barat. Dr. Zen Zanibar menyatakan, Putusan MK sudah benar, karena tak mungkin demokrasi bisa berjalan baik jika hal yang negatif dibiarkan. Menurutnya, sejak era reformasi, ada keinginan kuat untuk menciptakan demokrasi yang sehat. Proses Pemilukada, sebagai bagian dari pentas demokratis, tak boleh dicercai.⁷

Pakar hukum Patra, M. Zen, juga berpendapat demikian. Ia mengatakan, Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) soal sengketa hasil Pemilu memiliki dasar hukum yang kuat. MK bisa memeriksa proses Pemilukada kalau ada pelanggaran. Jika pelanggaran sudah nyata, maka MK bisa membatalkan hasil. MK punya argumen yang kuat.⁸

Dari beberapa pendapat di atas terlihat bahwa Putusan MK tentang Pemilukada Kotawaringin Barat menuai kontroversi. Dampaknya pun sangat luas. Salah satu di antaranya adalah, sampai tulisan ini dibuat, KPU Kotawaringin Barat belum bisa mengeksekusi Putusan tersebut. Akibatnya, pemerintahan di Kabupaten Kotawaringin Barat tidak berjalan maksimal karena kabupaten ini belum memiliki kepala daerah yang definitif.

⁶ Rizky Argama, "Ramai-ramai Matikan Demokrasi Daerah" <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4c98296234e2d/ramairamai-matikan-demokrasi-daerah-broleh-rizky-argama>, diakses 11 November 2010.

⁷ "Saksi Ahli Dukung Putusan MK Kasus Kotawaringin Barat", <http://www.jpnn.com/index.php?mib=berita.detail&id=68858> diakses 11 November 2010.

⁸ "Sengketa Hasil Pemilu Kepala Daerah Keadilan dan Masalah Hukum", Diskusi publik yang diselenggarakan oleh Divisi Advokasi dan Bantuan Hukum DPP Partai Demokrat dan Seven Strategic Studies pada tanggal 6 Agustus 2010. <http://bataviase.co.id/node/330520>, diakses 11 November 2010.

KEWENANGAN MK MEMUTUS PHPU

Sebelum membicarakan apakah MK berwenang mendiskualifikasi Calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dan menetapkan pemenang atau tidak, perlu dilihat lebih dahulu sejauh mana kewenangan MK menangani PHPU.

Sebagai lembaga negara yang bertugas mengawal, menjaga, dan memelihara konstitusi, di dalam setiap tindakan dan pengambilan Putusan, MK harus mendasarkan kepada UUD 1945. Hal tersebut ditegaskan di dalam Pasal 45 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. "Mahkamah Konstitusi memutus perkara berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sesuai dengan alat bukti dan keyakinan hakim."⁹ Sejauh mana kewenangan yang diberikan konstitusi terhadap lembaga ini untuk menyelesaikan sengketa Pemilu dapat dilihat di dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Ayat tersebut lengkapnya berbunyi:

*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang Putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan **memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.**¹⁰*

Di dalam Pasal tersebut secara eksplisit disebutkan kewenangan MK adalah **memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum**. Ketentuan ini dituangkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Di dalam Pasal 10 ayat (1) ditegaskan "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang Putusannya bersifat final untuk: ... **d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.**"¹¹ Dengan demikian, sangat jelas bahwa MK memiliki kewenangan memutus perselisihan hasil Pemilu.

Yang dimaksud dengan Pemilu di sini, tidak hanya Pemilu Legislatif untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/ Kota, dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, tetapi juga Pemilu Kepada Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Sebab, sejak Undang-Undang Nomor 22

⁹ *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi* (selanjutnya disebut *UUD 1945 dan UU 24/2003*), (Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 103.

¹⁰ *UUD 1945 Hasil Amandemen & Proses Amandemen UUD 1945 Secara Lengkap Dilengkapi Dengan Piagam Jakarta*, (selanjutnya disebut *UUD 1945*), cetakan kelima, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 19.

¹¹ *UUD 1945 dan UU 24/2003*, *op. cit.*, hlm.. 78.

Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disahkan, pemilihan kepala daerah termasuk dalam "rezim" Pemilu.

Sebelumnya, pemilihan kepala daerah tidak termasuk "rezim" Pemilu sehingga penyelesaian sengketa tidak diputus oleh Mahkamah Konstitusi, tetapi diadili oleh Mahkamah Agung. Ketentuan ini termuat di dalam Pasal 106 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah:

- (1) Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan Calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.
- (2) Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan Calon.
- (3) Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada pengadilan tinggi untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi dan kepada pengadilan negeri untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota.
- (4) Mahkamah Agung memutus sengketa hasil penghitungan suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) paling lambat 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan keberatan oleh pengadilan Negeri/Pengadilan Tinggi/Mahkamah Agung.
- (5) Putusan Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud pada ayat (4) bersifat final dan mengikat.
- (6) Mahkamah Agung dalam melaksanakan kewenangannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mendelegasikan kepada Pengadilan Tinggi untuk memutus sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten dan kota.
- (7) Putusan Pengadilan Tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (6) bersifat final.¹²

Selintas ketentuan Pasal 106 ini terasa "aneh" karena UU Nomor 32 Tahun 2004 disahkan pada 15 Oktober 2004, sementara amendemen keempat UUD 1945 disahkan pada tanggal 10 Agustus 2002. Artinya, UUD 1945 hasil amendemen keempat sudah berlaku selama dua tahun dua bulan dan lima belas hari, baru lahir UU Nomor 32 Tahun 2004.

¹² Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Nomor 32/2004), (Jakarta: Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, 2004), hlm. 101-102.

Seharusnya, jika mengacu kepada UUD 1945 hasil amandemen itu, perselisihan hasil pemilihan kepala daerah diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi. Namun kenyataannya, UU Nomor 32 Tahun 2004 tidak mengatur demikian. Menurut UU ini penyelesaian tersebut dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Meskipun tampak "aneh", jika ditelusuri lebih jauh, hal tersebut dapat difahami dan dibenarkan. Ketika UU Nomor 32 Tahun 2004 lahir, pemilihan kepala daerah belum dikategorikan sebagai pemilihan umum sehingga penanganan perselisihan hasil pemilihan tersebut bukan menjadi kewenangan MK. Ketika itu, nama pemilihannya pun bukan Pemilihan Umum (Pemilu) Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, tetapi Pemilihan Kepala Daerah yang biasa disingkat *Pilkada*.

Hal ini juga dibenarkan oleh MK di dalam pertimbangan hukumnya ketika memutus perkara Nomor 072-073/PUU-II/2004 tentang Pengujian UU Nomor 32 Tahun 2004 terhadap UUD 1945 yang diputuskan dalam rapat permusyawaratan hakim yang dihadiri oleh 9 (sembilan) Hakim Konstitusi pada hari Senin, 21 Maret 2005, dan diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi yang terbuka untuk umum pada hari ini Selasa, 22 Maret 2005.

Di dalam pertimbangan hukum itu disebutkan:

Mahkamah berpendapat bahwa secara konstitusional, pembuat undang-undang dapat saja memastikan bahwa Pilkada langsung itu merupakan perluasan pengertian Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945 sehingga karena itu, perselisihan mengenai hasilnya menjadi bagian dari kewenangan Mahkamah Konstitusi dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Namun pembentuk undang-undang juga dapat menentukan bahwa Pilkada langsung itu bukan Pemilu dalam arti formal yang disebut dalam Pasal 22E UUD 1945 sehingga perselisihan hasilnya ditentukan sebagai tambahan kewenangan Mahkamah Agung sebagaimana dimungkinkan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, "Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang".¹³

Setelah UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu disahkan, 19 April 2007, barulah pemilihan kepala daerah "resmi" menjadi "rezim" Pemilu dan penyelenggaraannya disebut Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang biasa disingkat *Pemilukada*. Di dalam UU ini secara eksplisit disebutkan tugas, wewenang, dan kewajiban

¹³ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor: 072- 073 /PUU-II/2004 tanggal 25 Maret 2005, hlm 115.

KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan Pemilukada.¹⁴ Sekalipun demikian, tidak secara otomatis kewenangan menyelesaikan PHPU Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ditangani MK. Kewenangan itu tetap berada di MA sampai lahir UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada tanggal 28 April 2008. Di dalam Pasal 236C UU ini disebutkan, "*Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan*".¹⁵

Ketentuan yang tertuang di dalam Pasal inilah yang dijadikan landasan untuk mengalihkan penanganan perselisihan hasil Pemilukada dari MA ke MK. Jika diperhitungkan sejak disahkannya UU Nomor 12 Tahun 2008 pada tanggal 28 April 2008 sampai 18 bulan kemudian, pengalihan tanggung jawab itu harus dilaksanakan paling lambat bulan Oktober 2009. Namun, atas kesepakatan kedua belah pihak, pengalihan itu dipercepat. Pada tanggal 29 Oktober 2008 Ketua MA dan Ketua MK menandatangani Berita Acara Pengalihan Kewenangan memutus perselisihan hasil Pemilukada. Penandatanganan dilakukan di MA. Sejak itulah PHPU Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ditangani oleh MK.

Dari uraian di atas terlihat bahwa kewenangan MK menangani masalah perselisihan hasil Pemilu, termasuk Pemilukada, memiliki landasan hukum yang sangat kuat, yaitu UUD 1945 dan UU. Karena itu, dilihat dari sudut ini, tidak ada yang perlu diperdebatkan. Perdebatan muncul ketika dalam kasus Kotawaringin Barat, MK memutuskan mendiskualifikasi Pasangan Calon dan memerintahkan KPU Kotawaringin Barat menetapkan Pasangan Calon Terpilih. Apakah amar Putusan semacam ini termasuk dalam kewenangan MK atau tidak? Uraian berikut mencoba menjawab pertanyaan itu.

¹⁴ Lihat Pasal 8 ayat 3 dan 4, Pasal 9 ayat 3 dan 4, dan Pasal 10 ayat 3 dan 4 UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu., *Himpunan Undang-Undang Republik Indonesia no. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dan UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik* (selanjutnya disebut *Himpunan*), (Jakarta: Komisi Pemilihan Umum, 2008), hlm. 13, 14, 18, 19, 25, dan 28.

¹⁵ *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008, Nomor 10 Tahun 2008, dan Nomor 12 Tahun 2008* (selanjutnya disebut UU no. 2/2008, 10/2008, dan 12/2008), (Jakarta: Departemen Komunikasi dan Informatika, Badan Informasi Publik, 2008), hlm. 271-272.

KEWENANGAN MK MENDISKUALIFIKASI PASANGAN CALON

Dilihat dari sudut peraturan perundang-undangan, tidak ditemukan satu pun undang-undang atau peraturan yang **secara eksplisit** menyebutkan bahwa MK berwenang atau tidak berwenang mendiskualifikasi pasangan Calon dalam Pemilukada. Baik UUD 1945 maupun UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi hanya menyebutkan bahwa *"Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang Putusannya bersifat final untuk... memutuskan perselisihan hasil pemilihan umum"*.¹⁶

Tidak ada penjelasan lebih lanjut tentang bentuk putusan yang menjadi kewenangan MK tersebut, apakah termasuk mendiskualifikasi pasangan calon dan menetapkan calon terpilih atau tidak. Juga tidak ada penjelasan hasil Pemilu bagaimana yang bisa diputus, apakah hanya terbatas pada hasil perhitungan suara atau termasuk juga proses penyelenggaraan Pemilu yang dinilai dapat mempengaruhi hasil penghitungan suara. Karenanya, berbagai interpretasi mungkin saja diberikan. Mahkamah Konstitusi di dalam Peraturan Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah Pasal 4 menegaskan:

*Objek perselisihan Pemilukada adalah hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh termohon yang mempengaruhi: a. penentuan Pasangan Calon yang dapat mengikuti putaran kedua Pemilukada; atau b. terpilihnya Pasangan Calon sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah.*¹⁷

Karena yang menjadi objek perselisihan adalah hasil penghitungan suara yang memengaruhi penentuan pasangan calon, baik berpengaruh untuk mengikuti putaran kedua maupun untuk menjadi calon terpilih maka segala sesuatu yang dinilai dapat memengaruhi akan dipertimbangkan oleh MK, termasuk proses penyelenggaraan Pemilukada. "Mahkamah tidak hanya menghitung kembali hasil penghitungan suara tetapi juga harus menggali keadilan dengan menilai dan mengadili proses Pemilukada yang dapat memengaruhi hasil penghitungan suara yang diperselisihkan. Oleh sebab itu, meskipun menurut Undang-Undang yang dapat diadili oleh Mahkamah adalah hasil penghitungan suara, namun pelanggaran-

¹⁶ Lihat UUD 1945 Pasal 24C ayat (1) dan UU Nomor 24 Tahun 2003 Pasal 10 ayat (1), *UIUD 1945 dan UIU 24/2003, op. cit.*, hlm. 41 dan 78.

¹⁷ *Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah* (selanjutnya disebut *PMK 15/2008*), (Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 7.

pelanggaran yang menyebabkan terjadinya hasil penghitungan suara yang kemudian dipersengketakan itu harus pula dinilai untuk menegakkan keadilan, dengan syarat pelanggaran-pelanggaran tersebut dilakukan secara terstruktur, sistematis, dan masif”, demikian salah satu pertimbangan MK dalam memutus kasus Kotawaringin Barat.¹⁸

Dalam konteks ini, Akil Mochtar, salah seorang hakim MK, mengatakan, pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan pada Pemilukada Kabupaten Kotawaringin Barat dilakukan dengan sistematis, terstruktur, dan masif. Hal ini mengancam prinsip Pemilu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Oleh karena itu, demi tegaknya hukum, perlu pemulihan keadilan. Kemenangan Pasangan Nomor Urut 1 harus dibatalkan. Pelanggaran yang dilakukan adalah pelanggaran sangat serius.¹⁹

Pandangan MK mengenai masalah ini lebih jelas terlihat pada pertimbangan hukum Nomor 3.28 dan 3.29:

[3.28] *Menimbang bahwa demi tegaknya hukum dan keadilan dan meniadakan ketidakadilan yang dialami oleh masyarakat Kabupaten Kotawaringin Barat perlu pemulihan keadilan. Keadilan bukanlah hasil akhir dari proses awal jika sejak semula mengabaikan proses yang semestinya. Hasil akhir dari proses yang tidak adil bukanlah keadilan yang sesuai dengan prinsip-prinsip hukum dan prinsip keadilan umum (general justice principle). Tidak boleh seorang pun diuntungkan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukannya sendiri dan tidak seorang pun boleh dirugikan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukan orang lain (nullus/nemo commedum copere potest de injuria sua propria). Oleh karena itu, Mahkamah berpendapat, suara yang diperoleh Pasangan Calon Nomor Urut 1 dalam Pemilukada Kabupaten Kotawaringin Barat harus dinyatakan tidak sah, karena perolehannya dicapai dengan cara tidak sah. Oleh karena itu, kemenangan Pasangan Calon Nomor Urut 1 juga harus dibatalkan;*

[3.29] *Menimbang bahwa oleh karena tingkat pelanggaran yang dilakukan oleh Pasangan Calon Nomor Urut 1 sebagaimana telah diuraikan di atas adalah merupakan pelanggaran sangat serius yang membahayakan demokrasi dan mencederai prinsip-prinsip hukum dan prinsip-prinsip Pemilukada yang langsung, umum, bebas, jujur dan adil, Mahkamah perlu memutuskan untuk mendiskualifikasi Pasangan Calon Nomor Urut 1 sebagai Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kotawaringin Barat dalam Pemilukada Kabupaten Kotawaringin Barat Tahun 2010.²⁰*

¹⁸ Lihat Putusan MK, *op. cit.*, hlm. 153.

¹⁹ “Kalau Cuma Selisih Suara tidak Usah ke MK”, Wawancara Anggota MK, Akil Mochtar, Koran Media Indonesia, Jakarta, Kamis, 15 Juli 2010, hlm. 2, kolom 3-5.

²⁰ Putusan MK, *op. cit.*, hlm. 191.

Pelanggaran-pelanggaran yang dinilai MK sangat serius dan membahayakan demokrasi serta mencederai prinsip-prinsip hukum dan prinsip-prinsip Pemilukada yang dilakukan oleh Pasangan Nomor Urut 1, antara lain adalah:

1. memberikan uang atau sembako (*money politic*) yang dilakukan secara masif meluas di seluruh kecamatan se Kabupaten Kotawaringin Barat;
2. menekan, mengancam, mengintimidasi, dan meneror, tidak hanya kepada rakyat biasa tetapi juga kepada beberapa kepala desa sehingga masyarakat tidak bisa memilih dengan bebas sesuai dengan pilihan hati nuraninya;
3. menjanjikan sesuatu yang tidak masuk akal kepada masyarakat, yaitu akan membagikan lahan seluas 2 hektar per orang jika pasangan tersebut terpilih.

Politik uang, ancaman, dan intimidasi dalam Pemilukada merupakan tindak pidana yang diancam dengan hukuman. Ancaman hukumannya secara jelas disebutkan di dalam Pasal 117 UU Nomor 32 Tahun 2004 ayat (1) dan (2), yaitu hukuman penjara paling singkat dua bulan dan paling lama 12 bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah) dan paling banyak Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).²¹

Dari beberapa tindak pidana Pemilukada, pelanggaran yang diancam pembatalan (diskualifikasi) sebagai calon adalah politik uang (*money politic*). Ketentuan ini termuat di dalam Pasal 82 UU Nomor 32 Tahun 2004:

- (1) Pasangan calon dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilihan.
- (2) Pasangan calon dan/atau tim kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan Putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon oleh DPRD.²²

Pasal di atas menegaskan bahwa pasangan calon bisa didiskualifikasi apabila melakukan politik uang dengan ketentuan: *pertama*, ada Putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, dan *kedua*, pembatalan dilakukan oleh DPRD.

Meskipun tidak disebut secara tegas peradilan mana yang berwenang mengadili dan menetapkan terjadinya pelanggaran tersebut, namun

²¹ Lihat UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 117 ayat (1) dan (2), *UU Nomor 32/2004, op. cit.*, hlm. 110.

²² *Ibid.*, hlm. 87.

karena pelanggaran ini merupakan tindak pidana maka bisa difahami bahwa yang dimaksud peradilan di sini adalah peradilan umum. Hal inilah yang dipersoalkan sejumlah pakar ketika MK mendasarkan putusan diskualifikasi calon kepada adanya politik uang di dalam penyelenggaraan Pemilukada Kotawaringin Barat. Menurut mereka, apa yang dilakukan MK itu hanya dugaan bukan ketetapan yang memiliki kekuatan hukum tetap. Penetapan ada atau tidaknya politik uang bukan kewenangan MK, tapi kewenangan peradilan umum.

Pakar Hukum Pidana Universitas Indonesia, Rudi Satrio, mengatakan, MK telah memutuskan sengketa pemilihan umum kepala daerah Kabupaten Kotawaringin Barat, Kalimantan Tengah, berdasarkan dugaan tindak pidana yang belum terbukti. Seharusnya sebuah dugaan tindak pidana dibuktikan secara hukum pidana di peradilan umum terlebih dahulu. Jika pengadilan belum memutuskan, maka dugaan pidana Pemilu belum dapat menjadi dasar pertimbangan hukum.²³

Menurut Pakar Hukum Tata Negara Universitas Islam Indonesia (UII), Mudzakir, MK telah memutuskan sengketa Pemilukada berdasarkan sebuah dugaan pidana Pemilu tanpa sebuah kekuatan hukum tetap. Putusan MK itu telah menjustifikasi sebuah tindak pidana.²⁴

Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, Patrialis Akbar, lain lagi. Ia menilai, yang berhak memutuskan terjadinya politik uang dalam sengketa Pemilukada adalah KPU, Bawaslu, dan Kepolisian. Adapun MK hanya berwenang memutus hasil Pemilukada saja.²⁵

Para hakim MK tentu saja tidak buta dalam masalah ini. Mereka sangat faham dan sangat mengerti. Dalam kasus Kotawaringin Barat, mereka tentu memiliki pemikiran, pertimbangan, dan argumentasi yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum sampai mereka mengambil keputusan mendiskualifikasi calon. Argumentasi itu antara lain dapat dilihat dari pertimbangan hukum sebagaimana dikemukakan di atas.

Setelah mempelajari lebih jauh kasus ini, penulis berpendapat, apa yang dilakukan oleh MK tidak bertentangan dengan hukum dan perundang-undangan. Putusan itu sah dan dapat dibenarkan dengan beberapa alasan sebagai berikut.

²³ "MK Buat Tafsir Sepihak Dugaan Pidana Pemilukada", Media Indonesia, Senin, 19 Juli 2010, hlm. 2, kolom 1-4.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ "KPU Kotawaringin Barat berpeluang meminta Fatwa MA", Media Indonesia, Minggu, 18 Juli 2010, hlm 2, kolom 3-5..

Pertama, MK berwenang memutus sengketa hasil Pemilu. Sengketa hasil Pemilu bukan hanya perselisihan tentang perolehan suara, tetapi juga faktor-faktor yang dapat memengaruhi perolehan suara tersebut. Berdasarkan fakta yang terungkap di persidangan, suara yang diperoleh Pasangan Nomor Urut 1 didapat melalui cara-cara yang tidak sesuai dengan peraturan perundangan-undangan sehingga perolehan suara itu tidak benar dan oleh karenanya dinyatakan batal oleh MK.

Kedua, karena yang diputus oleh MK adalah hasil Pemilu, putusannya tidak harus selalu berupa penetapan angka-angka yang diperoleh masing-masing kandidat. Putusan tersebut bisa saja berbentuk pembatalan calon apabila terbukti secara sah dan meyakinkan di persidangan bahwa calon yang bersangkutan melakukan pelanggaran yang sangat serius dan suara yang diperolehnya didapat dengan cara-cara yang ilegal.

Ketiga, berdasarkan bukti dan keterangan saksi di persidangan, pelanggaran yang dilakukan oleh Pasangan Nomor Urut 1 sudah sangat serius. Tidak saja memenuhi unsur TSM (Terstruktur, Sistematis, dan Masif), tetapi juga disertai dengan tekanan, ancaman, intimidasi, dan teror yang meresahkan masyarakat. Dalam penilaian MK, apa yang dilakukan oleh Pasangan Nomor Urut 1 sudah terencana dan meluas di seluruh wilayah Kabupaten Kotawaringin Barat. Karena itu, jika tidak didiskualifikasi dan dilakukan pemungutan suara ulang, potensi terjadinya pelanggaran serupa sangat besar. Pemungutan suara ulang tidak akan menghasilkan Pemilukada yang sesuai dengan prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, tetapi hanya membuang tenaga dan memboroskan uang negara.

Keempat, tindak pidana Pemilukada memang diputus oleh peradilan umum. Dengan demikian, seharusnya masalah pidana sudah selesai sebelum KPU setempat menetapkan hasil perolehan suara dan pasangan calon terpilih. Dalam kasus Kotawaringin Barat hal ini tidak terjadi. Bahkan, sampai perkara masuk ke MK, tidak ada proses peradilan pidana terkait dengan kasus ini di Pengadilan Negeri setempat. UU Nomor 32 Tahun 2004 sendiri tidak secara tegas memberikan alokasi waktu penyelesaian tindak pidana Pemilukada. Ini berbeda dengan Pemilu anggota legislatif. UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Pasal 257 ayat (1) menegaskan, "*Putusan pengadilan terhadap kasus pidana Pemilu yang menurut Undang-Undang ini dapat memengaruhi perolehan suara Peserta Pemilu harus sudah selesai paling lama 5 (lima) hari sebelum KPU menetapkan hasil Pemilu secara nasional.*"²⁶

²⁶ Lihat Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 dalam *Himpunan, op. cit.*, hlm. 206.

Kelima, apabila pelanggaran pidana diproses di pengadilan umum sesudah perkara masuk ke MK atau sesudah terungkap ada pelanggaran pidana dalam persidangan MK baru diproses di pengadilan umum, penyelesaiannya memerlukan waktu yang lama untuk menghasilkan Putusan yang berkekuatan hukum tetap (*incraht*), sementara di dalam mengadili perkara Pemilukada, MK dibatasi oleh waktu; paling lama 14 hari kerja sejak permohonan mengenai perselisihan hasil Pemilukada dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi, vonis sudah harus dijatuhkan.²⁷

Keenam, tidak ada UU yang melarang MK mendiskualifikasi calon. Putusan MK mendiskualifikasi calon setelah terbukti calon tersebut melakukan pelanggaran yang serius merupakan terobosan hukum para hakim MK di dalam menginterpretasi UU. Terobosan hukum dan interpretasi terhadap UU merupakan hak hakim. Karenanya, tindakan ini dapat dibenarkan dan sah demi hukum.

KEWENANGAN MK MENETAPKAN PEMENANG

Sebagaimana pembatalan calon, UU juga tidak mengatur kewenangan MK menetapkan pemenang Pemilukada. Dari pemantauan penulis selama ini, MK tidak menetapkan pemenang dalam memutuskan sengketa Pemilukada sekalipun ada Putusan yang mendiskualifikasi pasangan calon seperti dalam kasus Pemilukada Bengkulu Selatan, Provinsi Bengkulu, dan Tebing Tinggi, Provinsi Sumatera Utara. Putusan MK yang mendiskualifikasi calon dan memerintahkan KPU setempat menetapkan calon terpilih untuk pertama kali terjadi dalam kasus Pemilukada Kotawaringin Barat. Ini berarti kasus Pemilukada Kotawaringin Barat memiliki karakteristik tersendiri.

Jika dibandingkan dengan Bengkulu Selatan dan Tebing Tinggi, kasus Kotawaringin Barat memang berbeda. Jumlah pasangan Calon yang mengikuti Pemilukada di Kotawaringin Barat hanya dua, sedangkan di Bengkulu Selatan dan Tebing Tinggi lebih dari dua. Ketika salah satu pasangan calon di Kotawaringin Barat didiskualifikasi, otomatis yang tersisa hanya satu pasangan calon. Dengan demikian, hanya ada dua kemungkinan pilihan: menetapkan pemenang atau melakukan Pemilu ulang secara keseluruhan. Dari dua pilihan itu, MK mengambil pilihan pertama.

²⁷ Lihat Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008 Pasal 3 ayat (1), *PMK 15/2008, op. cit.*, hlm.12.

Ketika diwawancarai harian *Seputar Indonesia*, Ketua MK, Moh. Mahfud MD, mengatakan, keputusan untuk menetapkan langsung pemenang PemiluKada di Kabupaten Kotawaringin Barat karena setelah pemenangnya didiskualifikasi pasangan calonnya tinggal satu, sehingga terjadi dilema hukum. Kalau akan pemungutan suara ulang, tentu tidak bisa karena hanya satu pasangan calon yang tersisa. Tetapi, kalau akan diproses dari awal lagi dengan membuka pendaftaran baru, berarti melanggar undang-undang. Maka berdasar kewenangan Pasal 77 UU MK kami memutuskan untuk menetapkan pemenang Pemilu²⁸

Akil Mochtar, salah seorang hakim MK, mengatakan, karena kemenangan Pasangan Nomor Urut 1 sudah dibatalkan, Mahkamah dihadapkan pada masalah hukum yang dilematis. Kalau hanya membatalkan hasil PemiluKada tanpa menetapkan pemenang, dapat terjadi masalah di kemudian hari. KPU Kotawaringin Barat tidak mungkin lagi memproses PemiluKada, karena calon hanya dua pasang. Karena MK menganggap PemiluKada Kotawaringin Barat dilaksanakan tidak normal karena melanggar prinsip Pemilu yang dijamin dalam konsitusi maka MK memutuskan untuk menetapkan Pasangan Nomor Urut 2 sebagai pemenang.²⁹

Di samping pernyataan dua tokoh MK di atas, argumentasi pengambilan Putusan ini terlihat di dalam pertimbangan hukum sebagai berikut:

Menimbang bahwa dengan pembatalan kemenangan Pasangan Calon Nomor Urut 1 (H. Sugianto-H.Eko Soemarno, S.H.), Mahkamah dihadapkan pada permasalahan hukum yang dilematis; jika hanya membatalkan hasil PemiluKada tanpa menetapkan pemenang dapat terjadi masalah di kemudian hari. Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Kotawaringin Barat tidak mungkin lagi memproses PemiluKada ini dari awal. Tidak mungkin juga PemiluKada diulang, karena pasangan calon dalam PemiluKada hanya dua, padahal Pasangan Calon Nomor Urut 1 (H. Sugianto-H. Eko Soemarno, S.H.) sudah didiskualifikasi dan tidak bisa diikuti lagi;

*Berdasarkan permasalahan hukum yang dilematis di atas, Mahkamah berpendapat sesuai kewenangannya setelah menilai proses PemiluKada yang berlangsung, Mahkamah perlu **langsung menetapkan pemenang**, berdasarkan ketentuan Pasal 77 ayat (3) UUU 24/2003 juncto Pasal 13 ayat (3) huruf b PMK 15/2008 yang menyatakan, "Dalam hal permohonan dikabulkan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Mahkamah Konstitusi menyatakan membatalkan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh Komisi Pemilihan Umum dan menetapkan hasil penghitungan suara yang benar".³⁰*

²⁸ "Minta Fatwa ke MA? Monggo, silahkan", Wawancara Ketua MK, Mahfud MD, Harian *Seputar Indonesia*, Senin 19 Juli 2010, hlm. 2, kolom 2-7.

²⁹ "Kalau Cuma Selisih Suara tidak Usaha ke MK", *loc. cit.*

³⁰ *Putusan MK, op. cit.*, hlm. 192.

Argumentasi yang dikemukakan MK di atas tampak logis, rasional, dan wajar, setidaknya-tidaknya karena dua hal. *Pertama*, MK berketetapan tidak memerintahkan KPU Kabupaten Kotawaringin Barat untuk melakukan Pemilukada ulang dengan memeroses tahapan Pemilukada dari awal. MK juga tidak menetapkan Pemungutan Suara Ulang (PSU) karena Calon yang tersisa hanya satu pasangan. Dengan demikian, untuk menyelesaikan masalah ini sangat logis jika MK menetapkan pemenang. Sebagaimana dikemukakan di atas, dalam pertimbangan hukum MK ditegaskan, "*Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Kotawaringin Barat tidak mungkin lagi memeroses Pemilukada ini dari awal,*" dan Ketua MK, Moh. Mahfud MD, menyatakan, "*kalau akan diproses dari awal lagi dengan membuka pendaftaran baru, berarti melanggar undang-undang.*" *Kedua*, dengan didiskualifikasi Pasangan Calon Nomor Urut 1, otomatis Pasangan Calon Nomor urut 2 menjadi pemenang. Artinya, disebutkan atau tidak di dalam amar Putusan MK, setelah Pasangan Calon Nomor Urut 1 didiskualifikasi maka Pasangan Calon Nomor Urut 2 otomatis menjadi Pasangan Calon Terpilih. Hal ini terjadi karena jumlah pasangan calon yang ikut pemilukada di Kabupaten Kotawaringin Barat hanya dua pasang. Apabila MK menyebutkan secara eksplisit di dalam amar Putusannya dengan menetapkan Pasangan Calon Nomor Urut 2 sebagai pemenang, itu artinya MK menginginkan adanya kepastian hukum dan menutup peluang terjadinya berbagai macam interpretasi.

Amar Putusan MK sendiri sebenarnya tidak secara eksplisit menetapkan pemenang Pemilukada Kotawaringin Barat, namun secara implisit mengandung makna penetapan pemenang itu. Amar Putusan tersebut berbunyi "*memerintahkan KPU Kabupaten Kotawaringin Barat untuk menerbitkan surat Keputusan yang menetapkan Pasangan Calon Nomor Urut 2 yaitu Dr. H. Ujang Iskandar, ST., M.Si. dan Bambang Purwanto, S.ST. sebagai Bupati dan Wakil Bupati Terpilih dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat Tahun 2010.*"

Bunyi amar Putusan seperti ini juga menimbulkan polemik yang menyebabkan KPU Kotawaringin Barat menyatakan tidak bisa melaksanakannya. Alasannya, penetapan bupati dan wakil bupati terpilih bukan kewenangannya. Faridawati, Ketua KPU Provinsi Kalimantan Tengah mengatakan, "KPU Kotawaringin Barat tidak menolak bahkan menghormati Putusan MK, tetapi tidak bisa melaksanakan butir keempat dari Putusan MK itu karena bukan wewenang KPU Kotawaringin Barat."³¹

³¹ KPUD Kalteng Bantah Bantah Dukung KPUD Kotawaringin Barat, Bataviase.co.id., <http://bataviase.co.id/node/314508>, Jumat, 12 November 2010.

Anggota KPU Kotawaringin Barat, Tony Pandiangan, bahkan lebih tegas menyatakan, "MK harus sadar, mereka memberi keputusan sesuai dengan kewenangan mereka. Jadi, jangan paksa kami melakukan hal di luar wewenang kami." Sebab, lanjutnya, KPU di daerah selaku penyelenggara Pemilukada tidak berwenang menetapkan pasangan tertentu sebagai bupati atau walikota. Kewenangan penetapan, imbuh dia, adalah kewenangan Menteri Dalam Negeri.³²

KPU Pusat sendiri sudah mengirim surat kepada KPU Provinsi Kalteng agar memerintahkan KPU Kotawaringin Barat segera mengeksekusi Putusan MK tersebut. Surat itu berNomor 512/KPU/IX/2010 tanggal 17 September 2010. Namun, setelah mendapat jawaban dan pertimbangan dari KPU Kalteng dan Kotawaringin Barat, KPU Pusat meminta penegasan kepada MK mengenai bunyi amar Putusan itu. Hal ini dimaksudkan agar dalam implementasinya tidak terjadi kesalahan dan mengurangi polemik yang bisa berakibat terjadi konflik horizontal di lapangan.

MK juga sudah menjawab surat KPU tersebut pada tanggal 9 November 2010. Di dalam surat berNomor 2350/HPU/XI/2010 itu disebutkan "Mahkamah menjelaskan bahwa amar Putusan demikian sudah benar artinya masing-masing kewenangan yang dimiliki KPUD, Gubernur, DPRD Kotawaringin Barat, DPRD Provinsi, dan Menteri Dalam Negeri adalah sesuai dengan Pasal 109 ayat (1), (2), (3), (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Oleh sebab itu, kewenangan KPUD Kotawaringin Barat adalah sesuai dengan Pasal 109 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sehingga amar Putusan tersebut harus dibaca dan dipahami sesuai dengan Pasal 109 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004."³³

Pasal 109 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut lengkapnya berbunyi:

Pasangan calon bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota diusulkan oleh DPRD kabupaten/kota, selambat-lambatnya dalam waktu 3 (tiga) hari, kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur berdasarkan berita acara penetapan Pasangan Calon Terpilih dari KPU kabupaten/kota untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan.

Dengan penjelasan MK tersebut, seyogianya tidak ada lagi yang perlu dipersoalkan. KPU harus melaksanakan Putusan MK karena Putusan itu bersifat final dan tidak ada upaya hukum yang lain. Penulis sependapat dengan sikap KPU Pusat yang menegaskan bahwa Putusan MK harus

³² KPU Tidak Ingin Langgar Kewenangan, Media Indonesia, Jumat, 12 November 2010, hlm. 2, kolom 1-2.

³³ Surat MK kepada KPU Nomor 2350/PHPU/XI/2010, tanggal 9 November 2010, poin a.

dilaksanakan, apa pun bunyi Putusan itu. Penulis juga sependapat dengan anggota Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Bambang Eka Cahya Widodo, yang mengatakan, betapa pun kontroversinya Putusan MK, seperti kasus Kotawaringin Barat, semua pihak harus mematuhi. Alasannya, persoalan Pemilukada harus diputus. Jika KPU Kotawaringin Barat tidak mematuhi Putusan itu, justru salah dan bisa dianggap mengabaikan putusan pengadilan. Jika KPU tak mematuhi, ada mekanismenya, bisa kena pelanggaran kode etik.³⁴

PERSPEKTIF ISLAM

Dalam perspektif Islam, Putusan MK mengenai kasus Pemilukada Kotawaringin Barat dapat dikategorikan sebagai hasil ijtihad para hakim yang mengadili masalah ini. Sebagai produk ijtihad, Putusan tersebut bisa saja diperdebatkan. Namun, hakim yang sudah berijtihad tidak bisa dipersalahkan sejauh ijtihad itu dilakukan dengan benar, melalui proses yang benar, dan disertai landasan hukum dan argumentasi atau dalil yang benar.

Ijtihad yang penulis maksud dalam konteks ini memang tidak persis sama dengan pengertian ijtihad dalam hukum Islam karena ijtihad dalam hukum Islam adalah “mencurahkan segala kemampuan berfikir untuk mengeluarkan hukum *syar`i* dari dalil-dalil *syara`*, yaitu Alquran dan as-sunnah.³⁵ Sedangkan hakim MK tidak mendasarkan putusannya kepada Alquran dan hadis. Namun, mereka mencurahkan segala kemampuan berfikir untuk mengambil keputusan yang tepat berdasarkan UUD 1945. UUD itu sendiri tidak bertentangan dengan Islam.

Ijtihad menjadi wajib *‘ain* apabila seorang hakim atau mujtahid dihadapkan kepada peristiwa baru dan ia tidak mengetahui hukumnya, atau apabila ia ditanyakan mengenai suatu peristiwa yang terjadi dan tidak ada mujtahid lain selain dia. Kewajiban dimaksud harus dilaksanakan secepatnya jika khawatir akan berlalunya peristiwa tersebut tanpa menurut jalur yang dikehendaki *syara`*.

Ijtihad menjadi wajib *kifayah* jika di suatu negeri terdapat lebih dari seorang mujtahid dan tidak khawatir akan berlalunya peristiwa hukum. Apabila sebagian mujtahid telah menentukan hukumnya maka tuntutan

³⁴ “Kasus Pilkada Kotawaringin Barat Rawan Nular ke Bkl” <http://www.harianrakyatbengkulu.com/ver3/mod.php?mod=publiS.H.er&op=viewarticle&cid=8&artid=735> diakses 11 November 2010.

³⁵ Prof. Dr. Mukhtar Yahya dan Prof. Drs. Fatchurrahman, *Dasar-Dasar Pembinaan Hukum Fiqh Islami*, (Bandung: PT Al-Ma`arif, 1986), hlm. 373.

untuk berijtihad pada yang lainya menjadi gugur. Jika mereka tidak bersedia berfatwa padahal mereka mampu memberikan jawaban maka seluruhnya berdosa.

Ijtihad menjadi sunnah untuk melihat peristiwa-peristiwa yang belum pernah terjadi tetapi boleh jadi ia terjadi dalam waktu dekat. Ijtihad menjadi haram apabila ia bertentangan dengan *nash* Alquran dan hadis ataupun ijma ulama.

Dilihat dari beberapa hukum ijtihad sebagaimana dikemukakan di atas, ijtihad hakim dalam menyelesaikan sengketa Pemilukada Kotawaringin Barat dapat dikategorikan sebagai wajib *ain* karena: *pertama*, kasus yang terjadi di Pemilukada Kotawaringin Barat merupakan kasus baru yang belum ada yurisprudensinya. *Kedua*, tidak ada UU yang mengatur secara eksplisit mengenai masalah tersebut. *Ketiga*, kasus itu harus diputus paling lambat 14 hari kerja sejak permohonan mengenai perselisihan hasil Pemilukada dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi. *Keempat*, tidak ada lembaga lain yang berwenang memutus PHPU kecuali MK.

Ijtihad dilakukan untuk memelihara kemaslahatan. Dalam kasus Kotawaringin Barat, stabilitas keamanan dan politik merupakan masalah yang sangat diutamakan untuk direalisasikan. Penegakkan keadilan, pemenuhan prinsip Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, serta penghargaan terhadap suara setiap pemilih menjadi pertimbangan utama Mahkamah dalam menentukan putusan.³⁶

Secara etimologis, masalah memiliki definisi yang sama dengan manfaat, baik dari segi timbangan maupun maknanya. Masalah (*mashlahah*) merupakan *mashdar* (infinitif) yang berarti *ash-shalah* (baik/bermanfaat) dari kata *shaluha yashluhu*. Ia juga merupakan bentuk tunggal (*mufrad*) dari kata *al-mashalih*. Setiap sesuatu yang bermanfaat, baik mendatangkan dan menghasilkan manfaat dan kelezatan atau menolak segala macam *madharat* (kemudaratan) adalah *mashlahah*.³⁷ Menurut Zainal Abidin Muhammad Nur, *mashlahah* adalah manfaat yang baik atau sesuatu yang ingin dicapai manusia. Orang yang pertama kali menggunakan istilah ini adalah Khalifah Abu Bakar ash-Shiddiq dan Umar bin Khatthab r.a. ketika menyatakan alasan pengumpulan Alquran.³⁸

³⁶ Putusan MK, *op. cit.*, hlm. 153

³⁷ Dr. Muhammad Sa'id Ramadhan al-Buthi, *Dhawâbith al-Mashlahah Fi asy-Syarîah al-Islâmiyyah*, (Beirut: Muassasah ar-Risalah dan Dâr al-Muttaḥidih, 2000), hal. 37.

³⁸ Prof. Dr. Zainal Abidin al-Abdu Muhammad an-Nur, *Ra'yu al-Ushûliyyîn Fî al-Mashâlih al-Mursalah wa al-Istilsân min Ḥaitsu al-Ḥujjiyyah*, vol. I, cet. I, (Dubai: Dâr al-Buḥuts li ad-Dirâsât al-Islâmiyyah wa Iḥyâi at-Turâts, 2004), hal. 35.

Lawan dari maslahat adalah *mafsadah* atau *madharat*. Yang dimaksud dengan *mafsadah* atau *madharat* adalah sesuatu yang tidak disenangi. *Mafsadah* juga diartikan sebagai kerusakan atau akibat buruk yg menimpa seseorang (kelompok) karena perbuatan atau tindakan pelanggaran hukum. Sesuatu tidak bisa disebut *mafsadah* jika hal itu bukan kerusakan yang tidak disenangi atau jalan menuju ke sana.

Manfaat yang ingin dicapai manusia tidak hanya sebatas pada materi, tapi juga mencakup nonmateri. Menurut Imam asy-Syathibi, yang dimaksud dengan *mashalih* [jamak dari *mashlahah*, pen.] adalah sesuatu yang bertujuan untuk keberlangsungan dan kesempurnaan hidup manusia serta terpenuhinya keinginan hawa nafsu dan akal nya secara mutlak.³⁹

Muhammad Ramadhan al-Buthi mengatakan, *mashalahah* berarti manfaat yang dimaksudkan syariat untuk hamba-Nya, mulai dari menjaga agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta mereka, sesuai urutan tingkatannya.⁴⁰

Di antara ulama yang memberikan batasan-batasan terhadap *mashlahah* ini adalah Imam asy-Syathibi. Beliau menjelaskan bahwa ada tiga hal yang perlu diperhatikan dalam mengambil *mashlahah*. *Pertama*, *mashlahah* tersebut masuk akal. Oleh karena itu, masalah *ta'abbudiyah* tidak masuk dalam kategori ini. *Kedua*, mencakup *maqâshid asy-syariah*. *Ketiga*, tujuan utamanya adalah menjaga urusan yang bersifat *dharûriy* atau menjauhkan kesulitan.

Putusan MK mendiskualifikasi Pasangan Nomor Urut 1 dan menetapkan Pasangan Nomor Urut 2 sebagai pemenang merupakan kategori maslahat yang dijelaskan para ulama di atas, seperti yang diungkapkan oleh Muhammad Ramadhan al-Buthi. Maslahat dari Putusan ini meliputi penjagaan terhadap jiwa dan harta. Dengan Putusan itu konflik horizontal yang berpotensi mengancam keselamatan jiwa dan/atau kerusakan harta benda dapat dihindarkan karena sudah ada kepastian hukum penyelesaian masalah Pemilukada di Kotawaringin Barat.

Apabila dikaitkan dengan tiga hal yang dikemukakan Imam asy-Syathibi, penulis melihat bahwa maslahat yang diwujudkan oleh Putusan MK dalam kasus Kotawaringin Barat juga sudah meliputi tiga hal tersebut. Putusan itu masuk akal dan merupakan upaya yang bijaksana yang dapat menjauhkan masyarakat dari kesulitan, perselisihan, dan permusuhan. Putusan itu juga sejalan dengan *maqashid asy-syariah* (tujuan syariat).

³⁹ Dr. Abdurrahman Ibrahim al-Kailani, *Qawâ'id al-Maqâshid 'Inda al-Imâm asy-Syâthibi 'Ardhan wa Dirâsatan wa Tahîlilan*, (Damaskus: Dâr al-Fikr, 2005), hal. 126.

⁴⁰ Dr. Muhammad Sa'id Ramadhan al-Buthi, *op. cit.*, hal. 37.

Menurut teori *maqasid asy-syariah*, setiap masalahat umat harus terus dijaga karena ia merupakan tujuan syariat Islam diturunkan. Dalam kaitan antara *mashlahah* dan *maqashid*, dapat dijelaskan bahwa *maqashid* syariah adalah *mashalih* yang dikembalikan terhadap manusia di dunia dan di akhirat, baik dengan cara mengambil manfaat atau menolak *madharat*. *Maqashid asy-syariah* mengandung *mashlahah* bagi manusia. Dalam kaidahnya, *maqashid* syariah harus berdasarkan *mashlahah*, tapi tidak semua *mashlahah* merupakan *maqashid*. Oleh karena itu, *mashlahah* tidak boleh bertentangan dengan *nash syar'i*. Jika terjadi pertentangan, hal itu tidak bisa dinamakan *mashlahah*.

Maqashid ditinjau dari segi pengaruhnya terhadap masyarakat dibagi menjadi tiga macam:

1. *Dharuriyyah* (Skala Primer) adalah sesuatu yang menjadi ketergantungan manusia baik itu di dunia maupun di akhirat;
2. *Hajiyah* (Skala Sekunder) adalah suatu hal yang dianggap masalahat dan dibutuhkan oleh manusia serta berfungsi untuk memudahkan sesuatu yang sulit;
3. *Tahsiniyyah* (Skala Tersier) adalah mengambil kebiasaan yang baik dan melaksanakan kemuliaan akhlak.⁴¹

Pembagian kepada tiga macam di atas merupakan pembagian yang umumnya dikemukakan oleh kebanyakan ulama. Namun, ada sebagian tokoh yang menambahkan satu macam lagi, yaitu *takmiliah*.⁴² Akan tetapi bagian ini pada dasarnya sudah terangkum dalam bagian yang ketiga; *tahsiniyyah*. Karenanya, bagian ini disebut juga dengan nama *kamaliyyah*.

Dharuriyyah, sebagaimana dipaparkan di atas, merupakan sesuatu yang harus dijaga demi kemaslahatan agama dan dunia. Semua permasalahan yang terjadi berkisar pada lima hal yang harus dijaga demi terwujudnya kemaslahatan yang diinginkan oleh manusia dan juga Allah swt. Kelima hal tersebut ialah:

1. Menjaga Agama (*Hifzh ad-Din*)
2. Menjaga Jiwa (*Hifzh an-Nafs*)
3. Menjaga Akal (*Hifzh al-'Aql*)

⁴¹ Prof. Dr. Wahbah az-Zuhaili, *Ushûl al-Fiqhi al-Islâmî*, juz 2, cet.3, (Damaskus: Dâr al-Fikr, Damaskus, 2005), hal. 309-317.

⁴² Dr. Muhammad Abu al-Fath al-Bayanuni, *Maḥâsin wa Maqâshid al-Islam; Dirâsah Manhajiyah Syâmilah li Maḥâsini Maqâshidi al-Islâm fi Dhawi an-Naql wa al-'Aql*, dalam Majalah asy-Syarî'ah wa ad-Dirâsâh al-Islâmiyah, edisi 43/Tahun XV, Majlis an-Nasyri al-'Ilmi bi Jâmî'ah al-Kuwait, Kuwait, hal. 241.

4. Menjaga Keturunan (*Hifzh an-Nasl*), dan
5. Menjaga Harta Benda (*Hifdz al-Mal*)⁴³

Putusan MK yang memilih untuk menjaga masalah masyarakat Kotawaringin Barat merupakan upaya untuk memelihara jiwa (*hifdz an-nafs*) dan memelihara harta benda (*hifdz al-mal*).

Hifzh an-nafs terdiri dari kata *hifzh* dan *an-nafs*. *Hifzh* berarti menjaga, memelihara; sedang *an-nafs* mempunyai dua arti. *Pertama*, ruh. *Kedua*, jiwa atau tubuh manusia yang terdiri dari seluruh unsur materi pembentuknya.

Ibnu Asyur mengatakan, *hifzh an-nafs* adalah menjaga jiwa atau anggota badan dari kerusakan atau kehancuran, baik jiwa khalayak ramai maupun individu⁴⁴, baik fisik ataupun psikis.⁴⁵ Ia memberikan batasan, jiwa di sini adalah jiwa yang haram dibunuh kecuali dengan alasan yang dibenarkan, seperti qishash, murtad, dan pezina yang sudah menikah (*zina muhshan*).⁴⁶ Ia melihat, sebenarnya yang paling penting dalam *hifzh an-nafs* adalah tindakan preventif atau pemeliharaan. Dengan demikian, *hifzh an-nafs* adalah usaha penjagaan atau pemeliharaan jiwa manusia, baik materi maupun nonmateri.

Memelihara jiwa, dalam Putusan MK tentang Pemilukada Kotawaringin Barat, dapat dimaknai dengan mengurangi tensi perselisihan dan permusuhan antarmasyarakat. Dengan Putusan itu kasus Pemilukada Kotawaringin Barat memiliki kepastian hukum. Pemilukada tidak perlu diulang sebab apabila diulang berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dan dapat memicu tindakan-tindakan anarkis masyarakat.

Sedangkan *hifdz al-mal* (memelihara harta), dalam Putusan MK, dapat dimaknai dengan mencegah pengeluaran dana yang sia-sia atau pemborosan anggaran, baik APBD, partai politik pengusung, maupun pengeluaran individual, terutama pasangan calon dan tim suksesnya. Definisi sederhana dari *hifdz al-mal* adalah usaha penjagaan atau pemeliharaan harta manusia, baik materi ataupun nonmateri dari segala mudarat dan mafsadat.

Sebagaimana dikemukakan terdahulu, Putusan MK yang tegas dalam kasus Kotawaringin Barat ini merupakan ijtihad para hakim MK.

⁴³ Ahmad Raisuni, "*Nadzariyat al-Maqashid 'Inda Imam asy-Syatibi*", (USA: al-Ma'had al-'Alam li al-Fikri al-Islami, 2008), hal. 167.

⁴⁴ Muhammad ath-Thâhir bin 'Âsyur, *Maqâshid asy-Syarî'ah al-Islâmiyyah*, cet. I, (Kuala Lumpur: Dâr al-Fajr, Kuala Lumpur dan Yordania: Dâr an-Nafâis, 1999), hal. 221.

⁴⁵ 'Izzuddîn bin Zughâibah, *al-Maqâshid al-Âmah li asy-Syarî'ah al-Islâmiyyah*, (Kairo: Dâr al-shafwah, Kairo, cet. I, 1996), hal. 176.

⁴⁶ Muḥammad ath-Thâhir bin 'Âsyur, *op. cit.*, hal. 221.

Penetapan Putusan ini termasuk kategori *dharuriyyah* (skala primer). MK menilai, Putusan yang diambilnya itu merupakan permasalahan krusial yang apabila tidak diputuskan dengan baik dan tepat dapat menimbulkan gejala di masyarakat dan membahayakan bagi keutuhan bangsa dan negara.

Selain sesuai dengan teori *maqashid asy-syariah*, ijtihad yang diambil oleh MK menurut hemat penulis juga sesuai dengan kaidah *fiqhiyah* yang mengatakan :

إذا تعارض مفسدتان روعي أعظمهما ضررا بارتكاب أخفهما⁴⁷

Apabila dua mafsadah bertentangan, maka diperhatikan mana yang lebih besar madloratnya dengan mengerjakan yang lebih ringan madloratnya.

Menurut kaidah ini, jika suatu perbuatan mempunyai dua kemudatan atau lebih, hendaklah dipilih yang paling ringan mudaratnya dibanding yang lain. Meskipun hukum awalnya, semua kemudatan, baik itu ringan maupun berat, harus dihindarkan, namun kalau tidak ada jalan lain untuk menghindarkannya, harus dipilih salah satu yang mudaratnya lebih ringan atau lebih sedikit.⁴⁸

Dalam konteks ini, MK bisa dikatakan berada dalam dua pilihan yang sama-sama beresiko. Dua pilihan dimaksud adalah menetapkan pemenang setelah mendiskualifikasi calon atau memerintahkan KPU mengulang Pemilu Kader dari awal setelah satu pasangan calon didiskualifikasi. Keduanya mengandung mudarat karena akan mengundang polemik dan gejala di masyarakat, namun kemudatan penetapan pemenang lebih ringan dibanding pengulangan Pemilu Kader.

PENUTUP

1. Kesimpulan

Dari uraian di atas dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

- a. Mahkamah Konstitusi adalah satu-satunya lembaga peradilan yang diberi kewenangan oleh UUD 1945 untuk memutus perselisihan hasil Pemilu. Dalam mengadili perselisihan hasil Pemilu, Putusan MK bersifat final dan tidak ada upaya hukum lain setelah itu. Karenanya, Putusan tersebut harus dilaksanakan oleh pihak-pihak terkait.

⁴⁷ Drs. H. Abdul Mudjib, *Kaidah-Kaidah Ilmu Fiqh (Al-Qowa'idul Fiqhiyyah)*, (Jakarta: Kalam Mulia, 1999), hlm.40.

⁴⁸ Prof. DR. Muchtar Yahya & Prof. Drs. Fathurrahman, *op. cit.*, hlm. 514-515.

- b. Putusan MK yang mendiskualifikasi Pasangan Calon Nomor Urut 1 (H. Sugianto dan H. Eko Soemarno) dalam kasus Pemilukada Kabupaten Kotawaringin Barat dan memerintahkan KPU setempat untuk menerbitkan surat keputusan yang menetapkan Pasangan Calon Nomor Urut 2 (Dr. Ujang Iskandar, ST., M.Si. dan Bambang Purwanto, S.ST.) sebagai Bupati dan Wakil Bupati Terpilih tidak bertentangan dengan hukum dan perundang-undangan. Putusan tersebut merupakan bagian dari kewenangan MK dalam menyelesaikan perselisihan hasil Pemilu.
- c. Putusan MK dalam mengadili perselisihan hasil Pemilukada Kotawaringin Barat merupakan hasil ijtihad para hakim yang telah mencurahkan segenap kemampuan mereka untuk mengambil Putusan yang tepat dengan menggali, memahami, dan memberikan interpretasi terhadap UUD dan UU terkait.
- d. Putusan MK dalam kasus Pemilukada Kotawaringin Barat, meskipun menuai kontroversi, memberikan kepastian hukum. Hal ini sangat bermanfaat bagi masyarakat Kotawaringin Barat. Dengan Putusan itu masyarakat di Kabupaten Kotawaringin Barat tidak perlu membuang waktu dan tenaga untuk datang ke Tempat Pemungutan Suara (TPS). Mereka tidak lagi mendapat tekanan dan intimidasi untuk memilih pasangan tertentu. Mereka tidak perlu lagi berpolemik dan terus dibayangi teka-teki tentang siapa kepala daerah mereka. Mereka juga tak perlu lagi mengeluarkan biaya, tenaga, dan pikiran untuk memperjuangkan calon unggulannya. Putusan yang melahirkan kemanfaatan dan kemaslahatan seperti itu sejalan dengan *maqashid asy-syari`ah* (tujuan syariat).

2. Saran

- a. Karena Putusan MK dalam masalah PHPU bersifat final dan tidak ada upaya hukum lain yang bisa dilakukan, KPU Kotawaringin Barat sebagai penyelenggara Pemilu disarankan agar melaksanakan Putusan itu secara konsekuen. KPU sebaiknya tidak mengomentari atau menginterpretasi Putusan tersebut, apalagi mengarah kepada upaya untuk tidak mengeksekusi. Jika Putusan MK tidak dieksekusi, bukan saja tindakan itu merupakan pelanggaran hukum, tetapi juga akan menjadi preseden buruk bagi putusan-putusan PHPU yang lain. Tidak mustahil KPU akan ditekan oleh pihak tertentu untuk

- tidak mengeksekusi sebuah putusan karena sudah ada contoh sebelumnya.
- b. Untuk mengurangi polemik terhadap Putusan-Putusan MK, terutama terkait dengan ruang lingkup objek PHPU, disarankan agar MK menyempurnakan Peraturan MK Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dengan memuat secara eksplisit objek PHPU yang meliputi juga proses penyelenggaraan Pemilukada yang dapat memengaruhi hasil, seperti politik uang, tekanan/intimidasi, pengerahan PNS, dan kecurangan-kecurangan.
 - c. Agar masalah PHPU yang diputuskan MK dapat dieksekusi, disarankan agar semua pihak mendorong ke arah eksekusi tersebut. Perbedaan pandangan mengenai pertimbangan hukum dan isi Putusan MK hendaknya diselesaikan secara hukum dan akademis untuk masa yang akan datang, bukan untuk menghambat eksekusi terhadap Putusan yang sudah ditetapkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Al-Bayanuni, Dr. Muhammad Abu al-Fath, *Maḥâsin wa Maqashid al-Islam; Dirâsah Manhajiyah Syâmilah li Maḥâsini Maqashidi al-Islâm fi Dhawi an-Naql wa al-'Aql*, dalam "Majallah asy-Syarî'ah wa ad-Dirâsâh al-Islâmiyah", edisi 43/Tahun XV, Kuwait: Majlis an-Nasyri al-'Ilmî bi Jâmi'ah al-Kuwait.
- Al-Buthi, Dr. Muhammad Sa'id Ramadhan, 2000. *Dhawâbith al-Mashlahah Fi asy-Syarî'ah al-Islâmiyyah*, Beirut: Muassasah ar-Risalah dan Dâr al-Muttaḥidah.
- Al-Kailani, Dr. Abdurrahman Ibrahim, 2005. *Qawâ'id al-Maqashid 'Inda al-Imâm asy-Syâthibi 'Ardhan wa Dirâsatan wa Tahlîlan*, Damaskus: Dâr al-Fikr.
- An-Nur, Prof. Dr. Zainal Abidin al-Abdu Muhammad, 2004. *Ra'yu al-Ushûliyyîn Fî al-Mashâlih al-Mursalah wa al-Istiḥsân min Huitsu al-Hujjiyyah*, vol. I, cet. I, Dubai: Dâr al-Buḥuts li ad-Dirâsât al-Islâmiyah wa Iḥyâi at-Turâts.
- Argama, Rizky, "Ramai-ramai Matikan Demokrasi Daerah" <http://www.hukumonline.com/berita/baca/1t4c98296234e2d/ramairamai-matikan-demokrasi-daerah-broleh-rizky-argama>, diakses 11 November 2010.
- Ath-Thâhir, Muḥammad bin 'Âsyur, 1999. *Maqashid asy-Syarî'ah al-Islâmiyyah*, cet. I, Kuala Lumpur: Dâr al-Fajr dan Yordania: Dâr an-Nafâis.
- Az-Zuhaili, Prof. Dr. Wahbah, 2005. *Ushûl al-Fiqhi al-Islâmî*, juz 2, cet. ketiga, Damaskus: Dâr al-Fikr.
- Harian Seputar Indonesia*, "Minta Fatwa ke MA? Monggo, silahkan", Wawancara Ketua MK, Mahfud MD, Senin 19 Juli 2010.
- Himpunan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dan Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik*, 2008. Jakarta: Komisi Pemilihan Umum.
- 'Izzuddîn bin Zughaibah, 1996. *al-Maqashid al-Âmah li asy-Syarî'ah al-Islâmiyyah*, cet. pertama, Kairo: Dâr al-Shafwah.

Sengketa Pilkada Kotawaringin Barat (Analisis Terhadap Putusan MK Nomor 45/PHPU.D-VIII/2010 dari Perspektif Hukum Negara dan Hukum Islam)

- Kasus Pilkada Kotawaringin Barat Rawan Nular ke Bkl*, <http://www.harianrakyatbengkulu.com/ver3/mod.php?mod=publiS.H.er&op=viewarticle&cid=8&artid=7359>, diakses 11 November 2010.
- KPUD Kalteng Bantah Dukung KPUD Kotawaringin Barat*, <http://bataviase.co.id/node/314508>, Jumat, 12 November 2010.
- Media Indonesia, Kalau Cuma Selisih Suara tidak Usaha ke MK*, Wawancara Anggota Mahkamah Konstitusi, Akil Mochtar, Kamis, 15 Juli 2010.
- Media Indonesia, "KPU Kotawaringin Barat berpeluang meminta Fatwa MA"*, Minggu, 18 Juli 2010.
- _____, *"KPU Tidak Ingin Langgar Kewenangan"*, Jumat, 12 November 2010.
- _____, *"MK Buat Tafsir Sepihak Dugaan Pidana Pemilu"*, Senin, 19 Juli 2010.
- MK Merampas Kewenangan KPU dan PTUN*, http://mediaindonesia.com/webtorial/tanahair/?bar_id=MTYwNTE, diakses 11 November 2010.
- Mudjib, Drs. H. Abdul, 1999. *Kaidah-Kaidah Ilmu Fiqh (Al-Qowa'idul Fiqhiyyah)*, cet. ketiga, Jakarta: Kalam Mulia.
- Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah*, 2008. Jakarta: Mahkamah Konstitusi.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 072- 073 /PUU-II/2004* tanggal 25 Maret 2005
- Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 45/PHPU.D-VIII/2010*, tanggal 7 Juli 2010.
- Raisuni, Ahmad, 2008. *"Nadzariyat al-Maqashid `Inda Imam asy-Syatibi"*, USA: al-Ma'had al-'Alam li al-Fikri al-Islami.
- Sengketa Hasil Pemilu Kepala Daerah Keadilan dan Masalah Hukum*, Diskusi publik yang diselenggarakan oleh Divisi Advokasi dan Bantuan-Hukum DPP Partai Demokrat dan Seven Strategic Studies pada tanggal 6 Agustus 2010. <http://bataviase.co.id/node/330520>, diakses 11 November 2010.

Saksi Ahli Dukung Putusan MK Kasus Kotawaringin Barat <http://www.jpnn.com/index.php?mib=berita.detail&id=68858>, diakses 11 November 2010.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, 2008. Jakarta: Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, 2004. Jakarta: Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008, Nomor 10 Tahun 2008, dan Nomor 12 Tahun 2008, 2008. Jakarta: Departemen Komunikasi dan Informatika, Badan Informasi Publik.

UUD 1945 Hasil Amandemen & Proses Amandemen UUD 1945 Secara Lengkap Dilengkapi Dengan Piagam Jakarta, 2008. Cetakan kelima, Jakarta: Sinar Grafika.

Yahya, Prof. Dr. Mukhtar, dan Prof. Drs. Fatchurrahman, 1986. *Dasar-Dasar Pembinaan Hukum Fiqh Islami*, Bandung: PT Al-Ma`arif.

Telaah Kritik Atas Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilukada Provinsi Jawa Timur

Widodo Ekatjahjana

Abstrak

Putusan MK Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 merupakan salah satu putusan yang kontroversial dalam praktik Mahkamah Konstitusi RI. Putusan ini didasarkan pada UU Nomor 18 Tahun 2008 yang isinya secara formal bertentangan dengan UUD 1945. Namun demikian, dalam kenyataannya, praktik sistem peradilan yang inkonstitusional ini mendapatkan legitimasi dan menjadi dasar yang disepakati. Suatu hal yang penting bagi perkembangan penegakan hukum tata negara di Indonesia, bahwa putusan ini tidak hanya menunjukkan bagaimana MK memperluas kewenangannya untuk menyelesaikan perselisihan pemilu kepada daerah di Indonesia, tetapi juga untuk pertamakalinya bagaimana MK merubah paradigma keadilan dari keadilan prosedural menjadi keadilan dan penegakan hukum substansial.

Kata Kunci : pemilukada, konvensi, keadilan substantif

Abstract

Decision of Constitutional Court of Number 41/PHPU.D-VI/2008 is a controversial judicial decision in practices of Constitutional Court in Indonesia. The decision had legal basis of Law of Number 18 of 2008 that against formally with the Constitutions of 1945. Nevertheless, in fact, unconstitutional practice of the court system has taken legitimacy source of convention. It is very important for development of constitutional law enforcement in Indonesia, that the decision

was not only show how the Constitutional Court improves its constitutional authorities to handle disputes of regional head election result in Indonesia, but also that was first time how the Constitutional Court has brought its justice paradigm change toward process of substantial justice and law enforcement.

Keywords : Regional Head Election, Convention, Substantive Justice

PENDAHULUAN

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 mengenai penyelesaian hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) di Jawa Timur merupakan putusan yang banyak dinilai oleh berbagai kalangan sebagai putusan Mahkamah Konstitusi yang paling kontroversial, sekaligus monumental, karena melalui putusan (yurisprudensi) MK itu untuk pertama kali terjadi pergeseran paradigma dalam proses peradilan pemilukada di Mahkamah Konstitusi. Yang sebelumnya, penanganan perkara pemilukada lebih menekankan pada aspek hukum dan keadilan formal, maka setelah munculnya yurisprudensi MK pada perkara pemilukada Jawa Timur itu, penanganan perkara-perkara pemilukada di MK mulai masuk ke wilayah hukum dan keadilan substansial. Melalui putusan (yurisprudensi) MK pada perkara itu pula mulai dikenal konsep pelanggaran pemilukada yang sistematis, terstruktur dan masif di lingkungan peradilan Mahkamah Konstitusi. Dan yang lebih penting lagi, perubahan paradigma sistem peradilan di MK yang lebih memberikan penekanan pada proses untuk menggali hukum dan keadilan substantif, mampu membawa institusi peradilan ini keluar dari belenggu aturan-aturan dan keadilan prosedural yang memasung dan mengesampingkan keadilan substantif. Satu prinsip hukum dan keadilan yang mulai ditegakkan dalam penanganan perkara-perkara pemilu atau pemilukada di MK adalah, 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 oleh orang lain' – *nullus/nemo commodum capere potest de injuria sua propria*. Jadi, tidak satu pun pasangan calon pemilu/pemilukada yang boleh diuntungkan dalam perolehan suara akibat terjadinya pelanggaran konstitusi dan prinsip keadilan dalam penyelenggaraan pemilu/pemilukada.¹ Bagaimana sebenarnya para hakim

¹ Lihat, Anonim, *Enam Tahun Mengawal Konstitusi dan Demokrasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Panitera Mahkamah Konstitusi RI), 2008, hal. 167.

konstitusi (mahkamah) itu membangun argumen-argumen hukumnya untuk mengkonstruksi *ratio decidendi* mahkamah dalam menangani dan memutus perkara perselisihan hasil pemilukada (pemilihan gubernur) di Jawa Timur? Juga, apakah benar pandangan yang mengatakan, bahwa praktik peradilan Mahkamah Konstitusi yang mengambil alih kewenangan Mahkamah Agung itu yuridis-formal sebenarnya *inkonstitusional*, dan bahwa dasar legitimasi yang diperoleh atas penyelenggaraan praktik peradilan pemilukada itu juga ternyata tidak bersumber dari UUD 1945? Artikel kecil ini mencoba untuk mengkajinya.

PEMBAHASAN

1. Konvensi Ketatanegaraan dan *Judicial Interpretation* : Praktik Penemuan Hukum dalam Peradilan MK

Paul Scholten mengemukakan, Hukum Tata Negara itu tidak lain adalah '*het recht dat regelt de staatsorganisatie*', atau hukum yang mengatur organisasi negara. Menurut Logemann, '*het staatsrecht als het recht dat betrekking heeft op de staat – die gezagsorganisatie – blijkt dus functie, dat is staatsrechtelijk gesproken het ambt, als kernbegrip, als bouwsteen te hebben*'.² Jadi, bagi Logemann, jabatan merupakan pengertian yuridis dari fungsi, sedangkan fungsi merupakan pengertian yang bersifat sosiologis. Oleh karena negara merupakan organisasi yang terdiri atas fungsi-fungsi dalam hubungannya satu dengan yang lain maupun dalam keseluruhannya, maka dalam pengertian yuridis, negara merupakan organisasi jabatan atau yang disebut '*ambtenorganisatie*'.³

Burkens mengemukakan, Hukum Tata Negara (*Staatsrecht*) mempunyai 2 (dua) macam arti, yaitu sebagai Ilmu Hukum Tata Negara (*Staatsrechtswetenschap*) dan sebagai Hukum Tata Negara Positif (*Positief Staatsrecht*). Sebagai ilmu, Hukum Tata Negara mempunyai objek penyelidikan yaitu sistem pengambilan keputusan (dalam) negara yang distrukturkan dalam hukum (tata negara) positif.⁴

Hukum Tata Negara positif (*Positief Staatsrecht*), khususnya Undang-Undang Dasar, melimpahkan kepada hakim kewenangan menyatakan hukum (*recht te spreken*). Namun kebanyakan juga konstitusi-konstitusi

² J.H.A. Logemann, *Over de Theorie van een Stellig Staatsrecht*, (Jakarta: Ichtiar Baru-Van Hoeve), 1975), hal. 81.

³ Lihat juga, Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT Buana Ilmu Populer), 2008, hal. 15.

⁴ Lihat juga Sri Soemantri M., *Undang-Undang Dasar 1945, Kedudukan dan Artinya dalam Kehidupan Bernegara*, (Bandung: Universitas Padjadjaran), 2001, hal. 3.

dan undang-undang dari negara-negara modern sekalipun, tidak mengatur secara cermat dan terinci (detail) mengenai bagaimana hakim harus menjalankan pekerjaannya. Bagaimana misalnya sebuah teks undang-undang seharusnya diinterpretasi, bagaimana fakta-fakta harus dikualifikasi, atau bobot yang bagaimana yang harus diberikan pada argumen-argumen tertentu, tidak diatur di dalam konstitusi atau undang-undang.

Sumber hukum formal Hukum Tata Negara salah satu diantaranya adalah konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Podsnap memandang konstitusi sebagai *Charter of the Land*⁵, Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang menyebutnya sebagai '*a birth certificate*' atau '*a sign of adulthood and independence*'.⁶ Menurut Carl Schmit konstitusi atau Undang-Undang Dasar adalah keputusan politik yang tertinggi. Oleh karena itu, konstitusi mempunyai kedudukan yang tertinggi atau derajat supremasi dalam tertib hukum suatu negara. Ia menurut Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang tidak sekedar *as a politico-legal documents* (sebagai dokumen-dokumen hukum-politik) saja, melainkan *as legal documents* (sebagai dokumen-dokumen hukum). Dan oleh karena itu A. Hamid S. Attamimi mengemukakan, pentingnya suatu konstitusi atau Undang-Undang Dasar itu adalah sebagai pemberi pegangan dan pemberi batas, sekaligus tentang bagaimana kekuasaan negara itu harus dijalankan. Dengan demikian, maka Undang-Undang Dasar merupakan '*the basic of the national legal order*', oleh karenanya dalam setiap negara akan ditemukan suatu Undang-Undang Dasar, baik berupa '*single document*' atau '*multi document*'. Sebagai '*the basic of the national legal order*', maka ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Dasar akan menjadi sumber acuan bagi pembentukan peraturan perundang-undangan negara yang kedudukannya lebih rendah dari Undang-Undang Dasar.⁷

Seperti halnya peraturan perundang-undangan lainnya dalam sebuah negara, maka Undang-Undang Dasar (UUD) pun dapat mengalami perubahan. Perubahan UUD secara teoretis, dapat terjadi karena paling tidak 2 (dua) hal, yaitu, perubahan secara formal (dilakukan oleh MPR sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk itu berdasarkan

⁵ K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, (New York Toronto: Oxford University Press), 1975, hal. 32.

⁶ Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang, *Written Constitutions, A Computerized Comparative Study*, (New York: Oceana Publications, Inc., Dobbs, Ferry), 1978, hal. 3.

⁷ Widodo Ekatjahjana, *Lembaga Kepresidenan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Bandung: Pustaka Sutra), 2008, hal. 27.

ketentuan Pasal 3 juncto Pasal 37 UUD 1945), dan perubahan yang non-formal. Jellinek membuat klasifikasi perubahan konstitusi atau Undang-Undang Dasar itu ke dalam 2 (dua) cara, yaitu :

- (1) *verfassungsanderung*, yaitu perubahan konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang dilakukan dengan sengaja dengan cara yang disebut dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar itu;
- (2) *verfassungswandlung*, yaitu perubahan konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang dilakukan dengan cara yang tidak terdapat dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar, atau perubahan konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang dilakukan melalui cara-cara istimewa, seperti revolusi, coup d'état, convention, dan sebagainya.⁸

Dalam praktik ketatanegaraan di berbagai negara-negara modern, yang lazim dan banyak terjadi adalah perubahan konstitusi atau UUD secara formal dan perubahan melalui konvensi (*convention*). K.C. Wheare mengemukakan, *by 'convention' is meant a binding rule, a rule of behaviour accepted as obligatory by those concerned in the working of the Constitution.*⁹ W. Ivor Jennings di dalam bukunya *The Law and The Constitution* mengemukakan, bahwa konvensi ketatanegaraan itu seperti halnya dengan kebanyakan ketentuan-ketentuan pokok konstitusi pada hakikatnya berdiri di atas 'penerimaan yang umum'. Sesuatu revolusi menjadi sah bilamana ia berhasil dan kemenangan revolusi itu menunjukkan 'penerimaan umum' yang menyebabkan konstitusinya menjadi hukum. Dengan demikian, dasar 'penerimaan umum' menjadi legitimasi bagi keabsahan konvensi ketatanegaraan itu untuk melakukan perubahan-perubahan terhadap konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Dasar 'penerimaan umum' ini di dalam negara hukum demokratik harus dipandang sebagai keyakinan hukum sebagian besar rakyat yang dinyatakan melalui lembaga-lembaga kenegaraan yang berwenang, sehingga karenanya harus ditaati.¹⁰

Paling tidak ada 2 (dua) contoh, bagaimana konvensi itu kemudian menjadi dasar legitimasi dalam praktik peradilan di Mahkamah Konstitusi, yaitu, **pertama**, dalam hal Mahkamah Konstitusi berdasarkan ketentuan Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 mengambil alih kewenangan peradilan perselisihan hasil pemilu dari Mahkamah

⁸ Lihat, George Jellinek, *Verfassungsanderung und Verfassungswandlung*, Eine Staatsrechtlich-politische Abhandlung, Verslag von O. Haring, Berlin, 1906, hlm. 3 sebagaimana dikutip Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, (Jakarta: Aksara Baru) 1986, hal. 41-42.

⁹ K.C. Wheare, *op. cit.*, hal. 122.

¹⁰ Widodo Ekatjahjana dan Totok Sudaryanto, *Sumber Hukum Tata Negara Formal di Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bhakti), 2001, hal. 153.

Agung. Apabila dicermati, sebenarnya ketentuan Pasal 236C UUD 1945 secara yuridis-formal bertentangan dengan UUD 1945, khususnya ketentuan Pasal 22E ayat (2). Akan tetapi, oleh karena dalam praktik ada 'penerimaan umum' atas pengalihan kewenangan itu melalui Undang-Undang (walaupun yuridis-formal Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 itu bertentangan dengan UUD 1945), maka dasar penerimaan umum itu menjadi sumber keabsahan (legitimasi) peradilan Mahkamah Konstitusi dalam menangani perselisihan hasil pemilukada. (Mengenai hal ini akan dibahas lebih lanjut dalam sub bab berikut ini). **Kedua**, adalah pada saat Mahkamah Konstitusi memutuskan untuk melakukan pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu). Maka, pada saat melakukan pengujian terhadap Perpu ini sesungguhnya Mahkamah Konstitusi telah mengubah ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Rumusan pasal yang berubah itu adalah, yang semula Mahkamah Konstitusi hanya memiliki kewenangan konstitusional untuk menguji 'undang-undang' terhadap UUD, maka dengan adanya praktik pengujian 'Perpu' oleh Mahkamah Konstitusi, terjadilah proses 'perubahan' konstitusi atau UUD itu. Ini yang disebut Jellinek sebagai *verfassungswandlung*, yaitu perubahan konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang dilakukan dengan cara yang tidak terdapat dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Atau menurut K.C. Wheare konstitusi telah mengalami perubahan materi atau substansinya melalui mekanisme *judicial interpretation*.¹¹

Judicial interpretation merupakan pekerjaan hakim di pengadilan, termasuk para hakim konstitusi dalam menafsirkan ketentuan-ketentuan hukum yang terkait dengan penanganan (prosedur) dan materi (substansi) perkara yang dihadapinya di pengadilan.

Hukum Indonesia, secara umum tidak memberikan petunjuk yang jelas tegas kepada hakim untuk persoalan pada sumber hukum apa ia harus merujuk, dan apa yang harus dilakukan jika aturan-aturan yang mungkin diterapkan bertabrakan (*botsen*, saling bertentangan). Dengan demikian, hakim memiliki peranan dan kontribusi yang sangat penting dalam kegiatan penemuan hukum (*rechtsvinding*) di peradilan.

Pengakuan bahwa hakim memiliki peran atau kontribusi tersendiri pada pembentukan putusan-putusan hukum, dan tidak lagi dapat dipandang sekedar sebagai pejabat yang hanya menerapkan undang-undang (penerap undang-undang) saja, sangat bermakna bagi pemikiran tentang penemuan hukum (*rechtsvinding*).¹²

¹¹ K.C. Wheare, *op. cit.*, hal. 67-136.

¹² J.A. Pontier, *Penemuan Hukum (Rechtsvinding)*, (Bandung: Jendela Mas Pustaka), 2008, hal. 75.

Secara teoretik, penemuan hukum ada yang terikat dengan undang-undangan, dan ada pula yang tidak terikat pada undang-undang. Penemuan hukum yang tidak terikat erat pada undang-undang menurut Sudikno Mertokusumo disebut dengan penemuan hukum bebas. Dalam penemuan hukum bebas ini tidaklah kemudian diartikan, bahwa peradilan sama sekali tidak terikat pada undang-undang. Pengadilan tetap terikat tetapi undang-undang tidak merupakan faktor yang utama. Undang-undang dalam teori penemuan hukum bebas ini adalah alat bantu untuk memperoleh pemecahan yang menurut hukum tepat dan yang tidak perlu harus sama dengan penyelesaian sesuai undang-undang. Menurut pandangan teori ini, hakim mempunyai tugas menciptakan hukum. Penemu hukum yang bebas, tugasnya bukanlah menerapkan undang-undang, tetapi menciptakan penyelesaian yang tepat untuk peristiwa konkrit sedemikian, sehingga peristiwa-peristiwa berikutnya dapat dipecahkan menurut kaidah yang telah diciptakan oleh hakim. Seseorang yang menggunakan penemuan hukum bebas tidak akan berpendirian, 'saya harus memutuskan demikian karena bunyi undang-undangnya adalah demikian.'¹³

Dalam penemuan hukum bebas ini hakim mengikuti zamannya dan akan memperbaharui peraturan hukum yang sudah usang. Seperti kata-kata Cardozo:

*My duty as judge may be to objectify in law, not my own aspirations and convictions and philophies, but the aspirations and convictions and philosophies of the men and women of my time. Hardly shall I do this well if my own sympathies and beliefs and passionate devotions are with a time that is past.*¹⁴

Seperti juga dalam ungkapan para hakim dalam tradisi hukum Inggris (*common law*), maka '*the courts are not only important as interpreters of legislation, they are also the second major source of English law in their own right, through the development of the Common Law*'.¹⁵

2. Putusan Mahkamah Konstitusi Mengadili Perkara Pemilihan Gubernur Jawa Timur Tahun 2008 Bersumber pada Undang-Undang yang Bertentangan dengan UUD 1945

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 merupakan salah satu putusan Mahkamah Konstitusi yang pertama

¹³ Sudikno Mertokusumo, *Bab-Bab tentang Penemuan Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bhakti), 1993, hal. 30.

¹⁴ Sir Alfred Denning, *The Road to Justice*, (London: Steven & Sons Ltd.), 1955, p. 173.

¹⁵ James A. Holland & Julian S. Webb, *Learning Legal Rules*, (London: Blackstone Press Limited), 1991, p. 8.

dari kurang lebih 27 perkara yang ada dalam daftar putusan perkara perselisihan hasil pemilukada tahun 2008, yang amar putusannya mengabulkan sebagian dari permohonan pada perkara perselisihan hasil pemilukada Jawa Timur.

Dalam sejarah praktik peradilan Mahkamah Konstitusi di Indonesia, untuk pertama kalinya Mahkamah Konstitusi keluar dari belenggu aturan-aturan hukum prosedural yang memasung dan mengesampingkan keadilan substantif (*substantive justice*), serta melanggar konstitusi, khususnya Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, yang memerintahkan agar pemilihan kepala daerah di Indonesia dilaksanakan secara demokratis. Yang menjadi masalah dan berkembang menjadi pertanyaan publik (terutama pihak-pihak yang kontra dengan putusan Mahkamah Konstitusi) itu adalah, apa dasar kewenangan Mahkamah Konstitusi memeriksa, mengadili dan memutus perkara perselisihan hasil pemilukada di Jawa Timur itu ?

Terkait dengan pertanyaan itu, Mahkamah berpendapat bahwa dasar kewenangan konstitusionalnya untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara pemilukada itu bersumber dari ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 juncto Pasal 10 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Sebelumnya, hukum positif mengatur, bahwa pengadilan atas perkara perselisihan hasil pemilukada itu menjadi kewenangan Mahkamah Agung. Akan tetapi kemudian dengan memperhatikan ketentuan Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, maka penanganan perselisihan hasil pemilukada oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak undang-undang ini diundangkan. Berdasar pada ketentuan Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 inilah, maka kemudian pada tanggal 29 Oktober 2008, Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Mahkamah Konstitusi menandatangani Berita Acara Pengalihan Wewenang Mengadili, untuk melaksanakan ketentuan Pasal 236C tersebut.

Pertanyaan hukumnya yang muncul terkait dengan ketentuan Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 itu adalah, apakah secara yuridis, ketentuan Pasal 236C yang menjadi sumber hukum (kewenangan) Mahkamah Konstitusi untuk mengadili perkara perselisihan hasil pemilukada Provinsi Jawa Timur itu memang merupakan ketentuan yang

sah atau tidak mengandung cacat yuridis (= inkonstitusional) karena bertentangan dengan ketentuan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 ?

Penelusuran terhadap ketentuan-ketentuan di dalam UUD 1945, secara yuridis-formal, Mahkamah Konstitusi sebenarnya tidak memiliki wewenang (secara formal) untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan/ keberatan terhadap Keputusan KPUD Provinsi Jawa Timur Nomor 30 Tahun 2008 yang menetapkan pasangan Soekarwo -- Saifullah Yusuf (Karsa) itu sebagai pemenang. **Pertama**, *yuridis-formal*, norma hukum Pemilukada adalah norma hukum yang berada di luar rezim hukum Pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (2) (BAB VIIB: PEMILIHAN UMUM) UUD 1945. Pasal 22E ayat (2) itu mengatur ketentuan sebagai berikut :

Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Berdasarkan rumusan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 itu dapat ditarik pengertian-pengertian sebagai berikut :

- (1) Pemilu itu diselenggarakan (hanya) untuk memilih :
 - a. Anggota DPR atau legislatif pusat;
 - b. Anggota DPD;
 - c. Presiden dan Wakil Presiden;
 - d. Anggota DPRD atau legislatif daerah (provinsi dan kabupaten/kota).Tidak termasuk dalam rumusan formal ketentuan ini adalah: pemilu diselenggarakan juga untuk memilih kepala daerah (gubernur, bupati/walikota);
- (2) Rumusan Pasal 22E ayat (2) itu, secara jelas dan tegas tidak memasukkan 'Pemilukada' (pemilihan gubernur, bupati/walikota) sebagai bagian dari pemilu. Ini artinya, Pemilukada, secara yuridis formal bukan merupakan bagian dari rezim hukum pemilu sebagaimana diatur dan dimaksud dalam UUD 1945.

Dengan memahami, bahwa Pemilukada bukan merupakan rezim hukum Pemilu menurut UUD 1945, maka secara yuridis-formal (dengan memperhatikan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945¹⁶), pada hakikatnya

¹⁶ Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan **memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum**. (Cetak tebal dari penulis).

Mahkamah Konstitusi *tidak memiliki wewenang* untuk memeriksa, mengadili dan memutuskan perselisihan atas hasil pemilihan Gubernur Jawa Timur 2008 Putaran Kedua itu. Sebab, ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 tersebut, apabila dicermati secara formal hanya memberikan kewenangan konstitusional kepada Mahkamah Konstitusi untuk menangani perselisihan hasil pemilu. Sedangkan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 juga dengan sangat jelas menyatakan : *Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.* Dari rumusan ini jelas bahwa pemilukada tidak menjadi bagian dari konsep hukum pemilu menurut UUD 1945.

Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang memberikan wewenang kepada Mahkamah Konstitusi untuk memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum, secara yuridis-formal semestinya *tidak berlaku* untuk penanganan perkara hasil pemilihan Gubernur Jawa Timur 2008 itu, karena memang pemilihan Gubernur Jawa Timur 2008 ini pada hakikatnya bukan bagian dari rezim hukum Pemilu sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Perhatikan rumusan Pasal 2C ayat (1) UUD 1945 itu :

*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan **memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.** (Cetak tebal dari penulis).*

Apabila rumusan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 itu dicermati, jelas, bahwa pasal ini mengatur wewenang Mahkamah Konstitusi yang berkenaan dengan perselisihan tentang hasil *pemilihan umum*, bukan perselisihan tentang hasil *Pemilukada*. Dengan demikian, dalam perkara perselisihan hasil pemilihan Gubernur Jawa Timur 2008 itu, posisi Mahkamah Konstitusi bukan merupakan lembaga yang memiliki '**legitima persona standi in constitutie**'.¹⁷ Akan tetapi, faktanya ternyata Mahkamah Konstitusi justru telah memeriksa, mengadili dan memutus perkara perselisihan hasil pemilihan Gubernur Jawa Timur 2008 itu. Padahal UUD 1945 secara yuridis formal nyata-nyata tidak memberikan wewenang untuk itu. Bagaimana persoalan tersebut apabila dilihat dari perspektif hukum tata negara Indonesia?

Menurut pandangan penulis, dalam konteks itu telah terjadi apa yang disebut oleh Dicey sebagai *convention of the constitution*, atau

¹⁷ Legitima persona standi in constitutie diartikan sebagai orang atau lembaga yang memiliki legitimasi atau wewenang untuk bertindak/berbuat (=mengadili) menurut konstitusi.

constitutional morality, atau *unwritten maxims* menurut Mill, dan *the customs of the constitution* menurut Anson. Dengan *the convention of the constitution* atau *constitutional morality* itulah perubahan terhadap UUD 1945, khususnya ketentuan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 terjadi. UUD 1945 telah mengalami perubahan melalui cara yang disebut oleh Jellinek sebagai *verfassungswandlung*.

3. Beberapa Catatan tentang Substansi Putusan Mahkamah Konstitusi

Secara teoretikal, tiap sengketa hukum (*rechtsstrijd*) sekaligus merupakan sengketa kepentingan (*belangenstrijd*). Dalil ini melandasi pikiran bahwa tiap aturan hukum yang dirumuskan secara umum didasarkan pada suatu tindakan menimbang-nimbang (*afweging*, penimbangan) kepentingan individual dan/atau kolektif. Pertanyaannya kemudian adalah, apakah tindakan menimbang-nimbang secara rasional (*rationele afweging*) mungkin, dan apakah hal menimbang-nimbang itu dapat dipahami (*inzichtelijk maken*). Dari praktik hukum tampak, bahwa hakim (mahkamah) kadang-kadang secara eksplisit menimbang-nimbang kepentingan-kepentingan. Orang mengatakan juga bahwa hakim (mahkamah) melakukan hal ini dengan bantuan apa yang disebut dengan metode timbangan (*weegschaal methode*). Argumen-argumen yang diajukan untuk membela suatu kepentingan tertentu dan argumen-argumen yang diajukan untuk melawan kepentingan tertentu, atau argumen-argumen yang mendukung satu kepentingan atau kepentingan yang lain, diletakkan pada timbangan. Argumen-argumen itu akan mendorong jarum penunjuk ke satu sisi tertentu.¹⁸

Perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah, seperti halnya perselisihan hasil pemilihan gubernur di Jawa Timur tahun 2008, pada hakikatnya adalah perselisihan hukum atau sengketa hukum (*rechtsstrijd*), yang timbul karena adanya keberatan dan permohonan pasangan calon kepala daerah mengenai proses atau keputusan hasil pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) yang diajukan oleh satu atau lebih pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada Mahkamah Konstitusi.

Ada beberapa hal yang menarik terkait dengan bagaimana kegiatan hakim (mahkamah) dalam memeriksa, mengadili dan memutus perkara pemilukada di Jawa Timur metode timbangannya itu, termasuk upaya bagaimana hakim atau mahkamah membangun argumen-argumen

¹⁸ J.A. Pontier, *op.cit.*, hal. 63.

hukum untuk mendukung putusan yang diambil melalui *ratio decidendi*. Pertama, tentang *motivering vonis* sebagaimana terdapat dalam pertimbangan hukum hakim pada butir [4.2], [4.3], dan [4.4] (dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PHPU.D-VI/2008), sebagai berikut :

- [4.1] Meskipun dalil Pemohon berdasarkan posita dan petitum permohonannya *tidak konsisten dan tidak terbukti secara formal*, akan tetapi *secara materil telah terjadi pelanggaran ketentuan Pemilukada yang berpengaruh terhadap perolehan suara* kedua Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam Pemilukada Provinsi Jawa Timur Putaran II;
- [4.2] Pelanggaran sistematis, terstruktur dan masif yang terjadi di daerah pemilihan Kabupaten Sampang, Kabupaten Bangkalan, dan Kabupaten Pamekasan yang bertentangan dengan konstitusi khususnya pelaksanaan Pemilukada secara demokratis, terbukti secara sah dan meyakinkan, sehingga oleh karena Pasangan Calon yang terbukti melakukan pelanggaran tidak boleh diuntungkan oleh pelanggarannya, dan sebaliknya Pasangan Calon lainnya tidak boleh dirugikan;
- [4.3] Keputusan KPU Provinsi Jawa Timur tentang Rekapitulasi Hasil Perhitungan Suara Pemilukada Provinsi Jawa Timur Putaran II harus dinyatakan batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang mengenai Hasil Perhitungan Suara di Kabupaten yang terkena dampak pengaruh pelanggaran dimaksud;
- [4.4] Dalam mengadili perkara ini, Mahkamah *tidak dapat dipasung hanya oleh ketentuan undang-undang yang ditafsirkan secara sempit*, yakni bahwa Mahkamah hanya boleh menilai hasil Pemilukada dan melakukan perhitungan suara ulang dari berita acara atau rekapitulasi yang dibuat secara resmi oleh KPU Provinsi Jawa Timur, sebab kalau hanya berpedoman pada hasil penghitungan suara formal yang dibuat oleh Termohon tidak mewujudkan kebenaran materil sehingga akan sulit ditemukan keadilan;

Apabila dicermati, pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam butir [4.2], [4.3], dan [4.4] ini memperlihatkan 'motivering vonis' yang menjadi dasar yustifikasi bagi pembentukan putusan Mahkamah Konstitusi. Substansi motivasi vonis Mahkamah Konstitusi memperlihatkan sistematika berpikir bagaimana hakim-hakim Mahkamah Konstitusi mengkonstruksi argumen-argumen

hukum sebagai alas atau fundasi hukum sebelum mengambil putusan tersendiri tentang penerapan kaidah hukum yang sudah atau tidak ditafsirkan.

Kedua, tentang masalah pemungutan suara ulang dikaitkan dengan beban yang turut dipikul oleh pasangan calon yang tidak melakukan pelanggaran. Dalam butir [4.5] pertimbangan mahkamah disebutkan, bahwa :

- [4.5] Untuk *menegakan keadilan substantif* dan untuk memberi manfaat dalam penegakan demokrasi dan konstitusi yang harus dikawal oleh Mahkamah dengan mempertimbangkan semua alat bukti yang diajukan dalam persidangan, maka Mahkamah dapat memerintahkan *pemungutan suara ulang dan/atau penghitungan suara ulang* di kabupaten-kabupaten dan/atau bagian tertentu lainnya di wilayah di pemungutan suara dalam perkara a quo;

Terhadap dalil Mahkamah Konstitusi ini, yang menjadi persoalannya kemudian adalah, bagaimana atau apa metode yang harus digunakan oleh hakim-hakim Mahkamah Konstitusi, agar Pasangan Calon yang terbukti melakukan pelanggaran tidak boleh diuntungkan oleh pelanggarannya, dan sebaliknya Pasangan Calon lainnya tidak boleh dirugikan ? Jika dalil Mahkamah Konstitusi sebagaimana dirumuskan dalam butir [4.2] di atas dijadikan pegangan, bahwa :

Pelanggaran sistematis, terstruktur dan masif yang terjadi di daerah pemilihan Kabupaten Sampang, Kabupaten Bangkalan, dan Kabupaten Pamekasan yang bertentangan dengan konstitusi khususnya pelaksanaan Pemilukada secara demokratis, terbukti secara sah dan meyakinkan, sehingga oleh *karena Pasangan Calon yang terbukti melakukan pelanggaran tidak boleh diuntungkan oleh pelanggarannya, dan sebaliknya Pasangan Calon lainnya tidak boleh dirugikan;*

maka seharusnya bentuk putusan (sela) Mahkamah Konstitusi untuk melakukan 'pemilihan ulang' tidak boleh diterapkan. Sebab, apabila 'pemilihan ulang' yang dijadikan putusan Mahkamah Konstitusi, maka Pasangan Calon lain yang menurut pertimbangan Mahkamah Konstitusi justru tidak terbukti melakukan pelanggaran, harus memikul atau menanggung 'beban' dengan keikutsertaannya dalam proses pemilihan ulang bersama-sama dengan Pasangan Calon yang terbukti melakukan pelanggaran. Kondisi ini (apabila dilihat

dari perspektif 'keadilan substantif'), jelas 'tidak menguntungkan' bagi Pasangan Calon lain yang tidak melakukan pelanggaran. Maka, seharusnya putusan Mahkamah Konstitusi yang bermuatan 'pemilihan ulang', penerapannya harus benar-benar memperhatikan ada-tidaknya pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh tiap-tiap Pasangan Calon. Jika hanya ada 1 (satu) Pasangan Calon yang melakukan pelanggaran, maka hanya Pasangan Calon itulah yang harus diberikan sanksi (hukuman) oleh hakim, seperti halnya pada kasus pemilukada di Kota Waringan Barat, Mahkamah Konstitusi mendiskualifikasi Pasangan Calon yang melakukan pelanggaran. Putusan Mahkamah Konstitusi pada kasus Pemilihan Gubernur Jawa Timur Tahun 2008 mestinya juga 'menghukum' pelanggar dengan misalnya : *mendiskualifikasi* hasil perolehan yang bersangkutan karena telah melakukan pelanggaran secara sistematis, terstruktur dan masif yang terjadi di daerah pemilihan Kabupaten Sampang, Kabupaten Bangkalan, dan Kabupaten Pamekasan yang bertentangan dengan konstitusi, atau melakukan pengurangan secara prosentase terhadap perolehan suara yang diperoleh oleh Pasangan Calon dengan cara melakukan pelanggaran hukum di daerah-daerah itu.

Ketiga, tentang adanya pembagian/klasifikasi koridor 'penyelesaian perselisihan hasil Pemilukada' dengan koridor '*penyelesaian atas proses penyelenggaraannya.*' Dalam butir [4.6] pertimbangan mahkamah disebutkan, bahwa :

- [4.6] Manfaat yang dapat diperoleh dari putusan yang demikian adalah agar pada masa-masa yang akan datang, pemilihan umum pada umumnya dan Pemilukada khususnya, dapat dilaksanakan dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, dan adil tanpa dicerai oleh pelanggaran serius, terutama yang sifatnya sistematis, terstruktur, dan masif. Pilihan Mahkamah yang demikian *masih tetap dalam koridor penyelesaian perselisihan hasil Pemilukada*, dan bukan *penyelesaian atas proses penyelenggaraannya sehingga pelanggaran-pelanggaran* atas proses itu sendiri dapat diselesaikan lebih lanjut melalui jalur hukum yang tersedia;

Dalam motivering vonis ini, rasanya tidak perlu Mahkamah Konstitusi membuat perbedaan antara koridor 'penyelesaian perselisihan hasil Pemilukada' dengan koridor '*penyelesaian atas proses penyelenggaraannya.*' Sebab, ikhtiar Mahkamah Konstitusi untuk menemukan 'hukum dan keadilan substantif' tidak dapat dibatasi

dengan cara hanya membuat klasifikasi seperti itu. Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945 menyebutkan, salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi adalah memutus perselisihan hasil pemilihan umum. Hasil pemilihan umum adalah resultante dari seluruh proses penyelenggaraan pemilihan umum. Maka tidak logis rasanya, jika untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum, proses pemeriksaan Mahkamah Konstitusi tidak boleh menjangkau seluruh proses penyelenggaraan pemilihan umum. Hukum dan keadilan substantif tidak akan dapat diwujudkan, jika Mahkamah Konstitusi terbelenggu dengan metode penalaran dan penafsiran seperti itu.

Keempat, tentang penggunaan bentuk penalaran analogikal (*argumentum per analogiam*). Dalam butir [4.7] dan [4.8] pertimbangan hukum mahkamah disebutkan, bahwa :

- [4.7] Memerintahkan Termohon (KPU Provinsi Jawa Timur) untuk melaksanakan pemungutan suara ulang dan penghitungan suara ulang di Kabupaten-Kabupaten yang akan disebut dalam amar keputusan;
- [4.8] Memerintahkan KPU dan Bawaslu untuk mengawasi pemungutan suara ulang dan penghitungan suara ulang sesuai dengan kewenangannya dan sesuai dengan semangat untuk melaksanakan Pemilukada yang langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Apabila dicermati, motivering vonis Mahkamah Konstitusi pada butir [4.7] dan [4.8] ini bertumpu pada penalaran analogikal (*argumentum per analogiam*). Dalam konteks ini, hakim-hakim Mahkamah Konstitusi dapat memutuskan untuk tetap menerapkan suatu kaidah hukum tertentu yang sesungguhnya tidak cocok (tidak pas) untuk kejadian konkrit itu, karena apabila tidak diterapkannya kaidah itu, akan tidak memuaskan. Hakim dapat juga memutuskan tidak menerapkan sebuah kaidah hukum tertentu yang tampaknya dapat dikaitkan pada kejadian itu, karena penerapannya justru dapat mengakibatkan sebuah putusan yang sangat tidak memuaskan.

Mahkamah Konstitusi telah sampai pada kesimpulan (sebagaimana dikemukakan pada motivering vonis [4.1] di atas), bahwa : “meskipun dalil Pemohon berdasarkan posita dan petitum permohonannya tidak konsisten dan tidak terbukti secara formal, akan tetapi secara materiil telah terjadi pelanggaran ketentuan Pemilukada yang berpengaruh terhadap perolehan suara kedua Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam Pemilukada Provinsi Jawa Timur Putaran II”. Maka, Mahkamah Konstitusi atas dasar itulah kemudian, memutuskan agar diselenggarakan pemungutan suara ulang dan penghitungan suara

ulang di Kabupaten-Kabupaten yang akan disebut dalam amar keputusan. Mahkamah Konstitusi, berkenaan dengan penerapan kaidah-kaidah hukum dalam konteks ini, telah menggunakan bentuk penalaran analogikal (*argumentum per analogiam*).

Relevan dengan motivering vonis Mahkamah Konstitusi di atas, perlu kiranya dikemukakan, bahwa sebenarnya motivering vonis atau disebut juga ratio decidendi atau pertimbangan/alasan hukum Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu unsur yang sangat penting, tidak saja karena sebagai suatu usaha untuk memahami proses pembentukan putusan-putusan hakim (mahkamah) dengan baik, akan tetapi juga dalam usaha untuk melakukan pengawasan terhadap penerapan hukum oleh hakim (mahkamah), baik yang dilakukan oleh masyarakat pada umumnya, para pencari keadilan (*justiciabelen*), maupun juga *forum iuridica* para terpelajar. Di samping itu, kewajiban motivering memiliki posisi yang sangat penting bagi perkembangan hukum dan keadilan, termasuk mencegah atau menanggulangi keberpihakan hakim (mahkamah), serta putusannya yang dibuat secara 'sewenang-wenang'. Di dalam Konstitusi Belanda (*Grondwet*) mengenai kewajiban motivering vonis ini diatur. Pasal 121 *Grondwet* menyatakan : Dengan mengecualikan kejadian-kejadian yang ditetapkan dengan undang-undang, persidangan pengadilan terjadi secara terbuka bagi umum dan vonis-vonis memuat dasar-dasar yang di atasnya mereka bertumpu – *Met uitzondering van de gevallen bij de wet bepaald, vinden terechtzittingen in het openbaar plaats en houden de vonnissen de gronden in waarop zij rusten*. UUD 1945 tidak mengatur kewajiban motivering vonis yang demikian ini di dalam ketentuan-ketentuannya.

PENUTUP

Demikianlah, dari apa yang telah diuraikan di atas terkait dengan beberapa pertimbangan hukum (*motivering vonis*) Majelis Hakim mengenai penilaian atas fakta dan hukum dalam perkara pemilu di Jawa Timur tersebut, kiranya dapat ditarik beberapa hal sebagai berikut :

- (1) Bahwa sumber hukum kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengambil alih perkara pemilu di Jawa Timur berasal dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang secara yuridis-formal, inkonstitusional. Walaupun demikian, praktik peradilan perkara perselisihan hasil pemilu di Jawa Timur oleh Mahkamah Konstitusi itu memperoleh legitimasi dari konvensi ketatanegaraan dan penggunaan *judicial interpretation* dalam praktik peradilannya;

- (2) bahwa Majelis Hakim dalam memeriksa, mengadili dan memutuskan perkara sengketa atau perselisihan hasil pemilihan Gubernur Jawa Timur ini, tidak hanya menggunakan sudut pandang secara yuridis-formal. Majelis Hakim, demi tegaknya hukum dan keadilan melihat, bahwa dari sudut pandang yuridis-materiil telah terjadi pelanggaran Pemilukada di Jawa Timur yang berpengaruh terhadap perolehan suara kedua pasangan Calon Gubernur (KAJI dan KARSA);
- (3) bahwa Majelis Hakim juga melihat secara substansial telah terjadi pelanggaran yang sifatnya sistematis, terstruktur dan masif yang terjadi di daerah pemilihan Kabupaten Sampang, Kabupaten Bangkalan dan Kabupaten Pamekasan yang bertentangan dengan konstitusi, khususnya pelaksanaan Pemilukada secara demokratis, yang terbukti secara sah dan meyakinkan, sehingga oleh karenanya Pasangan Calon yang terbukti melakukan pelanggaran (KARSA) tidak boleh diuntungkan oleh pelanggarannya, dan sebaliknya Pasangan Calon lainnya tidak boleh dirugikan. Menurut pandangan penulis, jika penilaian hukum Majelis Hakim sudah demikian, mestinya 'seluruh suara' yang diperoleh pihak KARSA, harus dinyatakan tidak sah atau dibatalkan. Ada 2 (dua) kemungkinan sanksi hukum yang mestinya dapat diterapkan oleh Majelis Hakim, pertama mendiskualifikasi pencalonan KARSA oleh karena perolehan suaranya didapat dengan cara-cara yang melanggar hukum (*onrechtmatig*); dan kedua, mengurangi atau memotong perolehan suara KARSA sebagai bentuk hukuman atas pelanggaran hukum yang dilakukannya, bukan melakukan pemilihan ulang atau penghitungan suara ulang. Sebab, jika dilakukan pemilihan ulang maka ada beberapa implikasi hukum yang tidak baik :
 - a. Pihak KAJI yang tidak melakukan pelanggaran hukum dalam pemilihan Gubernur Jawa Timur 2008 putaran kedua itu akan turut juga menanggung beban pemilihan ulang. Artinya, posisi hukum pihak KAJI tidak diuntungkan, sebaliknya justru dirugikan. Dapat disimpulkan ini putusan hukum yang belum mencerminkan rasa keadilan;
 - b. Dalam hal pemilihan ulang dilakukan seperti perintah putusan Majelis Hakim, dan kemudian pihak KARSA menang, maka dalam sepanjang sejarah pemilihan Gubernur Jawa Timur akan tercatat, ada Gubernur dan Wakil Gubernur (dari KARSA) yang nyata-nyata telah diputuskan Majelis Hakim MK melanggar hukum

(*onrechtmatig*) dalam proses pemilihannya, tetapi menang dalam pemilihan dan menjadi Gubernur serta Wakil Gubernur Jawa Timur. Dalam konteks ini, Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih memiliki catatan pelanggaran hukum (melakukan kecurangan dan pelanggaran atau melakukan tindak pidana Pemilu) seperti diuraikan dalam putusan Mahkamah Konstitusi.

- (4) Kendatipun demikian, putusan Mahkamah Konstitusi itu telah menggambarkan proses pertumbuhan dan perkembangan hukum pemilu di Indonesia ke arah yang lebih baik. Hakim tidak lagi menjadi corong atau terompet undang-undang, karena dalam perkara ini hakim sudah menggunakan *algemene rechtsbeginselen* (asas-asas hukum umum) untuk menemukan hukum dan keadilan. Asas-asas hukum itu mengutip Paul Scholten adalah '*tendezen, welke ons zedelijk oordeel aan het recht stelt*' atau tendensi-tendensi yang diisyaratkan pada hukum oleh pandangan kesusialaan kita.¹⁹ Dengan prinsip '*ius curia novit*' (hakim tahu hukumnya) maka hakim bertindak aktif (*actieve rechter*) untuk mencari kebenaran dan keadilan berdasarkan keyakinan hukumnya. Dalam hal kemudian ada anggapan bahwa Majelis Hakim dalam menangani perselisihan hasil pemilihan Gubernur Jawa Timur 2008 ini telah melakukan '*ultra petita*'²⁰, maka penulis berpandangan, bahwa '*ultra petita*' merupakan konsekuensi logis dari prinsip *ius curia novit*, *actieve rechter* dan *rechtsvinding* (penemuan hukum) dalam mendapatkan hukum dan keadilan yang sebenar-benarnya melalui keyakinan hukumnya. Hakim Konstitusi dengan demikian bukan hanya berfungsi untuk melaksanakan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*the executive of the constitution*), akan tetapi juga mengawal dan menegakkan konstitusi (*the guardian of the constitution*), serta menjaga tegaknya Negara Indonesia sebagai negara demokrasi di samping negara nomokrasi seperti di amanatkan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945: 'Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.'²¹

¹⁹ Lihat, Widodo Ekatjahjana, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Dasar-Dasar dan Teknik Perancangannya*, (Bandung: Citra Aditya), 2009, hal. 32.

²⁰ Ultra petita artinya melebihi dari apa yang dituntut.

²¹ Lihat juga, Widodo Ekatjahjana, *Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur Jawa Timur Putaran Kedua Tahun 2008 dan Implikasi Hukumnya*, dalam *Jurnal Konstitusi P3KP Fakultas Hukum Universitas Jambi*, Volume II Nomor 1, Juni 2009, hal. 94-96.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim, 2008, *Enam Tahun Mengawal Konstitusi dan Demokrasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Panitera Mahkamah Konstitusi RI)
- Denning, Sir Alfred, 1955, *The Road to Justice*, (London: Steven & Sons Ltd.)
- Ismail Suny, 1986, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, (Jakarta: Aksara Baru)
- Jellinek, George, 1906, *Verfassungänderung und Verfassungswandlung, Eine Staatsrechtlich-politische Abhandlung*, Verslag von O. Haring, Berlin
- Jimly Asshiddiqie, 2008, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT Buana Ilmu Populer)
- Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang, 1978, *Written Constitutions, A Computerized Comparative Study*, (New York: Oceana Publications, Inc., Dobbs, Ferry)
- Holland, James A. & Julian S. Webb, 1991, *Learning Legal Rules*, (London: Blackstone Press Limited)
- Logemann, J.H.A., 1975, *Over de Theorie van een Stellig Staatsrecht*, (Jakarta: Ichtiar Baru-Van Hoeve)
- Pontier, J.A., 2008, *Penemuan Hukum (Rechtsvinding)*, (Bandung: Jendela Mas Pustaka)
- Sri Soemantri M., 2001, *Undang-Undang Dasar 1945, Kedudukan dan Artinya dalam Kehidupan Bernegara*, (Bandung: Universitas Padjadjaran)
- Sudikno Mertokusumo, 1993, *Bab-Bab tentang Penemuan Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bhakti)
- Wheare, K.C., 1975, *Modern Constitutions*, (New York Toronto: Oxford University Press)

Telaah Kritik Atas Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilukada Provinsi Jawa Timur

Widodo Ekatjahjana dan Totok Sudaryanto, 2001, *Sumber Hukum Tata Negara Formal di Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bhakti)

Widodo Ekatjahjana, 2008, *Lembaga Kepresidenan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Bandung: Pustaka Sutra)

_____, 2009, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Dasar-Dasar dan Teknik Perancangannya*, (Bandung: Citra Aditya)

Jurnal Konstitusi P3KP Fakultas Hukum Universitas Jambi, Volume II Nomor 1, Juni 2009

Kejujuran dalam Bingkai Hak Memilih-Dipilih (Pelajaran dari Pemilukada Bengkulu Selatan)

Abdul Ghoffar

Abstrak

Artikel ini membahas dua putusan MK. Pertama, Putusan MK Nomor 57/PHPU.D-VI/2008 tentang Sengketa Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Bengkulu Selatan, yang mendiskualifikasi calon terpilih, Dirwan Mahmud, karena terbukti tidak jujur kalau ia pernah dihukum 7 tahun penjara, sehingga merugikan hak memilih warga negara untuk memperoleh informasi yang benar tentang calon pemimpin yang akan dipilihnya. Kedua, Putusan MK Nomor 4/PUU-VII/2009 tentang pengujian Pasal 12 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf g Undang-Undang Pemilu, dan Pasal 58 huruf f Undang-Undang Pemerintahan Daerah, yang memberikan hak dipilih kepada mantan narapidana (kriminal umum) setelah 5 tahun habis masa hukuman dengan syarat ia jujur menyampaikan kepada masyarakat kalau ia adalah mantan terpidana. Tulisan ini memfokuskan pada arti penting kejujuran dalam pelaksanaan hak memilih dan dipilih warga negara.

Kata kunci: kejujuran, hak dipilih, dan hak memilih.

Abstract

This article discusses two decision of the Constitutional Court. First, the Constitutional Court Decision No. 57/PHPU.D-VI/2008 on Election Dispute of Regional Head of South Bengkulu, which disqualify the candidate elected, Dirwan Mahmud, because it proved to be dishonest if he had been sentenced 7 years in

prison, to the detriment of the rights of citizens to choose obtain correct information about the future leaders will be chosen. Second, the Constitutional Court Decision No. 4/PUU-VII/2009 about the review of Article 12 sub-article g and Article 50 paragraph (1) sub-article g election law, and Article 58 sub-article f Local Government Act, which gives the right choosen to convict (common criminal) after five years sentence expired with the condition that he honestly convey to the public if he is a former convict. This paper focuses on the importance of honesty in the implementation of the right to vote and be elected citizens.

Keywords: *honesty, selected rights, and voting rights*

PENDAHULUAN

Untuk kesekian kalinya, Mahkamah Konstitusi (MK) dihadapkan pada pilihan sulit. Mengikuti ketentuan undang-undang (UU) atau sedikit "keluar jalur" demi menegakkan konstitusi. Dalam konteks pengujian UU yang menjadi kewenangannya, menyatakan tidak berlaku suatu UU adalah hal yang biasa. Tetapi dalam perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah (Pemilukada), tentu dibutuhkan keberanian tersendiri.

Kewenangan mengadili perselisihan Pemilukada diperoleh oleh MK dari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 236C UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengalihkan penyelesaian sengketa Pemilukada dari MA ke MK. Pasal 236C berbunyi, "penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan."

Sebelum kewenangan tersebut dialihkan, MK mengeluarkan Putusan No. 72-73/PUU-II/2004 tentang pengujian UU Pemerintahan Daerah yang mana MK menyatakan, "...secara konstitusional, pembuat undang-undang dapat saja memastikan bahwa Pilkada langsung itu merupakan perluasan pengertian Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945 sehingga karena itu, perselisihan mengenai hasilnya menjadi bagian dari kewenangan Mahkamah Konstitusi dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Namun pembentuk undang-undang juga dapat menentukan bahwa Pilkada langsung itu bukan Pemilu dalam arti formal yang disebut dalam Pasal 22E UUD 1945 sehingga perselisihan hasilnya ditentukan sebagai tambahan kewenangan Mahkamah Agung sebagaimana dimungkinkan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945...."

Tindak lanjut dari putusan MK tersebut, Pilkada dimasukkan oleh pembuat UU (DPR-Presiden) sebagai bagian dari Pemilu dalam UU 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Pada Bab I Pasal 1 angka 4 UU 22/2007 menyatakan, "Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945."

Setelah kewenangan penyelesaian sengketa hasil penghitungan suara Pemilu Pilkada dialihkan, MK selanjutnya membuat PMK No. 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah, yang mengatur secara rijit hukum acara Pemilu Pilkada. Pasal 3 ayat (1) dan (2) mengatur mengenai objek yang dipersengketakan. Objek yang dipersengketakan adalah hasil penghitungan suara yang ditetapkan Termohon (KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota) yang: (1) mempengaruhi penentuan pasangan calon yang dapat mengikuti putaran kedua Pemilu Pilkada, atau (2) mempengaruhi terpilihnya pasangan calon sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Karena sumber kewenangan tersebut berasal dari UU Pemda dan PMK, maka MK harus berani melakukan terobosan ketika dihadapkan pada perselisihan Pemilu Pilkada Kabupaten Bengkulu Selatan guna terjaganya asas Pemilu yang dilakukan secara langsung, umum, jujur, dan adil. Tulisan ini mencoba untuk menyelami Putusan MK No. Nomor 57/PHPU.D-VI/2008 tentang Pemilu Pilkada Bengkulu Selatan yang menganulir terpilihnya calon bupati karena terbukti pernah dipenjara 7 tahun penjara di LP Cipinang, Jakarta Timur. Pada 2009, Pasal 12 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf g UU Pemilu, dan Pasal 58 huruf f UU Pemerintahan Daerah, yang mengatur larangan mantan narapidanayang dihukum dengan ancaman hukuman 5 tahun penjara diuji ke MK. Dalam putusan Nomor 4/PUU-VII/2009, MK menyatakan mantan narapidanayang dihukum dengan ancaman hukuman 5 tahun penjara bisa mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan syarat-syarat tertentu. Oleh karenanya, untuk lebih memperkaya tulisan ini, akan dibahas juga putusan tersebut.

Beranjak dari dua putusan di atas, tulisan ini akan mengangkat dua permasalahan. *Pertama*, seberapa penting nilai kejujuran calon kepala daerah dalam melindungi hak pilih warga negara untuk memperoleh informasi yang benar terhadap calon pemimpinnya. Permasalahan ini mengacu pada kasus Dirwan Mahmud yang menutupi kalau ia pernah

dihukum 7 tahun penjara, sehingga sangat merugikan masyarakat pemilih di Bengkulu Selatan untuk memperoleh pemimpin yang sesuai dengan pilihan hati nuraninya.

Kedua, terkait dengan perlindungan hak dipilih. Bagaimana MK melindungi hak dipilih para mantan narapidana di republik ini? Permasalahan ini akan mendasarkan pada putusan MK yang kedua yang memberikan hak dipilih bagi mantan narapidana dengan syarat ia jujur menyampaikan kepada para pemilih kalau ia adalah mantan narapidana dan sudah lebih dari 5 tahun habis menjalani hukumannya.

PEMBAHASAN

A. Memahami Putusan MK Nomor 57/PHPU.D-VI/2008

Pemohon dalam perkara ini adalah Reskan Effendi dan Rohidin Mersyah. Kedua pemohon tersebut adalah Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Bengkulu Selatan, Provinsi Bengkulu Tahun 2009-2014. Pada putaran kedua, perolehan suara mereka bertengger di urutan kedua, yaitu 36.566 suara. Sementara suara terbanyak dipegang oleh Dirwan Mahmud dan Hartawan yang memperoleh suara sah sebanyak 39.069 suara.

Dalam permohonannya, pemohon keberatan dengan hasil perolehan suara yang ditetapkan oleh Termohon, dalam hal ini KPUD Kabupaten Bengkulu Selatan. Pemohon mendalilkan bahwa Termohon secara sengaja melawan hukum dengan membiarkan seorang Calon Kepala Daerah Kabupaten Bengkulu Selatan yaitu Pasangan Calon Nomor Urut 7 atas nama Dirwan Mahmud yang pernah menjalani hukuman penjara sekitar 7 tahun di Lembaga Pemasyarakatan (LP) Cipinang Jakarta Timur dari tahun 1985 sampai 1992 menjadi seorang Calon Pasangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Bengkulu Selatan. Tindakan tersebut, menurut Pemohon, tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 58 huruf f Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Untuk menguatkan dalilnya tersebut, Pemohon mengajukan bukti-bukti dan saksi-saksi. Saksi yang dihadirkan adalah saksi mantan narapidana(Napi) pada saat Dirwan Mahmud mendekam di LP Cipinang. Selain teman sesama Napi, pemohon juga menghadirkan petugas LP Cipinang saat itu.

Dalam perkara ini, MK juga mendapatkan bukti surat yang dikirim Kepala Lembaga Pemasyarakatan (Kalapas) Cipinang Nomor W7.Ea.

PK.01.01.02-Reg 809 pada 6 Januari 2009, yang menyatakan tidak dapat memenuhi permintaan salinan putusan atas nama Roy Irawan bin Mahmud Amran karena telah terjadi musibah kebakaran akibat kerusakan di LP Cipinang, 11 Maret 2001. Akibat kebakaran tersebut, semua arsip dan data-data warga binaan LP terbakar habis.

Meskipun begitu, Kalapas Cipinang memberikan informasi bahwa Roy Irawan bin Mahmud Amran, dikenai Pasal 338 *juncto* Pasal 340 KUHP, dan dipidana penjara sepuluh tahun oleh Pengadilan Negeri Jakarta Timur serta masuk LP Cipinang tahun 1985 expirasi tahun 1993. Lebih lanjut, Kalapas juga memberikan informasi bahwa Roy Irawan bin Mahmud Amran telah melakukan pembunuhan terhadap seorang pejabat Departemen Pertanian di belakang Kejaksaan Negeri Jakarta Timur, tepatnya di Gang Mayong, Cipinang Besar Utara.

Pertanyaan hukum yang harus dijawab oleh MK adalah, apakah Keputusan KPUD Kabupaten Bengkulu Selatan dan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Pemilukada Kabupaten Bengkulu Selatan mengandung keabsahan dan/atau cacat yuridis?

Terhadap pertanyaan tersebut, MK berpendapat bahwa setiap jabatan publik atau jabatan dalam pemerintahan dalam arti luas, baik yang pengisiannya dilakukan melalui pemilihan, maupun melalui cara lain menuntut syarat kepercayaan masyarakat karena jabatan publik adalah jabatan kepercayaan. Oleh karena itu, setiap calon pejabat publik harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu sehingga nantinya didapatkan pejabat yang benar-benar bersih, berwibawa, jujur, dan mempunyai integritas moral yang tinggi. Persyaratan demikian, kecuali yang ditentukan sendiri dalam UUD 1945, adalah kewenangan pembentuk undang-undang untuk menentukannya sesuai dengan kebutuhan yang menjadi tuntutan bagi jabatan publik yang bersangkutan serta dengan memperhatikan ketentuan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945.

Lebih lanjut MK mengatakan, terhadap jabatan publik yang pengisiannya dilakukan dengan cara pemilihan oleh rakyat, tidaklah dapat sepenuhnya diserahkan kepada rakyat tanpa persyaratan sama sekali dan semata-mata atas dasar alasan bahwa rakyat yang akan memikul sendiri risiko pilihannya. Jabatan demikian haruslah dipangku oleh orang yang mempunyai kualitas dan integritas tinggi. Pencalonan seseorang untuk mengisi suatu jabatan publik dengan tanpa membedakan orang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 tidaklah berarti bahwa negara tidak boleh mengatur atau menentukan persyaratannya, sepanjang pengaturan dan/atau

persyaratan itu merupakan tuntutan objektif yang dibutuhkan oleh suatu jabatan atau aktivitas pemerintahan tertentu dan sepanjang pengaturan dan/atau persyaratan tersebut tidak bersifat diskriminatif dalam pengertian membeda-bedakan orang atas dasar agama, ras, suku, bahasa, jenis kelamin, keyakinan politik, atau status sosial tertentu lainnya. Pengaturan dan/atau penentuan persyaratan demikian adalah sebagai mekanisme yang wajar yang akan memungkinkan pemilihan itu berlangsung secara cermat dan menghasilkan pilihan pemimpin yang terpercaya.

Oleh karena itu, dengan terbukti adanya pelanggaran administratif yang dilakukan oleh Pasangan Calon Nomor Urut 7, khususnya Dirwan Mahmud maka Pemilukada Kabupaten Bengkulu Selatan adalah Pemilukada yang cacat yuridis sejak awal, karena telah mencederai asas-asas Pemilu yang merupakan asas yang harus dijunjung tinggi tidak hanya oleh Penyelenggara Pemilu, tetapi juga oleh para peserta Pemilu. Salah satu asas Pemilu yang dilanggar oleh Dirwan Mahmud adalah asas Pemilu "jujur".

Selain itu, MK juga melihat Dirwan Mahmud juga telah menyembunyikan perbuatan pidana yang pernah dilakukannya. Meskipun sesungguhnya ia mengetahui bahwasanya untuk menjadi kepala daerah harus memenuhi syarat-syarat sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Pasal 58 huruf f, namun ternyata ia secara sengaja dan dengan niat menutupi perbuatan pidana yang dilakukannya. Hal tersebut jelas melanggar asas-asas Pemilu yang termaktub dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 *juncto* Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Akan tetapi, meskipun MK telah yakin telah terjadi pelanggaran yang dilakukan oleh Dirwan Mahmud, MK dihadapkan pada persoalan apakah pelanggaran tersebut termasuk ruang lingkup sengketa Pemilukada yang menjadi kewenangan MK berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam UU 32/ 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan UU 12/ 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Menjawab pertanyaan tersebut, MK melihat bahwa secara legal formal ia tidak berwenang, akan tetapi sebagai pengawal konstitusi, jika MK dihadapkan pada dua tingkatan aturan satu sama lain, *in casu* UU dan UUD, maka sesuai dengan peran, fungsi, dan kedudukannya, MK harus memilih konstitusi dan mengesampingkan norma UU, sehingga wilayah MK adalah untuk menjaga jangan sampai ada ketentuan konstitusi yang dilanggar, ketika semua lembaga dan pemangku kewenangan membiarkan

keadaan menuju tidak tercapainya konsolidasi demokrasi yang sedang berjalan. Dalam hal kelalaian yang terjadi menjadi sesuatu yang sungguh tidak dapat ditolerir (*intolerable condition*) sehingga perlu menggunakan kewenangan Mahkamah sebagai pengawal konstitusi, maka kewenangan MK berdasarkan prinsip proporsionalitas, wajib meluruskan keadaan sehingga Pemilukada serasi dengan keseluruhan asas-asas demokrasi dalam konstitusi.

MK juga berpendapat bahwa perumusan kewenangan dan pelaksanaan kewenangan dalam melaksanakan demokrasi, harus dikawal dengan sanksi yang cukup efektif untuk mencegah terjadinya kemunduran dalam tahap demokratisasi untuk bisa sampai pada tahap akhir transisi politik di Indonesia secara adil, damai, jujur, dan bersih. Melalui aplikasi asas proporsionalitas, maka kelalaian yang menimbulkan kondisi yang tidak lagi dapat ditolerir tersebut dapat dievaluasi dan dinilai oleh Mahkamah serta diputus dengan alternatif yang sesuai dengan tugas dan fungsi Mahkamah;

Oleh karena itu, tindakan ketidakjujuran Dirwan Mahmud yang berakibat pada tindakan kebohongan publik telah melanggar asas kejujuran sebagai salah satu asas Pemilu, termasuk Pemilukada, yakni asas jujur, sebagaimana yang tertera di dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 *juncto* Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004;

Oleh karena itu, MK memutuskan membatalkan hasil Pemilukada Kabupaten Bengkulu Selatan secara keseluruhan dengan yang diikuti oleh seluruh pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah kecuali Pasangan Calon Nomor Urut 7, yaitu Dirwan Mahmud dan Hartawanselambat-lambatnya satu tahun sejak putusan ini diucapkan.

B. Mengkaitkan Dengan Putusan MK Nomor 4/PUU-VII/2009

Pemohon dalam perkara ini adalah Robertus, warga negara Indonesia yang pernah dihukum akibat melakukan tindak pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 365, Pasal 351 ayat (3) KUHP dan Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 12/Drt/1951 dan dijatuhi pidana penjara selama 9 tahun 8 bulan. Secara umum ia mendalilkan bahwa Pasal 12 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf g UU Pemilu, dan Pasal 58 huruf f UU Pemda yang mensyaratkan "*tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih,*" melanggar hak konstitusionalnya.

MK dalam putusannya mengatakan bahwa norma tersebut tidak memenuhi rasa keadilan, terlebih jika dibandingkan dengan kebijakan hukum berupa amnesti terhadap para anggota PRRI/Permesta dan GAM yang juga telah melakukan tindak pidana yang cukup berat. Hal serupa juga bisa dilihat dalam pemberontakan G.30.S/PKI, yang oleh MK melalui Putusan Nomor 11-17/PUU-I/2003 tanggal 24 Februari 2004 diperbolehkan menjadi calon anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Akan tetapi dalam putusan Nomor 4/PUU-VII/2009, MK juga mempertimbangkan Putusan Nomor 14-17/PUU-V/2007 tentang peniadaan norma hukum yang memuat persyaratan tersebut tidak dapat digeneralisasi untuk semua jabatan publik, melainkan hanya untuk jabatan publik yang dipilih (*elected officials*), karena terkait dengan pemilihan umum (Pemilu) yang mana secara universal dianut prinsip bahwa peniadaan hak pilih itu hanya karena pertimbangan ketidakcakapan, misalnya karena faktor usia (masih di bawah usia yang dibolehkan oleh Undang-Undang Pemilu) dan keadaan sakit jiwa, serta ketidakmungkinan (*impossibility*), misalnya karena telah dicabut hak pilihnya oleh putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap.

Oleh karena itu, MK berpendapat bahwa norma hukum dalam Pasal 12 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf g UU 10/2008 serta Pasal 58 huruf f UU 12/2008 merupakan norma hukum yang inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*). Norma hukum tersebut adalah inkonstitusional apabila tidak dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

1. Berlaku bukan untuk jabatan-jabatan publik yang dipilih (*elected officials*) sepanjang tidak dijatuhi pidana tambahan berupa pencabutan hak pilih oleh putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
2. Berlaku terbatas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun setelah mantan terpidana selesai menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
3. Kejujuran atau keterbukaan mengenai latar belakang jati dirinya sebagai mantan terpidana;
4. Bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang;

Dalam amar putusannya, MK memutuskan norma hukum yang terkandung dalam Pasal 12 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf g UU 10/2008 serta Pasal 58 huruf f UU 12/2008 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak memenuhi syarat-syarat: (i) tidak berlaku untuk jabatan publik yang dipilih (*elected officials*); (ii) berlaku

terbatas jangka waktunya hanya selama 5 (lima) tahun sejak terpidana selesai menjalani hukumannya; (iii) dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana; (iv) bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang.

C. Analisis Putusan

Jika diperhatikan, kedua putusan tersebut sangat mempertimbangkan arti kejujuran bagi kontestan Pemilu. Pada Putusan No. 57/PHPU.D-VI/2008, MK mendiskualifikasi Dirwan Mahmud karena ia dinilai tidak mempunyai itikad baik menunjukkan kalau dirinya adalah mantan nara pidana. Tindakan tersebut dinilai oleh MK sebagai tindakan menipu rakyat. Artinya, jika seandainya rakyat mengetahui kalau Dirwan Mahmud adalah mantan narapidana pembunuhan, belum tentu rakyat akan memilihnya. Atau seandainya ada sebagian rakyat tetap memilihnya, belum tentu ia akan memenangkan Pemilu tersebut.

Putusan kedua, yaitu putusan Nomor 4/PUU-VII/2009, semakin menguatkan bahwa nilai kejujuran itu, di mata MK, sangat penting dalam sebuah alam demokrasi. MK menyadari bahwa hak untuk dipilih adalah hak asasi manusia, tetapi MK juga harus melindungi rakyat agar tidak salah pilih. Oleh karenanya, MK mengharuskan seorang mantan narapidana yang mencalonkan menjadi kepala daerah harus mengumumkan kalau dirinya pernah dipenjara, dengan syarat ia telah minimal 5 tahun habis menjalani hukumannya tersebut.

METAMORFOSA KEWENANGAN MENANGANI PEMILUKADA

Mahkamah konstitusi adalah sebuah lembaga negara yang lahir pasca perubahan UUD 1945, tepatnya pada perubahan ketiga tahun 2001. Dalam perubahan tersebut dimunculkan Pasal 24C yang berisi 6 ayat. Kewenangan MK diatur dalam Ayat (1) yang berbunyi, "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum."

Dari rumusan tersebut MK jelas memiliki kewenangan untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk

memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Namun, terkait kewenangan menangani sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah, MK memperoleh kewenangan dari Pasal 236C UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Jika dicermati, putusan-putusan MK sejak diberikan kewenangan untuk menangani sengketa Pemilukada, boleh dikatakan, telah mengalami metamorfosa. MK secara tegas menjustifikasi bahwa dirinya mempunyai kewenangan untuk mempersoalkan "*judicial process*" untuk memastikan terjadinya kualitas Pemilu dan bukan sekadar kuantitas Pemilu. Namun di sisi lain, UU telah menggariskan dengan jelas bahwa kewenangannya MK hanya memutus perselisihan tentang "hasil" pemilihan umum. Sementara persoalan *judicial process* sudah ada mekanisme proseduralnya di dalam UU Pemilu dan hal itu bukan bagian dari kewenangan dari Mahkamah.¹

MK berpendapat bahwa perselisihan dimaknai sebagai bukan hanya sebagai masalah "kuantitas" rekapitulasi hasil suara saja, namun juga menyangkut kualitas Pemilu (*quality of election process*) dengan menyatakan "secara materiil telah terjadi pelanggaran ketentuan Pemilukada yang berpengaruh pada perolehan suara." Oleh karenanya, MK juga berijtihad dengan membuat kualifikasi, apakah pelanggaran itu bersifat sistematis, terstruktur dan masif". Dalam Pemilukada di Bengkulu Selatan, MK secara tegas menyatakan "pihak terkait tidak memenuhi syarat menjadi pasangan calon dan KPU & Panwaslu Kabupaten telah melalaikan tugas." Pihak terkait dimaksud adalah kandidat yang memenangkan Pemilukada putera kedua yaitu Dirwan Mahmud. Pada akhirnya, tindakan MK yang menggunakan pendekatan *substansial justice* dan memaknai perselisihan Pemilu bukan hanya persoalan kuantitas telah menyebabkan Putusan MK dianggap melebihi batas kewenangan yang dimilikinya.²

Apa yang dilakukan oleh MK menimbulkan pro dan kontra. Bagi pihak yang mendukung model putusan MK berpendapat bahwa sebagai lembaga yang mempunyai tugas untuk mengawal konstitusi, MK harus memastikan Pemilu maupun pemilukada dilaksanakan sesuai dengan asas-asas Pemilu sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 22E yaitu "Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia,

¹ Bambang Widjojanto, *Kajian Putusan MK Tentang Pemilu dan Pemilukada*, http://www.kemitraan.or.id/uploads_file/20101104222716.%5BBeres%5D%209.%20KAJIAN%20PUTUSAN%20MK%20TENTANG%20PEMILU%20&%20PEMILUKADA%209.pdf. Diakses pada 28 Februari 2011. hal. 9

² *Ibid.*

jujur, dan adil....” Namun, bagi pihak yang kontra menilai bahwa putusan MK ini cenderung membahayakan, dan ikut andil dalam pemborosan uang negara.

Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Gamawan Fauzi pada Juli 2010, dalam beberapa kesempatan mengusulkan—dengan alasan menghemat biaya calon kepala daerah³ dan menghindari penumpukan kasus di MK—agar Pemilukada diselesaikan di daerah, semisal kembali ditangani pengadilan tinggi.⁴ Usulan tersebut menimbulkan banyak reaksi di masyarakat. Ada pihak yang mendukung, tapi juga banyak yang menolak usulan tersebut. Ketua MK sendiri mempersilahkan jika kewenangan tersebut harus dikembalikan ke pengadilan tinggi sebagaimana yang diusulkan oleh Mendagri.⁵

Menurut penulis, usulan Mendagri tersebut adalah usulan yang terlalu memaksa. Sebelum kewenangan tersebut diserahkan ke MK, kewenangan menangani sengketa Pemilukada telah dipegang oleh MA (dan Pengadilan Tinggi). Akan tetapi oleh banyak pihak, MA dinilai “gagal” menjalankan kewenangan tersebut. Penilaian tersebut bisa dilihat dari beberapa perkara yang sempat ditangani oleh MA (dan Pengadilan Tinggi) yang cenderung berlarut-larut dan masalahnya tidak kunjung selesai. Di antaranya, kita masih ingat sengketa Pemilukada Depok yaitu antara Nur Mahmudi Ismail dan Badrul Kamal. Kita juga masih ingat sengketa Pemilukada Provinsi Maluku Utara. Oleh karena itu, usulan Mendagri tersebut seharusnya terlebih dahulu dilakukan kajian mendalam, sebelum dilakukan perubahan terhadap UU Pemda.

Sebenarnya kewenangan menangani Pemilu dan Pemilukada tidak hanya dimiliki oleh MK Indonesia. Kewenangan seperti ini juga

³ Pada Januari 2011, sebagaimana diberitakan oleh banyak media massa, Mendagri menduga maraknya perilaku koruptif yang dilakukan oleh oknum kepala daerah karena besarnya ongkos politik yang dikeluarkan saat Pemilukada. Menurut Penulis, logika tersebut terlalu menyederhanakan persoalan. Sebab, korupsi di negeri ini bukan hanya dilakukan oleh pejabat yang dipilih dalam Pemilu (kada), tetapi juga banyak dilakukan oleh pejabat yang pengisian jabatannya melalui mekanisme pengangkatan. Gayus Tambunan adalah contoh paling kongkrit. Michael Johnston dalam bukunya, *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy* (2005), mengatakan perilaku koruptif bangsa ini adalah *top down*. Perilaku seperti ini sudah berlangsung sejak era 1980-an. Perilaku seperti itu sudah menjadi esensi dari strategi politik saat itu agar tercipta loyalitas elit lokal, birokrasi, pemimpin militer, calon politisi, bahkan para pengusaha. Lihat, Abdul Ghoffar, *Korupsi Para Pemimpin*, Majalah Konstitusi, edisi Januari 2011.

⁴ *Komisi II Beda Pendapat Penyelesaian Sengketa Pilkada*, <http://bataviase.co.id/node/299289>. Diakses pada 28 Februari 2011.

⁵ *Penyelesaian Sengketa Pilkada: Ketua MK Setuju Usul Mendagri*, <http://suaramerdeka.com/v1/index.php/read/cetak/2010/07/07/115976/Ketua-MK-Setuju-Usul-Mendagri->. Diakses pada 28 Februari 2010.

banyak dimiliki oleh MK negara lain. Misalnya, MK Austria. Sebagai negara yang pertama kali memiliki MK, Austria melalui konstitusinya memberikan kewenangan kepada lembaga tersebut untuk menangani sengketa Pemilihan Umum Presiden, DPR, dan Kepala Daerah. Pasal 141 Ayat (1) Konstitusi Austria berbunyi sebagai berikut.

(1) The Constitutional Court pronounces upon: a) challenges to the election of the Federal President and elections to the popular representative bodies or the constituent authorities (representative bodies) of statutory professional associations; b) challenges to elections to a State Government and to local authorities entrusted with executive power; c) application by a popular representative body for a loss of seat by one of its members; d) application by a constituent authority (representative body) of a statutory professional associations for a loss of seat by one of the members of such an authority; e) the challenge to rulings whereby the loss of a seat in a popular representative body, in a local authority entrusted with executive power or in a constituent authority (representative body) of a statutory professional association has been enunciated, in so far as laws of the Federation or States governing elections provide for declaration of a loss of seat by the ruling of an administrative authority, and after all stages of legal remedy have been exhausted. f) The challenge (application) can be based on the alleged illegality of the electoral procedure or on a reason provided by law for the loss of membership in a popular representative body, in a local authority entrusted with executive power, or in a constituent authority (representative body) of a statutory professional association. The Court shall allow an electoral challenge if the alleged illegality has been proved and was of influence on the election result. In the proceedings before the administrative authorities, the popular representative body or statutory professional association has litigant status.⁶

Di lihat dari pasal tersebut, kewenangan yang di miliki oleh MK Indonesia, khususnya kewenangan dalam menangani perselisihan hasil Pemilu Legislatif, Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilukada, bukan merupakan kewenangan yang terlalu besar. Austria, saya kira bisa menjadi rujukan yang baik. Di sana MK tidak hanya menangani sengketa Pemilu Presiden, Legislatif, dan Pemilukada saja, tetapi lebih dari itu bisa menangani sengketa pada pemilihan jabatan-jabatan publik lainnya.

MENJAGA ASAS PEMILU “JUJUR”

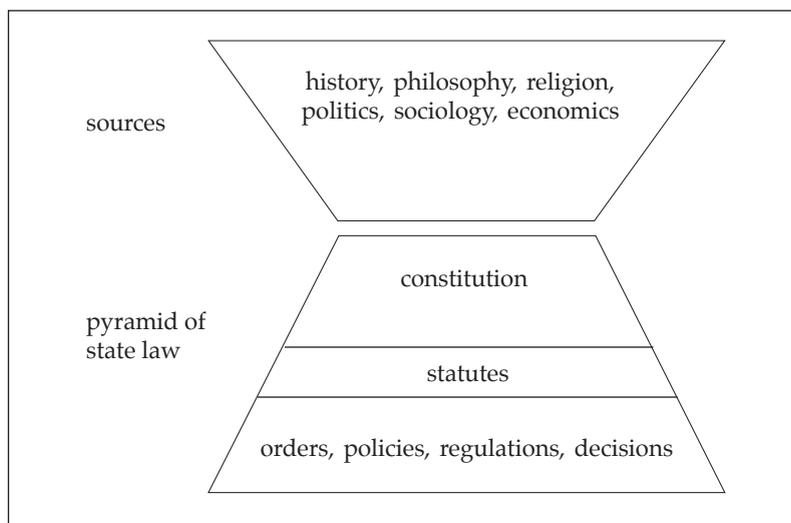
Pada putusan MK Nomor 57/PHPU.D-VI/2008 tentang Pemilukada Bengkulu Selatan, MK mendiskualifikasi calon terpilih, Dirwan Mahmud, karena dinilai terbukti secara sah dan meyakinkan pernah dipidana

⁶ *Austria Constitution*, http://www.servat.unibe.ch/icl/au00000_.html. diakses pada 28 februari 2011.

selama 7 tahun di LP Cipinang Jakarta Timur. MK menilai Dirwan Mahmud melanggar asas Pemilu “jujur,” sebagaimana diatur dalam Pasal 22E Ayat (1) UUD 1945.

Prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pasal 22E ayat (1) tersebut merupakan prinsip-prinsip yang sejatinya sudah lama dimiliki oleh bangsa ini yang kemudian dimasukkan dalam konstitusi. Robert D. Cooter, dalam bukunya *The Strategic Constitution* (2000), menjelaskan bahwa sebuah konstitusi dibentuk bersumber dari nilai-nilai bangsa tersebut, misalnya nilai sejarah, filsafat, agama, politik, kemasyarakatan, maupun ekonomi. Oleh karena itu, biasanya konstitusi akan mengandung norma-norma yang lebih umum daripada peraturan lainnya. Dalam piramida di bawah ini ia menggambarkan bagaimana kedudukan dan sumber konstitusi dalam sebuah negara.⁷

Pyramid of State Law and Its Sources



Asas “jujur” dalam Pemilu juga dianut dan telah diakui secara universal oleh bangsa-bangsa di dunia. Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) pada 1948 telah mendekrasikan *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR). Pasal 21 UDHR mengatakan, “(1) *Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives.* (2) *Everyone has the right of equal access to public service in*

⁷ Robert D. Cooter, *The Strategic Constitution* (California: Princeton University Press, 2000), hal. 19.

*his country. (3) The will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures.*⁸

Secara umum pasal tersebut menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk mengambil bagian dalam pemerintahan negerinya, secara langsung atau melalui wakil-wakil yang dipilih dengan bebas. Setiap orang berhak atas akses yang sama terhadap pelayanan publik di negaranya. Dan, kehendak rakyat harus menjadi dasar kekuasaan pemerintah; ini harus dinyatakan dalam pemilihan berkala dan jujur yang harus dengan hak pilih universal dan sama dan harus dimiliki oleh suara rahasia atau dengan prosedur pemungutan suara setara gratis .

Oleh karena itu, hukuman (*punishment*) diskualifikasi yang diberikan MK kepada Dirwan Mahmud, adalah tindakan yang sangat tepat. Sebab jika itu tidak dilakukan, Pemilu (kada) yang sejatinya adalah pilar penting demokrasi akan tercederai. Hak rakyat untuk mendapat pemimpin yang sesuai dengan keinginannya, terkelabui karena salah satu peserta Pemilukada bertindak tidak jujur dari awal.

Perilaku tidak jujur dalam politik inilah yang menjadi salah satu sebab utama yang menjadikan bangsa ini terpuruk. Situasi krisis berkepanjangan yang dialami bangsa ini tidak lepas dari perilaku politik yang dilakukan oleh orde baru. Orde baru menjalankan pemerintahan dengan model ketidakadilan dan kebohongan. Ketidakadilan dalam praktiknya biasanya didukung dengan kebohongan. Biasanya alat kebohongan tersebut bisa berupa informasi bohong yang disampaikan kepada rakyat melalui media massa maupun indoktrinasi penguasa dan birokrat. ⁹

Sampai sekarang perilaku bohong ternyata masih berlangsung di negeri ini. Tahun 2011 dibuka oleh statemen para tokoh lintas agama yang menuding pemerintah melakukan 18 kebohongan. Para tokoh tersebut, di antaranya adalah Ketua Umum PP Muhammadiyah Din Syamsuddin, mantan Ketua Umum PP Muhammadiyah A Syafii Maarif, tokoh NU Salahuddin Wahid, Ketua Umum PGI Pdt Andreas A Yewangoe, Ketua MWI Mgr Martinus D Situmorang, tokoh agama Buddha Bisku Pannyavaro, tokoh agama Hindu I Nyoman Udayana Sangging, rohaniawan Katolik

⁸ *Universal Declaration of Human Rights, 1948*, <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>, diakses pada 28 februari 2011.

⁹ J.B. Banawiratma, *Tindakan Manusiawi Demi Kebenaran dan Keadilan*, dalam buku Yohanes da Masenus Arus, dkk., *Pencarian Keadilan Di Masa Transisi* (Jakarta, Elsam: 2003) Hlm. 205 dan 207

Franz Magnis Suseno dan Romo Benny Susetyo. Selain menuding pemerintah, para tokoh juga mengajak para umat mereka untuk memerangi kebohongan yang dilakukan pemerintahan Presiden SBY. Tudingan kebohongan yang disampaikan oleh tokoh lintas agama tersebut dibantah oleh pemerintah.

Yang menarik dari fenomena ini adalah kejujuran di negeri ini ternyata masih sangat mahal. Rakyat yang nota bene adalah pemegang kedaulatan, tidak mempunyai filter untuk memperoleh informasi yang benar. Ibarat sebuah pasar, demokrasi kita belum mampu menunjukkan mana barang yang bagus dan mana yang tidak. Informasi 24 jam berseliweran tanpa ada kontrol kebenarannya.

Demokrasi kita juga belum mampu mencetak pemimpin yang jujur menyampaikan kelemahan dan rela bertanggungjawab. Demokrasi kita masih sebatas kepintaran menutupi kebohongan. Mahkamah Konstitusi, lagi-lagi terdepan dalam menjaga hak konstitusional warga negara untuk mengetahui para calon pemimpin yang akan mereka pilih dalam pemilihan, khususnya Pemilukada.

PERLINDUNGAN HAK MEMILIH DAN DIPILIH

Putusan MK Perkara Nomor 011-017/PUU-I/2003 tentang pengujian Pasal 69 huruf g UU No. 12/2003 Pemilihan Umum anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota telah memberikan hak dipilih para anggota organisasi terlarang PKI, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung atau pun tak langsung dalam G.30.S/PKI atau organisasi terlarang lainnya.

Pengujian UU tersebut diajukan oleh Prof. Dr. Deliar Noer, dkk. Menurut MK Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dengan tidak ada kecualinya. Pasal 28D ayat (1) menegaskan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Ditegaskan pula dalam Pasal 28 I ayat (2), bahwasannya setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu. Ketentuan tersebut juga diatur dalam Pasal 21, *Universal Declaration of Human Rights* dan Pasal 25 tentang *Civil and Political Rights, International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*.

Dengan dicabutnya larangan tersebut oleh MK, maka larangan untuk mencalonkan pada jabatan publik bagi organisasi terlarang PKI, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung atau pun tak langsung dalam G.30.S/PKI atau organisasi terlarang lainnya, sudah tidak berlaku. Mereka mempunyai hak yang sama seperti warga negara lainnya.

Dalam perkembangannya, MK juga mengeluarkan Putusan Nomor 14-17/PUU-V/ 2007. Putusan tersebut terkait dengan pengujian Pasal 58 huruf f UU 32/2004 tentang Pemda, Pasal 6 huruf t UU 23/2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Pasal 16 ayat (1) huruf d UU MK, Pasal 7 ayat (2) huruf d UU 5/ 2004 tentang Mahkamah Agung, dan Pasal 13 huruf g UU 16/2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang kesemuanya memuat norma hukum mengenai syarat “tidak pernah dijatuhi pidana dengan pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih”, meskipun formulasinya tidak persis sama.

Dalam putusan tersebut, MK berpendapat bahwa norma hukum yang terkandung dalam pasal-pasal berbagai UU tersebut dinyatakan sebagai konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*), yakni dikecualikan untuk tindak pidana yang bersifat kealpaan ringan (*culpa levis*) dan tindak pidana karena alasan perbedaan pandangan politik. Artinya, mantan terpidana yang bersifat kealpaan ringan (*culpa levis*) dan tindak pidana karena alasan perbedaan pandangan politik boleh mencalonkan diri untuk menduduki jabatan-jabatan tersebut.

Dan, beberapa waktu yang lalu, MK juga telah mengeluarkan putusan Nomor 4/PUU-VII/2009 tentang pengujian Pasal 12 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf g UU 10/2008 serta Pasal 58 huruf f UU 12/2008. Menurut MK, norma hukum tersebut adalah inkonstitusional apabila tidak dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut: 1) berlaku bukan untuk jabatan-jabatan publik yang dipilih (*elected officials*) sepanjang tidak dijatuhi pidana tambahan berupa pencabutan hak pilih oleh putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap; 2) Berlaku terbatas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun setelah mantan terpidana selesai menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap; 3) Kejujuran atau keterbukaan mengenai latar belakang jati dirinya sebagai mantan terpidana; 4) Bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang.

Dengan demikian, seorang mantan terpidana (kriminal umum)—bukan tindak pidana karena alasan perbedaan pandangan politik atau kealpaan¹⁰—yang ancaman hukumannya lebih dari 5 tahun punya hak untuk dipilih asalkan ia telah melewati minimal 5 tahun setelah selesai hukuman, dan ia mengumumkan ke publik kalau ia adalah mantan nara pidana.

Persyaratan yang dibuat oleh MK, menurut saya adalah untuk menjaga hak memilih warga negara. Dengan disyaratkan untuk mengumumkan kalau dirinya pernah menjadi narapidana (kriminal umum), akan memberikan informasi yang lengkap kepada masyarakat sehingga diharapkan ia tidak membeli “kucing dalam karung.” Artinya, dia tahu dengan benar siapa yang menurut hati nuraninya layak menjadi pemimpinnya.

Kemoderatan dalam perlindungan hak memilih dan dipilih warga negara ini tidak kita jumpai di Amerika Serikat. Di negara yang sering disebut sebagai ibu-nya demokrasi, ternyata tidak semua warga negaranya mendapat hak memilih dan hak dipilih. Pada pemilihan umum Presiden pada 2008 kemarin, sedikitnya 5,3 juta penduduk Amerika yang tidak mempunyai hak pilih. Dengan hitungan kasar berarti dalam 40 orang dewasa, ada 1 warga negara yang tidak mempunyai hak pilih. Ini termasuk 1,4 juta orang Afrika-Amerika, lebih dari 676.000 perempuan, dan 2,1 juta mantan narapidana yang telah menyelesaikan hukumannya.¹¹

Di negara bagian Kentucky dan Virginia, narapidana dan mantan narapidana kehilangan hak memilih dalam pemilihan gubernur secara permanen. Akan tetapi di negara bagian lainnya, yaitu Maine dan Vermont, narapidana tidak kehilangan hak mereka untuk memilih, bahkan narapidana selama menjalani hukumannya di penjara memberikan suaranya di penjara. Tetapi di 13 negara bagian lainnya, dan Distrik Columbia, narapidana tidak berhak untuk memilih hanya ketika menjalani hukuman penjara. Mantan narapidana dan orang-orang yang masih dalam hukuman masa percobaan dapat memberikan hak suaranya.¹²

Di 25 negara lainnya, narapidana dan orang-orang yang sedang menjalani pembebasan bersyarat, tidak berhak untuk memilih, tetapi

¹⁰ Khusus untuk tindak pidana yang bersifat kealpaan ringan (*culpa levis*) dan tindak pidana karena alasan perbedaan pandangan politik, sesuai Putusan Nomor 14-17/PUU-V/ 2007, tidak terkena ketentuan dalam putusan 4/PUU-VII/2009.

¹¹ *Felon Voting Rights*, <http://www.ncsl.org/default.aspx?tabid=16719>. Diakses pada 28 Februari 2011.

¹² *Ibid.*

mantan narapidana mempunyai hak pilih. Namun, di delapan negara bagian lainnya, semua narapidana yang berada di penjara dan di bawah pengawasan masyarakat, serta beberapa mantan narapidana, tidak berhak untuk memilih.¹³

Melihat fenomena tersebut, kita tentunya patut berbangga menjadi warga negara Indonesia. Bangsa ini memberikan hak memilih maupun dipilih yang luar biasa kepada warga negaranya. Orang terpidana yang masih menjalani hukuman di penjara pun tetap bisa memberikan hak suaranya. Hak memilih dan dipilih juga dimiliki oleh mantan narapidana pada tindak pidana yang bersifat kealpaan ringan (*culpa levis*) dan tindak pidana karena alasan perbedaan pandangan politik. Begitu juga mantan terpidana (kriminal umum). ia memilih hak memilih dan dipilih. Khusus hak dipilih, disyarat ia "jujur" mengumumkan kalau dirinya pernah menjadi narapidana, dan telah 5 tahun setelah menjalani masa hukumannya.

KESIMPULAN

Sedikitnya ada dua hal yang bisa diambil pelajaran dari sini. *Pertama*, apa yang dilakukan oleh MK lewat putusannya No. 57/PHPU.D-VI/2008 dengan mendiskualifikasi calon terpilih, Dirwan Mahmud, dalam Pemilukada Bengkulu Selatan adalah tindakan yang sangat tepat. Apa yang dilakukan oleh Dirwan Mahmud secara nyata telah menodai kesucian demokrasi. Ia melakukan kebohongan publik dengan menutupi kalau dirinya pernah dipidana penjara selama 7 tahun. Tindakan tersebut jelas bertentangan dengan asas Pemilu "jujur" sebagaimana tertuang dalam UUD 1945, dan *The United Nation Of Human Right*.

Kedua, persyaratan bagi para mantan narapidana (kriminal umum) untuk memiliki hak dipilih, sebagaimana diatur dalam Putusan MK Nomor 4/PUU-VII/2009, menurut saya adalah untuk menjaga hak memilih warga negara. Dengan disyaratkan "jujur" untuk mengumumkan kalau dirinya pernah menjadi nara pidana, akan memberikan informasi yang lengkap kepada masyarakat sehingga diharapkan mereka tidak salah dalam memilih.

¹³ *Ibid.*

DAFTAR PUSTAKA

- Cooter, Robert D., *The Strategic Constitution* (California: Princeton University Press, 2000).
- Johnston, Michael., *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2005).
- Ghoffar, Abdul., *Korupsi Para Pemimpin*, Majalah Konstitusi, edisi Januari 2011.
- Komisi II Beda Pendapat Penyelesaian Sengketa Pilkada, <http://bataviase.co.id/node/299289>. Diakses pada 28 Februari 2011.
- Penyelesaian Sengketa Pilkada: Ketua MK Setuju Usul Mendagri, <http://suaramerdeka.com/v1/index.php/read/cetak/2010/07/07/115976/Ketua-MK-Setuju-Usul-Mendagri->. Diakses pada 28 Februari 2010.
- Austria Constitution*, http://www.servat.unibe.ch/icl/au00000_.html. diakses pada 28 februari 2011.
- Widjojanto, Bambang., *Kajian Putusan MK Tentang Pemilu dan Pemilukada*, http://www.kemitraan.or.id/uploads_file/20101104222716.%5BBeres%5D%209.%20KAJIAN%20PUTUSAN%20MK%20TENTANG%20PEMILU%20&%20PEMILUKADA%209.pdf. Diakses pada 28 Februari 2011.
- Universal Declaration of Human Rights, 1948*, <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>, diakses pada 28 februari 2011.
- Banawiratma J.B. , *Tindakan Manusiawi Demi Kebenaran dan Keadilan*, dalam buku Yohanes da Masenus Arus, dkk., *Pencarian Keadilan Di Masa Transisi* (Jakarta, Elsam: 2003).
- Felon Voting Rights*, <http://www.ncsl.org/default.aspx?tabid=16719>. diakses pada 28 Februari 2011.



Implikasi Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 Terhadap Model *Affirmative Action* (Studi di DPRD Provinsi Jawa Tengah Hasil Pemilu Legislatif 2009)

Pusat Kajian Konstitusi FH-Universitas 17 Agustus 1945 Semarang

Abstrak

Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, terjadi pergeseran kontestasi dari antar partai politik ke antar calon terutama dalam satu partai politik. Hal ini berimplikasi pula kepada strategi kampanye. Perolehan kursi calon perempuan di DPRD Provinsi Jawa Tengah meningkat dari 15 kursi pada Pemilu 2004 menjadi 21 kursi pada pemilu 2009. Peningkatan ini disebabkan oleh faktor partai politik, figur calon, dan strategi kampanye, serta nomor urut kecil calon. Secara numerik terdapat 92 diantara 100 calon terpilih berada pada nomor urut kecil (1,2,3) dan khususnya 20 diantara 21 calon terpilih perempuan juga menempati pada nomor urut kecil (1,2,3).

Hal ini tidak terlepas dari ketentuan pasal dan atau ayat yang mengatur bahwa ... Daftar Bakal Calon disusun berdasarkan Nomor Urut yang memuat paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan dipertahankan dan ditambah dengan rumusan pada setiap daerah pemilihan; ketentuan pasal dan atau ayat yang mengatur bahwa ... di dalam Daftar Bakal Calon, setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1(satu) orang perempuan bakal calon. Karenanya klausul ini agar dipertahankan dan ditambah dengan rumusan ... di dalam Daftar Bakal Calon, setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat

sekurang-kurangnya 1(satu) orang perempuan bakal calon yang ditempatkan pada nomor urut kecil sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari jumlah daerah pemilihan; dan ke depan affirmative action melalui model kuota 30% (tiga puluh perseratus) dan zipper bagi calon perempuan dan model penempatan pada nomor urut kecil terbatas tidak cukup dipertahankan secara prosedural namun harus dibarengi berkembangnya iklim rekrutmen politik secara kultural di masing-masing partai politik peserta pemilu dan peningkatan pendidikan politik khusus bagi perempuan.

Kata Kunci: *Affirmative Action*, *Zipper*, Pemilu

Abstract

After the Constitutional Court decision number 22-24/PUU-VI/2008, there are a shift competition between political parties for candidate-between, especially in political parties. It also implies the strategy of the campaign. Acquisition of candidates for seats in the Parliament of the province of Central Java went from 15 seats in the elections of 2004 to 21 seats in the elections of 2009. This increase was caused by political parties factor, the figure of the candidates, and campaign strategy, as well as a small number of candidates. In nomerik there are 92 between 100 candidates were elected in a small number (1,2,3) and especially among the 21 candidates selected, 20 women also occupy the small number (1,2,3). Recommendation for these problems are: the provisions of the article and / or clause which States that... List of candidates have been prepared on the basis of the number of series that contains at least 30% (thirty percent) of the representation of women is maintained and is complemented by the formula in each electoral district; The provisions of article and/or the point of, which states that ... In the list of candidates will be every three (3) candidates, at least one (1) of female candidates was retained and supplemented formula ... In the list of candidates will be every three (3) candidates, at least 1 (one) female candidate who was placed on a small number of not less than 30% (thirty percent) of the number of constituencies, and the future of affirmative action based models quota of 30 % (thirty percent) and zipper for women candidates and the placement model in a limited number is not sufficient to maintain a procedure, but must be accompanied by the development of the cultural climate of recruitment politician in their respective political parties competing in elections and the increase in the specific political education for women.

Keywords: *Affirmative Action*, *Zipper*, General Election

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Untuk pertama kalinya *affirmative action* diakomodir dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD. Pada undang-undang ini ada satu ayat yang menampung *affirmative action* yaitu Pasal 65 ayat (1) yang menyatakan : “setiap partai politik peserta pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap Daerah Pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30 %”. *Affirmative action* dimaksud sebagai terobosan untuk meningkatkan keterlibatan perempuan di lembaga legislatif. Dibandingkan dengan pemilu 1999, maka pemilu 2004 sudah lebih maju menampung melalui kuota 30 % bagi calon legislatif perempuan dalam undang-undang pemilu 2004 *affirmative action* sekalipun baru sebatas “memperhatikan” bukan keharusan apalagi disertai sanksi.

Sebagaimana diketahui, sistem pemilu 2004 untuk pemilu anggota DPR dan DPRD mempergunakan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka, sedangkan untuk pemilu anggota DPD mempergunakan sistem distrik berwakil banyak (Pasal 6). Tentang tata cara pencalonan diatur dalam Pasal 67 antara lain ayat (1) menyatakan : “calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang diajukan Partai Politik Peserta Pemilu merupakan hasil seleksi secara demokratis dan terbuka sesuai dengan mekanisme internal partai politik”. Selanjutnya Pasal 67 ayat (3) menyatakan “urutan nama calon dalam daftar calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap daerah pemilihan disusun oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota berdasarkan nomor urut yang ditetapkan oleh Partai Politik Peserta Pemilu sesuai dengan tingkatannya”. Dalam prakteknya penetapan nomor urut oleh partai politik peserta pemilu secara demokratis dan terbuka, oleh banyak partai politik diwarnai dominasi oleh pemegang otoritas partai politik sesuai tingkatannya, dan sebagian besar didominasi oleh calon legislatif laki-laki sedikit calon legislatif perempuan karena berbagai pertimbangan dan alasan subyektif di samping faktor budaya patriarkhi. Bahkan isu yang beredar penetapan nomor urut sudah menjadi “komoditas” politik bagi penentu kebijakan partai. Terkait dengan sistem pemilu berdasarkan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka, tata cara pencalonan melalui pengajuan nomor urut daftar calon oleh partai politik peserta pemilu, menjadikan tata cara penetapan perolehan kursi dan calon terpilih tersebut sebagai pelengkap bagi dominasi para calon

legislatif yang memegang otoritas serta dekat dengan pemegang otoritas kebijakan partai. Tata cara penetapan perolehan kursi dan calon terpilih itu dapat dilihat pada ketentuan Pasal 107 ayat (2) yang menyatakan :

“penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/ Kota dari partai politik peserta pemilu didasarkan pada perolehan kursi partai politik peserta pemilu di suatu daerah pemilihan, dengan ketentuan :

- 1. nama calon yang mencapai angka BPP ditetapkan sebagai calon terpilih; dan*
- 2. nama-nama yang tidak mencapai angka BPP, penetapan calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut pada daftar calon di daerah pemilihan yang bersangkutan”.*

Dalam format pemilu yang demikian dan sudah berlangsung sejak lama, maka khususnya calon legislatif perempuan menjadi tidak berdaya dalam bersaing dengan calon legislatif laki-laki, terutama yang mendominasi atau dekat dengan dominasi pemegang otoritas partai politik.

Perkembangan *affirmative action* lebih maju lagi pada pemilu 2009 seiring dengan kemajuan gerakan kaum perempuan. Dalam pemilu legislatif 2009 berdasarkan UU 10 Tahun 2008 tentang pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD, sistem pemilunya tidak ada perubahan yaitu sistem proporsional terbuka untuk DPR dan DPRD serta sistem distrik berwakil banyak untuk DPD. Perubahan terkait *affirmative action* terjadi pada tata cara pengajuan bakal calon. Pasal 53 Undang-Undang 10 Tahun 2008 menyatakan : *“daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan”*. Lebih lanjut Pasal 55 ayat (1) menyatakan : *“nama-nama calon dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 disusun berdasarkan nomor urut”*. Pasal 55 ayat (2) menyatakan : *“di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon”*. Melalui model zipper ini dimaksud agar calon legislatif perempuan menempati nomor urut kecil sehingga memiliki peluang lebih besar untuk terpilih. Selain itu model zipper ini masih diperkuat lagi dengan kewenangan yang diberikan kepada KPU dalam verifikasi kelengkapan administrasi bakal calon dimana bagi partai politik peserta pemilu yang belum menyusun daftar bakal calon dengan kuota perempuan 30 % dan model zipper akan dikembalikan untuk diperbaiki (Pasal 58). Sayangnya sanksi terhadap ketentuan ini hanya sebatas mengumumkan persentase keterwakilan perempuan dalam daftar calon tetap partai politik masing-masing pada

media masa cetak harian nasional dan media elektronika nasional. Sekali pun format penguatan *affirmative action* ini belum disertai sanksi hukum yang tegas namun secara sistemik dan moral-politik jauh lebih maju dibanding format pada pemilu 2004. Terkait dengan ini penetapan calon terpilih pada pemilu 2009 juga berubah. Pasal 214 menyatakan : *penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dari partai politik peserta pemilu di dasarkan pada perolehan kursi partai politik peserta pemilu di suatu daerah pemilihan, dengan ketentuan :*

1. Calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP;
2. Dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya lebih banyak daripada jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil diantara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP;
3. Dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memenuhi ketentuan huruf a dengan perolehan suara yang sama, maka penentuan calon terpilih diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil diantara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP, kecuali bagi calon yang memperoleh suara 100% (seratus perseratus) dari BPP;
4. Dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya kurang dari jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi yang belum terbagi diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut;
5. Dalam hal tidak ada calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30 % (tiga puluh perseratus) dari BPP, maka calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut.

Penetapan calon terpilih pada pemilu 2009 tampaknya lebih maju dibanding pada pemilu 2004 yang murni berdasarkan nomor urut. Apabila ketentuan ini dihubungkan dengan praktek selama ini, memperoleh suara 30 % tidaklah mudah sehingga semangat dari ketentuan ini sebenarnya masih berdasarkan nomor urut. Apabila dikaitkan dengan *affirmative action* dibarengi model zipper untuk calon perempuan sebagaimana diatur dalam Pasal 55 ayat (2), penetapan calon terpilih secara demikian dianggap lebih menguntungkan bagi para calon legislatif perempuan. Namun di tengah

proses tahapan pemilu sedang berjalan, Mahkamah Konstitusi menerbitkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 yang dalam amar putusannya :

1. Mengabulkan permohonan Pemohon I dan Pemohon II untuk sebagian;
2. Menyatakan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e
3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu anggot DPR, DPD, dan DPRD (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
4. Menyatakan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
5. Menolak permohonan Pemohon I dan Pemohon II untuk selain dan selebihnya;
6. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tidak membatalkan pasal tentang affirmative action terhadap perempuan. Pasal 55 ayat (2) UU Pemilu tetap berlaku dengan memberikan keistimewaan yang menempatkan perbandingan 3:1 bagi bakal calon perempuan. Setiap 3 orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 orang perempuan. Putusan Mahkamah Konstitusi hanya membatalkan Pasal 214 yang semangatnya masih berdasarkan nomor urut dan dipandang bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu pasal tersebut dinyatakan tidak mengikat dan pendapat Mahkamah Konstitusi adalah bahwa penentuan calon terpilih harus didasarkan atas suara terbanyak.

Masalahnya adalah *grand desain* awal dari *affirmative action* adalah menempatkan perwakilan perempuan pada nomor urut kecil terkait dengan ketentuan Pasal 214 tentang penetapan calon terpilih. Sehingga langkah ini akan mewujudkan cita-cita keterwakilan perempuan 30% di parlemen.¹ Namun demikian karena putusan MK tersebut telah memutus korelasi antara *grand desain* awal dari *affirmative action* yaitu menempatkan

¹ Ani Soetjipto, *Affirmative Action Untuk Perempuan di Parlemen* : Dalam Yayasan API, Panduan Parlemen Indonesia, (Jakarta : Yayasan API, 2001), hal. 230.

perwakilan perempuan pada nomor urut kecil dengan penetapan calon terpilih berdasarkan Pasal 214 yang semangatnya ke nomor urut, dan berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi kemudian menjadi berdasarkan suara terbanyak, maka tidak urung putusan Mahkamah Konstitusi tersebut telah menimbulkan kekecewaan dan kekhawatiran banyak pihak tentang model *affirmative action* untuk meningkatkan angka perolehan kursi perempuan di lembaga legislatif. Namun kenyataannya pada pemilu legislatif 2009 yang lalu perolehan kursi perempuan anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah justru mengalami kenaikan sebesar 6 % dibanding dengan pemilu 2004 (Data KPU Jawa Tengah). Apabila perolehan kursi perempuan anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah pada pemilu 2004 sebanyak 15 orang (15 %) maka pada pemilu 2009 pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 perolehan kursi perempuan menjadi 21 orang (21 %). Permasalahan ini menarik untuk dilakukan penelitian tentang Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 terhadap Model *Affirmative Action* (Studi pada DPRD Provinsi Jawa Tengah hasil Pemilu Legislatif 2009). Berkenaan dengan uraian diatas maka penelitian ini akan membahas tentang (1) bagaimana implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 terhadap model *affirmative action* pada DPRD Provinsi Jawa Tengah hasil pemilu legislatif Tahun 2009; (2) faktor-faktor apa yang menyebabkan kenaikan perolehan kursi perempuan anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah pada pemilu legislatif Tahun 2009? (3); bagaimana seharusnya model *affirmative action* pada pemilihan umum legislatif yang akan datang?

Dalam penelitian ini, tipe penelitiannya adalah penelitian normatif empiris, penelitian dilakukan terhadap norma hukum yang terkait dengan obyek penelitian dan pelaksanaan norma hukum yang terkait. Adapun spesifikasi penelitiannya berupa penelitian deskripsi analitis yang akan menggambarkan data hasil penelitian secara obyektif dan menganalisisnya berdasarkan sumber-sumber ilmu hukum. Dalam penelitian ini, sumber data yang dipergunakan adalah data sekunder yang terdiri dari sumber hukum primer (peraturan perundang-undangan), sumber hukum sekunder (dokumen/arsip terkait), dan sumber hukum tersier (hasil-hasil penelitian yang lalu, karya-karya ilmiah yang lain). Selain itu juga dilengkapi dengan data primer yang merupakan data lapangan hasil wawancara dan observasi. Populasi penelitian ini adalah seluruh calon perempuan anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah, sedangkan sampelnya adalah calon perempuan anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah yang terpilih pada

pemilu legislatif 2009. Metode sampling ditetapkan berdasarkan metode purposive non random sampling karena sampel frame telah diketahui secara jelas. Sampel ditentukan 30 % (13 kab/kota) dari populasi yang dipandang reliabel dan representatif dalam mengungkapkan data primer di lokasi penelitian. Jumlah sampel 30 % (13 kab/kota) yang tersebar dan mewakili 10 daerah pemilihan anggota DPRD Provinsi Jawa tengah tersebut meliputi : Kab Jepara, Kab Pati, Kab Wonogiri, Kota Surakarta, Kab Boyolali, Kota Salatiga, Kota Magelang, Kab Wonosobo, Kab Purbalingga, Kab Banyumas, Kota Tegal, Kab Pemalang, Kota Pekalongan.

Metode pengumpulan data adalah dengan metode dokumenter, seluruh data kearsipan dan dokumen yang terkait dengan permasalahan yang diteliti dikumpulkan, diseleksi, diklarifikasi, dan disajikan sebagai hasil penelitian normatif. Untuk penelitian empiris pengumpulan datanya dengan metode wawancara terstruktur dan bebas terpimpin guna menjaga keterarahan data yang akan diperoleh, dan metode observasi secara intensif guna mengetahui situasi/keadaan pada saat peristiwa pemilihan berlangsung/ setelah yang bersangkutan terpilih. Sedangkan metode penyajian data dalam penelitian ini dilakukan dalam bentuk uraian peristiwa hukum, tabel-tabel maupun matrik guna mempermudah pemahaman/penelaahan serta analisis data. Adapun Metode analisis data yang diterapkan untuk penelitian normatif memakai analisis normatif kualitatif. Sedangkan untuk penelitian empiris mempergunakan analisis empiris kualitatif. Kedua metode analisis ini mendasarkan data sekunder dan primer yang dibahas dengan sumber-sumber ilmu hukum antara lain : teori hukum, asas hukum, sistem hukum, doktrin hukum, dalil dan konsep hukum disamping aspek politik. Analisis dalam penelitian ini tanpa perhitungan statistik, kalau terdapat tabel-tabel sekedar menggambarkan kecenderungan jumlah data dan perkembangannya. Analisis kualitatif mengandalkan kedalaman data yang dipadu dengan penguasaan sumber-sumber ilmu hukum sebagai landasan analisisnya disamping aspek politik.

B. Sistem Pemilu Proporsional Untuk Anggota DPRD 2009

Indonesia telah menyelenggarakan 10 kali pemilu legislatif dan beberapa kali pemilu presiden dan wakil presiden disamping pemilukada sebagai berikut :

1. pemilu 1955 untuk memilih anggota DPR dan Konstituante (dibawah UUDS 1950)

2. pemilu 1971 untuk memilih anggota DPR dan DPRD serta mengisi anggota MPR (dibawah UUD 1945)
3. pemilu 1977 untuk memilih anggota DPR dan DPRD serta mengisi anggota MPR (dibawah UUD 1945)
4. pemilu 1982 untuk memilih anggota DPR dan DPRD serta mengisi anggota
5. MPR (dibawah UUD 1945)
6. pemilu 1987 untuk memilih anggota DPR dan DPRD serta mengisi anggota MPR (dibawah UUD 1945)
7. pemilu 1992 untuk memilih anggota DPR dan DPRD serta mengisi anggota MPR (dibawah UUD 1945)
8. pemilu 1997 untuk memilih anggota DPR dan DPRD serta mengisi anggota MPR (dibawah UUD 1945)
9. pemilu 1999 untuk memilih anggota DPR dan DPRD serta mengisi anggota MPR (transisi reformasi)
10. pemilu 2004 untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD serta pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden (dibawah UUD NRI TH 1945)
11. pemilu 2009 untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD serta pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden (dibawah UUD NRI TH 1945)
12. pemilukada sejak Tahun 2005.

Dari 10 (sepuluh) kali penyelenggaraan pemilu tersebut, seluruhnya menggunakan asas Langsung, Umum, Bebas dan Rahasia (LUBER). Bedanya adalah pertama, pada pemilu 1955 ditambahkan asas “Berkesamaan”; kedua, pada pemilu-pemilu ORBA sejak pemilu 1971 sampai dengan pemilu 1997 hanya dipergunakan asas LUBER; dan ketiga, pada pemilu pasca reformasi sejak pemilu 1999 dipergunakan Asas LUBER dan JURDIL.

Khusus untuk pemilu anggota DPR dan DPRD, telah lama digunakan sistem perwakilan berimbang (*proporsional representation*) dengan 4 unsurnya (daerah pemilihan, pencalonan, metode pemberian suara, dan formula penentuan calon terpilih). Enam kali pemilu pada masa orde baru yang dimulai sejak pemilu 1971 s/d 1997, berdasarkan UU 15/1969 tentang Pemilu Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah diubah beberapa kali dengan UU 4/1975; UU 2/1980

dan terakhir dengan UU 1/1985 digunakan sistem perwakilan berimbang (Ps 23 ayat (1)). Untuk pemilihan anggota DPRD I, Daerah Tingkat I (sekarang provinsi) merupakan suatu daerah pemilihan (Ps 4 ayat (1)b).

Daftar calon diajukan oleh organisasi golongan politik dan Golkar sebagai peserta pemilu (Ps 17). Metode pemberian suara dilakukan dengan cara mencoblos salah satu tanda gambar organisasi yang terdapat dalam surat suara (Ps 21 ayat (6)). Formula penentuan calon yang dinyatakan terpilih terikat pada nomor urut (Ps 23 ayat (1) a). Pada pemilu 1999 berdasarkan UU 3/1999 dipergunakan sistem proporsional terbuka berdasarkan stelsel daftar (Ps 1 ayat (7)). Untuk pemilihan anggota DPRD I, Daerah Tingkat I (sekarang provinsi) merupakan suatu daerah pemilihan (Ps 3 ayat (2)a). Daftar calon diajukan oleh masing-masing parpol peserta pemilu sesuai dengan tingkatannya (Ps 41). Metode pemberian suara dilakukan dengan mencoblos tanda gambar partai. Formula penentuan calon terpilih anggota DPRD I dari masing-masing partai politik peserta pemilu oleh PPD berdasarkan pengajuan pimpinan partai politik Daerah Tingkat I dengan mengacu kepada suara terbanyak/terbesar yang diperoleh partai politik tersebut di Daerah Tingkat II (Ps 68). Berdasarkan pengajuan pimpinan partai politik Daerah Tingkat I, dapat dimaknai sesuai dengan nomor urut Daftar calon. Mengacu suara terbanyak partai artinya jumlah kursi yang diperoleh diperuntukan bagi calon sesuai dengan nomor urutnya.

Pada pemilu 2004 berdasarkan UU 12/2003 dipergunakan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka (Ps 6 ayat (1)). Daerah pemilihan untuk pemilihan anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah, berdasarkan Keputusan KPU Nomor 653 Tahun 2003 ditetapkan 10 daerah pemilihan meliputi :

- Jateng 1 (10 kursi) = Kendal, Salatiga (Kota), Semarang, dan Semarang (Kota).
- Jateng 2 (9 kursi) = Demak, Jepara, dan Kudus
- Jateng 3 (12 kursi) = Blora, Grobogan, Rembang, dan Pati
- Jateng 4 (8 kursi) = Sragen, Karanganyar, dan Wonogiri
- Jateng 5 (10 kursi) = Boyolali, Klaten, Sukoharjo, dan Surakarta (Kota)
- Jateng 6 (11 kursi) = Magelang, Magelang (Kota), Purworejo, Wonosobo, dan Temanggung
- Jateng 7 (9 kursi) = Kebumen, Banjarnegara, dan Purbalingga
- Jateng 8 (10 kursi) = Banyumas dan Cilacap

Jateng 9 (11 kursi) = Brebes, Tegal, dan Tegal (Kota)

Jateng 10 (10 kursi) = Batang, Pekalongan, Pekalongan (Kota) dan Pemasang.

Daftar calon diajukan oleh masing-masing parpol peserta pemilu sesuai dengan tingkatannya untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan 30% (Ps 65). Metode pemberian suara dilakukan dengan mencoblos salah satu tanda gambar partai politik peserta pemilu dan mencoblos satu calon dibawah tanda gambar partai politik peserta pemilu dalam surat suara (Ps 84 ayat (1)). Formula penentuan calon terpilih anggota DPRD didasarkan pada perolehan suara kursi partai politik peserta pemilu di suatu daerah pemilihan dengan ketentuan :

- a. nama calon yang mencapai angka BPP ditetapkan sebagai pemilih
- b. nama calon yang tidak mencapai angka BPP, penetapan calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut pada daftar calon di daerah pemilihan yang bersangkutan (Ps 107).

Berdasarkan UU 10/2008, sistem pemilu legislatif 2009 tidak jauh berbeda dengan 2004. Sistem pemilu menggunakan sistem proporsional terbuka (Ps 5 ayat (1)). Daerah pemilihan tetap 10 melanjutkan daerah pemilihan pemilu 2004 dengan alokasi kursi yang sama pula paling sedikit 3 dan paling banyak 12 kursi (Ps 25 ayat (2)). Pengajuan daftar calon oleh parpol peserta pemilu. Bedanya apabila pemilu 2004 diikuti oleh 24 parpol maka pada pemilu 2009 diikuti oleh 38 parpol. Di samping itu, pengajuan daftar bakal calon memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan dengan ketentuan bahwa setiap 3 orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 orang bakal calon perempuan (Ps 55 ayat (2)). Kemudian, metode pemberian suara mencoblos tanda gambar dan calon yang sudah mengakar diganti dengan cara memberi tanda satu kali (menconteng). Selanjutnya, formula penentuan calon terpilih yang semula cenderung berdasarkan nomor urut, dengan Putusan MK NO 22-24/PUU-VI/2008 di tengah tahapan berubah dengan suara terbanyak. Perubahan ini telah mengubah peta kontestasi, strategi dan peluang keterpilihan calon termasuk calon perempuan.

Dengan demikian ketika para calon legislatif dari partai-partai politik peserta pemilu khususnya di Jawa Tengah (38 parpol) hendak mengikuti kontestasi pemilu legislatif 2009, awalnya menggunakan strategi sesuai *grand design* sistem pemilu yang sudah mengakar sejak pemilu 1971

berdasar atas sistem perwakilan berimbang (*proportional representation*) dengan 4 unsur (daerah pemilihan, pencalonan oleh parpol peserta pemilu, metode pemberian suara dengan mencoblos tanda gambar partai dan/ atau calon, serta formula penentuan calon terpilih berdasarkan nomor urut) namun di tengah tahapan harus merubah strategi karena perubahan unsur formula penentuan calon terpilih pasca putusan MK. Apabila kontestasi semula berlangsung antar partai, maka pasca putusan Mk berlangsung antar calon. Apabila target perolehan kursi dalam suatu daerah pemilihan semula dapat mengandalkan perolehan partai, maka pasca putusan MK perolehan kursi sangat bergantung terutama kepada dukungan calon di daerah pemilihan.

C. Penetapan Daerah Pemilihan Anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah Tahun 2009

Sebagai penjabaran Bab V UU 10/2008 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, diterbitkan Keputusan KPU Nomor 165/SK/KPU/ Tahun 2008 tentang Penetapan Daerah Pemilihan, Jumlah Penduduk, dan Jumlah Kursi Anggota DPRD Provinsi Dalam Pemilihan Umum Tahun 2009. Berdasarkan keputusan tersebut, Daerah Pemilihan dan Alokasi Kursi Anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah adalah sebagaimana dalam tabel berikut:

Tabel 1
Daerah Pemilihan Anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah 2009

NO	DAERAH PEMILIHAN	JUMLAH PENDUDUK	JUMLAH KURSI
(1)	(2)	(3)	(4)
	DP JAWA TENGAH 1 Meliputi Kab/Kota :		
1	SEMARANG	968.654	10
2	KENDAL	1.050.843	
3	KOTA SALATIGA	166.466	
4	KOTA SEMARANG	1.751.453	
	DP JAWA TENGAH 2 Meliputi Kab/Kota :		
5	KUDUS	730.932	9
6	JEPARA	1.043.573	
7	DEMAK	1.001.965	

Implikasi Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 Terhadap Model *Affirmative Action* (Studi di DPRD Provinsi Jawa Tengah Hasil Pemilu Legislatif 2009)

	DP JAWA TENGAH 3 Meliputi Kab/Kota :		
8	GROBOGAN	1.380.491	12
9	BLORA	951.559	
10	REMBANG	547.708	
11	PATI	1.260.203	
	DP JAWA TENGAH 4 Meliputi Kab/Kota :		
12	WONOGIRI	1.186.556	8
13	KARANGANYAR	844.943	
14	SRAGEN	893.980	
	DP JAWA TENGAH 5 Meliputi Kab/Kota :		
15	BOYOLALI	936.772	10
16	KLATEN	1.458.794	
17	SUKOHARJO	830.433	
18	KOTA SURAKARTA	460.005	
	DP JAWA TENGAH 6 Meliputi Kab/Kota :		
19	PURWOREJO	809.773	11
20	WONOSOBO	812.881	
21	MAGELANG	1.202.570	
22	TEMANGGUNG	768.075	
23	KOTA MAGELANG	127.784	
	DP JAWA TENGAH 7 Meliputi Kab/Kota :		
24	PURBALINGGA	916.575	9
25	BANJARNEGARA	1.009.005	
26	KEBUMEN	1.222.356	
	DP JAWA TENGAH 8 Meliputi Kab/Kota :		
27	CILACAP	1.860.240	10
28	BANYUMAS	1.746.971	
	DP JAWA TENGAH 9 Meliputi Kab/Kota :		
29	TEGAL	1.909.426	11
30	BREBES	1.907.284	
31	KOTA TEGAL	261.677	

	DP JAWA TENGAH 10 Meliputi Kab/Kota :		
32	BATANG	740.551	10
33	PEKALONGAN	938.715	
34	PEMALANG	1.343.927	
35	KOTA PEKALONGAN	275.069	
	JUMLAH	35.318.209	100

Sumber Data : KPU Jawa Tengah, 2009

Setiap sistem selalu ada kelebihan dan kelemahannya. Daerah pemilihan besar pada daerah pemilihan anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah menjadi 10 (sepuluh) daerah pemilihan juga memiliki kelebihan antara lain :

1. Administrasi pengadaan dan distribusi logistik pemilu dapat dikelola dengan baik;
2. Sejalan dengan sistem pemilu proporsional, maka makin besar daerah pemilihan makin tinggi derajat proporsionalitasnya sehingga menjamin keterwakilan penduduk;
3. Membuka peluang yang lebih luas bagi perempuan dan kelompok minoritas lainnya dan bagi partai lama dan baru untuk berkontestasi mendapatkan kursi di setiap daerah pemilihan.
4. Pasca Putusan MK NO 22-24/PUU-VI/2008, peluang untuk berkontestasi mendapatkan kursi di setiap daerah pemilihan justru terbuka jauh lebih luas tidak saja bagi partai lama maupun baru, atau bagi perempuan tetapi juga bagi semua calon khususnya bagi calon nomor urut besar yang semula tidak punya peluang.

Kelemahan dari daerah pemilihan besar antara lain :

1. Bagi partai politik peserta pemilu yang pesebaran basis pendukungnya tidak merata melainkan mengelompok di suatu daerah pemilihan akan mengalami kerugian akibat banyak sisa suara yang tidak dapat digabungkan dengan suara di daerah pemilihan lainya seperti yang dialami PKB.
2. Dalam daerah pemilihan besar, maka praktis berdampak pada biaya operasional, karena daerah pemilihan yang luas (beberapa kabupaten/kota) dan jumlah pemilih yang besar dibutuhkan biaya kampanye yang besar pula untuk biaya operasional kontestatasi yang lebih bersifat antar calon. Bagi calon yang cerdas, implikasi tersebut menjadi

bagian dari strategi pemenangan pemilu dalam memperoleh kursi di suatu daerah pemilihan, misalnya pemasangan gambar/peraga secara kolektif.

D. Pendaftaran Partai Politik dan Pengajuan Bakal Calon

Sebagai penjabaran Bab VII UU 10/2008 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, diterbitkan Peraturan KPU Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pedoman Teknis Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota Dalam Pemilu Tahun 2009.

Persyaratan Bakal Calon

Sesuai ketentuan Pasal 50 ayat (1) UU 10/2008 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, persyaratan Bakal Calon Anggota DPR dan DPRD adalah:

- a. Warga Negara Indonesia yang telah berumur 21 (dua puluh satu) tahu atau lebih;
- b. bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. cakap berbicara, membaca, dan menulis dalam bahasa Indonesia;
- e. berpendidikan paling rendah tamat Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat;
- f. setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita proklamasi 17 Agustus 1945;
- g. tidak pernah dijatuhi hukuman pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- h. sehat jasmani dan rohani;
- i. terdaftar sebagai pemilih;
- j. bersedia bekerja penuh waktu;
- k. mengundurkan diri sebagai Pegawai Negeri Sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, pengurus pada Badan Usaha Milik Negara dan/atau Badan Usaha Milik daerah, serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri dan yang tidak dapat ditarik kembali;

- l. bersedia untuk tidak berpraktek sebagai akuntan publik, advokat/pengacara, notaris, pejabat pembuat akta tanah (PPAT), dan tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota sesuai peraturan perundang-undangan;
- m. bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, pengurus pada Badan Usaha Milik Negara, dan Badan Usaha Milik Daerah,serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara;
- n. menjadi anggota Partai Politik Peserta pemilu;
- o. dicalonkan hanya 1 (satu) lembaga perwakilan; dan
- p. dicalonkan hanya di 1 (satu) daerah pemilihan

Kelengkapan Administrasi Bakal Calon

Sesuai ketentuan Pasal 50 ayat (2) UU 10/2008 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, kelengkapan administrasi Bakal Calon Anggota DPR dan DPRD adalah :

- a. kartu tanda Penduduk Warga Negara Indonesia;
- b. bukti kelulusan berupa fotokopi ijazah, STTB, syahadah, sertifikat, atau surat keterangan lain yang dilegalisasi oleh satuan pendidikan atau program pendidikan menengah;
- c. surat keterangan catatan kepolisian tentang tidak tersangkut perkara pidana dari kepolisian Negara republik Indonesia setempat;
- d. surat keterangan berbadan sehat jasmani dan rohani;
- e. surat tanda bukti telah terdaftar sebagai pemilih;
- f. surat pernyataan tentang kesediaan untuk bekerja penuh waktu yang ditandatangani di atas kertas bermaterai cukup;
- g. surat pernyataan kesediaan untuk tidak berpraktek sebagai akuntan publik, advokat/pengacara, notaris, pejabat pembuat akta tanah (PPAT), dan tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota yang ditandatangani di atas kertas bermaterai cukup;

- h. surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali sebagai Pegawai Negeri Sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, pengurus pada Badan Usaha Milik Negara dan/atau Badan Usaha Milik daerah, pengurus pada badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara;
- i. kartu tanda anggota Partai Politik Peserta Pemilu;
- j. surat pernyataan tentang kesediaan hanya dicalonkan oleh 1 (satu) partai politik untuk 1 (satu) lembaga perwakilan yang ditandatangani di atas kertas bermaterai cukup;
- k. surat pernyataan tentang kesediaan hanya dicalonkan
- l. pada 1 (satu) daerah pemilihan yang ditandatangani di atas kertas bermaterai cukup;

Pengajuan bakal calon

Ketentuan Tata Cara Pengajuan Bakal Calon dalam UU 10/2008 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, diatur dalam :

- Pasal 51
 - (1) Partai Politik peserta Pemilu melakukan seleksi bakal calon
 - (2) seleksi bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan mekanisme internal partai politik
- Pasal 52
bakal calon sebagaimana dimaksud dalam pasal 51 disusun dalam daftar bakal calon oleh partai politik masing-masing sesuai tingkatannya
- Pasal 53
daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam pasal 52 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan
- Pasal 54
daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam pasal 52 memuat paling banyak 120% (seratus dua puluh perseratus) dari jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan
- Pasal 55
 - (1) nama-nama calon dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam pasal 54 disusun berdasarkan nomor urut
 - (2) *di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat 1, setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1(satu) orang perempuan bakal calon.*

E. Pendaftaran Parpol Peserta Pemilu 2009 di Jawa Tengah

Pada tahap pendaftaran, terdapat 41 (empat puluh satu) Partai Politik Peserta Pemilu menyerahkan Bakal Calon Anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah, dengan jumlah 1.647 Bakal Calon yang terdiri dari 1.085 laki-laki 562 perempuan sebagaimana dalam tabel berikut :

Tabel 2
Pendaftaran Bakal Calon Anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah 2009

NO	WAKTU	NAMA PARPOL	NAMA YANG MENGAJUKAN		PENGAJUAN CALON		
			KETUA	SEKRETARIS	L	P	JML
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1	kamis, 14-08-2008, Pukul 10.35 WIB	DPW PKB JATENG	KH. M. Yusuf Chudlori	M. H. Wicakrowi	30	13	43
2	kamis, 14-08-2008, Pukul 11.42 WIB	DPW PKS JATENG	Arif Awaludin	Sri Praptono	61	38	99
3	kamis, 14-08-2008, Pukul 16.30 WIB	DPW PPIB JATENG	Drs. Agus Aji Samekto, MM	Sri Ernawati	1	2	3
4	senin, 18-08-2008, Pukul 11.00 WIB	DPD P. HANURA JATENG	H. Djoko Besariman, MM	Drs. Herman RS, MM	34	17	51
5	Selasa 19-08-2008, Pukul 08.30 WIB	DPW PPP JATENG	H. Hisyam Alie	Alfasadun	51	33	84
6	Selasa 19-08-2008, Pukul 13.40 WIB	DPD P. GOLKAR JATENG	Drs. Sutoyo Abadi	Samsul Backri	80	40	120
7	Selasa 19-08-2008, Pukul 14.02 WIB	DPW PPNUI JATENG	KH. Abdul Wahid Anwar	Safii	40	18	58

Implikasi Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 Terhadap Model *Affirmative Action* (Studi di DPRD Provinsi Jawa Tengah Hasil Pemilu Legislatif 2009)

8	Selasa 19-08-2008, Pukul 15.08 WIB	DPD BARNAS JATENG	Tika Farida	-	31	19	50
9	Selasa 19-08-2008, Pukul 15.34 WIB	DPD P. PATRIOT JATENG	Murdiyanto	Taufik	6	5	11
10	Selasa 19-08-2008, Pukul 16.00 WIB	DPD PDP JATENG	H. Mardiyo	Drs. Slamet Riyono, MM	46	15	61
11	Selasa 19-08-2008, Pukul 16.03 WIB	DPD PKDI JATENG	M. Bima Sakti	Paulus Surono	11	8	19
12	Selasa 19-08-2008, Pukul 18.09 WIB	DPW PMB JATENG	Dr. H. Tjipto Subadi, M.Sc	Rohmat Suprpto	19	7	26
13	Selasa 19-08-2008, Pukul 19.35 WIB	DPW PBB JATENG	Ir. H. Hanafi Saleh	Ir. Agus Suharto	25	14	39
14	Selasa 19-08-2008, Pukul 19.40 WIB	DPW PKNU JATENG	H. Yasid Mahfud	Slamet Riyadi	31	7	38
15	Selasa 19-08-2008, Pukul 20.35 WIB	DPD P. PELOPOR JATENG	S. Karjono, SH, MH	Letkol (Purn) Subiyakto	14	2	16
16	Selasa 19-08-2008, Pukul 20.40 WIB	DPW PAN JATENG	Drs. H. Abdul Rozaq Rais, MM	Drs. Jayus, MM	41	25	66
17	Selasa 19-08-2008, Pukul 21.00 WIB	DPD P.REPUBLIKAN JATENG	KH. Abud Choliq Murod, CC	R. Hendra Tristanto, S.Si	61	59	120

Implikasi Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 Terhadap Model *Affirmative Action* (Studi di DPRD Provinsi Jawa Tengah Hasil Pemilu Legislatif 2009)

18	Selasa 19-08-2008, Pukul 21.10 WIB	DPD PNBKI JATENG	Subagyo, SH	Totok Kusmantoro	9	3	12
19	Selasa 19-08-2008, Pukul 21.20 WIB	DPD P. BURUH JATENG	Abdul Muntholib	Djoko Gushiyanto	5	3	8
20	Selasa 19-08-2008, Pukul 21.28 WIB	DPD PDS JATENG	G.A Joost Tevah Indonesia	Hanggodo P	13	2	15
21	Selasa 19-08-2008, Pukul 21.40 WIB	DPD PDK JATENG	Rakaiti	-	8	2	10
22	Selasa 19-08-2008, Pukul 21.15 WIB	DPD P. GERINDRA JATENG	A. Wahid	Agus Priyadi	41	24	65
23	Selasa 19-08-2008, Pukul 21.56 WIB	DPW PKB JATENG	H. Abdul Kadir Karding, S.Pi	Fuad Hidayat	41	11	52
24	Selasa 19-08-2008, Pukul 22.05 WIB	DPW PBR	Kurnia Hidayat, SE	Hery Thoris	11	3	14
25	Selasa 19-08-2008, Pukul 22.08 WIB	DPD P. KEDAULATAN JATENG	Arif Trilaksono	Hadiyanto Sugito	12	8	20
26	Selasa 19-08-2008, Pukul 22.23 WIB	DPD PKPB JATENG	Drs. Budi Harsono	Erina Damayanti Sesi	18	13	31
27	Selasa 19-08-2008, Pukul 22.32 WIB	DPD P. MERDEKA	Iswardhani	Hendrajaya	3	4	7

Implikasi Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 Terhadap Model *Affirmative Action* (Studi di DPRD Provinsi Jawa Tengah Hasil Pemilu Legislatif 2009)

28	Selasa 19-08-2008, Pukul 23.13 WIB	DPD PDK JATENG	H. Sudir Santoso, SH	Hendro Martojo	37	11	48
29	Selasa 19-08-2008, Pukul 23.17 WIB	DPD PPI JATENG	Noor Adi Priyono	Hery Siswanto	11	4	15
30	Selasa 19-08-2008, Pukul 23.20 WIB	DPW PSI JATENG	Drs. Felix Sutandy, M.Hkes	Ir. Sandro	1	-	1
31	Selasa 19-08-2008, Pukul 23.17 WIB	DPD PKPI JATENG	Ir. Eddi Soebiantoro	Drs. Kasmun Saparaus, M.Si	11	10	21
32	Selasa 19-08-2008, Pukul 23.10 WIB	DPD PDI-P JATENG	H. Murdoko, SH	Bambang Kusriyanto	84	33	117
33	Selasa 19-08-2008, Pukul 23.30 WIB	DPD PIS JATENG	Tjhan agnes Sugiyarti, SH, S.Sos	Nindyaka	49	28	77
34	Selasa 19-08-2008, Pukul 23.30 WIB	DPD P. DEMOKRAT JATENG	H. Sukawi Sutarip, SH, SE	H.A Dani Suyanto	75	43	118
35	Selasa 19-08-2008, Pukul 23.30 WIB	DPD PPPI JATENG		Bambang Suprayogi	15	11	26
36	Selasa 19-08-2008, Pukul 23.30 WIB	DPD PPDI JATENG	KRMT H. Makyo Sumarso,SH	Rudy Maryanto, SH, MH	3	3	6
37	Selasa 19-08-2008, Pukul 23.35 WIB	DPD PNIM JATENG	Budi Utomo	Joko Setyo Winantoro	11	7	18

Implikasi Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 Terhadap Model *Affirmative Action* (Studi di DPRD Provinsi Jawa Tengah Hasil Pemilu Legislatif 2009)

38	Selasa 19-08-2008, Pukul 23.40 WIB	DPD PPDI JATENG	Susilowanto	Petrus Ola Tuden	3	1	4
39	Selasa 19-08-2008, Pukul 23.30 WIB	DPD PAKAR PANGAN JATENG	Singgih Prihono	Ir. Budi Sentoso	15	5	20
40	Selasa 19-08-2008, Pukul 23.30 WIB	DPD PPRN JATENG	Hendra Kusuma, S.Sos, MM	Kurniadi Gantjar	16	4	20
41	Selasa 19-08-2008, Pukul 23.30 WIB	DPD PPD JATENG	Ir. Zaenuddin Achmad	H. Darsono	11	7	18
JUMLAH TOTAL					1.085	562	1.647

Sumber Data : KPU Jawa Tengah 2009

F. Parpol Peserta Pemilu 2009 di Jawa Tengah

Dari jumlah tersebut, kepengurusan Partai Politik Peserta Pemilu di Jawa Tengah yang dinyatakan sah dan berhak mengajukan Bakal Calon Anggota DPRD Provinsi sebanyak 38 (tiga puluh delapan) dengan jumlah Bakal Calon yang diajukan sebanyak 1.415 dengan rincian 926 laki-laki 489 perempuan, sebagaimana dalam tabel berikut :

Tabel 3
Jumlah Pengajuan Bakal Calon Anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah oleh Partai Politik Peserta Pemilu Tahun 2009

NO. URUT	NAMA PARTAI POLITIK	PENGAJUAN AWAL			PENGAJUAN AKHIR		
		L	P	JML	L	P	JML
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1	HANURA	34	17	51	32	23	55
2	PKPB	18	13	31	17	15	32
3	PPPI	15	11	26	12	7	19
4	PPRN	16	4	20	18	5	23
5	GERINDRA	41	24	65	41	23	64
6	BARNAS	31	19	50	32	19	51

Implikasi Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 Terhadap Model *Affirmative Action* (Studi di DPRD Provinsi Jawa Tengah Hasil Pemilu Legislatif 2009)

7	PKPI	11	10	21	14	18	32
8	PKS	61	38	99	60	37	97
9	PAN	41	25	66	42	28	70
10	PIIB	1	2	3	1	2	3
11	P. KEDAULATAN	12	8	20	10	6	16
12	PPD	11	7	18	11	6	17
13	PKB	41	11	52	39	11	50
14	PPI	11	4	15	11	4	15
15	PNIM	11	7	18	14	9	23
16	PDP	46	15	61	48	17	65
17	PAKAR PANGAN	15	5	20	13	8	21
18	PMB	19	7	26	20	15	35
19	PPDI	3	1	4	-	-	-
20	PKD	37	11	48	23	8	31
21	REPUBLIKAN	61	59	120	27	18	45
22	P. PELOPOR	14	2	16	16	7	23
23	P.GOLKAR	80	40	120	80	40	120
24	PPP	51	33	84	50	32	82
25	PDS	3	2	15	16	3	19
26	PNBK IND	9	3	12	8	6	14
27	PBB	25	14	39	26	16	42
28	PDI-P	84	33	117	87	31	118
29	PBR	11	3	14	13	8	21
30	P. PATRIOT	6	5	11	5	6	11
31	PD	75	43	118	56	33	89
32	PKDI	11	8	19	10	8	18
33	PIS	49	28	77	17	3	20
34	PKNU	31	7	38	29	7	36
41	P. MERDEKA	3	4	7	6	4	10
42	PPNUI	40	18	58	8	3	11
43	PSI	1	-	1	1	-	1
44	P. BURUH	5	3	8	13	3	16
JUMLAH		1.044	544	1.588	926	489	1.415

Sumber Data : KPU Jawa Tengah 2009

Dalam pendaftaran partai peserta pemilu 2009 di KPU Provinsi Jawa Tengah terdapat kepengurusan ganda Partai Politik peserta Pemilu. Verifikasi syarat pencalonan dilakukan dengan berpedoman pada

Keputusan Departemen Hukum dan HAM. Hasil verifikasi adalah : untuk Partai Penegak Demokrasi Indonesia (PPDI) yang sah adalah kepengurusan dengan Ketua Umum Endung Sutrisno, MBA, MM dan Drs. V. Joes Prananto sebagai Sekretaris Umum; untuk Partai Demokrasi Kebangsaan (PDK) telah diselesaikan secara internal oleh DPP partai politik yang bersangkutan, dan kepengurusan yang sah ditingkat provinsi adalah Ketua Sudir Santoso, SH dan Sekretaris Gunyono Rachmad Hidayat; dan untuk Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) kepengurusan PKB yang sah adalah Drs. Muhaimin Iskandar, M.Si sebagai Ketua Umum Dewan Tanfidz dan Ir. Lukman Edi, M.Si sebagai Sekretaris Umum Dewan Tanfidz. Dengan demikian kepengurusan Partai Politik Peserta Pemilu di Jawa Tengah yang dinyatakan sah dan berhak mengajukan Calon Anggota DPRD Provinsi sebanyak 38 (tiga puluh delapan) dengan jumlah Calon yang diajukan sebanyak 1.415 dengan rincian 926 laki-laki 489 perempuan.

Apabila jumlah partai politik peserta pemilu 2009 sebanyak 38 parpol dibandingkan dengan jumlah partai politik peserta pemilu 2004 di Jawa Tengah yang hanya diikuti sebanyak 24 parpol, maka ada penambahan sebanyak 14 parpol (lebih dari 50%). Ini berarti konsep sistem multi partai sederhana yang digagas pada awal reformasi tidak berhasil. Sebagaimana diketahui UU 2/1999 tentang Partai Politik melalui instrumen dasar dengan menggunakan elektoral treshold seperti ketentuan Pasal 9 UU12/2003 yang menyatakan untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya, partai politik peserta pemilu harus :

- Memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) jumlah kursi DPR
- Memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di $\frac{1}{2}$ (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia; atau
- Memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar sekurang-kurangnya di $\frac{1}{2}$ (setengah) jumlah Kabupaten/Kota seluruh Indonesia.

Dalam pelaksanaannya, realitas politik ketentuan ini pada pemilu berikutnya yaitu pemilu 2009 melalui UU 10/2008, Pasal 315 ditegaskan kembali, namun sayangnya diikuti ketentuan yang bersifat eksepsional (pengecualian) yaitu Pasal 316 huruf d yang menyatakan partai politik peserta pemilu 2004 yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 315 dapat mengikuti pemilu 2009 dengan ketentuan memiliki kursi di DPR RI hasil pemilu 2004. Ketentuan Pasal 316 huruf d ini karena tidak membatasi berapapun jumlah kursi yang diperoleh di DPR dapat dimaknai merupakan

pengingkaran terhadap kesepakatan sebelumnya tentang elektoral treshold sebagaimana diatur dalam Pasal 9 UU12/2003 dan Pasal 315 UU 10/2008, sehingga secara alamiah jumlah partai politik peserta pemilu 2009 tidak menurun bahkan meningkat lebih dari 50% dari jumlah partai politik peserta pemilu 2004.

Perbaikan Daftar Bakal Calon (DBC) Tahap I

Setelah diverifikasi persyaratan dan kelengkapan administrasinya dan diberikan kesempatan untuk perbaikan, DBC hasil perbaikan yang diajukan oleh Parpol Peserta Pemilu adalah sebagaimana dalam tabel berikut :

Tabel 4
Jumlah Bakal Calon yang diajukan oleh Partai Politik Peserta Pemilu setelah perbaikan

NO. URUT	NAMA PARTAI POLITIK	Sebelum Perbaikan			Sesudah Perbaikan		
		L	P	JML	L	P	JML
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1	HANURA	32	23	55			54
2	PKPB	17	15	32			32
3	PPPI	12	7	19			19
4	PPRN	18	5	23			23
5	GERINDRA	41	23	64			62
6	BARNAS	32	19	51			51
7	PKPI	14	18	32			26
8	PKS	60	37	97			97
9	PAN	42	28	70			69
10	PPIB	1	2	3			3
11	P. KEDAULATAN	10	6	16			17
12	PPD	11	6	17			17
13	PKB	39	11	50			50
14	PPI	11	4	15			13
15	PNIM	14	9	23			23
16	PDP	48	17	65			56
17	PAKAR PANGAN	13	8	21			17
18	PMB	20	15	35			35
19	PPDI	-	-	-			
20	PDK	23	8	31			31

Implikasi Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 Terhadap Model *Affirmative Action* (Studi di DPRD Provinsi Jawa Tengah Hasil Pemilu Legislatif 2009)

21	REPUBLIKAN	27	18	45			44
22	P. PELOPOR	16	7	23			18
23	P.GOLKAR	80	40	120			120
24	PPP	50	32	82			80
25	PDS	16	3	19			19
26	PNBK IND	8	6	14			14
27	PBB	26	16	42			42
28	PDI-P	87	31	118			117
29	PBR	13	8	21			19
30	P. PATRIOT	5	6	11			6
31	PD	56	33	89			86
32	PKDI	10	8	18			18
33	PIS	17	3	20			18
34	PKNU	29	7	36			36
41	P. MERDEKA	6	4	10			10
42	PPNUI	8	3	11			11
43	PSI	1	-	1			1
44	P. BURUH	13	3	16			14
JUMLAH		926	489	1.415			1.368

Sumber Data : KPU Jawa Tengah 2009

G. Partai Politik yang tidak memenuhi ketentuan minimal 30% kuota perempuan Sebelum Penetapan DCT

Dari jumlah maksimal kursi yang diajukan Politik setelah perbaikan yang tidak memenuhi ketentuan minimal 30% kuota perempuan Partai adalah sebagaimana tabel berikut :

Tabel 5
Partai Politik yang tidak memenuhi ketentuan minimal 30% kuota perempuan

NO	PARTAI PESERTA PEMILU 2009	DAERAH PEMILIHAN ANGG. DPRD PROV. JATENG										%
		J-1	J-2	J-3	J-4	J-5	J-6	J-7	J-8	J-9	J-10	
1	PPRN											22
2	PPD											29

Implikasi Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 Terhadap Model *Affirmative Action* (Studi di DPRD Provinsi Jawa Tengah Hasil Pemilu Legislatif 2009)

3	PKB											22
4	PPI											23
5	PDP											21
6	PDK											29
7	PP											22
8	PDS											16
9	PDI-P											26
10	PIS											6
11	PKNU											19
12	PPNUI											27
13	PB											21

Sumber Data : KPU Jawa Tengah 2009

H. Partai Politik yang tidak memenuhi ketentuan minimal 30% kuota perempuan per daerah pemilihan

Dari jumlah maksimal kursi yang diajukan Partai Politik setelah perbaikan yang tidak memenuhi ketentuan minimal 30% kuota perempuan per daerah pemilihan adalah sebagaimana tabel berikut :

Tabel 6
Partai Politik yang tidak memenuhi ketentuan minimal 30% kuota perempuan per daerah pemilihan

NO	PARTAI PESERTA PEMILU 2009	DAERAH PEMILIHAN ANGG. DPRD PROV. JATENG										%
		J-1	J-2	J-3	J-4	J-5	J-6	J-7	J-8	J-9	J-10	
1	BARNAS		X						X			
2	PKB	X		X	X		X	X		X	X	
3	PPI	X										
4	PNIM			X								
5	PDP	X	X	X	X	X	X	X			X	
6	P GOLKAR								X			
7	PDS		X			X						
8	PBB	X					X					
9	PDI-P		X	X		X	X	X	X	X	X	

Implikasi Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 Terhadap Model *Affirmative Action* (Studi di DPRD Provinsi Jawa Tengah Hasil Pemilu Legislatif 2009)

10	PD										X	
11	PIS	X										
12	PKNU	X	X	X		X	X	X		X	X	
13	PPNUI	X										

Sumber Data : KPU Jawa Tengah 2009

I. Penetapan Daftar Calon Sementara (DCS)

Setelah diverifikasi persyaratan dan kelengkapan administrasinya dan diberikan kesempatan untuk perbaikan tahap II, DBC hasil perbaikan yang diajukan oleh Parpol Peserta Pemilu hasilnya menjadi dasar untuk menyusun dan menetapkan Daftar Calon Sementara (DCS) Anggota DPRD Provinsi sebagaimana dalam tabel berikut :

Tabel 7
Daftar Calon Sementara Anggota Partai Politik Peserta Pemilu

NO	NAMA PARTAI POLITIK	PENGAJUAN CALON		
		LAKI-LAKI	PEREMPUAN	JUMLAH
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1	Partai Hati Nurani Rakyat	31	23	54
2	Partai Karya Peduli Bangsa	17	15	32
3	Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia	12	7	19
4	Partai Peduli Rakyat Nasional	18	5	23
5	Partai Gerakan Indonesia Raya	42	22	64
6	Partai Barisan Nasional	32	19	51
7	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	14	12	26
8	Partai Keadilan Sejahtera	60	37	97
9	Partai Amanat Nasional	41	28	69
10	Partai Perjuangan Indonesia Baru	1	2	3
11	Partai Kedaulatan	10	7	17
12	Partai Persatuan Daerah	12	5	17

Implikasi Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 Terhadap Model *Affirmative Action* (Studi di DPRD Provinsi Jawa Tengah Hasil Pemilu Legislatif 2009)

13	Partai Kebangkitan Bangsa	39	11	50
14	Partai Pemuda Indonesia	10	3	13
15	Partai Nasional Indonesia (PNI) Marhaenisme	14	9	23
16	Partai Demokrasi Pembaruan	46	13	59
17	Partai Karya Perjuangan	9	8	17
18	Partai Matahari Bangsa	22	13	35
19	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	-	-	-
20	Partai Demokrasi Kebangsaan	22	9	31
21	Partai Republika Nusantara	26	18	44
22	Partai Pelopor	14	4	18
23	Partai Golongan Karya	80	40	120
24	Partai Persatuan Pembangunan	48	32	80
25	Partai Damai Sejahtera	16	3	19
26	Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia	9	5	14
27	Partai Bulan Bintang	26	16	42
28	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	86	31	117
29	Partai Bintang Reformasi	13	7	20
30	Partai Patriot	3	3	6
31	Partai Demokrat	54	30	84
32	Partai Kasih Demokrasi Indonesia	10	8	18
33	Partai Indonesia Sejahtera	16	2	18
34	Partai Kebangkitan Nasional Ulama	29	7	36
41	Partai Merdeka	6	4	10
42	Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia	8	3	11
43	Partai Sarikat Indonesia 43	1	-	1
44	Partai Buruh	11	3	14
JUMLAH		908	464	1.372

Sumber Data : KPU Jawa Tengah 2009

Tanggapan masyarakat terhadap Daftar Calon Sementara (DCS)

Setelah DCS diumumkan melalui media cetak, terdapat 34 (tiga puluh empat) buah tanggapan masyarakat dan ditindak lanjuti dengan penyampaian kepada Partai Politik yang bersangkutan sebagaimana dalam tabel berikut :

Tabel 8
Jumlah Calon yang Mendapat Tanggapan Masyarakat

NO	PARTAI POLITIK	JUMLAH CALON YANG MENDAPAT TANGGAPAN MASYARAKAT
(1)	(2)	(3)
1	HANURA	3
2	GERINDRA	2
3	BARNAS	4
4	PAN	1
5	PKB	1
6	PBBDIP	17
7	PBB	1
8	P. DEMOKRAT	5
JUMLAH		34

Sumber Data : KPU Jawa Tengah 2009

Selanjutnya menjadi wewenang Partai Politik untuk melakukan klarifikasi kepada Calon yang mendapat tanggapan masyarakat.

Calon yang mengundurkan diri

Setelah DCS diumumkan melalui media cetak, juga terdapat bakal calon yang mengundurkan diri sebagaimana dalam tabel berikut :

Tabel 9
Jumlah Calon yang Mengundurkan diri

NO	PARTAI POLITIK	JUMLAH CALON YANG MENGUNDURKAN DIRI
(1)	(2)	(3)
1	HANURA	1
2	PKPB	1

Implikasi Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 Terhadap Model *Affirmative Action* (Studi di DPRD Provinsi Jawa Tengah Hasil Pemilu Legislatif 2009)

3	PPRN	1
2	GERINDRA	1
3	PAN	2
	GOLKAR	3
	PPP	6
4	PDI-P	2
5	PBB	1
6	P PATRIOT	2
7	PD	1
8	PPNUI	1
JUMLAH		22

Sumber Data : KPU Jawa Tengah 2009

Calon yang meninggal dunia

Setelah DCS diumumkan melalui media cetak, juga terdapat bakal calon yang meninggal dunia sebagaimana dalam tabel berikut :

Tabel 10
Jumlah Calon yang Meninggal dunia

NO	PARTAI POLITIK	JUMLAH CALON YANG MENINGGAL DUNIA
(1)	(2)	(3)
1	PDP	1
2	PPP	1
3	PPNUI	1
JUMLAH		3

Sumber Data : KPU Jawa Tengah 2009

Calon yang tidak memenuhi syarat

Setelah DCS diumumkan melalui media cetak, juga terdapat bakal calon yang tidak memenuhi syarat karena dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap dengan ancaman pidana 5 tahun atau lebih, sebagaimana dalam tabel berikut :

Tabel 11
Jumlah Calon yang Tidak Memenuhi Syarat
(Kasus Hukum)

NO	PARTAI POLITIK	JUMLAH CALON YANG TMS
(1)	(2)	(3)
1	PDS	1
2	PDI-P	4
JUMLAH		5

Sumber Data : KPU Jawa Tengah 2009

Berdasarkan penelitian kami sebagian besar perbaikan persyaratan bahkan ada yang tidak memenuhi persyaratan kelengkapan surat keterangan dan atau surat pernyataan adalah pada syarat : sehat jasmani dan rohani, tidak pernah dipidana penjara dengan ancaman 5 (lima) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, domisili, terdaftar sebagai pemilih, Kartu Tanda Anggota (KTA) dan Ijasah Pendidikan terakhir.

J. Penetapan Daftar Calon Tetap (DCT)

Hasil final jumlah Partai Politik Peserta Pemilu 2009 di Jawa Tengah dan Calon Anggota DPRD Provinsi yang diajukan setelah DCS dikurangi jumlah calon yang mengundurkan diri, meninggal dunia, dan tidak memenuhi syarat (karena kasus hukum) ditetapkan menjadi DCT sebagaimana dalam tabel berikut:

Tabel 12
Daftar Calon Tetap Anggota Partai Politik Peserta Pemilu

NO	PARTAI PESERTA PEMILU 2009	DAERAH PEMILIHAN ANG. DPRD PROV. JAWA TENGAH										JML
		J-1	J-2	J-3	J-4	J-5	J-6	J-7	J-8	J-9	J-10	
1	HANURA	11	6	5	5	6	5	3	3	5	4	53
2	PKPB	3	5	3	4	2	2	3	4	3	2	31
3	PPPI	4	3	2	1	1	3	1	2	1	1	19
4	PPRN	2	2	1	2	2	6	1	2	1	3	22
5	GERINDRA	10	5	8	6	5	6	3	9	5	5	63
6	BARNAS	5	5	5	5	5	5	6	5	5	5	51

Implikasi Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 Terhadap Model *Affirmative Action* (Studi di DPRD Provinsi Jawa Tengah Hasil Pemilu Legislatif 2009)

7	PKPI	6	3	3	1	2	2	3	1	2	3	26
8	PKS	9	10	9	10	11	10	9	10	10	9	97
9	PAN	7	7	7	8	7	7	5	8	5	6	67
10	PPIS	-	1	1	-	-	-	-	-	1	-	3
11	PK	3	2	1	1	2	2	1	2	1	2	17
12	PPD	5	2	1	1	2	2	1	1	1	1	17
13	PKB	7	4	5	4	5	7	4	4	5	5	50
14	PPI	3	3	3	1	1	1	-	-	-	1	13
15	PNIM	2	3	4	2	4	1	1	2	3	1	23
16	PDP	9	5	8	5	4	5	5	5	6	7	59
17	PAKAR PANGAN	1	2	1	2	1	2	2	2	2	2	17
18	PMB	4	2	2	3	6	3	3	3	6	3	35
19	PPDI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
20	PDK	8	4	3	3	2	2	3	2	2	2	31
21	REPUBLIKAN	7	8	4	2	3	4	3	7	2	4	44
22	PP	2	2	3	2	1	2	1	1	2	1	17
23	GOLKAR	12	9	15	10	12	13	10	11	13	12	117
24	PPP	11	4	12	4	7	8	6	8	6	8	74
25	PDS	3	3	2	2	4	1	1	-	1	1	18
26	PNBK IND	1	2	2	2	1	1	1	2	1	1	14
27	PBB	3	2	7	5	5	5	3	6	2	3	41
28	PDI-P	11	11	14	9	10	13	11	12	10	11	112
29	PBR	4	3	1	1	1	4	2	2	1	1	20
30	PP	-	1	-	1	1	1	-	-	-	-	4
31	PD	12	10	9	5	6	8	6	9	9	9	83
32	PKDI	3	1	2	1	2	2	2	2	2	1	18
33	PIS	4	1	2	2	2	2	1	1	-	2	17
34	PKNU	4	4	4	2	3	4	4	2	6	3	36
41	PM	1	2	1	1	1	1	-	1	1	1	10
42	PPNUI	3	4	1	1	-	-	-	-	-	1	10
43	PSI	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
44	PB	2	2	2	1	1	1	1	-	2	2	14
JUMLAH		183	143	153	114	128	142	105	130	122	124	1344

Sumber Data : KPU Jawa Tengah 2009

Tabel 13
Daftar Calon Tetap Anggota Partai Politik Peserta Pemilu
(Calon Perempuan)

NO	PARTAI PESERTA PEMILU 2009	DAERAH PEMILIHAN ANGG. DPRD PROV. JATENG										JML
		J-1	J-2	J-3	J-4	J-5	J-6	J-7	J-8	J-9	J-10	
1	HANURA	4	2	2	2	3	2	2	1	3	2	23
2	PKPB	2	2	1	2	1	1	1	3	1	1	15
3	PPPI	2	1	1	1	-	1	-	1	-	-	7
4	PPRN	-	-	-	1	-	2	-	-	1	1	5
5	GERINDRA	3	2	3	2	2	2	1	3	2	2	22
6	BARNAS	2	2	2	2	2	2	3	1	2	2	20
7	PKPI	4	2	1	-	2	1	2	-	-	-	12
8	PKS	5	4	4	3	4	4	3	3	4	3	37
9	PAN	4	3	3	3	2	3	1	3	2	2	26
10	PPIB	-	1	-	-	-	-	-	-	1	-	2
11	PK	2	1	1	-	1	1	-	1	-	-	7
12	PPD	2	1	-	-	1	1	-	-	1	-	6
13	PKB	2	2	-	1	2	1	-	2	-	1	11
14	PPI	-	1	1	-	-	1	-	-	-	-	3
15	PNIM	1	1	1	1	2	1	-	1	1	-	9
16	PDP	2	1	2	1	1	1	1	1	2	1	13
17	PAKAR PANGAN	-	1	-	1	1	1	1	2	1	-	8
18	PMB	2	1	1	1	2	1	1	1	2	1	13
19	PPDI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
20	PDK	2	1	1	1	1	-	2	-	-	-	8
21	REPUBLIKAN	3	5	2	1	1	1	1	2	1	1	18
22	PP	-	-	1	-	-	-	1	1	-	-	3
23	GOLKAR	4	3	6	3	4	4	3	4	4	4	39
24	PPP	5	-	4	2	3	3	3	3	3	2	28
25	PDS	1	-	-	-	1	-	-	-	1	-	3
26	PNBK IND	-	1	-	2	1	-	1	-	1	-	6
27	PBB	1	2	3	2	2	1	1	2	1	1	16
28	PDI-P	4	3	4	2	2	3	3	4	2	3	30
29	PBR	2	1	-	1	-	1	1	1	-	-	7

Implikasi Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 Terhadap Model *Affirmative Action* (Studi di DPRD Provinsi Jawa Tengah Hasil Pemilu Legislatif 2009)

30	PP	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	2
31	PD	4	4	5	2	2	3	2	3	3	2	30
32	PKDI	1	1	1	-	1	1	1	1	1	-	8
33	PIS	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	2
34	PKNU	1	1	1	-	1	1	1	-	1	-	7
41	PM	-	-	1	-	-	1	-	1	-	1	4
42	PPNUI	-	1	-	-	-	1	-	-	-	-	2
43	PSI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
44	PB	1	1	-	1	-	-	-	-	-	-	3
JUMLAH		67	52	53	39	46	46	36	45	41	30	455

Sumber Data : KPU Jawa Tengah 2009

Partai politik yang tidak memenuhi ketentuan minimal 30 % kuota perempuan dalam DCT

Berdasarkan ketentuan Pasal 66 ayat (2) Undang Undang Nomor 10 Tahun 2008 dan Pasal 46 ayat (2) Peraturan KPU Nomor 18 Tahun 2008, KPU diwajibkan mengumumkan kepada masyarakat tentang partai politik yang tidak bisa memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% dalam Daftar Calon Tetap (DCT) DPRD Provinsi Jawa Tengah Pemilu 2009 baik per Daerah Pemilihan maupun keseluruhan pengajuan calon. Pengumuman tersebut dilakukan oleh KPU Jateng pada Harian Suara Merdeka Senin 3 Nopember 2009.

Tabel 14
Partai politik yang tidak memenuhi ketentuan minimal 30 % kuota perempuan dalam DCT

NO	PARTAI PESERTA PEMILU 2009	DAERAH PEMILIHAN ANGG. DPRD PROV. JATENG										%
		J-1	J-2	J-3	J-4	J-5	J-6	J-7	J-8	J-9	J-10	
1	PPRN											23
2	PKB											22
3	PPI											23
4	PDP											22
5	PDK											26
6	PP											18

Implikasi Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 Terhadap Model *Affirmative Action* (Studi di DPRD Provinsi Jawa Tengah Hasil Pemilu Legislatif 2009)

7	PDS											16
8	PDI-P											27
9	PIS											11
10	PKNU											19
11	PPNUI											20
12	PB											21

Sumber Data : KPU Jawa Tengah 2009

Partai politik yang tidak memenuhi ketentuan minimal 30% kuota perempuan per daerah pemilihan dalam DCT.

Tabel 15
partai politik yang tidak memenuhi ketentuan minimal 30% kuota perempuan per daerah pemilihan dalam DCT

1	BARNAS								X			
2	PKPI										X	
3	PAN					X		X				
4	PKB			X	X		X	X			X	
5	PPI	X										
6	PNIM			X								
7	PDP	X	X	X	X		X	X	X		X	
8	PDK	X	X									
9	REPUBLIKAN						X		X		X	
10	PPP		X								X	
11	PDS		X			X						
12	PBB						X					
13	PDI-P		X	X		X	X	X		X	X	
14	PBR						X					
15	PD										X	
16	PIS	X										
17	PKNU		X	X			X	X		X	X	
18	PPNUI	X	X									

Sumber Data : KPU Jawa Tengah 2009

Berdasarkan Daftar Calon Tetap (DCT) partai politik peserta pemilu 2009 untuk mengisi keanggotaan di DPRD Jawa Tengah tercatat :

- 26 partai politik peserta pemilu 2009 memenuhi syarat affirmative action kuota 30%
- 12 parpol tidak memenuhi syarat affirmative action kuota 30%
- Dari 12 partai politik peserta pemilu 2009 yang tidak memenuhi syarat affirmative action kuota 30%, terdapat 2 partai politik besar (memenuhi elektoral treshold) yaitu PDIP (27 %) dan PKB (22%). Selebihnya, merupakan 10 partai politik kecil (tidak memenuhi elektoral treshold).
- Apabila dilihat per daerah pemilihan, maka angkanya lebih besar yaitu terdapat 18 partai politik peserta pemilu yang tidak memenuhi syarat affirmative action kuota 30%. Dari 18 partai politik peserta pemilu yang tidak memenuhi syarat affirmative action tersebut terdapat 5 partai politik besar (memenuhi elektoral treshold) yaitu PDIP, PD, PAN, PKB, dan PPP. Selebihnya, merupakan 13 partai politik kecil (tidak memenuhi elektoral treshold).
- Daftar Calon Tetap ini menunjukkan secara umum masih terdapat adanya kendala baik menyangkut seperti aspek budaya, sosial-politik, maupun relegiusitas yang belum mendorong keterlibatan politik perempuan di legislatif di berbagai daerah pemilihan baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Sayangnya, regulasi yang ada baru sebatas mengatur persyaratan affirmative action kuota 30% dalam pengajuan bakal calon oleh partai-partai politik peserta pemilu namun tanpa sanksi.

Menyusun, menetapkan dan mengumumkan Daftar Calon Tetap (DCT)

Berdasarkan hasil klarifikasi dan laporan Partai Politik Peserta Pemilu, Calon Anggota DPRD Provinsi yang mengundurkan diri, meninggal dunia, dan tidak lagi memenuhi syarat, KPU Provinsi Jawa Tengah menetapkan Calon Anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah dalam DCT sebanyak 1.328 terdiri dari 880 laki-laki 448 perempuan, sebagaimana tabel berikut ini.

Tabel 16
Penetapan Calon Anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah
Dalam Daftar Calon Tetap (DCT)

NO	NAMA PARTAI POLITIK	PENGAJUAN CALON		
		LAKI-LAKI	PEREMPUAN	JUMLAH
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1	Partai Hati Nurani Rakyat	30	23	53
2	Partai Karya Peduli Bangsa	16	15	31
3	Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia	12	7	19
4	Partai Peduli Rakyat Nasional	17	5	22
5	Partai Gerakan Indonesia Raya	41	21	62
6	Partai Barisan Nasional	27	18	45
7	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	14	12	26
8	Partai Keadilan Sejahtera	60	37	97
9	Partai Amanat Nasional	40	26	66
10	Partai Perjuangan Indonesia Baru	1	1	2
11	Partai Kedaulatan	10	7	17
12	Partai Persatuan Daerah	11	6	17
13	Partai Kebangkitan Bangsa	39	11	50
14	Partai Pemuda Indonesia	10	3	13
15	Partai Nasional Indonesia (PNI) Marhaenisme	14	9	23
16	Partai Demokrasi Pembaruan	44	13	57
17	Partai Karya Perjuangan	9	8	17
18	Partai Matahari Bangsa	22	12	34
19	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	-	-	-
20	Partai Demokrasi Kebangsaan	23	7	30
21	Partai Republika Nusantara	26	18	44
22	Partai Pelopor	14	3	17
23	Partai Golongan Karya	78	39	117
24	Partai Persatuan Pembangunan	45	27	72

Implikasi Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 Terhadap Model *Affirmative Action* (Studi di DPRD Provinsi Jawa Tengah Hasil Pemilu Legislatif 2009)

25	Partai Damai Sejahtera	15	3	18
26	Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia	8	6	14
27	Partai Bulan Bintang	25	16	41
28	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	82	30	112
29	Partai Bintang Reformasi	13	7	20
30	Partai Patriot	2	2	4
31	Partai Demokrat	52	30	82
32	Partai Kasih Demokrasi Indonesia	10	8	18
33	Partai Indonesia Sejahtera	15	2	17
34	Partai Kebangkitan Nasional Ulama	29	7	36
41	Partai Merdeka	6	4	10
42	Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia	8	2	10
43	Partai Sarikat Indonesia 43	1	-	1
44	Partai Buruh	11	3	14
JUMLAH		880	448	1.328

Sumber Data : KPU Jawa Tengah 2009

K. Impliasi Putusan MK Nomor 22-24/ PUU-VI/2008

Dasar Hukum dan Perubahannya

Ketentuan tentang tata cara penentuan calon terpilih anggota DPRD Provinsi hasil pemilu 2009 sebagaimana diatur dalam UU 10/2008 diatur dalam

– Pasal 211

- (1) perolehan kursi partai politik peserta pemilu untuk anggota DPRD Provinsi ditetapkan dengan cara membagi jumlah perolehan suara sah yang telah ditetapkan oleh KPU Provinsi dengan angka Bilangan Pembagi Pemilihan (BPP) DPRD di daerah pemilihan masing-masing.
- (2) BPP DPRD ditetapkan dengan cara membagi jumlah perolehan suara sah parpol peserta pemilu untuk anggota DPRD Provinsi

dengan jumlah kursi anggota DPRD Provinsi di daerah pemilihan masing-masing.

- (3) dalam hal masih terdapat sisa kursi setelah dialokasikan berdasarkan BPP DPRD, maka perolehan kursi parpol peserta pemilu dilakukan dengan cara membagikan sisa kursi berdasarkan sisa suara terbanyak satu per satu sampai habis.

– Pasal 214

Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dari partai politik peserta pemilu didasarkan pada perolehan kursi parpol peserta pemilu di suatu daerah pemilihan, dengan ketentuan:

- a. calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP;
- b. dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya lebih banyak daripada jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil diantara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP;
- c. dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memenuhi ketentuan huruf a dengan perolehan yang sama, maka penentuan calon terpilih diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil diantara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP, kecuali bagi calon yang memperoleh suara 100% (seratus perseratus) dari BPP;
- d. dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya kurang dari jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi yang belum terbagi diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut;
- e. dalam hal tidak ada calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30 % (tiga puluh perseratus) dari BPP, maka calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut;

Pasca Putusan MK NO 22-24/PUU-VI/2008, formula penentuan calon terpilih tidak lagi secara mendasar lebih pada berdasarkan nomor urut tetapi menjadi berdasarkan suara terbanyak.

Hasil calon terpilih perempuan

Secara mengejutkan ternyata pasca Putusan MK No 22-24/PUU-VI/2008 yang menentukan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak, perolehan kursi perempuan di DPRD Provinsi Jawa Tengah meningkat dari 15 kursi pada pemilu 2004 menjadi 21 kursi pada pemilu 2009 sebagaimana dalam tabel berikut :

Tabel 17
Daftar terpilih
Anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah pada Pemilu 2009

1	HANURA	-	1	1	-	1	-	-	-	-	1	4
2	PKPB	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
3	PPPI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
4	PPRN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
5	GERINDRA	1	1	1	1	1	1	1	1	-	1	9
6	BARNAS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
7	PKPI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
8	PKS	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
9	PAN	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
10	PPIS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
11	PK	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
12	PPD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
13	PKB	1	1	1	-	-	1	1	1	2	1	9
14	PPI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
15	PNIM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
16	PDP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
17	PAKAR PANGAN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
18	PMB	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
19	PPDI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
20	PDK	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
21	REPUBLIKAN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
22	PP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	

Implikasi Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 Terhadap Model *Affirmative Action* (Studi di DPRD Provinsi Jawa Tengah Hasil Pemilu Legislatif 2009)

23	GOLKAR	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	11
24	PPP	1	1	1	-	-	1	1	-	1	1	7
25	PDS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
26	PNBK IND	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
27	PBB	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
28	PDI-P	2	1	2	3	3	2	2	3	3	2	23
29	PBR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
30	PP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
31	PD	2	1	2	1	2	2	1	2	2	1	16
32	PKDI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
33	PIS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
34	PKNU	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
41	PM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
42	PPNUI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
43	PSI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
44	PB	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
JUMLAH		10	9	12	8	10	11	9	10	11	10	100

Sumber Data : KPU Jawa Tengah 2009

Tabel 18
Daftar terpilih
Anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah pada Pemilu 2009
(perempuan)

1	HANURA	-	-	1	-	1	-	-	-	-	1	3
2	PKPB	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
3	PPPI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
4	PPRN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
5	GERINDRA	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
6	BARNAS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
7	PKPI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	

Implikasi Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 Terhadap Model *Affirmative Action* (Studi di DPRD Provinsi Jawa Tengah Hasil Pemilu Legislatif 2009)

8	PKS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9	PAN	-	-	1	-	1	-	-	-	-	-	2
10	PPIS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11	PK	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12	PPD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13	PKB	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
14	PPI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
15	PNIM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
16	PDP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
17	PAKAR PANGAN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
18	PMB	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
19	PPDI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
20	PDK	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
21	REPUBLIKAN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
22	PP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
23	GOLKAR	-	-	-	1	-	1	1	-	-	-	3
24	PPP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
25	PDS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
26	PNBK IND	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
27	PBB	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
28	PDI-P	1	-	1	1	1	1	1	1	1	-	8
29	PBR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
30	PP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
31	PD	-	1	-	1	-	1	-	-	-	-	3
32	PKDI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
33	PIS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
34	PKNU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
41	PM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
42	PPNUI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
43	PSI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
44	PB	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
JUMLAH		1	1	4	3	3	3	2	2	1	1	21

Sumber Data : KPU Jawa Tengah 2009

Tabel 19
Jumlah Calon Terpilih Berdasarkan Nomor Urut

NO URUT	JUMLAH CALON TERPILIH
1	71
2	15
3	6
>3	8
JUMLAH	100

Sumber Data : KPU Jawa Tengah 2009

92 % Calon Terpilih pada Nomor Urut Atas (1 S/D 3 = Batas Ziper 1)

Tabel 20
Jumlah Calon Terpilih Berdasarkan Nomor Urut (perempuan)

NO URUT	JUMLAH CALON TERPILIH (PEREMPUAN)
1	11
2	4
3	5
>3	1
JUMLAH	21

Sumber Data : KPU Jawa Tengah 2009

95 % Calon Terpilih perempuan pada Nomor Urut Atas (1 S/D 3 Batas Ziper 1)

Kebijakan Terobosan Politik

Affirmative action bagi calon legislative perempuan sejak pemilu 2004 melalui model kuota sekurang-kurangnya 30% dan model zipper pada pemilu 2009 diakui oleh banyak pihak sangat membantu calon legislative perempuan. Tanpa *affirmative action* perempuan akan selalu tertinggal dengan kaum laki-laki akibat kultur. Pendapat ini, misalnya dikemukakan oleh Yulianto² sebagai berikut, kultur politik patriarki kemudian faktor-faktor yang berhubungan dengan fisik perempuan masih sering dipolitisir untuk menghambat perempuan. Kemudian faktor domestik yaitu peran ganda sebagai aktor politik di wilayah publik dengan peran sebagai sosok

² Yulianto, *Wawancara*, (Semarang : 10 Mei 2010)

yang mempunyai tanggung jawab domestik di rumah. Pendapat serupa juga dikemukakan oleh Gus Nung³ dengan menyatakan, struktur politik kita sudah timpang, maka apabila ketimpangan ini dibiarkan tanpa ada *political will* melalui *affirmative action* 30% tidak akan terjadi kesetaraan. Gambaran lebih jelas disampaikan oleh Farida Rahmah⁴ sebagai berikut, hambatan yang dihadapi perempuan adalah sistem pengkaderan di interen partai yang menjadikan perempuan setengah hati dalam memasuki ranah politik; tingkat kesadaran dan pemahaman perempuan tentang politik masih rendah; dan dukungan keluarga, mobilitas dan pendanaan. Untuk itu, secara sistem, model kuota 30% harus terus dikawal. Selain itu secara terus menerus perlu diberikan pendidikan politik pada masyarakat dan aktivis politik untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan dalam rangka meningkatkan kapasitas, kualitas, dan kuantitas aktivis politik perempuan sehingga pada pemilu-pemilu yang akan datang diharapkan caleg mempunyai kesiapan yang lebih baik dan didukung sistem yang baik pula.

Pengakuan kaukus perempuan politik yang diamini oleh pengamat politik maupun tokoh organisasi keagamaan besar tersebut diatas menyimpulkan model *affirmative action* sangat membantu untuk mendongkrak keterlibatan perempuan di legislative dan ke depan masih perlu dikawal, dipertahankan dan dikuatkan lagi, sebab tanpa kebijakan *affirmative* dalam pengajuan bakal calon oleh partai politik peserta pemilu belum tentu akan mendapat kesetaraan. Paling tidak secara sistemik kebijakan *affirmative* akan menjadi pegangan sekaligus dorongan bagi caleg perempuan dan alasan pembenar bagi NGO yang bergerak dibidang ini untuk memberikan sosialisasi secara luas terhadap masyarakat tentang perlunya kesetaraan di bidang politik

Strategi dan Faktor Pemenangan

Munculnya model *zipper* pada pemilu 2009, semula diharapkan untuk lebih memberi peluang kepada caleg perempuan agar terpilih. Pertimbangan ini sangat logis mengingat : pertama, selama ini pemilu selalu memilih partai dan atau nama calon; kedua, penentuan calon terpilih lebih banyak diraih oleh partai tertentu (PDIP, PD, PKS, Gerindra) (PDIP, PD, PKS, Gerindra) yang mendulang suara besar di suatu daerah

³ Gus Nung, *Wawancara*, (Jepara : 11 Juni 2010)

⁴ Farida Rahmah, *Wawancara*, (Semarang : 8 Mei)

pemilihan; ketiga, dalam suatu daerah pemilihan partai tertentu (PDIP, PD, PKS, Gerindra) memperoleh antara 1 sampai dengan 3 suara. Ini merupakan batas *zipper*. Pasca Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008, memang ada perubahan pada strategi pemenangan sebagai implikasi terjadinya pergeseran kontestasi dari antar partai politik ke antar calon dalam satu partai. Namun demikian, dukungan terhadap partai tertentu akan menguntungkan pula bagi model *zipper*. PDIP memiliki basis ideologis yang kuat sedang PKS memiliki basis kader yang loyalis. Sementara PD dan Gerindra adalah 2 partai yang tampil fenomenal di pemilu 2004 dan pemilu 2009 karena figure SBY dan Prabowo melalui iklannya di media yang sangat intensif dan efektif. PKB, dan PPP, suaranya menurun tampaknya masih mengandalkan dari pemilih kaum nahdliyin, sementara Partai Hanura sekali tampil merebut 4 kursi cukup baik. Berbeda dengan PKNU yang hanya merebut 1 kursi. Untuk PAN masih bertahan sejajar dengan PKS. Sepanjang partai memiliki political will untuk menempatkan caleg perempuan pada nomor urut kecil maka perolehan kursinya akan menampilkan perempuan. Kontestasi antar calon dalam satu partai sebenarnya ada nilai positifnya juga karena kegigihan masing-masing calon untuk meraup suara sebanyak-banyaknya melalui berbagai strategi pemenangan seperti jalur partai, jalur ormas atau organisasi sayap, jalur keluarga, bahkan jalur dunia usaha ditunjang dengan atribut yang cukup pada akhirnya juga memperbesar perolehan suara partai notabene memperbesar perolehan kursi. Banyak keluhan bahwa kontestasi yang ketat antar calon apalagi dalam suatu daerah pemilihan yang luas untuk meraup suara sebanyak-banyaknya tidak bisa menghindari biaya kampanye yang sangat besar. Untuk hal yang satu ini hamper partai politik maupun caleg yang diwawancarai agak tertutup atau datar dalam memberikan angka biaya kampanye.

Dengan demikian sekalipun penentuan calon terpilih dengan suara terbanyak, dalam system proporsional, factor partai masih tetap merupakan gerbong untuk mengusung caleg perempuan di legislative. PDIP, Golkar, PPP, PKB, PAN, PKS (dulu PK) adalah penghuni DPRD Provinsi Jawa Tengah sejak Pemilu 1999. Kemudian Partai Demokrat secara fenomenal baru masuk pada pemilu 2004. Dan pada pemilu 2009 ditambah Gerindra, Hanura, dan PKNU. Pasti ada caleg perempuan ada partai sebagai gerbongnya, tetapi ada partai belum tentu ada caleg perempuannya ketika perolehan kursi partai Cuma 1 kursi misalnya tetapi caleg perempuannya

tidak menempati nomor urut 1. Misalnya PKS, memperoleh 10 kursi dengan perincian tiap dapil 1 kursi namun tidak ada calon perempuan yang terpilih karena tidak ada yang menempati nomor urut 1.

Makna ganda Nomor Urut

Disinilah nomor urut kecil menjadi bermakna ganda baik secara politis maupun secara numerik. Secara politis, caleg yang menempati nomor urut kecil memiliki makna bahwa yang bersangkutan merupakan seseorang (kader) yang memperoleh atau memiliki skor tertinggi pada mekanisme pemilihan partai. Skor ini tentu berhubungan dengan kapasitas calon yang bersangkutan dengan harapan memiliki peluang terpilih dalam konteks awal penentuan calon terpilih berdasarkan nomor urut. Menurut Sarwono⁵, dalam rekrutmen caleg pada pemilu 2009 kita membuka seluas-luasnya bagi kader yang mendaftar dari PDIP. Kemudian nama-nama yang masuk kita bahas dalam rapat sehingga kami bisa menentukan nomor urut berdasarkan keaktifan di partai dan tingkat penerimaan *grassroot*. Demikian pula yang terjadi misalnya di Partai Demokrat, salah satu syarat penentuan nomor urut adalah jaringan massa. Menurut MT Arifin⁶ Nomor Urut (NU) hanya simbolik bukan numerik artinya mereka para calon memang sudah memiliki kapasitas yang menonjol dilingkungannya. Misal Maharani, Bu Maria di Solo (jaringan dan jam terbangnya tinggi). Secara numerik, karena seorang caleg yang berada pada nomor urut kecil diuntungkan dalam dua hal : pertama, praktis memudahkan untuk kampanye; kedua, bagi pemilih **yang tidak** tahu siapa yang harus dipilih ia akan memilih nomor urut yang mudah dipilih yaitu nomor urut kecil. Pendapat ini dikemukakan oleh Sudarman⁷ penempatan nomor urut didepan, membawa faktor keberuntungan juga memudahkan pemilih memberikan suaranya, memudahkan calon bersinergi dengan calon diatas/dibawahnya untuk berkampanye dan membangun dukungan secara bersama sama. Bandingkan dengan nomor urut buncit, belum tentu bisa melakukan upaya-upaya demikian. Senada tetapi pengecualian, pendapat ini dikemukakan oleh Yulianto⁸ nomor urut caleg tidak berpengaruh karena sistem pemilu 2009 menggunakan suara terbanyak. Walaupun demikian pada fenomena tertentu berpengaruh karena pemilih tidak mengenal

⁵ Sarwono, *Wawancara*, (Semarang : 11 Mei 2010)

⁶ MT Arifin, *Wawancara*, (Solo : 18 Juni 2010)

⁷ Sudarman, *Wawancara*, (Purbalingga : 7 Juli 2010)

⁸ Yulianto, *Wawancara*, (Semarang : 10 Mei 2010)

calegnya, kemungkinan besar memilih nomor urut yang paling kecil. Bagi Novita Wijayanti, nomor urut sangat membantu pemilih untuk mengenal calon. Semakin strategis nomor urut akan memudahkan untuk pengenalan pada waktu sosialisasi atau kampanye. Secara numerik, data Daftar Calon Terpilih pada pemilu 2009 menunjukkan bahwa 92 % dan khususnya 95 persen calon terpilih perempuan menempati nomor urut kecil.

PENUTUP

Kesimpulan

1. Ada korelasi antara metode pemberian suara dengan cara mencoblos/ mencontreng dengan besaran daerah pemilihan (memilih 1 diantara kurang lebih 130 calon per daerah pemilihan DPRD Provinsi), metode pencalonan, dan penentuan calon terpilih sebagai satu sistem pemilu. Pemilih telah terbiasa dari pemilu ke pemilu memilih dengan cara mencoblos tanda gambar partai politik. Penentuan calon terpilih terbiasa berdasarkan Nomor Urut Calon yang ditentukan oleh Pimpinan Partai Politik Peserta pemilu. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 yang menentukan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak di tengah tahapan pemilu yang sedang berjalan tidak saja membawa implikasi terhadap penentuan calon terpilih tetapi juga juga membawa implikasi terhadap subsistem lainnya, oleh karena itu calon terutama calon perempuan harus merubah strategi pemenangan pemilu masing-masing calon untuk memperoleh suara terbanyak bagi partai politik peserta pemilu di masing-masing daerah pemilihan.
2. Pada awalnya affirmative action dengan model kuota calon perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) dan model zipper 1 diantara 3 bakal calon adalah calon perempuan, diharapkan untuk mendongkrak perolehan kursi bagi calon perempuan di lembaga legislatif. Adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 yang menentukan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak di tengah tahapan pemilu yang sedang berjalan semula dikhawatirkan akan menurunkan perolehan kursi perempuan, namun dalam kenyataannya perolehan kursi perempuan di DPRD Provinsi Jawa Tengah pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 justru meningkat dari 15 kursi pada pemilu 2004 menjadi 21 kursi pada pemilu 2009. Peningkatan ini disebabkan oleh

beberapa faktor terutama adalah faktor partai politik peserta pemilu, figur calon, dan strategi kampanye, serta Nomor Urut Kecil Calon. Secara numerik terdapat 92 diantara 100 calon terpilih berada pada nomor urut kecil (1,2,3) dan khususnya 20 diantara 21 calon terpilih perempuan juga menempati pada nomor urut kecil (1,2,3) namun dibalik penempatan nomor urut tersebut terkandung makna politis bahwa calon yang bersangkutan telah lolos pada seleksi internal penyusunan Daftar Bakal Calon oleh masing-masing partai politik peserta pemilu berdasarkan standar/skor yang tertentu.

3. Sejak pemilu 2004 berdasarkan UU 12/2003 telah dirintis (walaupun baru sebatas memperhatikan) untuk *affirmative action* bagi calon perempuan melalui model kuota paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) dalam pengajuan daftar bakal calon oleh partai politik peserta pemilu. Pada pemilu 2009 model kuota paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) dalam pengajuan daftar bakal calon oleh partai politik peserta pemilu ini ditegaskan tidak lagi sebatas memperhatikan tetapi kewajiban bahkan ditambah model zipper 1 diantara 3 bakal calon adalah calon perempuan. *Affirmative action* melalui model kuota paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) dan model zipper 1 diantara 3 bakal calon yang diajukan oleh partai politik peserta pemilu adalah calon perempuan dalam kenyataannya pada pemilu 2009 sebatas prosedural hal ini terbukti masih terdapatnya 12 diantara 38 partai politik peserta pemilu 2009 di Jawa tengah yang tidak memenuhi syarat kuota paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) calon perempuan. Ke depan model kuota 30% (tiga puluh perseratus) dan zipper bagi calon perempuan masih dibutuhkan.

Saran

1. Ketentuan pasal dan atau ayat yang mengatur bahwa ... seleksi bakal calon oleh Partai Politik Peserta Pemilu agar dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan mekanisme internal partai politik (ketentuan pasal dan atau ayat ini telah dimunculkan sejak Pemilu 2004 dan 2009) dipertahankan dan ditambah dengan rumusan *paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan pada setiap daerah pemilihan*
2. Ketentuan pasal dan atau ayat yang mengatur bahwa ... Daftar Bakal Calon disusun berdasarkan Nomor Urut yang memuat paling sedikit

- 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan (ketentuan pasal dan atau ayat ini telah dimunculkan sejak Pemilu 2004 dan 2009) dipertahankan dan ditambah dengan rumusan *pada setiap daerah pemilihan*
3. Ketentuan pasal dan atau ayat yang mengatur bahwa ... di dalam Daftar Bakal Calon , setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1(satu) orang perempuan bakal calon (ketentuan pasal dan atau ayat model zipper ini baru dimunculkan pada Pemilu 2009) dipertahankan dan ditambah dengan rumusan ... di dalam Daftar Bakal Calon , setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1(satu) orang perempuan bakal calon yang ditempatkan pada nomor urut kecil sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari jumlah daerah pemilihan.
 4. Ke depan affirmative action melalui model kuota 30% (tiga puluh perseratus) dan zipper bagi calon perempuan dan model penempatan pada nomor urut kecil terbatas tidak cukup dipertahankan secara prosedural namun harus dibarengi berkembangnya iklim rekrutmen politik secara kultural di masing-masing partai politik peserta pemilu.

DAFTAR PUSTAKA

Ani Soetjipto, *Affirmative action untuk Perempuan di Parlemen*, Panduan Parlemen Indonesia, Yayasan API, Jakarta, 2001.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.



Implikasi Putusan MK No. 102/PUU-VII/2009 Terhadap Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Studi di Kabupaten Malang dan Kota Pasuruan)

Pusat Kajian Konstitusi FH-Universitas Brawijaya

Abstrak

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-VII/2009, telah memberikan ruang baru dalam pelaksanaan proses demokratisasi di Indonesia. Putusan yang memberikan kelonggaran pada prosedur administratif pelaksanaan Pemilu Presiden yang diadakan pada 8 Juli 2009, yaitu dengan diperbolehkannya penggunaan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan paspor dalam proses pemilihan, telah sedikit banyak memberikan jaminan terhadap hak warganegara pada pelaksanaan pesta demokrasi tersebut. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-VII/2009, memiliki implikasi dalam bentuknya sebagai dasar argumentasi, yang berkaitan dengan sikap dan kebijaksanaan yang dilakukan oleh KPUD untuk menyelesaikan problematika Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang muncul.

Kata Kunci : Pemilihan Umum, Putusan Mahkamah Konstitusi, Pengujian Undang-Undang

Abstract

The Constitutional Court Decision No. 102/PUU-VII/2009 has provided new scope in the implementation of democratization process in Indonesia. The decision has simplyfied the administrative requirement of voters in the Presidential Election held in July 8th 2009, which is the permit to use the Citizen Identification Card (KTP) and Passport as voter identification requirement in voting day. This

regulation more or less have strengthen the guarantee of citizen's rights in this democratic event. The Court decision No. 102/PUU-VII/2009, implicated in building argumentations which related to the Local Election Commission attitudes and policies in resolving problems which occurs in the Fixed List of Voters (DPT) in the event of local elections.

Keywords: *General Election, Court Decision, Judicial Review*

LATAR BELAKANG

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-VII/2009, telah memberikan ruang baru dalam pelaksanaan proses demokratisasi di Indonesia. Putusan yang memberikan kelonggaran pada prosedur administratif pelaksanaan Pemilu Presiden yang diadakan pada 8 Juli 2009, yaitu dengan diperbolehkannya penggunaan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan paspor dalam proses pemilihan, telah sedikit banyak memberikan jaminan terhadap hak warganegara pada pelaksanaan pesta demokrasi tersebut. Putusan itu sendiri muncul setelah adanya permasalahan yang timbul, menyangkut data pada daftar pemilih tetap (DPT) yang dibuat oleh KPU, dimana banyak warga yang belum terdaftar sebagai pemilih dalam DPT. Masalah DPT itu sendiri telah muncul pada saat dilaksanakannya Pemilu legislatif sebelumnya. Sebelum pelaksanaan Pilpres, beberapa pimpinan partai politik mengemukakan adanya 49 juta warga yang tidak masuk dalam DPT.¹ Permasalahan tentang DPT tersebut kemudian menjadi problematika konstitusional karena menyentuh hal-hal berkaitan dengan hak-hak warganegara dalam proses pemilihan umum.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-VII/2009 merupakan putusan pengujian undang-undang (*judicial review*), yakni pengujian Undan-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Sebagaimana didalilkan oleh para pemohon perkara tersebut, ketentuan yang terdapat dalam Pasal 28 dan Pasal 111 ayat (1) Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 telah setidaknya bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) dan 28 (D) ayat (1) dan (3) UUD 1945. Dalam ketentuan Pasal 28 Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 dinyatakan bahwa, "*Untuk dapat menggunakan hak memilih, Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 harus terdaftar*

¹ "PansusDPRTemukan49JutaPemilihTakMasukDPT". <http://www.jakartapress.com/www.php/news/id/7509/Pansus-DPR-Temukan-49-Juta-Pemilih-Tak-Masuk-DPT>. Diakses Maret 2010

sebagai Pemilih”, sedangkan ketentuan dalam Pasal 111 ayat (1) berbunyi, “Pemilih yang berhak mengikuti pemungutan suara di TPS meliputi: a. Pemilih yang terdaftar pada Daftar Pemilih Tetap pada TPS yang bersangkutan; dan b. Pemilih yang terdaftar pada Daftar Pemilih Tambahan”.² Dalam ketentuan tersebut dijelaskan bahwa seorang warganegara haruslah tercatat terlebih dahulu dalam DPT sebelum menggunakan hak pilihnya dalam proses Pemilu. Hal inilah yang didalilkan oleh para pemohon bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) dan 28 (D) ayat (1) dan (3) UUD 1945, yang masing-masing berbunyi:

“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya” (Pasal 27 ayat (1) UUD 1945).

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum” (Pasal 28 (D) ayat (1) UUD 1945). “Setiap warga Negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan” (Pasal 28 (D) ayat (3) UUD 1945).

Dalam kaitannya dengan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-VII/2009 tersebut, terdapat beberapa hal yang menjadi dasar pertimbangan Mahkamah, yang secara spesifik dijelaskan juga dalam putusan Mahkamah sebelumnya yakni putusan Perkara Nomor 011-017/PUU-I/2003 tanggal 24 Februari 2004, yang menyebutkan;

“Menimbang, bahwa hak konstitusional warga negara untuk memilih dan dipilih (right to vote and right to be candidate) adalah hak yang dijamin oleh konstitusi, Undang-Undang maupun konvensi internasional, maka pembatasan penyimpangan, peniadaan dan penghapusan akan hak dimaksud merupakan pelanggaran terhadap hak asasi dari warga negara.”

Pertimbangan utama yang digunakan oleh Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan permasalahan hokum dalam perkara ini adalah bahwa DPT sebagai sebuah prosedur yang bersifat administratif, tidaklah seharusnya dapat menegasikan hak memilih warga sebagai hak konstitusional yang bersifat substansial. Sehingga hak memilih warga tidak menjadi hilang dengan tidak dipenuhi ketentuan yang bersifat prosedural tersebut (DPT), sehingga perlu diupayakan sebuah solusi/ cara dalam kaitannya dengan penjaminan terhadap hak-hak warga dalam proses Pemilu itu sendiri. Dalam putusan Mahkamah memutus tentang beberapa hal, yakni:

² Lihat juga Putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-VII/2009

- Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian;
- Menyatakan Pasal 28 dan Pasal 111 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 176, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4924) adalah konstitusional sepanjang diartikan mencakup warga negara yang tidak terdaftar dalam DPT dengan syarat dan cara sebagai berikut:
 1. Selain Warga Negara Indonesia yang terdaftar dalam DPT, Warga Negara Indonesia yang belum terdaftar dalam DPT dapat menggunakan hak pilihnya dengan menunjukkan Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang masih berlaku atau Paspor yang masih berlaku bagi Warga Negara Indonesia yang berada di luar negeri;
 2. Warga Negara Indonesia yang menggunakan KTP harus dilengkapi dengan Kartu Keluarga (KK) atau nama sejenisnya;
 3. Penggunaan hak pilih bagi Warga Negara Indonesia yang menggunakan KTP yang masih berlaku hanya dapat digunakan di Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang berada di RT/RW atau nama sejenisnya sesuai dengan alamat yang tertera di dalam KTP-nya;
 4. Warga Negara Indonesia sebagaimana disebutkan dalam angka 3 di atas, sebelum menggunakan hak pilihnya, terlebih dahulu mendaftarkan diri pada KPPS setempat;
 5. Warga Negara Indonesia yang akan menggunakan hak pilihnya dengan KTP atau Paspor dilakukan pada 1 (satu) jam sebelum selesainya pemungutan suara di TPS atau TPS Luar Negeri setempat.
- Menolak permohonan para Pemohon untuk selebihnya;
- Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Putusan Mahkamah Konstitusi adalah putusan yang bersifat final, dalam artian tidak ada upaya hukum lain yang dapat dilakukan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi, dan juga putusan tersebut berlaku mengikat dan memiliki kekuatan hukum tetap setelah dibacakannya putusan tersebut. Putusan Mahkamah Konstitusi, khususnya dalam perkara pengujian undang-undang, berlaku secara umum dan mengikat semua pihak baik itu perorangan dan/atau lembaga Negara. Hal tersebut

dikarenakan putusan Mahkamah Konstitusi sesungguhnya lebih mewakili kepentingan umum dari pada kepentingan individual, walaupun untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang disyaratkan adanya kerugian konstitusional yang diderita.

Mengingat sifat putusan yang berlaku mengikat umum (*erga omnes*) serta yang diadili adalah suatu norma, dapat dikemukakan argumentasi bahwa sesungguhnya bahwa norma tersebutlah yang bertentangan dengan UUD 1945, di mana pun norma itu berada. Oleh karena itu Putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-VII/2009 mengenai penggunaan KTP dan Passpor dalam proses Pemilu Presiden, sudah semestinya dapat diterapkan dalam proses pemilihan yang lain, antara lain dalam proses Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada). Oleh karena itu perlu diketahui implikasi putusan MK No. 102/PUU-VII/2009 dalam proses Pemilukada. Berkenaan dengan uraian diatas, maka penelitian ini akan membahas mengenai (1) bagaimanakah Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-VII/2009 terhadap pelaksanaan Pemilukada?; (2) bagaimanakah sikap dan kebijakan penyelenggara Pemilukada terhadap adanya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-VII/2009 dalam pelaksanaan Pemilukada? Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum dengan sudut pandang yang dipakai ialah secara normatif dan empiris. Penelitian hukum sendiri sebagaimana dijelaskan oleh Peter Mahmud Marzuki, merupakan sebuah proses untuk menemukan sebuah aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi dalam suatu masyarakat.³ Pendekatan penelitian yang dipakai ialah merujuk kepada pendekatan penelitian berdasarkan kasus/ peristiwa hukum yang ada (*case approach*). Dalam menggunakan pendekatan ini yang perlu untuk diperhatikan ialah penggunaan suatu *alasan hukum/ legal reasoning/ ratio decidendi* sebagai elemen penting dalam menganalisa fakta-fakta hukum yang ada. pendekatan kasus ini bukan hanya merujuk kepada adanya putusan pengadilan (*dictum*) yang ada, tetapi lebih kepada alasan-alasan hukum yang digunakan dalam konteks peristiwa hukum yang ada.

Jenis data yang digunakan adalah data primer dan sekunder, dalam pengertiannya, data primer merupakan data yang diperoleh berdasarkan penelusuran langsung terhadap sumber data, sedangkan data sekunder merupakan data yang diperoleh dari data yang sudah ada (sudah matang)

³ Peter Mahmud Marzuki. Penelitian Hukum. (Jakarta: Kencana Prenada Group. 2008). hlm 34-35

dan bukan diperoleh dari hasil penelusuran oleh penulis itu sendiri. Dalam penelitian ini data yang diperoleh dari sumber-sumber data yang ada dapat berupa, data hasil wawancara melalui studi lapang, dan juga data berupa referensi yang ada yaitu dari: buku-buku, artikel dalam surat kabar atau majalah, artikel-artikel lepas dari internet, jurnal ilmiah dan juga beberapa peraturan perundang-undangan. Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui studi lapang terhadap objek studi, studi literatur dan juga diskusi. Digunakannya metode ini dimaksudkan agar dapat tercapai suatu objektivitas terhadap data yang kemudian akan digunakan dalam penelitian.

Penelitian ini diawali dengan pengumpulan data yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang akan dibahas. Kemudian data yang telah terkumpul tersebut pada akhirnya akan dianalisis untuk kemudian dipakai dalam pemecahan terhadap masalah penelitian yang ada. Analisis yang digunakan adalah dengan deskriptif-kualitatif. Dalam penelitian, yang dilakukan penulis ialah *pertama* menganalisis tentang bagaimana keberlakuan putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-VII/2009 terhadap penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (pilkada), *kedua* memberikan sebuah hipotesa awal, Kemudian memberikan sebuah simpulan terkait adanya implikasi putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-VII/2009, baik secara normatif, empiris maupun juga dari sudut pandang stakeholders didalamnya.

MK DAN KEWENANGANNYA ATAS PENGUJIAN UNDANG-UNDANG

Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945 Sebagai Pengujian Norma

Pengujian undang-undang yang dilakukan oleh MK, ialah model pengujian norma hukum yang terdapat dalam undang-undang dengan melihat nilai konstusionalitas norma tersebut. Secara umum terdapat tiga bentuk norma yang berlaku meliputi, keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*), keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan administratif (*beschikking*), dan keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman (*judgement/vonis*).⁴ Terhadap ketiga macam norma hukum tersebut dapat dilakukan suatu proses uji materi (*toetsingrecht*) berdasarkan pada kewenangan lembaga yang melakukannya.

⁴ Jimly Asshiddiqie. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. (Jakarta: Konstitusi Press. 2006). hlm. 1-3

Kewenangan pengujian yang diberikan Undang-Undang Dasar 1945 kepada MK, berdasarkan Pasal 24C UUD 1945 adalah kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.⁵ Pengujian norma hukum yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi ialah mendasarkan pada norma yang terdapat dalam UUD 1945, sehingga sifat pengujiannya diarahkan untuk menguji nilai konstitusional norma undang-undang (*constitutional review*), hal ini berbeda dengan kewenangan menguji yang dimiliki Mahkamah Agung, yakni melakukan uji materi peraturan perundangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang (*judicial review*).⁶ Dikarenakan objek pengujiannya adalah undang-undang, maka norma hukum yang dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi, adalah norma yang berisi atau bersifat sebagai sebuah pengaturan (*regeling*). Norma tersebut merupakan sebuah norma umum yang berlaku pada masyarakat, dalam wujudnya sebagai ketentuan pasal atau ayat tertentu yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan. Pengujian norma oleh Mahkamah Konstitusi, yakni pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, merupakan bentuk pengujian norma secara konkret, yakni pengujian norma yang ditujukan pada ketentuan pasal atau ayat pada suatu undang-undang tertentu, dan bukan pengujian terhadap seluruh materi muatan undang-undang. Pengujian semacam ini dimaksudkan untuk melihat adanya suatu peristiwa hukum yang terjadi, dalam hal adanya pelanggaran terhadap ketentuan norma dasar konstitusi, oleh suatu ketentuan pasal atau ayat dalam undang-undang. Menurut Ahmad Syahrizal pengujian norma secara konkret merupakan langkah strategis untuk mempertahankan hak-hak konstitusional warga, dengan mewujudkan suatu keadilan konstitusi (*constitutional justice*).⁷

Walaupun pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi bersifat konkret, tetapi haruslah dipandang bahwa hasil dari proses pengujian tersebut ialah sesuatu yang bersifat umum, oleh karena objek

⁵ Pasal 24C UUD 1945, yang berbunyi: "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum".

⁶ *Constitutional review* merupakan pengujian suatu ketentuan perundang-undangan terhadap konstitusi. Parameter pengujian dalam hal ini adalah konstitusi sebagai hukum tertinggi. Hal ini berbeda dengan *judicial review* yang dari lingkup materinya lebih luas karena menguji suatu peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, jadi tidak terbatas ada konstitusi sebagai parameter pengujian, demikian dalam Muchamad Ali Safaat, "Toetsingsrecht – Judicial Review – Constitutional Review", <http://anomalisemesta.blogspot.com>, diakses Juni 2010.

⁷ Ahmad Syahrizal. *Peradilan Konstitusi*. (Jakarta: Pradnya Paramita. 2006) hlm. 276-278

dari pengujiannya adalah norma yang berlaku secara umum. Sehingga dapat dikatakan bahwa pengujian norma yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, merupakan sebuah proses pengujian terhadap kaidah atau norma umum yang ada di masyarakat, bukan lagi hanya dipandang sebagai uji kelayakan pasal atau ayat atau bagian tertentu dari undang-undang yang diujikan. Dalam artian bahwa apabila suatu norma yang ada pada pasal atau ayat undang-undang telah diujikan kepada Mahkamah Konstitusi dan menimbulkan konsekuensi hukum tertentu, maka sesungguhnya akibat tersebut bukan hanya berdampak terhadap keberlakuan pasal atau ayat dalam lingkup undang-undang itu saja, melainkan secara keseluruhan terhadap norma umum yang berlaku di masyarakat.

Pengujian Undang-Undang Sebagai Sarana Penjaminan Hak Konstitusional Warganegara

Pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi merupakan bentuk uji konstitusionalitas dari suatu ketentuan yang terdapat dalam undang-undang. Dasar dari pengujian ini jelas yakni norma-norma dasar yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 itu sendiri. Dikatakan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa pengujian konstitusionalitas undang-undang merupakan pengujian nilai konstitusionalitas undang-undang baik dari segi formil, maupun dari segi materiil undang-undang tersebut.⁸ Yang dimaksudkan dengan pengujian undang-undang secara formil mengacu kepada prosedur pembuatan undang-undang tersebut, apakah telah sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar, baik yang berkaitan dengan mekanisme pembentukannya maupun kewenangan lembaga pembuatnya. Sedangkan pengujian secara materiil merupakan uji konstitusionalitas dari materi muatan yang ada dalam ketentuan undang-undang, apakah bertentangan atau tidak dengan ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar.

Dalam proses pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, selain ditujukan untuk menguji validitas norma yang ada, juga ditujukan untuk melakukan penjaminan hak konstitusional warganegara di dalamnya. Secara filosofi istilah hak sendiri mengandung beberapa arti sebagaimana dikatakan oleh A.V. Dicey, hak merupakan sebuah 'jaminan terhadap kebebasan'

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Loc cit.*

warga negara dalam suatu negara, yang juga menjadi elemen penting dalam konsep *rule of law* yang digagasnya⁹. Dalam konsep tersebut adanya 'hak atas kebebasan individu', merupakan hal utama yang harus dijunjung tinggi pada sistem yang mengedepankan supremasi hukum dalam masyarakat. Adapun pendapat berbeda diberikan oleh Kelsen, yang mengartikan istilah 'hak' sebagai bentuk 'keleluasaan' dalam konteksnya, yakni melakukan atau tidak melakukan suatu perbuatan tertentu. Inilah yang menurut Kelsen menimbulkan lahirnya norma-norma hukum, yakni norma yang mengharuskan seseorang untuk melakukan perbuatan sesuatu, ataupun juga norma yang melarang seseorang untuk berbuat sesuatu. Kaitannya dengan hal tersebut, Kelsen dalam pendapatnya cenderung untuk memisahkan peristilahan 'hak' dengan 'hukum'. Kelsen membagi 'hak' menjadi dua macam yakni, hak objektif yang dapat berarti hukum itu sendiri sebagai suatu peraturan atau norma, dan hak subjektif yang diartikan sebagai bentuk kepentingan atau kehendak.¹⁰ Dalam kaitannya dengan hubungan antara 'hak' dan 'hukum', dikatakan oleh Kelsen:

"The legal rights, is not, it is true, interpreted as an unqualified interest or will, but as an interest protected by the legal order, or a will recognized and made effective by the legal order. In this way, right and law are brought in a certain relation to one another".¹¹

Dalam pandangannya tersebut Kelsen mendeskripsikan makna istilah 'hak' dalam suatu tatanan hukum, hak menjadi objek yang dilindungi oleh tatanan hukum yang ada. Pandangan Kelsen tentang makna hak, memanglah diarahkan kepada hubungannya dengan suatu tatanan hukum yang terbentuk, yang mana hal ini berbeda dengan pandangan A.V. Dicey yang menitik-beratkan pandangannya tentang 'hak', dalam sudut pandang keberadaannya sebagai kebebasan individu. Hak individu menurut A.V. Dicey, merupakan hak yang bersifat dasar dan bukan merupakan hasil dari apapun termasuk pula hukum konstitusi itu sendiri.¹² Menurutnya penjaminan hak individu dalam sebuah konstitusi, piagam ataupun dokumen lainnya, hanya sekedar berbicara tentang penjaminan secara legal-formal semata, sedangkan pada dasarnya hak atas kebebasan pribadi merupakan bagian dari hukum konstitusi, yang bukan lagi meliputi lingkup

⁹ A.V. Dicey. *Pengantar Studi Hukum Konstitusi*. (Bandung: Nusamedia. 2007). hlm. 270-271

¹⁰ Hans Kelsen. *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*. (Bandung: Nusamedia. 2006) hlm. 112-113

¹¹ Hans Kelsen. *General Theory Of Law And State*. (Cambridge: Harvard University Press. 1949). hlm. 77-78

¹² A.V. Dicey, *Op cit*, hlm. 271

pembentukan normatif dengan sanksi sebagai atributnya, melainkan juga upaya penerapan legalitas dari hak individu dalam suatu masyarakat.¹³

Secara ideal konstitusi diwujudkan sebagai bentuk penjaminan terhadap hak dasar warganegara, sebagaimana pula dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang merefleksikan hal tersebut sebagai nilai penghargaan terhadap hakikat dan martabat manusia. Hak konstitusional (*constitutional right*) merupakan dasar dari penegakkan hukum konstitusi di Indonesia. Menurut Ahmad Syahrizal, pengaduan konstitusional sebagai elemen penting dari permohonan uji konstitusionalitas undang-undang, pada intinya ditujukan untuk mempertahankan hak-hak mendasar warga negara (hak konstitusional).¹⁴

Berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang No. 24 Tahun 2003, bahwa seorang pemohon dalam suatu perkara pengujian di MK, adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang. Oleh karena itu, mekanisme peradilan pengujian undang-undang sesungguhnya juga ditujukan untuk melindungi hak konstitusional warga negara, termasuk di dalamnya adalah hak untuk memilih.

Kekuatan Mengikat Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan MK memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum.¹⁵ Hal ini merupakan konsekuensi dari sifat putusan MK yang ditentukan oleh UUD 1945 sebagai final. Dengan demikian MK merupakan peradilan pertama dan terakhir yang terhadap putusannya tidak dapat dilakukan upaya hukum. Setelah putusan dibacakan, MK wajib mengirimkan salinan putusan kepada para pihak dalam jangka waktu paling lambat 7 hari kerja sejak putusan diucapkan.¹⁶ Selain itu, dalam perkara pengujian undang-undang, karena yang diputus adalah norma, maka putusan MK bersifat mengikat umum (*erga omnes*). Putusan MK tidak hanya mengikat pihak yang berperkara, tetapi seluruh warga negara dan lembaga negara, karena putusan MK berlaku sebagai hukum yang mengatur.

Secara umum putusan MK bersifat *declaratoir* dan *constitutief*. Putusan MK berisi pernyataan apa yang menjadi hukumnya dan sekaligus dapat meniadakan keadaan hukum dan menciptakan keadaan hukum baru.

¹³ *Ibid*

¹⁴ Ahmad Syahrizal. *Peradilan Konstitusi*. (Jakarta: Pradnya Paramita. 2006) hlm. 286-287

¹⁵ Pasal 47 UU No. 24 Tahun 2003.

¹⁶ Pasal 49 UU No. 24 Tahun 2003.

Dalam perkara pengujian UU, putusan yang mengabulkan bersifat *declaratoir* karena menyatakan apa yang menjadi hukum dari suatu norma Undang-Undang, yaitu bertentangan dengan UUD 1945. Pada saat yang bersamaan, putusan tersebut meniadakan keadaan hukum berdasarkan norma yang dibatalkan dan menciptakan keadaan hukum baru.

Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi tidak hanya berlaku terhadap pihak-pihak yang secara langsung berperkara, tetapi juga secara keseluruhan terhadap warga negara yang tunduk terhadap konstitusi. Hal ini dikarenakan sifat norma undang-undang yang diuji dan norma yang dijadikan dasar pengujian adalah norma yang bersifat umum (*abstract and impersonal*). Oleh karena itu, putusan Mahkamah Konstitusi, sudah semestinya dapat berlaku secara mengikat terhadap seluruh warga Negara Indonesia sejak putusan itu dikeluarkan. Putusan MK sebagai *negative legislator*, pasti memiliki implikasi karena mempengaruhi apa yang menjadi hukum dan apa yang tidak menjadi hukum.

Dalam konteks Putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-VII/2009, yang menjadi hukum adalah bahwa untuk dapat memilih dalam Pemilu Presiden, seseorang tidak harus sudah terdaftar dalam DPT. Seseorang yang tidak terdaftar dalam DPT dapat memilih dengan menggunakan KTP dan Passpor di tempat di mana alamat sesuai dengan identitas tersebut yang dilengkapi dengan Kartu Keluarga (KK), sesuai dengan Putusan MK. Norma utama yang diputus dalam perkara ini adalah bahwa hak untuk memilih sebagai hak konstitusional warga negara tidak boleh dilanggar karena alasan administratif berupa pendaftaran pemilih di dalam DPT.

Pelanggaran hak untuk memilih karena alasan administrasi telah terjadi sebelumnya dalam Pemilu legislatif, dan sangat mungkin atau berpotensi terjadi pada pelaksanaan Pemilukada. Hal ini mengingat permasalahan tersebut bersumber pada akar yang sama, yaitu kurang tertatanya administrasi kependudukan. Jika dalam pelaksanaan Pemilu Pilpres dimungkinkan penggunaan KTP dan Passpor bagi pemilih yang tidak terdaftar dalam DPT, tentu tidak ada alasan untuk menolak pemberlakuannya dalam pelaksanaan Pemilukada. Keduanya sama-sama terkait dengan hak pilih dan persoalan administrasi pemilihan.

Putusan Mahkamah Konstitusi ini baru dapat dikatakan memiliki implikasi ketika diterapkan. Penerapan suatu putusan Mahkamah Konstitusi sangatlah bergantung kepada sejauh mana institusi-institusi

formal yang ada, memiliki kemauan untuk menjadikan putusan Mahkamah sebagai dasar dalam pelaksanaan otoritasnya. Dalam hal ini Mahkamah Konstitusi sendiri sebagai bagian dari sistem kekuasaan kehakiman di Indonesia, tidaklah memiliki kewenangan untuk masuk ke dalam ranah pengaturan (*regeling*). Perihal pelaksanaan putusan MK sendiri dapat dikatakan memanglah sangat bertumpu kepada institusi formal yang ada, baik dalam wujudnya sebagai bentuk pembuatan peraturan (*regeling*), ataupun juga pelaksanaan suatu kebijakan (*beschikking*).

Namun demikian, dimungkinkan adanya dua pendapat berbeda atas implikasi Putusan MK No. 102/PUU-VII/2009 terhadap pelaksanaan Pemiluakada. Pendapat pertama adalah bahwa putusan tersebut sudah seharusnya memiliki implikasi dan dapat dilaksanakan dalam Pemiluakada. Argumentasi pendapat ini adalah sebagai berikut:

1. Pengujian norma yang dilakukan oleh MK dalam bentuk pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar, merupakan sebuah model pengujian terhadap norma hukum yang bersifat umum (*general/abstract norm*), dikarenakan objek pengujiannya ialah undang-undang sebagai produk legislatif. Norma hukum yang terdapat dalam undang-undang biasanya berisi sebuah pengaturan (*regeling*), dalam bentuknya sebagai sebuah ketentuan umum dan diberlakukan secara mengikat terhadap semua warga Negara. Berdasarkan pada sifat 'umum' dan 'mengikat' tersebut, norma yang terdapat dalam undang-undang menjadi sebuah pedoman dalam pembentukan norma-norma lain yang ada, dalam lingkup dan konteks tertentu. Sehingga apabila dikaitkan dengan adanya Putusan MK No. 102/PUU-VII/2009 yang diputuskan dalam konteks pilpres, maka sudah semestinya hasil dari putusan MK tersebut dapat di implementasikan dalam konteks Pemiluakada, mengingat bahwa norma yang diputus adalah norma yang bersifat 'umum' dan 'mengikat' terhadap semua warga Negara, dan norma itu pula yang menjadi pedoman dalam pembentukan pada norma-norma yang ada pada konteks pelaksanaan Pemiluakada itu sendiri.
2. Norma dasar pada konstitusi merupakan dasar dari lahirnya norma-norma lain yang ada, sehingga keberadaan dari norma-norma yang ada haruslah mewujudkan nilai-nilai yang ada pada norma dasar konstitusi. Dalam proses pengujian yang dilakukan oleh MK, Dasar dari pengujian tersebut adalah 'Konstitusi', atau dalam pengertiannya yang lebih sempit adalah 'Undang-Undang Dasar 1945'. Sehingga

pada proses pengujian norma yang dilakukan MK, proses uji konstitusionalitas dari undang-undang (dengan alat ukur UUD 1945), menjadi sangat penting dalam hal menentukan kadar atau nilai konstitusionalitas suatu norma yang ada pada undang-undang. Hal ini pula yang menentukan bahwa suatu norma yang ada pada undang-undang, dapat diberlakukan menurut konstitusi ataupun tidak dapat diberlakukan menurut konstitusi. Suatu norma dalam suatu undang-undang yang sudah dinyatakan bertentangan dengan konstitusi, akan selalu bertentangan di undang-undang manapun norma itu berada.

Sedangkan pendapat kedua, yaitu bahwa putusan MK tidak dapat di implementasikan dalam konteks Pemilukada didasari oleh beberapa argumentasi, yaitu:

1. Berdasarkan pada adanya asas legalitas hukum bahwa suatu perbuatan dikatakan diperbolehkan ataupun dilarang secara hukum, ketika perbuatan tersebut telah diatur terlebih dahulu dalam suatu ketentuan undang-undang. Sehingga pada kaitannya dengan penggunaan KTP dan paspor dalam konteks Pemilukada, sebagaimana pada putusan MK No. 102/PUU-VII/2009, hal tersebut tidaklah dapat diterapkan oleh karena tidak ada suatu ketentuan undang-undang yang secara khusus mengaturnya di dalam pelaksanaan Pemilukada.
2. Putusan MK No. 102/PUU-VII/2009 adalah putusan yang dibuat dalam konteks Pemilu Presiden dan tidak dapat diberlakukan dalam konteks Pemilukada. Hal ini selain dikarenakan tidak adanya produk hukum tertentu yang dibuat dalam konteks Pemilukada, juga adanya perbedaan problematika yang mungkin muncul dalam Pemilukada yang membedakannya dengan Pemilu Presiden.
3. Dalam putusan tersebut dinyatakan bahwa salah satu ketentuan pasal yang terdapat dalam UU Pilpres adalah konstitusional sepanjang dimuat pula syarat penggunaan KTP dan paspor sebagai prasyarat untuk menggunakan hak pilih, dalam artian bahwa dalam putusan tersebut disyaratkan adanya sebuah ketentuan tambahan (atributif) sebagai dasar konstitusionalitas norma yang telah ada. Sedangkan dalam ketentuan umum yang ada (undang-undang) tidak juga diatur tentang prasyarat tambahan tersebut, sehingga berdasarkan pada asas praduga keabsahan (*rechtmatigheid*) hal tersebut belumlah sah untuk diberlakukan sebelum adanya ketentuan lain yang mengatur (konteks Pemilukada). Berdasarkan pandangan ini ketentuan yang telah ada sebelumnya-lah yang dapat diberlakukan.

ANALISIS YURIDIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NO 102/PUU-VII/2009

Pro-Kontra Putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-VII/2009

Pro dan kontra terkait Putusan Mahkamah Konstitusi No 102/PUU-VII/2009 yang mengabulkan sebagian permohonan uji materiil UU No 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden oleh Pemohon Refly Harun dan Maheswara Prabandono telah menimbulkan perdebatan akademik di berbagai kalangan. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 102/PUU-VII/2009 tentang Judicial Review Pasal 28 dan Pasal 111 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada intinya adalah bahwa Mahkamah Konstitusi memperlunak syarat administratif pemilih untuk dapat mencontreng di Pilpres 2009, yaitu bahwa pemilih yang tidak terdaftar dalam DPT (Daftar Pemilih Tetap) dapat mempergunakan KTP dan KK atau Paspor di TPS yang sesuai dengan asal RT/RW sesuai KTP.

Banyak kalangan menilai apa yang dilakukan oleh Refly Harun dan Maheswara Prabandono dengan mengajukan judicial review ke MK dan apa yang dilakukan oleh MK dengan memutus secara cepat, kurang dari 24 jam adalah sebuah terobosan hukum dalam rangka mengakhiri konflik DPT yang selama Pemilu 2009 ini seperti menjadi hantu yang selalu jadi masalah dalam penyelenggaraan Pemilihan umum baik di tingkat eksekutif maupun legislatif. Tetapi jika kita cermati, maka sebenarnya terdapat beberapa permasalahan dan kritik terhadap Putusan MK tersebut. Dalam amar putusannya, MK menyatakan bahwa "Pasal 28 dan Pasal 111 UU No 42 Tahun 2008 adalah konstitusional sepanjang diartikan mencakup warga negara yang tidak terdaftar dalam DPT" dengan lima syarat yang ditetapkan oleh MK.

Setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 102/PUU-VII/2009, yaitu pengujian atas Pasal 28 dan Pasal 111 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, maka warga negara Indonesia yang berada di dalam maupun di luar negeri yang tidak terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) tetap bisa menggunakan hak pilihnya dengan syarat atau dikenal dengan istilah konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) dan tata caranya adalah sebagai berikut:

1. Selain warga negara Indonesia yang terdaftar dalam DPT, warga negara Indonesia yang belum terdaftar dalam DPT dapat menggunakan hak pilihnya dengan menunjukkan Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang masih berlaku atau Paspor yang masih berlaku bagi warga negara Indonesia yang berada di luar negeri;
2. Warga negara Indonesia yang menggunakan KTP harus dilengkapi dengan Kartu Keluarga (KK) atau nama sejenisnya;
3. Penggunaan hak pilih bagi warga negara Indonesia yang menggunakan KTP yang masih berlaku hanya dapat digunakan di Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang berada di RT/RW atau nama sejenisnya sesuai dengan alamat yang tertera di dalam KTP-nya;
4. Warga negara Indonesia sebagaimana disebutkan dalam angka 3 di atas, sebelum menggunakan hak pilihnya, terlebih dahulu mendaftarkan diri pada KPPS setempat;
5. Warga negara Indonesia yang akan menggunakan hak pilihnya dengan KTP atau Paspor dilakukan pada 1 (satu) jam sebelum selesainya pemungutan suara di TPS atau TPS Luar Negeri setempat.¹⁷

Berdasarkan uraian diatas perdebatan muncul berkenaan dengan peran dan fungsi Mahkamah Konstitusi dalam konteks ketatanegaraan dan penyelenggaraan negara. Ada pendapat para pakar yang menegaskan bahwa Mahkamah Kontitusi berfungsi sebagai negatif legislator. MK hanya berwenang menghapus atau menghilangkan norma suatu UU jika memang bertentangan dengan norma UUD. MK bukanlah pembuat norma, karena yang berfungsi sebagai legislator atau yang berhak membuat norma perundang-undangan adalah DPR dan/atau Pemerintah. MK memang diberi kekuasaan dan kewenangan untuk melakukan kontrol dan review terhadap suatu UU yang dibuat oleh DPR atau Pemerintah, namun MK tidak berhak membuat norma UU atau merumuskan redaksional kalimat norma pengganti yang dinyatakan dibatalkan oleh MK. Melangkahi sistem dan kerja seperti ini, berarti melangkahi kerja DPR dan Presiden yang berarti mencederai sistem chek and balance yang seharusnya dijunjung tinggi dalam ranah ketatanegaraan.¹⁸

Dalam Putusan Nomor 102/PUU-VII/2009 tentang Judicial Review Pasal 28 dan Pasal 111 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 ini,

¹⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 102/PUU-VII/2009

¹⁸ Dody Nur Andriyan, 2009, *Kritik Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi yang Memperbolehkan Digunakannya KTP, KK dan Paspor*, diakses dari <http://www.legalitas.org>, diakse pada tanggal 20 November 2010

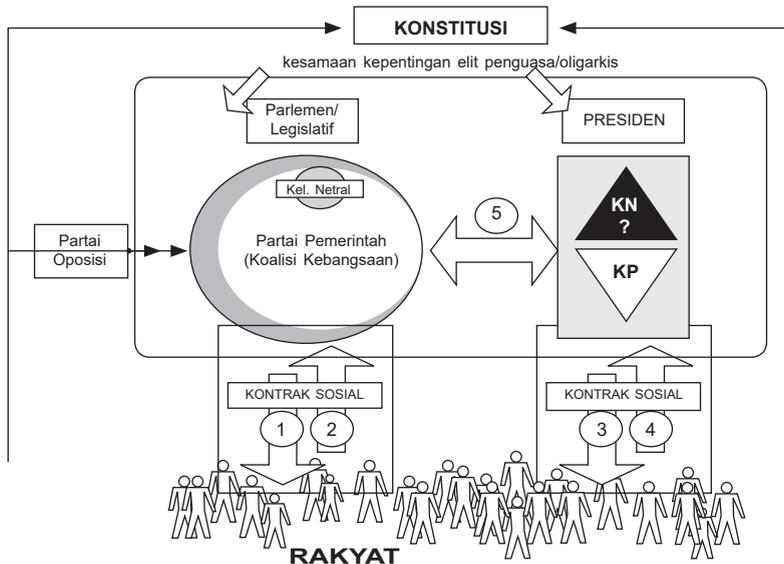
konsideran menimbang Nomor 3.23 MK menyatakan bahwa "Mahkamah perlu memerintahkan Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk mengatur lebih lanjut teknis pelaksanaan penggunaan hak pilih bagi Warga Negara Indonesia yang tidak terdaftar dalam DPT". Mahkamah Konstitusi adalah sebuah peradilan konstitusi dimana sifat putusannya adalah *declaratoir* artinya putusan MK adalah putusan menimbulkan suatu keadaan hukum baru, MK bukanlah suatu peradilan yang dalam putusannya bisa memerintahkan kepada Lembaga Negara lain untuk melaksanakan suatu hal, apalagi memerintahkan melakukan suatu penerapan syarat-syarat konstitusionalitas suatu Undang-undang. Namun dari petikan putusan MK yang terdapat dalam konsideran menimbang nomor 3.23 tersebut, MK justru memerintahkan KPU untuk mengatur lebih teknis pelaksanaan putusan MK ini. Sesuatu yang memang bukan merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan uraian diatas maka sangat dibutuhkan kajian akademik yang holistik dan komprehensif berkenaan dengan Putusan MK N0 102/PUU-VII/2009 yang membolehkan penggunaan KTP, Paspor dan KK untuk memberikan hak pilihnya dalam penyelenggaraan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden. Berdasarkan hal tersebut maka perlu kiranya diuraikan beberapa hal penting yang bersifat mendasar berkaitan dengan:

Relasi Negara dan Warga Negara dalam Ruang Lingkup Konstitusi

Sejarah perkembangan dan dinamika suatu negara akan terlihat dari corak konstitusi yang dimilikinya. Hal ini disebabkan oleh adanya hubungan yang erat antara politik hukum ketatanegaraan, paham kebangsaan dan landasan kefilosofan sebagai bentuk unsur-unsur yang turut mempengaruhi terbentuknya sebuah konstitusi. Dalam kenyataannya hampir seluruh negara di penjuru dunia telah memiliki konstitusi dalam wujudnya yaitu Undang-Undang Dasar. Keberadaan konstitusi hadir sebagai bentuk kehendak umum (*volonte generale*) maupun konsensus bernegara yang salah satunya bertujuan untuk menghindarkan dari praktek otoritarianisme kekuasaan yang absolut. Secara sederhana konsensus antara negara dan warga negara dapat digambarkan sebagaimana berikut ini:

Gambar 1 Mekanisme terbentuknya Pemerintahan



Berdasarkan gambar diatas maka implikasi yuridis terhadap rakyat sebagai konstituen yang telah mengamankan terbentuknya pemerintahan dalam sebuah negara maka sudah menjadi konsekuensi logis bagi negara untuk melindungi dan menjamin hak-hak konstitusional warga negara dari tindakan kekerasan maupun diskriminasi. Menurut pendapat Brian Thompson, secara sederhana ada pertanyaan: *what is a constitution* dapat dijawab bahwa “...a constitution is a document which contains the rules for the the operation of an organization”¹⁹. Organisasi dimaksud beragam bentuk dan kompleksitas strukturnya. Negara sebagai salah satu bentuk organisasi, pada umumnya selalu memiliki naskah yang disebut sebagai konstitusi atau Undang-Undang Dasar.²⁰ Dengan demikian, dalam konsep konstitusi itu tercakup juga pengertian peraturan tertulis, kebiasaan dan konvensi-konvensi kenegaraan (ketatanegaraan) yang menentukan susunan dan kedudukan organ-organ negara, mengatur hubungan antar organ-

¹⁹ Brian Thompson, dalam Jimly, Asshidiqie, *Aktualisasi dan Perbandingan Ideologi*, Makalah Disampaikan pada acara “Pelatihan Perkaderan Fungsional Tingkat Nasional Bidang Hukum Dan OTDA” DPP Partai Golkar. Jakarta, 11 Februari 2006. hlm 3

²⁰ O. Hood Phillips, Lihat Jimly, Asshidiqie, *Ibid* hlm 3

organ negara itu, dan mengatur hubungan organ-organ negara tersebut dengan warga negara.²¹

Bertitik pangkal pada uraian diatas maka semua konstitusi di dunia selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan itu sendiri pada intinya memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya. *Constitutions* menurut Ivo D. Duchacek, “*identify the sources, purposes, uses and restraints of public power*”²² (mengidentifikasi sumber, tujuan penggunaan-penggunaan dan pembatasan-pembatasan kekuasaan umum). Karena itu, pembatasan kekuasaan pada umumnya dianggap merupakan corak umum materi konstitusi. Oleh sebab itu pula, konstitusionalisme, seperti dikemukakan oleh Friedrich, didefinisikan sebagai “*an institutionalised system of effective, regularised restraints upon governmental action*”²³ (suatu sistem yang terlembagakan, menyangkut pembatasan yang efektif dan teratur terhadap tindakan-tindakan pemerintahan). Dalam pengertian demikian, persoalan yang dianggap terpenting dalam setiap konstitusi adalah pengaturan mengenai pengawasan atau pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan.

Mr.S. Prajudi Atmosudirdjo, mengutarakan bahwa konstitusi suatu negara adalah:

- a. Hasil atau produk daripada sejarah dan proses perjuangan bangsa yang bersangkutan; begitu sejarah perjuangannya begitulah pula konstitusinya;
- b. Rumusan daripada filsafat, cita-cita, kehendak, dan program perjuangan suatu bangsa;
- c. Cermin daripada jiwa, jalan pikiran, mentalitas dan kebudayaan suatu bangsa. Dari konstitusinya dapatlah diketahui bagaimanakah suatu bangsa memandang terhadap berbagai permasalahan hidup di dunia serta sekelilingnya, dan bagaimana jalan yang hendak ditempuh guna mengatasi masalah-masalah tersebut.

Sedangkan menurut A.A.H Struycken sebuah Undang-Undang Dasar (grondwet) sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi:²⁴

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: Konstitusi Press 2005), hlm. 19 – 34.

²² Ivo D. Duchacek, dalam Jimly, Asshidiqie, *Ibid* hlm 3

²³ Friedrich, C.J, dalam Jimly Asshidiqie, *Ibid* hlm 3

²⁴ A.A.H Struycken, dalam Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: PT. Rajawali Press,1999), hlm 15

- a. Hasil perjuangan politik bangsa diwaktu yang lampau;
- b. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa;
- c. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang;
- d. Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Selain itu, terdapat pendapat beberapa sarjana terkait dengan pengertian dan pemahaman tentang konstitusi. Pandangan beberapa sarjana mengenai konstitusi dapat dikatakan berlainan satu sama lain. Ferdinand Lasalle (1825-1864), dalam bukunya "*Uber Verfassungswesen*" (1862), membagi konstitusi dalam dua pengertian, yaitu:²⁵

- a. Pengertian sosiologis dan politis (*sociologische* atau *politische begrip*). Konstitusi dilihat sebagai sintesis antara faktor-faktor kekuatan politik yang nyata dalam masyarakat (*de riele machtsfactoren*), yaitu misalnya raja, parlemen, kabinet, kelompok-kelompok penekan (*preasure groups*), partai politik, dan sebagainya. Dinamika hubungan di antara kekuatan-kekuatan politik yang nyata itulah sebenarnya apa yang dipahami sebagai konstitusi;
- b. Pengertian yuridis (*juridische begrip*). Konstitusi dilihat sebagai satu naskah hukum yang memuat ketentuan dasar mengenai bangunan negara dan sendi-sendi pemerintahan negara.

Ahli lain, yaitu Hermann Heller mengemukakan tiga pengertian konstitusi, yaitu:

- a. *Die politische verfassung als gesellschaftlich wirklichkeit*. Konstitusi dilihat dalam arti politis dan sosiologis sebagai cermin kehidupan sosial-politik yang nyata dalam masyarakat;
- b. *Die verselstandigte rechtsverfassung*. Konstitusi dilihat dalam arti yuridis sebagai suatu kesatuan kaedah hukum yang hidup dalam masyarakat;
- c. *Die geschreiben verfassung*. Konstitusi yang tertulis dalam suatu naskah undang-undang dasar sebagai hukum yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara.

Menurut Hermann Heller, Undang-Undang Dasar yang tertulis dalam satu naskah yang bersifat politis, sosiologis, dan bahkan bersifat yuridis, hanyalah merupakan salah satu bentuk atau sebagian saja dari pengertian

²⁵ Jimly, Asshiddiqie, 2005 *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Kedua, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 257

konstitusi yang lebih luas, yaitu konstitusi yang hidup di tengah-tengah masyarakat. Artinya, di samping konstitusi yang tertulis itu, segala nilai-nilai normatif yang hidup dalam kesadaran masyarakat luas, juga termasuk ke dalam pengertian konstitusi yang luas itu. Oleh karena itu pula, dalam bukunya "Verfassungslehre", Hermann Heller membagi konstitusi dalam 3 (tiga) tingkatan, yaitu:

- a. Konstitusi dalam pengertian sosial-politik. Pada tingkat pertama ini, konstitusi tumbuh dalam pengertian sosial-politik. Ide-ide konstitusional dikembangkan karena memang mencerminkan keadaan sosial politik dalam masyarakat yang bersangkutan pada saat itu. Konstitusi pada tahap ini dapat digambarkan sebagai kesepakatan-kesepakatan politik yang belum dituangkan dalam bentuk hukum tertentu, melainkan tercerminkan dalam perilaku nyata dalam kehidupan kolektif warga masyarakat;
- b. Konstitusi dalam pengertian hukum. Pada tahap kedua ini, konstitusi sudah diberi bentuk hukum tertentu, sehingga perumusan normatifnya menuntut pemberlakuan yang dapat dipaksakan. Konstitusi dalam pengertian sosial-politik yang dilihat sebagai ke-nyataan tersebut di atas, dianggap harus berlaku dalam kenyataan. Oleh karena itu, setiap pelanggaran terhadapnya haruslah dapat dikenai ancaman sanksi yang pasti;
- c. Konstitusi dalam pengertian peraturan tertulis. Pengertian yang terakhir ini merupakan tahap terakhir atau yang tertinggi dalam perkembangan pengertian rechtsverfassung yang muncul sebagai akibat pengaruh aliran kodifikasi yang menghendaki agar berbagai norma hukum dapat dituliskan dalam naskah yang bersifat resmi. Tujuannya adalah untuk maksud mencapai kesatuan hukum atau unifikasi hukum (*rechtseineheid*), kesederhanaan hukum (*rechtsvereenvoudiging*), dan kepastian hukum (*rechtszekerheid*).

Berdasarkan uraian di atas maka menjadi jelas bahwa kelahiran konstitusi suatu negara merupakan bentuk hubungan relasional antara kehadiran negara dan warga negara yang ada di dalamnya untuk menciptakan suatu mekanisme kontrol kekuasaan yang dimiliki oleh negara melalui kesepakatan-kesepakatan umum yang harus di dasarkan pada itikad baik bagi terwujudnya penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis dan menekankan aspek representasi dan partisipasi aktif dari warga negara.

HAM dan Hak Konstitusional Warga Negara

Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan materi inti dan substansial dari naskah undang-undang dasar negara modern. Demikian pula hak dan kewajiban warga negara merupakan salah satu materi pokok yang diatur dalam setiap undang-undang dasar sesuai dengan paham konstitusi negara modern. Hak Asasi Manusia (HAM), adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan setiap manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh Negara, Hukum, Pemerintahan, dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia. Artinya, yang dimaksud sebagai hak asasi manusia adalah hak yang melekat pada diri setiap pribadi manusia. Karena itu, hak asasi manusia (*the human rights*) itu berbeda dari pengertian hak warga negara (*the citizen's rights*). Namun, karena hak asasi manusia itu telah tercantum dengan tegas dalam UUD 1945, sehingga juga telah resmi menjadi hak konstitusional setiap warga negara atau "*constitutional rights*".²⁶

Berdasarkan uraian diatas maka dalam koteks konstitusi negara modern harus memperhatikan aspek konstitusionalisme yang meletakkan fondasi dasar pengakuan, penjaminan, perlindungan, sekaligus pemenuhan harkat dan martabat kemanusiaan. Menurut pandangan Carl J. Friedrich dalam bukunya "*Constitutional government and Democracy*" mengartikan konstitusionalisme merupakan gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi yang dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan akan menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalah gunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah". Sedangkan menurut Mr J.G Steenbek menggambarkan secara jelas apa yang seharusnya menjadi isi dari Konstitusi. Substansi konstitusi diutarakan sebagaimana berikut:

- a. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negaranya;
- b. Ditetapkan susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental;
- c. Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental.

²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Hak Konstitusional Perempuan dan Tantangan Penegakannya*, http://www.jimly.com/makalah/.../hak_konstitusional_perempuan_dan_tantangan_penegakannya.docdiakses tanggal 19 Juli 2010

Perihal ini sangat penting mengingat bahwa HAM yang merupakan hak alamiah yang melekat pada setiap individu akan bergeser menjadi hak konstitusional jikalau yang bersangkutan telah menundukkan diri pada suatu komunitas masyarakat bernegara. Hal ini sangat dibutuhkan mengingat bahwa Negara atau dikenal dengan istilah *state* merupakan bangunan organisasi yang tersusun secara sistematis

Menurut Socrates negara bukanlah semata-mata merupakan suatu keharusan yang bersifat obyektif, yang asal mulanya berpangkal pada pekerti manusia. Sedangkan tugas negara adalah menciptakan hukum yang harus dilakukan oleh para pemimpin, atau penguasa yang telah dipilih secara saksama oleh rakyat.²⁷ Menurut Plato mengenai asal mula atau terbentuknya negara adalah timbul atau ada karena adanya kebutuhan dan keinginan manusia yang beraneka macam, yang menyebabkan mereka harus bekerjasama untuk memenuhi kebutuhan mereka. Hal ini disebabkan oleh masing-masing orang itu secara sendiri tidak mampu memenuhi kebutuhannya. Karena itu sesuai dengan kecakapan mereka masing-masing, tiap-tiap orang itu mempunyai tugas sendiri-sendiri dan bekerjasama untuk memenuhi kepentingan mereka bersama. Kesatuan inilah yang kemudian disebut masyarakat atau negara.²⁸

Menurut Ibnu Khaldun sesungguhnya organisasi kemasyarakatan (*ijtima' insani*) umat manusia adalah satu keharusan. Para filosof telah melahirkan perkataan ini dengan perkataan mereka bahwa, "manusia adalah bersifat politis menurut tabiatnya" (*al-insanu madaniyyun biath-thab'i*) hal ini berarti, ia memerlukan suatu organisasi kemasyarakatan yang menurut para filosof disebut kota.²⁹ Bagi Aristoteles manusia akan menjadi sempurna dan mencapai tujuan kodratinya, kalau ia hidup dalam polis (negara-kota). Suatu Negara ada, demi hidup baik dan bukan hanya untuk hidup saja. Seperti dikatakan H. Arend, "Polis sebenarnya bukanlah Negara-kota (*city-state*) dalam lokasi fiknya; polis adalah organisasi masyarakat yang muncul dari perbuatan dan pembicaraan bersama dan ruang yang sebenarnya terletak di antara orang yang hidup bersama untuk tujuan itu, tak peduli dimanapun terjadi." Maka istilah politik menunjuk kepada aktivitas dari polis, dimana kesejahteraan bersama dideliberasikan dan keputusan yang secara kolektif mengikat dibuat. Jadi politik muncul dari tindakan bersama, "*sharing of words and deeds*".

²⁷ Soehino, 1998, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty. hlm 14

²⁸ Soehino, *Ibid* hlm 14

²⁹ Ibnu, Khaldun, *Muqaddimah Ibnu Khaldun*, diterjemahkan oleh Ahmadie Thoha, Jakarta: Penerbit Pustaka Firdaus. hlm 71

Ada hal-hal yang dapat kita petik dari kehidupan politik pada jaman Yunani itu, meskipun harus diakui bahwa ada contoh yang jelek yang terjadi pada waktu itu, misalnya wanita dan budak tidak termasuk dalam warganegara. Ada anggapan pada waktu itu bahwa mereka yang berhasil dalam kehidupan politik, yaitu hal-hwal kehidupan dalam Negara, akan mencapai kebaikan tertinggi. Kehidupan bersama dalam Negara (*polis*) akan mencapai kebaikan yang lebih besar, karena dilakukan bersama. Maka kehidupan bersama dalam Negara tidak hanya akan melindungi individu dan hak miliknya (sebagaimana jaman sekarang dituntut oleh liberalisme), tetapi harus menciptakan keunggulan manusiawi (*arete*).

Kodrat manusia mendorong, agar Negara berperan dalam mengembangkan potensi manusia, mengajarkan kita untuk mencintai yang baik dan membuat warganegara menjadi lebih baik dengan menciptakan kebiasaan yang baik (inilah arti utama dari “pendidikan politik”). Maka dapat dikatakan bahwa bagi Aristoteles, Negara atau polis adalah “perkumpulan teman-teman yang saling memprovokasi untuk berbuat kebajikan. Politik adalah suatu aktivitas etis, yaitu bersangkutan paut dengan masalah bagaimana kita harus hidup dalam suatu masyarakat politik.

Berdasarkan uraian diatas organisasi negara hadir dan diperlukan oleh warga masyarakat politik agar kepentingan mereka bersama dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut negara. Jika negara-bangsa yang didirikan disandarkan pada prinsip kedaulatan rakyat dan ditujukan kepada seluruh bangsa yang terdiri atas beragam suku, budaya, dan agama, maka mekanisme demokrasi menjadi satu-satunya pilihan dalam proses pembentukan kesepakatan bersama.

Dalam konsepsi demokrasi mengutamakan adanya dan pentingnya pluralisme dalam masyarakat.³⁰ Di sisi lain, demokrasi tidak mungkin terwujud jika disertai absolutisme dan sikap mau benar sendiri. Demokrasi mengharuskan sikap saling percaya (*mutual trust*) dan saling menghargai (*mutual respect*) antara warga masyarakat di bawah tujuan yang lebih besar, yaitu kemaslahatan umum.³¹ Proses kompromi yang didasari sikap saling percaya (*mutual trust*) dan saling menghargai (*mutual respect*) dalam kontrak sosial menentukan cita-cita nasional dan prinsip-prinsip kehidupan berbangsa dan penyelenggaraan negara yang merdeka dan berdaulat.

³⁰ Jimly, Asshiddiqie, hlm. 257.

³¹ Nurcholish Madjid, 2003, *Indonesia Kita*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama bekerja sama dengan Universitas Paramadina Jakarta dan Perkumpulan Membangun Kembali Indonesia, hlm 98-99.

Maka dari itu gagasan HAM dan hak konstitusional warga negara dalam konteks negara hukum merupakan wujud konsensus yang melingkupi dan menjiwai terbentuknya UUD 1945 sebagai wujud tegaknya konstitusionalisme. Dalam hal ini hendaknya perlu dipahami bersama terhadap sebuah konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*) yaitu:³²

1. Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*).
2. Kesepakatan tentang the rule of law sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*).
3. Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).

Kesepakatan (*consensus*) pertama, yaitu berkenaan dengan cita-cita bersama sangat menentukan tegaknya konstitusi dan konstitusionalisme di suatu negara. Karena cita-cita bersama itulah yang pada puncak abstraksinya paling mungkin mencerminkan kesamaan-kesamaan kepentingan di antara sesama warga masyarakat yang dalam kenyataannya harus hidup di tengah pluralisme atau kemajemukan. Oleh karena itu, di suatu masyarakat untuk menjamin kebersamaan dalam kerangka kehidupan bernegara, diperlukan perumusan tentang tujuan-tujuan atau cita-cita bersama yang biasa juga disebut sebagai falsafah kenegaraan atau *staatsidee* (cita negara) yang berfungsi sebagai *filosofische grondslag* dan *common platforms* atau *kalimatun sawa*³³ di antara sesama warga masyarakat dalam konteks kehidupan bernegara.

Berdasarkan uraian diatas maka salah satu upaya untuk memenuhi hak konstitusional warga negara dalam konteks persamaan dihadapan hukum dan pemerintahan dan ikut serta di dalamnya maka Pemilihan umum Presdient dan Wakil Presiden merupakan salah satu sarana pengisian jabatan dalam konteks negara yang tidak hanya merepresentasikan keterwakilan rakyat akan tetapi lebih menekankan pada partisipasi rakyat sebagai pemegang kedaulatan untuk ikut serta dalam penyelenggaraan negara yang demokratis. Sebagai sarana untuk mengakomodasi hal

³² Jimly, Asshidiqie, *Ideologi, Pancasila dan Konstitusi*, diakses dari <http://www.jimly.com>, diakses pada tanggal 29 Oktober 2009

³³ Dalam istilah Arab *Kalimah Sawa* berarti kalimat, ide atau prinsip yang sama, yakni ide yang menjadi *common platform* antara berbagai kelompok manusia (lihat dalam Nurcholis Madjid, 2008, *Islam Doktrin dan Peradaban*, Jakarta: PT. Dian Rakyat bekerjasama dan Universitas Paramadina, hlm 9)

tersebut maka melalui program legislasi nasional kelahiran UU No 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden merupakan aturan main (*rule of the game*) bagi penyelenggaraan pemilihan umum yang demokratis.

Pemilihan umum atau pemilu merupakan sarana berdemokrasi bagi warga negara dan merupakan hak warga negara yang dijamin oleh konsitusi, yaitu hak atas kesempatan yang sama dalam hukum dan pemerintahan sebagaimana diatur dalam UUD 1945 yang berbunyi "*Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya*"³⁴ dan "*Setiap orang berhak atas pengakuan jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum*"³⁵, serta prinsip persamaan kesempatan (*equal opportunity principle*). Hal ini secara khusus juga dimuat dalam Undang-Undang Hak Asasi Manusia yang berbunyi,

"Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan."

Berdasarkan ketentuan pasal 28 dan 111 UU No 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang diajukan uji materiil karena dianggap bertentangan dengan UUD 1945 khususnya pasal 27 Secara normatif nampak, adanya pembatasan hak konstitusional warga negara yang bersifat administratif. Jikalau ditelisk maka putusan MK yang telah dibacakan dalam persidangan yang terbuka untuk umum tidak hanya menekankan pada aspek prosedural semata akan tetapi lebih menekankan pada penyelenggaraan demokrasi yang substantif dengan meletakkan dasar hak konstitusional warga negara berkenaan dengan hak pilih yang tidak boleh dikurangi oleh perihal yang bersifat administratif. Beberapa implikasi yang timbul setelah adanya putusan MK No. 102/PUU-VII/2009 adalah sebagai berikut:

1. Menguatnya konsolidasi hak-hak konstitusional warga negara Indonesia sebagai wujud penjabaran dari Indonesia adalah hukum yang berbunyi "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*" dan "*Negara Indonesia adalah negara hukum*"³⁶;

³⁴ Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

³⁵ Pasal 28D ayat (1) *ibid*.

³⁶ Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

2. Putusan MK tersebut menstimulasi untuk dilakukannya revisi paket UU bidang politik dalam program legislasi nasional;
3. Meminimalisasi terjadinya perselisihan hasil Pemilihan Umum Presiden antar peserta pemilu presiden mengenai masalah DPT dan KTP yang berhubungan dengan putusan MK tersebut;
4. Setelah dibacakan putusan MK tersebut, KPU akan bertindak ekstra, mengingat pelaksanaan pemungutan suara tinggal dua hari, sehingga KPU harus memaksimalkan waktu dua hari tersebut untuk menjaga profesionalitas KPU.
5. Pada pemilu berikutnya dimungkinkan penggunaan DPT ditiadakan, sehingga warga bisa menggunakan hak pilihnya hanya dengan KTP, sehingga pemilu menjadi lebih efektif dan menjamin hak konstitusional warga yang berakibat meningkatkan taraf demokrasi di Indonesia.
6. Hak konstitusional warga yang tidak masuk dalam DPT telah hilang pada pemilu legislatif, maka pada pemilu Presiden telah dikuatkan berkat putusan MK tersebut;
7. Warga yang tidak mempunyai KTP akan ditindak lanjuti oleh pemerintah, sehingga jika pada pemilu mendatang menggunakan tidak lagi menggunakan DPT tetapi KTP, maka akan mewujudkan pemilu yang lebih demokratis;
8. Memacu kesadaran warga akan berkonstitusi, yaitu apabila warga merasa hak konstitusionalnya dirugikan atas berlakunya suatu Undang-Undang, maka warga dapat mengajukan *judicial review* ke MK, sehingga peran MK dalam proses demokratisasi sejalan dengan kesadaran berkonstitusi warga;
9. Putusan MK tersebut menjadi yurisprudensi ketika nantinya terdapat permasalahan tentang DPT, seperti pada pemilukada, dan sebagainya;
10. mendorong terwujudnya mekanisme *checks and balances* antara MK dan KPU, yang mana Indonesia sudah menuju ketatanegaraan modern, *checks and balances* tidak hanya dengan kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif karena tidak lagi mampu menjawab kompleksitas, tetapi dengan komisi independen, karena KPU sebagai organ konstitusi';
11. Menegaskan bahwa hak-hak konstitusional yang telah dijamin di dalam UUD 1945 harus dilindungi, dipenuhi oleh negara dan tidak bisa dikurangi sedikitpun karena alasan administratif. Dengan demikian

melalui Putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud akan senantiasa mendorong kinerja dan pelayanan prima dari aparatur penyelenggara Pemilu pada khususnya dan petugas birokrasi pada umumnya untuk tertib administrasi.

Berdasarkan uraian diatas maka secara kontekstual pengembalian hak konstitusional warga negara yang diputuskan oleh MK ternyata juga telah mengembalikan tujuan hukum, yaitu keadilan (*justice*), kepastian hukum (*certainty*), dan kemanfaatan (*Utility*). Dikatakan memenuhi keadilan karena warga negara yang sebelum adanya putusan MK tersebut bisa dipastikan tidak bisa menggunakan haknya dalam memilih, dan bagi para calon presiden dan wakil Presiden bisa dipastikan tidak bisa dipilih karena masalah DPT yang tidak tuntas, justru menuai masalah.

Dari segi kepastian hukum, warga negara yang tidak masuk dalam DPT bisa menggunakan hak pilihnya berdasarkan putusan MK dan Peraturan KPU mengenai petunjuk teknis pelaksanaan pemilu presiden pasca putusan MK yang diadakan pada 8 Juli 2009, mengingat dalam realitas di sejumlah TPS tertentu petugas TPS menyatakan bahwa pemilih bisa menggunakan hak pilihnya dengan KTP sebelum putusan MK. Sedangkan dari segi kemanfaatannya, KTP menjadi solusi masalah DPT yang tak kunjung selesai, KTP berlaku sebagai pengganti dan alat bukti untuk menggunakan hak pilih bagi warga yang tidak terdaftar dalam DPT tersebut.

IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NO. 102/PUU-VII/2009 TERHADAP PELAKSANAAN PEMILUKADA

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-VII/2009 yang memperbolehkan penggunaan identitas (KTP dan Paspor) dalam proses pemilihan kepala Negara di Indonesia (*baca: pilpres*), sekali lagi telah memberikan warna baru dalam dinamika perkembangan hukum yang ada pada masyarakat. Adanya putusan itu sendiri dilatari oleh kekecewaan sebagian warga masyarakat yang merasa hak konstitusionalnya dicerai, dengan adanya ketentuan yang terdapat pada pasal 28 Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 yang menyatakan bahwa, "*Untuk dapat menggunakan hak memilih, Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 harus terdaftar sebagai Pemilih*", dan pasal 111 ayat (1) yang berbunyi, "*Pemilih yang berhak mengikuti pemungutan suara di TPS meliputi: a. Pemilih yang terdaftar pada Daftar Pemilih Tetap pada TPS yang bersangkutan; dan b. Pemilih yang terdaftar pada Daftar Pemilih Tambahan*".

Ketentuan dalam pasal-pasal tersebut secara jelas mengharuskan seorang warganegara dalam menggunakan hak pilihnya, terlebih dahulu didaftarkan dalam suatu daftar pemilih tertentu, sehingga hak konstitusional yang bersifat universal tersebut menjadi terbatas dengan pemberlakuan suatu prosedur yang bersifat administratif. Melihat pada kenyataan tersebut dengan mengesampingkan problematika yang muncul dalam penyelenggaraan pilpres, maka Mahkamah Konstitusi melalui putusannya memperbolehkan digunakannya identitas berupa KTP dan Paspor sebagai prasyarat seorang warga dalam menggunakan hak pilihnya.

Adapun dasar pertimbangan putusan paling utama dari Mahkamah Konstitusi tersebut ialah, bahwa DPT (daftar pemilih tetap) sebagai sebuah prosedur yang bersifat administratif, tidaklah seharusnya dapat menegasikan hak memilih warga sebagai hak konstitusional yang bersifat substansial. Dari dasar pertimbangan yang ada tersebut, dapat diketahui bahwa Mahkamah Konstitusi dalam memutus perkara, pada konteks putusan No. 102/PUU-VII/2009 cenderung untuk mengesampingkan prosedur administratif yang berlaku dan menekankan pada pentingnya penjaminan hak pilih warganegara pada proses pemilu secara merata.

Adanya putusan Mahkamah Konstitusi, sudah barang tentu menimbulkan suatu fenomena tersendiri dalam masyarakat, termasuk pula pada putusan No. 102/PUU-VII/2009 ini. Fenomena yang ada ditandai dengan munculnya berbagai pendapat dikalangan masyarakat, baik itu yang setuju terhadap putusan itu sebagai sebuah *problem solving*, maupun yang secara tegas menolak adanya putusan tersebut. Hal tersebut tentu saja harus disikapi secara bijak sebagai sebuah proses dinamisasi perkembangan hukum dalam masyarakat, tetapi hal lain yang kemudian muncul dalam konteks dikeluarkannya putusan MK ialah; problematika pelaksanaan putusan, ataupun juga masalah implementasi putusan MK dalam suatu sistem hukum yang berlaku di masyarakat. Permasalahan pelaksanaan putusan, merupakan sebuah problematika hukum dalam masyarakat yang senantiasa muncul pada proses demokrasi yang berlangsung. Dalam kondisi semacam itu, MK dituntut untuk mampu menjaga koridor hukum konstitusi berdasarkan pada fungsi MK sebagai pengawal konstitusi (*guardian of constitution*), dan kedudukan MK sebagai lembaga Negara dalam fungsi yudikatif yang dijalankan.

Pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) di Indonesia, secara yuridis didasari dengan adanya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

Tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang tersebut diatur secara *rigit* tentang pemilihan kepala daerah, yang juga meliputi secara keseluruhan dari proses pelaksanaan pemilukada itu sendiri. Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah inilah yang menjadi dasar dari dibentuknya peraturan pelaksana lain dalam pelaksanaan pemilukada di Indonesia. Beberapa produk legislasi yang ada dalam pelaksanaan pemilukada diwujudkan, dalam bentuk peraturan KPU, yang mengatur secara lebih khusus pelaksana pemilukada. Beberapa peraturan KPU tersebut antara lain;

- (1) Peraturan KPU No. 62 tahun 2009 tentang Pedoman Penyusunan Tahapan, Program, Dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.
- (2) Peraturan KPU No. 63 tahun 2009 tentang Pedoman Penyusunan Tata Kerja KPU Provinsi, KPU Kab/Kota, PPS Dan KPPS Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.
- (3) Peraturan KPU No. 65 tahun 2009 tentang Pedoman Pelaksanaan Sosialisasi Dan Penyampaian Informasi Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.
- (4) Peraturan KPU No. 66 tahun 2009 tentang Penetapan Norma, Standar, Prosedur, Dan Kebutuhan Pengadaan Serta Pendistribusian Perlengkapan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.
- (5) Peraturan KPU No. 67 tahun 2009 tentang Pedoman Tatacara Pemutakhiran Data Dan Daftar Pemilih Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.
- (6) Peraturan KPU No. 72 tahun 2009 tentang Pedoman Tata Cara Pelaksanaan Pemungutan Dan Penghitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Di Tempat Pemungutan Suara.

Serangkaian peraturan KPU tersebut merupakan sebuah bentuk peraturan teknis yang digunakan dalam pelaksanaan pemilukada. Dalam kaitannya dengan putusan Mahkamah Konstitusi No. No. 102/PUU-VII/2009, dalam serangkaian peraturan tersebut tidaklah menyebutkan diperbolehkannya penggunaan KTP dan Paspor sebagai syarat sah dalam melakukan pemilihan pada pemilukada, sehingga dapat dikatakan bahwa secara normatif putusan Mahkamah Konstitusi yang notabene dibuat dalam konteks pilpres tidak memiliki implikasi dalam pemilukada. Hal

ini menjadi wajar dikarenakan sifat lembaga KPU yang cenderung bersifat nasional, mandiri dan tetap, dengan pola pelaksanaan tugas secara hierarkhis kepada KPU pada setiap tingkatan (Provinsi dan Kabupaten/ Kota). Putusan Mahkamah Konstitusi yang membolehkan digunakannya KTP dan Paspor dalam pilpres, hanya dikuatkan dengan adanya Surat Edaran KPU, yakni Surat Edaran KPU No. 1232/KPU/VII/2009.

Adanya surat edaran yang bersifat teknis dan kasuistis tersebut memanglah tidak dapat dijadikan sebagai dasar normatif/ pedoman/ acuan bagi di terapkannya prinsip dasar dari putusan Mahkamah Konstitusi yakni penjaminan hak pilih warga. Putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat mengikat secara umum terhadap norma yang ada, sebenarnya dapat pula di implementasikan dalam konteks pemilukada yang dilaksanakan, yakni terkait dengan adanya pandangan KPUD bahwa upaya tersebut ditempuh sebagai sebuah sikap kebijaksanaan yang harus diambil terkait dengan pertimbangan bahwa permasalahan DPT telah terjadi secara masif.

Apabila melihat dari sifat norma dalam putusan Mahkamah Konstitusi, sebenarnya pihak KPUD secara normatif dapat menerapkan hal-hal yang diatur dalam putusan Mahakamah, tanpa harus memperhatikan konteks putusan ataupun peraturan pelaksana yang ada. Tetapi dalam pelaksanaannya memang hal tersebut menjadi sulit, selain dari tidak dituangkannya putusan tersebut dalam peraturan KPU, KPUD sendiri juga harus melaksanakan fungsi hierarkhis dalam segala kewenangan yang dilakukannya. Selain itu kebijakan dalam menerapkan putusan Mahkamah Konstitusi itu sendiri haruslah didasari pada suatu hal yang kuat, dalam hal ini yakni; adanya permasalahan DPT yang masif yang dapat menghambat hak pilih warga, dan juga prosedur administratif dalam penerbitan DPT yang secara keseluruhan tidak berjalan sebagaimana mestinya. Dalam hal terjadinya permasalahan tersebut, adanya putusan Mahkamah Konstitusi No. No. 102/PUU-VII/2009 dapat dijadikan sebuah pilihan cara/ upaya dalam menyelesaikan permasalahan yang muncul tersebut (*problem solving*).

Namun demikian meskipun dianggap sebagai bentuk terobosan hukum atau dikenal dengan sebutan progresifitas hakim Mahkamah Konstitusi banyak argumen yang muncul dari berbagai kalangan yang menyatakan bahwa putusan MK tersebut terdapat kelemahan, seperti putusan tersebut sulit diterapkan, isinya putusan tersebut melampaui kewenangan MK karena bersifat mengatur, dan mengapa putusan MK baru dibacakan dua hari sebelum pemilu presiden?

Mengapa putusan tersebut tidak dibacakan jauh-jauh hari sebelum pemilu presiden? Sebagian dari mereka ada yang mendalilkan seharusnya hal-hal yang bersifat mengatur menjadi kewenangan legislatif bukan MK, dan apabila tidak diatur dalam Undang-Undang maka harus diatur dalam Perpu, bukan putusan MK, karena MK hanya sebatas menyatakan pasal yang diuji adalah konstitusional atau inkonstitusional dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat (*final and binding*). Di lain pihak banyak warga yang masih belum mempunyai KTP sehingga mereka tidak bisa memilih dengan menggunakan KTP, dan mustahil jika mengurus KTP dalam waktu dua hari menjelang pemilu presiden. Perlu ditegaskan bahwa pernyataan tersebut di atas bukanlah suatu pernyataan yang tepat. terdapat beberapa argumentasi pendukung terhadap keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi antara lain:

Pertama, memang kewenangan MK sebatas menyatakan pasal sekian inkonstitusional dan menyatakan pasal sekian tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat atau menyatakan konstitusional atas pasal yang di *judicial review*. Akan tetapi melihat lebih jauh, sebenarnya hal itu merupakan kepedulian MK atas hak konstitusional warga yang harus diutamakan dan ditegakkan. MK telah menyadari bahwa masalah DPT merupakan masalah yang mengancam terhadap hak warga negara sebagaimana dijamin dalam Pasal 27 Ayat (1) dan 28D Ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga MK tetap menyatakan pasal yang diuji adalah konstitusional sepanjang diartikan mencakup warga negara yang tidak terdaftar dalam DPT dengan syarat dan cara yang ditentukan oleh MK, sekaligus putusan tersebut bisa langsung dijalankan oleh KPU tanpa adanya Undang-Undang ataupun Perpu mengingat waktu yang mendesak menjelang pemilu presiden. Putusan MK yang dibacakan pada dua hari menjelang pemilu sudahlah tepat karena mengingat perkara-perkara sebelumnya yang masuk di MK tentang perselisihan hasil pemilihan umum cukup banyak, sehingga MK baru memutuskan *judicial review* atas pasal yang diuji pada dua hari sebelum pemilu presiden, Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH) pun tidak dilakukan sebagaimana biasanya, yaitu dilakukan pada hari yang sama dengan agenda sidang pembacaan putusan terbuka untuk umum pada 6 Juli 2009. Hal ini menunjukkan bahwa MK mempunyai komitmen atau i'tikad baik untuk semakin memperkuat hak konstitusional warga.

Kedua, kalau mekanisme menggunakan Perpu memang baik, tetapi justru hal tersebut akan memperlambat dan menghambat waktu mengingat

waktu pemilu presiden tinggal dua hari lagi. Keadilan yang terlambat bukanlah keadilan³⁷. Lebih lanjut, tidak hanya keadilan saja, akan tetapi kemanfaatan juga akan hilang. Sehingga hal tersebut akan merugikan hak konstitusional warga, karena KPU harus masih menunggu Perpu diundangkan.

Ketiga, kalau masih terdapat warga yang masih belum memiliki KTP, kenapa ketika jauh-jauh hari sebelum pemilu presiden dilaksanakan tidak memanfaatkan perbaikan DPT? Karena waktu itu KPU melakukan perbaikan DPT yang ditujukan kepada seluruh warga Indonesia. Sehingga apabila masih terdapat warga yang tidak masuk DPT, bukanlah kesalahan MK. Hal itu menjadi tanggungjawab bersama antara KPU sebagai lembaga penyelenggara pemilu dan warga untuk mewujudkan demokrasi.

Keempat, lain lagi permasalahannya bagi warga yang belum mempunyai KTP. Sebenarnya warga pun bisa mengurus KTP, mengingat pentingnya KTP bagi warga, baik sebagai alat bukti kewarganegaraan maupun alat bukti lain ketika sewaktu-waktu diperlukan, dan hal ini sebenarnya bukanlah menjadi tanggungjawab MK akan tetapi menjadi tanggungjawab pemerintah daerah setempat. Jadi, tidak menjadi alasan seseorang untuk tidak dapat menggunakan hak konstitusionalnya karena tidak mempunyai KTP. Apabila warga tidak mengurus DPT dan lebih parah lagi tidak mempunyai KTP, memang sudah menunjukkan tidak mempunyai niat untuk menjadi warga Negara dan mengikuti Pemilihan Umum, sehingga ditegaskan kembali bahwa hal ini tidak ada hubungannya dengan putusan MK tersebut, justru seharusnya jauh-jauh hari KPU benar-benar mensosialisasikan pemilu ke seluruh lapisan masyarakat dan memberikan kesadaran demokrasi kepada warga.

Kelima, permasalahan Kartu Keluarga (KK) bukanlah sebagai alasan yang tepat, mengingat pembuatan KK yang mudah dan KK sendiri berfungsi sebagai bukti keluarga orang yang bersangkutan. KK diperlukan sebagai pelengkap KTP untuk menjadi bukti kecocokan dengan KTP untuk menghindari pemilih ganda. Akan tetapi realitasnya pada TPS tertentu, KK tidak dipermasalahkan sebagai bukti dalam Pemilihan Umum Presiden karena warga dapat memilih hanya dengan menggunakan KTP.

Keenam, apabila putusan MK ternyata tidak mengatur sepanjang diartikan mencakup warga negara yang tidak terdaftar dalam DPT dengan syarat dan cara yang ditentukan oleh MK, sehingga MK menyatakan

³⁷ Achmad Ali, *Menguak Realitas Hukum Rampai Kolom & Artikel Pilihan Dalam Bidang Hukum* (Jakarta: Kencana,2008) hlm. 211

pasal yang diuji adalah konstitusional, maka sisi kemudhorotannya lebih besar, yaitu MK telah merampas hak konstitusional warga yang dijamin oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga hak suara warga akan hilang dan tidak memenuhi asas keadilan, kepastian, dan kemanfaatan hukum.

Di dalam Pasal Pasal 5 ayat (1) UU No 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman disebutkan bahwa Hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Hal ini dimaksudkan agar putusan hakim sesuai dengan hukum dan rasa keadilan masyarakat. Jadi, MK telah mempunyai komitmen untuk mengoptimalkan peranannya dalam memutus perkara yang bersifat terobosan, berwawasan filosofis, dan sosiologis yang baik. Karena dalam konteks ini ada asas hukum yang harus diperhatikan, yaitu menegakkan kepastian hukum secara kaku akan justru melahirkan ketidakadilan³⁸. Maksudnya apabila MK hanya menyatakan pasal yang diuji adalah konstitusional tanpa pengaturan lebih lanjut oleh MK, sedangkan melihat waktu pelaksanaan pemilu sudah di ujung tanduk, maka putusannya akan menimbulkan ketidakadilan dan ketidakmanfaatan bagi warga yang mana hak-haknya dijamin oleh konstitusi. Tentunya hal ini akan senantiasa selaras dengan ketentuan sila ke 5 dari Pancasila yang berbunyi keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Bentuk perlindungan hukum yang demikian senantiasa akan merefleksikan penjabaran Pancasila dalam sendi-sendi penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Ketujuh, apabila pemilu presiden diundur mungkin sekilas akan dianggap bisa menyelesaikan masalah DPT oleh sebagian kalangan, akan tetapi pilihan ini akan berdampak psikologis politik, yaitu KPU berarti tidak mampu menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilu, yang akhirnya dapat memengaruhi kredibilitas hasil pemilu, dan dengan diundurinya jadwal pemilu presiden juga tidak menjadi jaminan bahwa masalah DPT dapat diselesaikan.

Capres Jusuf Kalla sebagai peserta pemilu presiden, mengemukakan alasan tepat terhadap putusan MK bahwa Indonesia adalah negara demokrasi dan negara hukum, yaitu:

MK telah mengembalikan hak pilih rakyat yang hilang dan tidak terdaftar dalam DPT. Itulah yang diperjuangkan untuk memulihkan hak-hak rakyat. Tidak benar

³⁸ Denny Indrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada Reformasi Hukum Ketatanegaraan* (Jakarta: Kompas, 2008) hlm. 163

*kalau kami takut kalah. Kami memperjuangkan hak rakyat yang kehilangan hak pilihnya. Kami tahu, hak pilih rakyat yang kami perjuangkan itu belum tentu juga nantinya akan memilih kami. Tidak apa-apa buat kami, yang penting jangan sampai hilang hak rakyat itu*³⁹.

Ini menunjukkan bahwa *Judicial review* atas Pasal 28 dan Pasal 111 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil presiden yang diajukan oleh Refly Harun dan Maheswara Prabandono memberikan manfaat yang besar kepada semua warga Indonesia, baik yang memilih ataupun yang dipilih sehingga demokrasi dapat terwujud dengan pemenuhan hak rakyat, karena warga yang tidak masuk dalam DPT pun bisa menggunakan haknya dalam pemilu presiden 8 Juli lalu.

IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NO. 102/PUU-VII/2009 DALAM PEMILUKADA DI KABUPATEN GRESIK

Pelaksanaan Pemilukada di Kabupaten Gresik

Pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah (baca: Pemilukada) di Kabupaten Gresik berlangsung secara serentak di seluruh wilayah kecamatan di Kabupaten Gresik (18 kecamatan) pada tanggal 26 Mei 2010. Pelaksanaan pemilukada Kab. Gresik diikuti oleh 6 (enam) pasang calon bupati dan wakil bupati, yakni pasangan Bambang Suhartono-Abdullah Qonik (Bani), Sambari Halim-M Qosim (SQ), M Nashihan-Syamsul Maarif (Monash-Syamsul), Husnul Khuluq- Musyaffa' Noer (Humas), Sastro Suwito-Samwil (S2BY) dan pasangan calon Mujitabah-Suwarno (JIWA). Pasangan calon yang ada merupakan pasangan calon bupati dan wakil bupati yang dicalonkan oleh parpol/ gabungan parpol, kecuali terhadap pasangan calon Mujitabah-Suwarno yang diusung sebagai calon independen.

Pelaksanaan pemilukada Kab. Gresik sendiri mengalami pemajuan jadwal dari jadwal semula yang hendak dilaksanakan pada 27 juni 2010, hal ini dikarenakan pertimbangan dari pengambil kebijakan (stakeholders), dengan mempertimbangkan kemungkinan adanya pelaksanaan pencoblosan dalam dua putaran dan kemungkinan terjadinya sengketa pemilukada yang diajukan kepada Mahkamah Konstitusi. Dalam tataran pelaksanaannya, pemilukada di Kab. Gresik masih diwarnai dengan adanya beberapa warga Gresik yang tidak menggunakan hak pilihnya

³⁹ Kompas, [http://koran.kompas.com/read/xml/2009/07/07/04001339/ktp.untuk.memilih](http://koran.kompas.com/read/xml/2009/07/07/04001339/ktp.untuk.memilih diakses pada tanggal 27 Juli 2009) diakses pada tanggal 27 Juli 2009.

dalam pelaksanaan pemilukada atau yang sering dikenal dengan istilah *golput*, hal tersebut sangatlah penting untuk diamati sebagai sebuah parameter keberhasilan proses pemilihan dalam sudut pandang partisipasi masyarakat, serta pula proses pendidikan politik yang secara nyata telah dilakukan kepada masyarakat.

Jumlah warga Gresik sendiri yang tidak menggunakan hak pilihnya (*golput*) dalam pelaksanaan pemilukada Kab. Gresik yaitu, sebanyak 257.604 orang atau sekitar 29,6 persen dari keseluruhan jumlah pemilih yang berjumlah 868.783 orang, jumlah tersebut merupakan penurunan dari jumlah warga yang *golput* pada pelaksanaan pileg (pemilihan anggota legislatif) sebelumnya yang mencapai 36 hingga 40 persen dari jumlah keseluruhan pemilih.⁴⁰ Penurunan jumlah warga yang tidak menggunakan hak pilihnya atau *golput*, merupakan hasil kerja positif dari semua elemen penunjang proses pemilukada, termasuk pula fungsi kerja lembaga penyelenggara pemilukada di Kab. Gresik yakni pihak KPUD Kab. Gresik sendiri, yang terus menerus menekankan pentingnya momentum pesta demokrasi di Kab. Gresik kepada seluruh warga Kab.Gresik.

Fenomena lain yang mewarnai proses pelaksanaan pemilukada di Kab. Gresik, ialah adanya permohonan perkara sengketa hasil pemilu kepada Mahkamah Konstitusi yang diajukan oleh salah satu pasangan calon (dalam hal ini pasangan SQ). Setelah sebelumnya diumumkan hasil perhitungan suara oleh KPUD, tentang hasil perolehan suara pemilukada Kab.Gresik, yang menempatkan pasangan Khuluq- Musyaffa' Noer (Humas) sebagai pemenang dengan perolehan suara 233.531 atau 39,49 persen dari keseluruhan suara pemilih, dan pasangan calon Sambari Halim-M Qosim (SQ) berada pada urutan kedua dengan perolehan suara 208.129 atau 35,19 persen dari keseluruhan pemilih.⁴¹

Adanya proses pengajuan perkara sengketa hasil pemilukada ke Mahkamah Konstitusi tersebut, didasari dari temuan tim pasangan SQ terkait adanya pelanggaran-pelanggaran pada proses pemilukada, ataupun juga kecurangan yang dilakukan oleh salah satu pasangan calon atau tim dari salah satu pasangan calon. Beberapa hasil temuan dari tim pasangan SQ, terkait pelanggaran pemilukada dan adanya kecurangan yang dilakukan oleh salah satu pasangan calon atau tim pasangan calon meliputi:⁴²

⁴⁰ *Golput Pilkada Gresik 29,6 persen*. <http://www.pemiluindonesia.com/pemilukada/golput-pilkada-gresik-296-persen.html>. diakses pada september 2010

⁴¹ Putusan Sidang Mahkamah Konstitusi No. 28/PHPU.D-VIII/2010

⁴² Lihat Pula Pokok Perkara Putusan Sidang Mahkamah Konstitusi No. 28/PHPU.D-VIII/2010

1. Proses pengadaan logistik pada pemilukada di antaranya kartu pemilih dan surat suara tidak didasarkan pada DPT Pilbup, tetapi berdasarkan DPT Pilpres 2009+10%+2,5% sehingga kartu suara yang dicetak melebihi DPT Pilbup yang sebenarnya 892.523 lembar, sedangkan yang dicetak KPU Kabupaten Gresik sejumlah 998.138 lembar, ada kelebihan 105.615 lembar.
2. Adanya kelebihan surat suara yang dicetak oleh pihak KPUD Kab.Gresik yang ada di hampir setiap wilayah kecamatan di Kab. Gresik.
3. Adanya pemilih yang mencoblos lebih dari satu kali.
4. Adanya pemilih ganda, ialah seorang pemilih yang memilih dan terdaftar dalam dua tempat yang berbeda.
5. Adanya beberapa pemilih yang belum cukup umur tetapi diberikan hak untuk melakukan pencoblosan.
6. Adanya kampanye yang dilakukan oleh salah satu pasangan calon (HUMAS), dilakukan di tempat-tempat ibadah dan tempat pendidikan merupakan suatu hal yang dikategorikan sebagai pelanggaran pemilu.
7. Adanya pemberian sejumlah uang kepada calon pemilih untuk memilih kepada salah satu pasangan calon (*money politics*)
8. Kampanye terselubung kepada pasangan calon HUMAS, yang disampaikan dalam forum sosialisasi pupuk bio oleh pegawai dinas pertanian Kab. Gresik kepada anggota gapoktan (gabungan kelompok tani).
9. Adanya keberpihakan yang dilakukan oleh pihak KPUD Kab. Gresik dan Panwaslu Kab. Gresik dalam pelaksanaan proses pemilukada Kab. Gresik.

Kesemua temuan tersebut yang kemudian menjadi dasar dari diajukannya permohonan tim pasangan SQ, yang salah satu klausulnya ialah meminta agar Mahkamah Konstitusi menolak/ menyatakan tidak dapat diterima penetapan hasil perhitungan suara pada pemilukada Kab. Gresik yang dilakukan KPUD Kab. Gresik, sebagaimana pula tertuang dalam keputusan KPUD Kab. Gresik No. 80/Kpts/KPUGresk-014.329707/2010. Hal tersebut tentu saja menimbulkan sebuah ketidakadilan dalam pencapaian proses demokrasi yang semestinya senantiasa mengedepankan rasa keadilan, selain itu dalam pendapat pemohon dinyatakan bahwa telah

terjadi sebuah pelanggaran dalam proses pemilukada yang berlangsung secara masif, terstruktur dan sistematis, sehingga Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang berwenang didalamnya diharapkan dapat memberikan sebuah putusan yang seadil-adinya.⁴³

Dalam putusan sela yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi dengan nomor perkara; 28/PHPU.D-VIII/2010, mahkamah menyatakan tiga hal yakni, **Pertama** menengguhkan berlakunya Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kab. Gresik Nomor 80/Kpts/KPU-Gresik-014.329707/2010, bertanggal 1 Juni 2010, tentang Penetapan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Gresik Tahun 2010.

Kedua, memerintahkan kepada Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Gresik untuk melakukan pemungutan suara ulang Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Gresik Tahun 2010 di 9 (Sembilan) kecamatan di Kab. Gresik. **Ketiga**, melaporkan kepada Mahkamah hasil pemungutan suara ulang tersebut selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari setelah putusan dibacakan. Mengacu pada putusan itu maka sebelum adanya putusan akhir mahkamah, KPUD Kab. Gresik diharuskan untuk menyelenggarakan pemilihan ulang di Sembilan kecamatan yang terdapat di wilayah Kab. Gresik. Dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, KPUD Kab. Gresik yang dalam hal ini sebagai penyelenggara pelaksanaan pemilukada di Kab. Gresik segera melaksanakan pemilihan ulang (pada tanggal 8 Agustus 2010), di sembilan kecamatan di Kab. Gresik, sebagai sebuah konsekuensi hukum dari adanya putusan Mahkamah Konstitusi itu sendiri.

Kesembilan kecamatan yang diharuskan melakukan pemilihan ulang meliputi; Kecamatan Bungah, Kecamatan Driyorejo, Kecamatan Menganti, Kecamatan Kedamean, Kecamatan Benjeng, Kecamatan Cerme, Kecamatan Duduksampeyan, Kecamatan Kebomas, dan Kecamatan Balong Panggang. Hal tersebut merupakan jumlah yang jauh lebih banyak dibandingkan dengan jumlah kecamatan yang dimohonkan oleh pemohon yakni sebanyak

⁴³ Dalam kesempatan wawancara yang dilakukan dengan Bpk. Choirul Anam (Tim pasangan SQ/ saksi pemohon), disebutkan pula bahwa; "Pelanggaran-pelanggaran yang terjadi dalam pelaksanaan pemilukada di Kab. Gresik kali ini secara keseluruhan telah melibatkan berbagai pihak, bukan hanya pihak pasangan calon, melainkan juga KPUD Kab. Gresik, Panwas Kab. Gresik dan juga unsur pemerintah di Kab. Gresik. Hal tersebut dapat diketahui dengan adanya berbagai upaya yang dilakukan untuk memenangkan salah satu pasangan calon, seperti misalnya; pengumuman DPT yang dipusatkan dibalai kecamatan dan bukan di TPS, pelipatan kertas suara yang dilakukan di PPK kecamatan dan bukan terpusat di KPUD, keterlibatan pegawai negeri sipil dalam kampanye terselubung, money politic, dan juga tidak diberitahukannya penerbitan DPT tambahan kecamatan kebomas kepada para pasangan calon atau secara sepihak."

6 (enam) kecamatan, yang meliputi; Kecamatan Kedamean, Kecamatan Benjeng, Kecamatan Menganti, Kecamatan Balong Panggang, Kecamatan Wringin Anom, dan Kecamatan Driyorejo. Hal tersebut merupakan bentuk lain dari pendapat mahkamah, berdasarkan pada temuan-temuan yang disampaikan dalam materi permohonan, terkait dengan adanya sejumlah kecenderungan yang mengarah kepada pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan pada pelaksanaan pemilukada yang terdapat di kecamatan-kecamatan tersebut.

Secara keseluruhan proses pelaksanaan pemilukada di Kab. Gresik, yang dimulai dari tahapan awal pemilihan, tahap pelaksanaan pemilihan, hingga pada dilaksanakan pemilihan ulang, cenderung berlangsung dalam suasana yang kondusif. Segala problematika yang muncul dalam proses pemilukada sendiri dapat tertangani dengan baik dan senantiasa berjalan pada koridor hukum sebagaimana mestinya, seperti misalnya, permasalahan aturan kampanye yang dapat diselesaikan melalui jalur musyawarah dengan pihak terkait dan panwaslukada, ditemukannya pemilih ganda yang segera dapat ditangani pihak kepolisian, sampai kepada permasalahan sengketa hasil pemilukada melalui jalur Mahkamah Konstitusi dengan dilaksanakannya pemilihan ulang. Kesemua capaian itu memanglah tidak lepas dari peran semua pihak yang ada dalam proses pelaksanaan pemilukada di Kab. Gresik, yang mampu menjaga setiap tindakan untuk meminimalisir setiap konflik yang muncul sehingga tidak kemudian menjadi konflik yang meluas di masyarakat.

Dengan itu maka, proses pemilihan yang ditujukan untuk menentukan masa depan rakyat, dan penghargaan terhadap makna demokrasi itu sendiri menjadi lebih berarti dengan senantiasa mengacu kepada koridor-koridor hukum yang berlaku dalam masyarakat.

Problematika Daftar Pemilih Tetap (DPT) Pada Pemilukada Kabupaten Gresik.

Dalam pelaksanaan pemilukada di Kab. Gresik ataupun juga pada pelaksanaan pemilukada di daerah-daerah lain, tahapan penentuan Daftar Pemilih Tetap (DPT) merupakan bagian yang sangat penting dan tidak dapat terlepas dalam proses pelaksanaan pemilukada. DPT ini nantinya yang akan digunakan sebagai acuan oleh penyelenggara pemilihan (KPUD) untuk mengetahui warga yang akan menggunakan hak pilihnya, serta berfungsi untuk menjamin keikutsertaan warga sebagai sarana perwujudan hak pilih dalam proses pemilihan yang dilaksanakan.

Mengingat sangat pentingnya fungsi dari daftar pemilih tersebut,

maka KPUD sebagai pihak penyelenggara pelaksanaan pemilukada haruslah benar-benar mampu secara optimal untuk menyajikan data pemilih sebelum dimuat dalam suatu DPT pada pelaksanaan pemilukada. Oleh karena keberadaan dari DPT tersebut yang saat ini masih sangat penting untuk menjamin perwujudan hak pilih warga, maka acuan data yang digunakan oleh KPUD haruslah merupakan sumber data yang valid serta data terkini (mutakhir), data yang digunakan sebagai DPT haruslah mewakili seluruh partisipasi warga dan menjamin hak pilih warga secara keseluruhan.

Dalam pelaksanaan tahapan penentuan DPT, tahapan yang penting dalam proses ini ialah terkait dengan tabulasi data berdasarkan sumbernya, dan juga pemutakhiran data yang dilakukan oleh KPUD. Berkaitan dengan hal itu KPUD Kab. Gresik telah melakukan serangkaian tahapan kegiatan sebelum diterbitkannya DPT untuk pemilukada, yaitu dimulai dari pengajuan dan penerimaan daftar potensi pemilih dari pemerintah kabupaten, pemutakhiran DP4 ke DPS oleh KPU, tahapan penelitian DPS, penyusunan dan pengumuman DPSHP, sampai pada pemutakhiran oleh pihak PPS dan penetapan DPT oleh KPUD.⁴⁴

Semua tahapan diatas merupakan sebuah proses yang saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lain, sehingga apabila dalam pelaksanaannya tidak dilakukan dalam secara cermat dan sistematis, maka data pemilih yang diajukan bukan tidak mungkin menimbulkan suatu permasalahan sendiri dalam masyarakat.

Dalam pelaksanaan Pemilukada di Kab. Gresik problematika DPT yang ada memanglah tidak secara masif (bersifat komunal) terjadi, tetapi kemudian hal tersebut tidaklah dapat dikatakan bahwa tidak terdapat permasalahan tentang DPT tersebut, hal ini dapat dilihat dengan masih adanya pemilih yang didaftar secara ganda, yaitu apabila NIK, nama dan alamat sama dalam daftar yang berbeda atau yang disebut pula dengan 'pemilih ganda' sebelum pelaksanaan pemilihan.⁴⁵

Adanya problematika pemilih ganda tersebut ternyata memanglah tidak secara keseluruhan dapat diselesaikan oleh pihak KPUD Gresik, setelah ditemukannya bukti yang diajukan ke persidangan Mahkamah

⁴⁴ *Tahapan, Program, Dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Kab. Gresik 2010*. http://www.kpugresik.info/files/Lamp_Kep_Tahapan_Program_Jadwal.pdf. Diakses september 2010.

⁴⁵ "Tercatat masih sekitar 1.340 warga yang diduga oleh KPUD tercatat sebagai pemilih ganda sebelum dilaksanakannya pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah". *KPU Kabupaten Gresik Terima Laporan 15.265 DPT Fiktif*. <http://www.antarajatim.com/lihat/berita/12849/lihat/kategori/2/Kesra>. Diakses september 2010

Konstitusi tentang adanya pemilih ganda, yang kemudian di limpahkan penanganannya kepada pihak kepolisian sebagai bentuk tindak pidana pelanggaran pemilu. Selain itu memang masih pula terdapat masalah teknis terkait dengan proses sosialisasi dan juga distribusi daftar pemilih tersebut, seperti misalnya pengumuman DPT yang dipusatkan di balai-balai kecamatan dan bukan diletakkan di setiap TPS-TPS, yang mana hal tersebut dapat menghambat alur informasi warga yang hendak melakukan pemilihan.

Selain itu adanya logistik pemilukada yaitu kertas suara di beberapa kecamatan, yang dicetak melebihi jumlah DPT yang telah ditentukan, hal ini menyebabkan munculnya anggapan bahwa kecenderungan terjadinya kecurangan dengan adanya hal tersebut sangatlah besar.⁴⁶ Pendapat lain yang muncul ialah, terdapat beberapa kertas suara yang tidak didistribusikan pada semua wilayah di Kab. Gresik.⁴⁷

Kecenderungan sumber data yang digunakan dalam penentuan DPT ialah dengan menggunakan DP4 (Data Penduduk Potensial Pemilih Pemilu) ditambah dengan asumsi prosentase penambahan pemilih, dalam hal ini KPUD menggunakan data dalam pilpres 2009+10%+2,5%, yang artinya asumsi jumlah pemilih menjadi lebih besar, berbeda dengan jumlah data pemilih pada pilbup sebelumnya. Selain itu adanya SK KPUD Kab. Gresik yang medata hanya kepada pemilih yang memiliki KTP, sedangkan terhadap pemilih yang tidak memiliki KTP tidak masuk dalam proses pendataan, hal ini menyebabkan pendapat bahwa terjadi sebuah penghambatan terhadap hak warga yang akan menggunakan hak pilihnya, yang mana semestinya warga yang tidak memiliki KTP dapat terdata dengan menunjukkan surat keterangan dari kepala desa/ lurah tempat domisili. Permasalahan lain yang juga mendapatkan perhatian lebih dari masyarakat terkait pelaksanaan pemilukada di Kab. Gresik, yakni tentang adanya DPT tambahan di kecamatan Kebomas yang memuat daftar sebanyak 43 pemilih, yang diterbitkan oleh KPUD 7 (tujuh) jam sebelum dilaksanakannya pemilihan.⁴⁸

Perihal diatas menimbulkan sebuah kecurigaan adanya keberpihakan dari KPUD Kab. Gresik, terhadap salah satu pasangan calon tertentu mengingat pula bahwa penerbitan DPT tambahan tersebut tidak sesuai

⁴⁶ Lihat pokok permohonan perkara Putusan MK, *Opcit*

⁴⁷ Hasil wawancara dengan Bpk. Choirul Anam (Tim pasangan SQ/ saksi pemohon), *Adanya temuan dari tim pasangan SQ, yang mendapati ratusan kertas suara untuk pemilukada Kab. Gresik yang terdampar di wilayah madura*

⁴⁸ Pokok permohonan perkara Putusan MK, *Opcit*

dengan ketentuan peraturan-perundangan, yang mana suatu DPT yang telah ditetapkan 7 (tujuh) hari sebelum hari pemungutan tidak dapat dilakukan perubahan kecuali jika ada yang meninggal (pasal 33 (1) peraturan KPU No. 67 Tahun 2009). Selain itu juga perubahan terhadap DPT yang dilakukan, dengan memasukkan 43 orang pemilih tambahan dilakukan secara sepihak oleh KPUD, tanpa diberitahukan terlebih dahulu kepada masing-masing calon pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Hal ini yang kemudian menimbulkan pendapat dari pemohon perkara sengketa hasil pemilukada Kab. Gresik secara khusus, bahwa kesalahan prosedur administratif semacam ini tidak hanya terjadi di satu kecamatan saja, melainkan juga di kecamatan-kecamatan lainnya di wilayah Kab. Gresik. Mengingat momen pemilukada yang syarat kepentingan politik tersebut, kesalahan sekecil apapun dalam prosedur administrasi utamanya dalam pendataan DPT pemilukada, dapat menimbulkan sebuah pendapat akan terjadinya sebuah kecurangan. Sehingga KPUD sebagai penyelenggara pemilukada sudah semestinya menghindari segala kesalahan administrasi yang mungkin timbul dalam proses penentuan DPT, dengan juga melakukan upaya yang sebisa mungkin meminimalisir konflik yang mungkin timbul, terkait adanya problematika DPT itu sendiri.

Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-VII/2009 Dalam Pemilukada Kab. Gresik

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-VIII/2009 memang tidaklah memiliki sebuah implikasi yuridis, sebagai sebuah bentuk konsekuensi hukum yang semestinya diterapkan dalam konteksnya yang lebih kecil yakni Pemilukada secara umum, atau secara khusus pelaksanaan Pemilukada di Kab. Gresik. Hal ini dapat diketahui bahwa dalam setiap tahapan pemilukada yang dilaksanakan, peraturan perundang-undangan yang digunakan oleh KPUD ialah peraturan yang mengandung norma sebagaimana sebelum adanya Putusan MK tersebut, bahkan peraturan baru yang dibuat juga tidak mencerminkan norma sebagaimana terkandung dalam pemaknaan norma pasca putusan mahkamah.

Dalam setiap peraturan yang dibuat oleh KPU, yang juga digunakan sebagai dasar peraturan oleh KPUD dalam pelaksanaan pemilukada, tidak juga diatur tentang penjaminan hak pilih warga selain harus tercatat dalam suatu daftar pemilih. Padahal dalam Putusan MK sendiri telah jelas, bahwa norma yang menyebutkan bahwa seorang pemilih harus didaftar dalam suatu daftar pemilih, adalah sah dan konsitusional sepanjang diberlakukan

pula penggunaan KTP dan Paspor sebagai prasyarat dalam pemilihan, untuk semata menjamin hak pilih warganegara (*right to vote*).

Konteks yang digunakan dalam Putusan MK tersebut memanglah konteks Pilpres yang notabene bersifat lebih umum dan cakupan terhadap masyarakatnya pun relatif lebih luas, dan hal ini berbeda dengan konteks pemilukada yang lebih kecil dengan kultur dan kebiasaan masyarakat yang berbeda-beda, tetapi hal itu juga tidak menjamin bahwa masalah terkait dengan penentuan DPT tidak terjadi, hal ini yang semestinya menjadi bahan pertimbangan sendiri dalam upaya untuk menjamin hak pilih warga dan solusi bagi penyelesaian masalah DPT di kemudian hari.

Mengingat pula bahwa kecenderungan sistem hukum yang berlaku di Indonesia ialah memerlukan adanya legitimasi formal dalam wujudnya sebagai sebuah peraturan perundang-undangan, untuk kemudian menjamin dapat diterapkannya suatu norma dalam masyarakat. Sehingga terhadap hal ini diperlukan adanya suatu peraturan perundang-undangan yang memuat tentang norma penggunaan KTP dan Paspor dalam pemilukada, ataupun juga pilihan upaya lain dalam menjamin hak pilih warga dalam pelaksanaan pemilukada.

Secara empiris Putusan MK tentang penggunaan KTP dan Paspor dalam pelaksanaan pemilukada masih sangat riskan untuk dapat diterapkan, oleh karena adanya pendapat bahwa dengan diperbolehkan penggunaan KTP dan Paspor dalam pelaksanaan pemilukada justru akan menimbulkan kecenderungan terjadinya kecurangan menjadi lebih besar. Mengingat pula bahwa dalam penentuan DPT proses yang dilalui juga tidaklah pendek, tetapi melalui proses yang panjang dengan setiap tahapan yang berjalan secara sistematis dan saling berkaitan antara satu dengan yang lainnya. Selain itu kecenderungan sulitnya digunakannya KTP dalam proses pemilihan, dikarenakan masih lemahnya prosedur administrasi dalam penerbitan KTP tersebut, dimana terkadang orang dapat dengan mudah untuk mempunyai dua kartu identitas, bahkan lebih tanpa adanya prosedur pengawasan yang jelas.

Penggunaan KTP dalam pelaksanaan pemilukada di Kab. Gresik yang telah dilaksanakan, untuk saat ini hanya dapat diberlakukan dalam hal terdapat suatu masalah teknis, seperti misalnya terdapat warga yang tidak mendapatkan surat undangan dari KPU/PPS, ataupun juga terhadap warga yang tidak mendapatkan kartu pemilih apabila sebelumnya telah terdaftar dalam DPT, maka hal tersebut dapat diberlakukan dengan menggunakan KTP sebagai bukti warganegara dan bukti domisili, untuk kemudian dapat

digunakan dalam mendapatkan haknya pada proses pemilihan.

Sehingga jelas bahwa dalam konteks pemilukada untuk saat ini, proses dalam penentuan DPT harus benar-benar dilaksanakan semaksimal mungkin oleh KPUD dengan tetap melaksanakan fungsi koordinasi dan pengawasan, dengan pihak-pihak terkait didalamnya yakni, pemerintah daerah, panwaslukada, dan juga pasangan-pasangan calon yang ada. Hal ini semata-mata ditujukan agar proses tersebut berjalan secara baik untuk sepenuhnya menjamin hak pilih warga itu sendiri. Upaya solutif dalam penyelesaian masalah DPT dengan diberlakukannya KTP sebagai prasyarat warga dalam pemilihan, sebagaimana diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi, akan dapat diberlakukan apabila segala bentuk prosedur administrasi yang dilakukan dalam pelaksanaan pemilihan tidak berjalan sebagaimana mestinya, yang menyebabkan menjadi tidak terjamin hak pilih warga sebagai hak dasar yang dijamin UUD 1945.

Dalam hal adanya problematika tentang DPT dalam pelaksanaan pemilukada Kab. Gresik, utamanya terhadap masalah diterbitkannya DPT tambahan sebanyak 43 pemilih di kecamatan kebomas, putusan Mahkamah Konstitusi No.102/PUU-VIII/2009 tetap dijadikan dasar argumentasi oleh KPUD Kab.Gresik berkaitan dengan kebijaksanaan yang dilakukan. Kebijakan KPUD Kab. Gresik senyatanya memang dilakukan dengan mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang ada, tetapi hal tersebut dilakukan untuk menjamin hak pilih warga yang menjadi terambil dengan adanya kesalahan teknis dalam kerja KPUD sendiri.⁴⁹

Yang mana hak pilih warga dalam proses pemilihan, tidak dapat dihilangkan dengan adanya kesalahan dalam prosedur administrasi yang dilakukan apalagi hanya terhadap suatu kesalahan teknis, sebagaimana pula dalam prinsip putusan mahkamah tersebut bahwa prosedur administrasi tidak dapat menghilangkan hak pilih warga. Dalam problematika DPT yang terdapat pada pemilukada Kab. Gresik warga yang sebelumnya telah terdaftar, tidak semestinya menjadi kehilangan hak pilihnya dalam proses pemilihan, dikarenakan adanya kesalahan pada *input data* yang dilakukan oleh KPUD, dan bahwa dalam putusan Mahkamah Konstitusi

⁴⁹ Dalam kesempatan wawancara dengan Bpk Masdukan (Kasubag Hukum KPUD Kab. Gresik), yang menyatakan bahwa; *"Permasalahan yang terjadi di kecamatan kebomas sebenarnya murni permasalahan teknis, dimana ke-43 orang tersebut sebenarnya telah terdaftar dalam DPT dikarenakan oleh adanya masalah teknis, dimana input data yang ada tidak masuk dalam proses pendataan selanjutnya. Sehingga KPUD sendiri berani untuk mengeluarkan daftar tambahan yang saat itu baru diketahui pada malam hari terdapat masalah tersebut, dan kami dari jajaran KPUD segera mengeluarkan daftar tersebut setelah pula memperoleh pertimbangan baik dari pihak panwaslu, maupun juga dari KPUD Provinsi"*.

saja seorang warga yang tidak masuk dalam proses pendataan DPT dapat mendapatkan haknya dalam pemilihan, apalagi terhadap warga yang sebelumnya telah terdaftar dalam DPT sebagai pemilih. Dasar argumentasi itulah yang kemudian digunakan oleh KPUD dalam bentuk kebijaksanaannya untuk memasukkan ke-43 pemilih yang namanya tidak muncul dalam DPT, dalam sebuah daftar tambahan yang digunakan untuk mendapatkan hak pilihnya kembali. Walaupun kemudian secara normatif KPUD harus dihadapkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan, dan juga waktu pelaksanaan pemilukada sendiri, tetapi dengan adanya hal tersebut terdapat semacam upaya untuk tetap mendahulukan hak pilih warga.

IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NO. 102/PUU-VII/2009 DALAM PEMILUKADA DI KABUPATEN MALANG

Pelaksanaan Pemilukada Kab. Malang

Pemilukada di Kabupaten Malang dilaksanakan pada tanggal 5 Agustus 2010, dengan diikuti oleh tiga pasang pasangan calon bupati dan wakil bupati, yakni pasangan; Rendra Kresna-Achmad Subhan yang diusung Partai Golkar dan Partai Demokrat, Mochamad Geng Wahyudi-Abdul Rahman yang diusung PDIP dan PKB, dan juga pasangan Agus Wahyu Arifin-Abdul Mujib Sadzily yang diusung koalisi Partai Hanura, Gerindra dan PKNU. Jumlah pemilih dalam pelaksanaan pemilukada di Kabupaten Malang sejumlah 1.881.846 pemilih dengan jumlah pemilih laki-laki sebanyak 923.747 pemilih, dan pemilih perempuan yang berjumlah 949.099 pemilih.⁵⁰ Dalam pelaksanaan pemilukada juga terdapat beberapa warga yang tidak menggunakan hak pilihnya (*golput*), yakni sebanyak 40 persen dari keseluruhan jumlah pemilih.⁵¹ Pelaksanaan pemilukada sendiri secara keseluruhan berjalan secara baik, tanpa adanya sebuah problematika tertentu yang dapat menjadi penghambat bagi pelaksanaan proses pemilihan. Problematika teknis yang ada memang masih seputar pelanggaran-pelanggaran kampanye, seperti aturan pemasangan atribut calon dan juga penempatan model kampanye, tetapi hal tersebut dapat terselesaikan dengan kesadaran dari berbagai pihak yang berkaitan dengan proses tersebut, melalui jalur musyawarah dengan Panwaslu

⁵⁰ "Jumlah Pemilih pada Pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang Bertambah 16 ribu pemilih". <http://www.pilkadamalang.com/pemilih-tambah-16-ribu.html>. Diakses Diakses September 2010

⁵¹ http://www.beritajatim.com/Golput_Pilkada_Kabupaten_Malang_Capai_40_Persen.htm. Diakses September 2010

sebagai fasilitator.

Pelaksanaan pemilukada di Kab. Malang yang akhirnya dimenangkan oleh pasangan calon Rendra Kresna-Achmad Subhan dengan perolehan suara sebanyak 672.511 pemilih dan pasangan Mochamad Geng Wahyudi-Abdul Rahman memperoleh suara sebanyak 320.571 pemilih, serta perolehan pasangan Agus Wahyu Arifin-Abdul Mujib Sadzily, yakni sebanyak 90.877 pemilih. Dalam pelaksanaan pemilukada tersebut juga diwarnai dengan adanya permohonan pengajuan perkara sengketa hasil pemilukada, yang diajukan oleh pasangan calon Mochamad Geng Wahyudi-Abdul Rahman dan pasangan Agus Wahyu Arifin-Abdul Mujib Sadzily. Yang mana dalam permohonan perkara tersebut, diajukan beberapa dasar pengajuan (pokok perkara) yang menyatakan menolak/ setidaknya menyatakan tidak dapat diterimanya penetapan hasil penghitungan oleh KPUD Kab. Malang, dengan dasar pertimbangan ditemukannya sejumlah pelanggaran pemilukada yang meliputi,⁵²

1. Adanya praktek suap ataupun juga *money politic* disertai intimidasi yang dilakukan oleh salah satu pasangan calon dalam pelaksanaan pemilukada Kab. Malang.
2. Keterlibatan dari aparat pemerintahan yaitu kepala dinas dan camat dalam membantu proses kampanye salah satu pasangan calon.
3. Keberpihakan dari pihak KPUD Kab. Malang dan Panwalu terhadap salah satu pasangan calon, hal ini dibuktikan dengan dibiarkannya pelanggaran yang dilakukan oleh salah satu pasangan calon.
4. Digunakannya fasilitas pemerintahan seperti misalnya, mobil dinas pemerintahan, dalam proses kampanye yang dilakukan oleh salah satu pasangan calon.

Hal-hal tersebut diatas kemudian yang digunakan sebagai dasar bagi pemohon untuk menyatakan menolak/ setidaknya tidak dapat diterima penetapan KPUD Kab. Malang tentang hasil perhitungan pemilukada Kab. Malang, dan segera dilaksanakan pelaksanaan pemilihan ulang di seluruh wilayah Kab. Malang.

Dalam putusan terhadap sengketa hasil pemilukada tersebut, Mahkamah Konstitusi menolak secara keseluruhan permohonan yang diajukan oleh pemohon, yang mana dalam putusan Mahkamah memberikan pertimbangan yang secara umum dinyatakan bahwa secara keseluruhan pemohon tidak dapat membuktikan dalil yang dimohonkan, yang

⁵² Putusan Mahkamah Konstitusi No. 147-150/ PHPU.D-VIII/2010

mengarah kepada adanya suatu pelanggaran dalam proses pemilukada secara sistematis, tersruktur dan masih. Sehingga dalam putusan tersebut Mahkamah Konstitusi menolak permohonan yang diajukan oleh para pemohon (pemohon I dan II), untuk keseluruhan pokok permohonan yang diajukan.⁵³ Dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, maka penetapan KPUD Kab. Malang tentang hasil perhitungan pada pemilukada Kabupaten Malang tetap dapat diterima dan terhadap hal tersebut agar segera dilakukan proses selanjutnya terhadap pasangan bupati dan wakil bupati yang telah terpilih.

Problematika DPT dalam Pelaksanaan Pemilukada Kab. Malang

Pada Pelaksanaan pemilukada di Kab. Malang, permasalahan tentang DPT juga masih terdapat didalamnya, walaupun tidak secara keseluruhan terjadi, atau terjadi dalam suatu skala permasalahan yang begitu besar sehingga dapat menyebabkan terhambatnya proses pemilihan. Problematika tentang DPT dalam pelaksanaan pemilukada Kab. Malang, meliputi adanya permasalahan terhadap jumlah data pemilih pada DPT yang dikeluarkan oleh KPUD, yang mana dalam prosesnya jumlah keseluruhan pemilih yang masuk pada DPS mengalami penyusutan jika dibandingkan dengan jumlah penduduk yang ada maupun juga jumlah pemilih pada pemilihan sebelumnya (pilpres dan pileg 2009), yakni 1.866.024 pemilihan yang terdaftar sedangkan dalam pileg dan pilpres, jumlah pemilih yang ada dapat mencapai angka 1,904 juta pemilih.⁵⁴

Berdasarkan pada pendapat KPUD sendiri terjadinya penurunan tersebut dikarenakan, bahwa dalam proses pemuthiran data pemilih dasar yang dipakai adalah KTP bukan domisili sebagaimana terdapat dalam pilpres dan pileg.

Permasalahan lain ialah masih terdapat pula warga yang terdaftar secara ganda (nama dan alamat sama), hal ini disebabkan oleh sumber data kependudukan yang diterima oleh pihak KPUD masih memuat data pemilih yang didata secara ganda, sehingga menjadi persoalan tersendiri dalam proses pendaftaran baik dalam DPS maupun DPT sendiri.

Perihal diatas dikuatkan oleh pendapat dari KPUD Kab. Malang yang menyatakan bahwa persoalan pemilih ganda tersebut merupakan permasalahan utama pada proses penyajian data DPS, sehingga pihak

⁵³ Putusan Mahkamah Konstitusi, *Ibid*.

⁵⁴ "DPS Pada Pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang dinilai Tidak Logis". <http://www.pemiluindonesia.com/pemilukada/dps-pilkada-kabupaten-malang-dinilai-tidak-logis.html>. Diakses

KPUD harus mendata ulang warga secara langsung melalui cara *door to door* (langsung mendatangi rumah warga). Tetapi hal tersebut tidaklah cukup dikarenakan pasca diterbitkannya DPS dan diberikannya kesempatan kepada warga yang namanya tidak tercantum, untuk segera melaporkan sebelum dimuat dalam daftar DPT, ternyata masih banyak warga yang belum juga terdaftar dalam DPT, yakni sekitar 400 orang warga yang namanya tidak tercantum dalam DPT.

Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-VII/2009 Dalam Pelaksanaan Pemilukada Kab. Malang

Apabila dilihat dari sudut pandang norma yang diterapkan dalam pelaksanaan pemilukada di Kab. Malang, serangkaian peraturan yang digunakan ialah merujuk pada peraturan pelaksana KPU yang telah ada. Hal ini memang tidak lepas dari sifat kelembagaan KPU sendiri yakni, nasional, tetap, mandiri, dengan pola hubungan secara hierarkis terhadap kelembagaan KPU di setiap tingkat (pusat, provinsi, kabupaten/ kota). Sehingga norma pada peraturan yang digunakan adalah merujuk kepada norma peraturan yang telah dibuat sebelumnya oleh KPU pada tingkat pusat.

Dengan adanya pola koordinasi semacam itu, maka pada setiap kebijaksanaan, baik pada tingkat pusat maupun daerah yang diambil haruslah senantiasa merujuk pada peraturan yang secara umum mengatur. Sebagaimana diketahui bahwa dalam hal adanya putusan MK yang mengatur tentang dapat diberlakukannya KTP dalam pelaksanaan pemilihan pada pilpres, ternyata tidak juga diwujudkan oleh KPU dalam bentuk perubahan norma pada segi peraturannya, sehingga pula norma yang dipakai pada tingkat daerah masih menggunakan norma sebelum adanya putusan MK, termasuk yang diterapkan pada pemilukada Kab. Malang.

Sebagaimana dijelaskan oleh pihak KPUD Kab. Malang, dalam hal ini Bpk. Iriyanto selaku sekretaris KPUD Kab. Malang, bahwa sebenarnya dapat pula norma sebagaimana ditentukan oleh MK dalam putusannya, dibentuk dalam suatu peraturan perundangan-undangan tetapi hal tersebut masihlah belum dapat dilakukan, masih perlu banyak pertimbangan dan wacana berkaitan dengan hal tersebut, mengingat pula bahwa kondisi disetiap daerah terkait pelaksanaan pemilukada tersebut, sangat berbeda antara satu dengan yang lain.⁵⁵

⁵⁵ Data hasil wawancara

Selain itu konsekuensi hukum yang diambil oleh KPU pusat, pada saat adanya putusan MK tersebut, hanyalah diwujudkan dalam suatu penerbitan surat edaran KPU yang berlaku terhadap pelaksanaan pilpres, adapun hal yang secara umum diterapkan ialah norma pada peraturan KPU, yang mana berdasarkan sifatnya surat edaran tersebut hanya berlaku secara kausuistik berbeda dengan peraturan KPU yang lebih bersifat umum. Kekuatan mengikat dari surat edaran KPU, memanglah hanya bersifat temporal dan hanya meliputi lingkup kasus tertentu, dan hal ini tentu berbeda dengan putusan MK yang berlaku secara mengikat terhadap semua objek yang tunduk terhadap konstitusi itu sendiri. Sehingga secara implikatif putusan MK tersebut, menjadi tidak memiliki daya implikasi secara secara normatif, dalam pelaksanaan pemilukada termasuk pemilukada yang dilaksanakan di Kab. Malang.

Dalam pelaksanaan pemilukada Kab. Malang terdapat problematika DPT, dengan masih terdapat beberapa warga yang tidak masuk kedalam daftar pemilih (DPT) yakni sekitar 400 orang, setelah melalui tahapan penentuan DPT yang dilakukan oleh KPUD. Masalah ini muncul dengan banyaknya data pemilih ganda yang diperoleh dari data kependudukan, sehingga pada saat akan diadakannya pelaksanaan pemilihan terdapat warga yang masih tidak masuk/ terdata dalam DPT.

Berkaitan dengan hal tersebut maka KPUD Kab. Malang, berinisiatif untuk mengadakan rapat pleno terbuka dengan semua pihak yang terkait pelaksanaan pemilukada meliputi, semua pasangan calon dan tim pemenangannya dan juga tim sukses pasangan calon. Pleno tersebut menghasilkan sebuah kesepakatan antar pihak bahwa, terhadap 400 warga yang tidak tercatat dalam DPT tersebut dapat melakukan pemilihan/ coblosan, dengan menggunakan KTP dan KK setelah sebelumnya dilakukan pendataan kepada PPS tempat domisili. Sehingga dalam pelaksanaan pemilukada Kab. Malang norma sebagaimana ditentukan dalam putusan MK, telah digunakan atau memiliki implikasi secara empirik (penerapan) untuk menyelesaikan adanya problematika DPT yang dihadapi. Hal tersebut diwujudkan KPUD melalui hasil kesepakatan yang ditanda tangani oleh semua pihak yang berkepentingan dalam pemilukada, sehingga upaya penyelesaian masalah DPT dapat dilakukan tanpa harus menimbulkan suatu konflik didalamnya.

Dengan diperbolehkannya sekitar 400 warga untuk mengikuti pemilihan pada pemilukada Kab. Malang, maka dapat diketahui bahwa upaya penyelesaian masalah DPT sebagaimana telah ditentukan

sebelumnya oleh MK dapat diterapkan/ memiliki implikasi secara empiris, dengan dasar argumentasi bahwa masalah DPT yang disebabkan oleh masih bermasalahnya data kependudukan dengan terdapatnya warga yang terdata secara ganda, kemudian kurangnya kesadaran dari warga untuk melaporkan setelah adanya pengumuman DPS, yang memberikan jangka waktu cukup lama untuk proses pelaporan, sebenarnya tidak dapat diterima begitu saja sebagai kesalahan administratif yang dapat menghilangkan hak pilih warga. Dengan ditemukannya 400 warga yang tidak masuk dalam DPT, maka KPUD Kab. Malang berinisiatif untuk mengadakan pleno terbuka kepada semua pihak yang berkepentingan dalam proses pemilukada, yang mana kebijakan itu sendiri diambil untuk menemukan upaya solusi adanya masalah DPT, dan hasil kesepakatan yang ditanda tangani oleh kesemua pihak, merupakan upaya untuk meminimalisir konflik yang mungkin muncul di kemudian hari.

Adanya pleno terbuka tersebut, merupakan sebuah bentuk kebijaksanaan yang diambil oleh KPUD Kab. Malang, melihat temuan di masyarakat masih terdapatnya sekitar 400 warga yang tidak masuk dalam DPT, dan hal ini dilakukan oleh KPUD untuk bersama-sama dengan pihak yang berkepentingan menemukan upaya solusi dari hasil temuan KPUD, yang mana pilihan solusi dengan diperbolehkannya penggunaan KTP dan KK dalam pemilihan merupakan sebuah bentuk kesepakatan yang dicapai oleh semua pihak terkait dalam pelaksanaan pemilukada Kab. Malang. Kesepakatan inilah yang kemudian digunakan sebagai dasar dalam diberlakukannya penggunaan KTP dan KK (kartu keluarga) dalam pencoblosan. Dengan menggunakan argumentasi penjaminan hak pilih warga, maka dapat diketahui bahwa secara tidak langsung prinsip penentuan norma sebagaimana ada dalam putusan MK, juga mendasari pandangan dari pihak-pihak yang ada dalam pemilukada Kab. Malang dalam membentuk kesepakatan tersebut.

Dengan demikian pelaksanaan pemilukada di Kabupaten Gresik maupun Kabupaten Malang implikasi terhadap dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi No 102/PUU-VII/2009 memiliki problematika secara yuridis maupun empiris. Masalah DPT tetaplah menjadi problematika tersendiri, walaupun tidak secara masif terjadi ataupun tidak secara keseluruhan muncul. Problematika DPT (daftar pemilih tetap) yang muncul pada pelaksanaan pemilukada di Kabupaten Gresik dan Kabupaten Malang, sebagian besar disebabkan oleh masih bermasalahnya data kependudukan yang dipakai sebagai sumber data utama dalam proses penerbitan DPT

oleh KPU daerah. Masalah yang sebagian besar muncul dalam penyajian data pada pelaksanaan pemilukada Kabupaten. Gresik dan Kabupaten Malang, ialah berkaitan dengan masih banyaknya warga yang terdaftar secara ganda (nama, nomor identitas, dan alamat) yang sama, sehingga banyak data yang bermasalah sebelum dimuat dalam DPS.

KESIMPULAN

Berdasarkan pada hasil pembahasan yang telah diuraikan pada bab sebelumnya, diperoleh beberapa hasil kesimpulan yang secara keseluruhan meliputi:

1. Secara yuridis bahwa negara harus melindungi dan memenuhi Hak Asasi Manusia yang telah ditransformasikan ke dalam hak konstitusional warga negara di dalam UUD 1945. Kelahiran Putusan Mahkamah Konstitusi No 102/PUU-VII/2009 mendorong adanya penguatan dan konsolidasi hak-hak konstitusional warga negara dalam memberikan hak pilihnya yang tidak boleh dibatasi oleh ketentuan yang bersifat administratif.
2. Berkaitan dengan problematika DPT yang muncul dalam pelaksanaan pemilukada di Kab. Gresik dan Kab. Malang.
 - a) Dalam pelaksanaan pemilukada baik di Kab. Gresik maupun Kab. Malang, masalah DPT tetaplah menjadi problematika tersendiri, walaupun tidak secara masif terjadi ataupun tidak secara keseluruhan muncul. Problematika DPT (daftar pemilih tetap) yang muncul pada pelaksanaan pemilukada di Kab. Gresik dan Kab. Malang, sebagian besar dikarenakan oleh masih bermasalahnya data kependudukan yang dipakai sebagai sumber data utama dalam proses penerbitan DPT. Masalah yang sebagian besar muncul dalam penyajian data pada pelaksanaan pemilukada Kab. Gresik dan Kab. Malang, ialah berkaitan dengan masih banyaknya warga yang terdaftar secara ganda (nama, nomor identitas, dan alamat) yang sama, sehingga banyak data yang bermasalah sebelum dimuat dalam DPS.
 - b) Dalam proses pendataan warga pada pelaksanaan pemilukada di Kab. Gresik dan Kab. Malang, warga didata hanya berdasarkan pada kepemilikan KTP, sedangkan terhadap warga yang tidak

memiliki KTP maka tidak dapat masuk dalam daftar DPT. Hal ini jelas mengurangi partisipasi warga dalam keikutsertaan warga dalam pemilukada, sedangkan surat keterangan domisili yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang tidak dapat dipakai sebagai persyaratan DPT.

- c) Adanya masalah teknis dalam pelaksanaan penyajian data DPT sebagaimana terjadi di Kab. Gresik, yang mana kesalahan teknis dalam memasukkan *input data*, juga dapat menimbulkan permasalahan DPT secara keseluruhan.
- d) Implikasi putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-VII/2009 terhadap pelaksanaan pemilukada di Kab. Gresik dan Kab. Malang.
 - 1) Secara normatif, putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-VII/2009, tidak memiliki implikasi/ tidak berimplikasi terhadap pelaksanaan pemilukada baik di Kab. Gresik maupun di Kab. Malang. Hal ini dapat diketahui dengan tidak diwujudkan prinsip-prinsip yang terdapat pada putusan Mahkamah, kedalam peraturan pelaksana pemilukada.
 - 2) Secara empiris, putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-VII/2009, cenderung sulit untuk dapat diterapkan/ di implementasikan dalam pelaksanaan pemilukada. Hal dikarenakan oleh adanya sebagian pandangan yang menganggap bahwa dengan diterapkannya KTP tersebut, justru akan menimbulkan kecenderungan pelanggaran yang semakin besar. Oleh karena penggunaan KTP yang dilakukan tidak menjamin adanya prosedur administrasi yang jelas, sedangkan penggunaan DPT lebih menjamin, dengan adanya tahapan prosedur administrasi yang panjang.
 - 3) Pandangan stakeholders, bahwa putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-VII/2009, memiliki sebuah implikasi dalam bentuknya sebagai sebuah dasar argumentasi, yang berkaitan dengan sikap dan kebijaksanaan yang dilakukan oleh KPUD untuk menyelesaikan problematika DPT yang muncul.

Saran

Beberapa hal yang dapat direkomendasikan sebagai sebuah saran dalam penelitian ini, yakni:

1. Diperlukan adanya sebuah upaya perbaikan secara menyeluruh terhadap prosedur administrasi yang diberlakukan dalam proses penerbitan DPT pada pemilu, yang dimulai bukan hanya terhadap satu bidang melainkan seluruh bidang dan pada semua tingkatan.
2. Berkaitan dengan implikasi putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-VII/2009 terhadap pelaksanaan pemilukada, maka secara normatif diperlukan adanya perwujudan prinsip-prinsip putusan dalam peraturan yang mengatur tentang pelaksanaan pemilu ataupun juga pemilukada secara khusus. Yang mana prinsip-prinsip yang terdapat dalam putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-VII/2009 tersebut, haruslah dipandang pula sebagai sebuah upaya untuk menyelesaikan problematika DPT yang ada, dengan tetap mendasarkan pada hak pilih warga. Sehingga kedepannya, prinsip tersebut bukan lagi hanya diwujudkan sebagai sebuah dasar penguat argumentasi dalam sikap dan kebijaksanaan yang dilakukan oleh KPUD, tetapi juga dijadikan sebagai upaya solusi yang jelas dasar hukum pengaturannya dengan dasar legitimasi formal yang tegas pula.

DAFTAR PUSTAKA

- “PansusDPR Temukan 49 Juta Pemilih Tak Masuk DPT”. <http://www.jakartapress.com/www.php/news/id/7509/Pansus-DPR-Temukan-49-Juta-Pemilih-Tak-Masuk-DPT>. Diakses Maret 2010
- Peter Mahmud Marzuki. Penelitian Hukum. (Jakarta: Kencana Prenada Group. 2008). hlm 34-35
- Jimly Asshiddiqie. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. (Jakarta: Konstitusi Press. 2006). hlm. 1-3
- Muchamad Ali Safaat, “*Toetsingsrecht – Judicial Review – Constitutional Review*”, <http://anomalisemesta.blogspot.com>, diakses Juni 2010.
- Ahmad Syahrizal. *Peradilan Konstitusi*. (Jakarta: Pradnya Paramita. 2006) hlm. 276-278
- A.V. Dicey. 2007. *Pengantar Studi Hukum Konstitusi*. Bandung: Nusamedia
- Hans Kelsen. 2006. *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*. Bandung: Nusamedia.
- Hans Kelsen. 1949. *General Theory Of Law And State*. (Cambridge: Harvard University Press.
- Ahmad Syahrizal. 2006. *Peradilan Konstitusi*. Jakarta: Pradnya Paramita
- Dody Nur Andriyan, 2009, *Kritik Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi yang Memperbolehkan Digunakannya KTP, KK dan Paspor*, diakses dari <http://www.legalitas.org>, diakses pada tanggal 20 November 2010
- Brian Thompson, dalam Jimly, Asshiddiqie, *Aktualisasi dan Perbandingan Ideologi*, Makalah Disampaikan pada acara “Pelatihan Perkaderan Fungsional Tingkat Nasional Bidang Hukum Dan OTDA” DPP Partai Golkar. Jakarta, 11 Februari 2006. hlm 3
- O. Hood Phillips, Lihat Jimly, Asshiddiqie, Ibid hlm 3
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta; Konstitusi Press 2005), hlm. 19 – 34.
- A.A.H Struycken, dalam Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni’matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: PT. Rajawali Press, 1999), hlm 15

- Jimly, Asshiddiqie, 2005 *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Kedua, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 257
- Jimly Asshiddiqie, *Hak Konstitusional Perempuan dan Tantangan Penegakannya*, http://www.jimly.com/makalah/.../hak_konstitusional_perempuan_dan_tantangan_penegakannya.doc diakses tanggal 19 Juli 2010
- Soehino, 1998. *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty.
- Ibnu, Khaldun, *Muqaddimah Ibnu Khaldun*, diterjemahkan oleh Ahmadie Thoha, Jakarta: Penerbit Pustaka Firdaus.
- Nurcholish Madjid, 2003, *Indonesia Kita*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama bekerja sama dengan Universitas Paramadina Jakarta dan Perkumpulan Membangun Kembali Indonesia,
- Jimly, Asshiddiqie, *Ideologi, Pancasila dan Konstitusi*, diakses dari <http://www.jimly.com>, diakses pada tanggal 29 Oktober 2009
- Nurcholis Madjid, 2008, *Islam Doktrin dan Peradaban*, Jakarta: PT. Dian Rakyat bekerjasama dan Universitas Paramadina, hlm 9)
- Achmad Ali, *Menguak Realitas Hukum Rampai Kolom & Artikel Pilihan Dalam Bidang Hukum* (Jakarta: Kencana, 2008) hlm. 211
- Denny Indrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada Reformasi Hukum Ketatanegaraan* (Jakarta: Kompas, 2008) hlm. 163
- Kompas, <http://koran.kompas.com/read/xml/2009/07/07/04001339/ktp.untuk.memilih> diakses pada tanggal 27 Juli 2009
- Golput Pilkada Gresik 29,6 persen*. <http://www.pemiluindonesia.com/pemilukada/golput-pilkada-gresik-296-persen.html>. diakses pada september 2010
- Putusan Sidang Mahkamah Konstitusi No. 28/PHPU.D-VIII/2010
- Pokok Perkara Putusan Sidang Mahkamah Konstitusi No. 28/PHPU.D-VIII/2010

Tahapan, Program, Dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Kab. Gresik 2010. http://www.kpugresik.info/files/Lamp_Kep_Tahapan_Program_Jadwal.pdf. Diakses september 2010

“Tercatat masih sekitar 1.340 warga yang diduga oleh KPUD tercatat sebagai pemilih ganda sebelum dilaksanakannya pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah”.

KPU Kabupaten Gresik Terima Laporan 15.265 DPT Fiktif. <http://www.antarajatim.com/lihat/berita/12849/lihat/kategori/2/Kesra>. Diakses september 2010

“Jumlah Pemilih pada Pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang Bertambah 16 ribu pemilih”. <http://www.pilkadamalang.com/pemilih-tambah-16-ribu.html>. Diakses Diakses September 2010

http://www.beritajatim.com/Golput_Pilkada_Kabupaten_Malang_Capai_40_Persen.htm. Diakses September 2010

“DPS Pada Pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang dinilai Tidak Logis”. <http://www.pemiluindonesia.com/pemilukada/dps-pilkada-kabupaten-malang-dinilai-tidak-logis.html>. Diakses



Suara Terbanyak dan Kualitas Anggota DPRD Provinsi DIY (Implementasi Putusan MK No. 22-24/ PUU-VI/2008 dalam Pemilu 2009)¹

**Pusat Kajian Konstitusi dan Pemerintahan FH-Universitas
Muhammadiyah Yogyakarta**

Abstrak

Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang penghitungan suara terbanyak dalam Pemilihan Umum Legislatif 2009 di Provinsi DIY mempunyai pengaruh yang cukup signifikan. Mengingat sistem yang digunakan dalam penghitungan suara untuk menetapkan anggota legislatif baik pusat maupun daerah merupakan hal yang baru, yang sangat berbeda dengan pemilu sebelumnya. Namun pengaruh tersebut tidak menimbulkan permasalahan yang besar, karena sebelum pelaksanaan Pemilu putusan tersebut sudah disosialisasikan oleh masing-masing partai politik secara internal maupun dilakukan oleh masing-masing KPU. Meskipun putusan MK tersebut dikeluarkan setelah daftar urut calon legislatif sudah diumumkan oleh KPU.

Kata Kunci: Putusan Mahkamah Konstitusi, Pemilihan Umum. Suara Terbanyak

¹ Penelitian ini adalah hasil kerjasama Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI dengan Pusat Kajian Konstitusi dan Pemerintahan (PK2P) Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2010.

Abstact

The implementation of the Constitutional Court Decision No. 22-24/PUU-VI/2008 about counting majority votes in 2009 legislative elections in the province of DIY has a significant effect. considering the system used in the vote count to determine the members of both national and local legislatures are new and very different from previous elections. However, these effects are not caused major problems, because before the election day, the decision has been disseminated by each political party internally and implemented by Electoral Commission. Although the Constitutional Court decision issued after a waiting list of legislative candidates have been announced by the KPU.

Keyword: *Constitutional Court Decision, General Election, Majority Votes*

PENDAHULUAN

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan salah satu ujung tombak pelaksanaan otonomi daerah sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintahan pusat yang sangat menentukan politik otonomi baru, sehingga sangat besar harapan dari rakyat untuk mendapatkan wakilnya yang lebih berkualitas. Karena otonomi daerah diadakan bukanlah sekedar menjamin efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Bukan sekedar menampung kenyataan negara yang luas, penduduk banyak dan berpulau-pulau. Lebih dari itu, otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen mewujudkan kesejahteraan umum.

Sebagai salah satu wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat, anggota DPRD selayaknya bisa mengemban tugas dan amanah yang telah dipercayakan rakyat kepada mereka. Sehingga diperlukan wakil rakyat yang bisa mengakomodasi kepentingan rakyat bukan kepentingan partai politik semata. Hubungan antara pemilih (konstituen) dan anggota legislatif tidak saja berhenti pada saat pemilu saja, namun berlangsung selama 5 tahun sesuai periode masa jabatan anggota DPRD.

Menjelang Pemilu 2009 telah dikeluarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 yang menghapuskan sistem nomor urut dan menggunakan sistem suara terbanyak untuk menentukan calon legislatif di pemilu 2009. Hal ini jelas membawa pengaruh baik secara internal partai politik maupun secara eksternal terhadap pihak-pihak yang

terlibat dalam penyelenggaraan pemilu, terutama para calon legislatif (caleg) dari masing-masing partai politik.

Penelitian ini adalah penelitian lanjutan tentang pengaruh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 terhadap proses rekrutmen calon legislative menjadi anggota dewan di Propinsi DIY. Dari hasil penelitian yang dilakukan terhadap partai politik yang mencalonkan calegnya, dilihat dari proses pengajuan anggota dewan menjadi caleg memang sedikit banyak ada pengaruh. Karena mereka merasa bahwa dengan sistem penghitungan suara terbanyak itu, andil mereka untuk mengkampanyekan dirinya sendiri selain partai politik sangat besar. Kualitas caleg lebih ditentukan pada tingkat pendidikan, pengalaman, skill dan integritas pribadi, latar belakang sosial, dan sebagainya. Kualitas caleg ini ditentukan pada saat rekrutmen caleg di tingkat partai. Jadi berkualitas tidaknya caleg lebih ditentukan bagaimana peran partai dalam merekrut caleg dan melakukan pendidikan politik pada masyarakat. Keputusan MK lebih memperkuat demokrasi dan meminilaisir distorsi aspirasi sesuai dengan suara terbanyak. Namun yang perlu diingat adalah bahwa caleg yang memperoleh suara terbanyakpun belum tentu caleg yang berkualitas, karena masyarakat dalam memilih caleg lebih banyak dipengaruhi oleh popularitas caleg, bukan pada kualitas caleg tersebut.

Secara umum partai politik yang dijadikan responden yaitu PKS, PDIP, PAN dan Golkar mempunyai sikap bahwa putusan MK tentang penghitungan suara terbanyak harus dilakukan. Namun secara internal partai hal itu tidak berpengaruh terhadap penempatan caleg-calegnya, karena putusan MK tersebut keluar setelah penetapan posisi masing-masing caleg di partainya. Hanya saja masing-masing partai politik sudah mempunyai kebijakan masing-masing berkaitan dengan kader-kadernya yang mencalonkan diri untuk tetap memosisikan mereka adalah perwakilan dari partai politiknya, sehingga sudah dibekali oleh masing-masing partai politik. Namun hal itu berpengaruh terhadap caleg itu sendiri, yang tidak hanya menggantungkan posisinya di partai politik tetapi juga berusaha untuk mengadakan komunikasi politik dengan konstituennya.

Dari hasil penelitian tersebut, perlu dikaji lebih dalam tentang implementasi putusan MK tersebut serta dampak/pengaruhnya terhadap kualitas anggota DPRD dilihat dari salah satu fungsi DPRD yaitu fungsi legislasi. Selain tolok ukur kualitas yang ditetapkan oleh KPU, maka kinerja

anggota DPRD dapat diukur dari salah satu fungsinya untuk membuat produk perundang-undangan di daerah.

Oleh karena itu sangat penting dilakukan sebuah penelitian lagi , tentang implementasi dan pengaruh putusan MK tentang penghitungan suara terbanyak dalam pemilu legislatif terhadap kualitas anggota DPRD.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat dikemukakan rumusan masalah yang ingin diteliti adalah; pertama, bagaimana implementasi putusan MK nomor 22-24/PUU-VI/2008 dalam pelaksanaan pemilu 2009 dan Pengaruhnya terhadap kualitas anggota DPRD di Provinsi DIY? Tolok ukur kualitas DPRD akan dikombinasikan antara kualitas materiil yang sesuai dengan KPU dan kualitas fungsional terhadap kinerja anggota DPRD dalam membuat peraturan daerah sebagai salah satu fungsi DPRD di bidang legislasi.

Spesifikasi Penelitian dan Metode Pendekatan

Peneliti akan mengkaji pokok permasalahan melalui pendekatan yuridis normatif. Spesifikasi penelitiannya adalah deskriptif analitis yaitu melukiskan dan menjelaskan fakta-fakta yang diperoleh dalam penelitian ini mengenai realitas normatif, sekaligus empiris mengenai Implementasi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor nomor 22-24/PUU-VI/2008 dalam pelaksanaan pemilu 2009 dan Pengaruhnya terhadap kualitas anggota DPRD di Provinsi DIY disertai analisis yang akurat mengenai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Metode pendekatan yang digunakan di dalam penelitian ini didasarkan pada desain penelitian ini yang merupakan penelitian hukum, maka metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan yuridis normatif, yaitu dengan menelaah dan mengkaji ketentuan perundang-undangan. Untuk mengkaji pokok permasalahan dalam penelitian ini, peneliti menggunakan metode penelitian hukum normatif dan metode penelitian hukum empiris.

Tempat dan Waktu Penelitian

Penelitian ini dilakukan Propinsi DIY, yaitu di wilayah Kabupaten Bantul, Kabupaten Kulon Progo, Kabupaten Sleman, Kabupaten Gunung Kidul, dan Kota Yogyakarta.

Teknik Pengolahan Data dan Analisis Data

Data hasil penelitian berupa data sekunder dan data primer. Data disusun secara sistematis dan logis. Kegiatan pengolahan data adalah kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap data primer dan data sekunder. Sistematisasi dilakukan untuk memudahkan pekerjaan analisis.

Analisis Data yang digunakan adalah Analisis Yuridis Kualitatif, yaitu analisis terhadap data kualitatif dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif. Dalam penelitian ini pisau analisisnya adalah kajian Hukum Tata Negara.

PEMBAHASAN

A. Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 dalam Pemilu Legislatif 2009

Untuk mengetahui implementasi putusan MK tentang Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang penghitungan suara terbanyak akan disajikan data masing-masing daerah. Data di bawah ini didasarkan pada bulan Desember 2009 sampai bulan September 2010 sebagai berikut:

1. Provinsi

Pengaruh putusan Mahkamah Konstitusi tentang penghitungan suara terbanyak terhadap pelaksanaan pemilu legislatif 2009 menurut KPU Propinsi DIY yaitu bisa menghasilkan anggota dewan yang direpresentasikan pilihan rakyat. Karena ini sistem yang kemudian memfasilitasi sistem proposional terbuka murni . karena itu kemudian mereka suaranya paling signifikanlah yang terpilih. Ini berbeda dengan sistem yang sebelumnya, dengan UU No 12 Tahun 2003 dan UU No 10 tahun 2008 yang memberlakukan terbuka tetapi dengan syarat 30 % BPP. Hal tersebut memungkinkan yang terpilih adalah suara terbanyak menurut nomor urut.

Lebih lanjut beliau memaparkan bahwa realitasnya tidak menimbulkan permasalahan yang berarti setelah putusan MK tersebut dikeluarkan karena mereka sudah mengkondisikan kepada Parpol dan calon, mereka sudah bisa menerima bahwa mereka yang terpilih adalah mereka yang ring-ring suaranya paling banyak. Sehingga implikasinya memang persaingan itu terjadi antara kandidat, tidak lagi antar partai politik. Konsekuensinya yang ada kampanye yang terjadi adalah masing-masing calon bersaing bukan hanya antar calon dari partai lain, tetapi juga antar calon untuk kemenangan dirinya sendiri.

Kebijakan apa saja yang dilakukan KPUD di sini untuk mengatasi permasalahan tersebut dengan mengadakan sosialisasi lewat media massa melalui media cetak, ada tanya jawab pemilu, ada juga artikel tentang pemilu yang dimuat di media cetak, terus media elektronik interaktif di radio dan televisi. Dan juga ada pertemuan-pertemuan langsung dengan masyarakat terkait sosialisasi bagaimana mekanisme penentuan calon terpilih.

Berkaitan dengan putusan tersebut berpengaruh terhadap kualitas anggota dewan yang terpilih menurut beliau tidak ada hubungan antara sistem suara terbanyak dengan calon terpilih. Tetapi yang punya hubungan adalah menyangkut soal mereka yang terpilih adalah mereka yang paling populer yang paling banyak mendapat dukungan rakyat. Problemanya bahwa pemilih kita belum kritis. Yang dipilih rakyat tidak selalu yang paling baik. Kalau pemilih kita sudah rasional dan kritis maka sistem ini memungkinkan yang terpilih adalah yang terbaik. Apalagi tren yang cukup kuat sekarang ini adalah tren politik transaksional, mereka yang menebar uang paling banyak, merekalah yang mempunyai kemungkinan besar untuk terpilih. Untuk bisa menjamin bahwasannya yang terpilih adalah yang terbaik, itu hanya bisa dikombinasikan antara sistem dan kesiapan masyarakat. Demokrasi tidak jalan manakala budaya politik belum sejalan dengan kecanggihan sistem politik kita itu. Beliau melihat, sistem pemilu kita itu di set-up seolah-olah pemilihnya sudah cerdas, sudah terdidik. Yang terjadi sistemnya tak compatible dengan yang diidealkan, karena idealnya dengan sistemnya suara terbanyak ini yang terpilih adalah yang terbaik. Tetapi faktanya tidak begitu. Banyak orang yang menurut beliau lebih mempunyai banyak mempunyai kapasitas, dan integritas, namun tidak mendapat dukungan, sementara mereka yang integritasnya buruk malah terpilih.

Sedangkan Tolok ukur kualitas anggota dewan terpilih 2009-2014 dari KPUD beliau menyatakan bahwa kapasitas, integritas, itu wilayah diluar KPU sebagai penyelenggara. Karena KPU sebagai penyelenggara itu dasarnya adalah sesuatu yang bersifat normatif, demokrasi dari aspek prosedural. Sepanjang seseorang memenuhi syarat sebagai calon, orang bisa jadi calon. Memang ada keinginan dari sebagian masyarakat terutama LSM agar kita melakukan *fit and proper test* terhadap calon. Agar calon terjamin kualitasnya. Masalahnya KPU tidak diberi mandat oleh UU untuk melakukan hal itu. Sehingga syarat yang berlaku adalah syarat minimal. Asal orang itu sehat jasmani dan rohani, punya ijazah. Syarat-

syarat yang lain mudah untuk dipenuhi. Karena hampir semua syarat itu hanya bersifat pernyataan. Kemudian syarat-syarat dari kepolisian dan pengadilan itukan mudah, kecuali orang-orang yang punya kasus-kasus dan masalah.

Untuk meningkatkan kualitas anggota dewan terpilih periode 2009-2014 saran yang beliau sampaikan berkaitan dengan Adanya anggaran yang cukup besar yang bisa dimanfaatkan oleh anggota dewan untuk *capacity building* mereka. Hanya saja beliau melihat mereka tidak cukup termotifasi untuk meningkatkan kapasitas mereka. Banyak yang memanfaatkan kesempatan untuk meraih uang saja dalam mengikuti pelatihan itu. Sehingga dengan banyaknya anggaran untuk program dari LSM ataupun EO yang konsen dibidang itu, tidak terlalu berpengaruh secara signifikan.

2. Kabupaten Gunungkidul

Mengenai pelaksanaan pemilu legislatif 2009 dengan adanya putusan MK tentang penghitungan suara terbanyak tersebut menurut KPUD Gunungkidul menimbulkan permasalahan di lapangan yang otomatis mempengaruhi kualitas anggota dewan yang terpilih. Adapun permasalahan yang muncul di lapangan sebagai berikut: (hasil wawancara dengan KPUD Kabupaten Gunungkidul)

- a. Tahapan Pencalonan: sebenarnya secara normatif tidak berpengaruh, karena munculnya putusan MK terkait daftar calon tetap sudah ditetapkan oleh KPU Gunungkidul, namun demikian secara pengaruh di lapangan terkait dengan jual beli nomor urut oleh partai politik secara internal. Hal ini berpengaruh terhadap calon-calon legislatif yang telah mendapat nomor urut kecil.
- b. Tahapan Kampanye:
 - banyak calon-calon legislatif yang melakukan *money politic*/ politik uang, dengan tujuan mendapatkan dukungan sebanyak-banyaknya
 - adanya sesama calon legislatif dalam satu partai politik yang cenderung saling menjatuhkan
 - jadwal kampanye dalam bentuk rapat umum tidak dimanfaatkan secara optimal. Kecenderungan calon-calon legislatif memanfaatkan kampanye dalam bentuk pertemuan terbatas/tatap muka
- c. Tahapan Penetapan Hasil Pemilu: adanya beberapa calon legislatif yang tidak terima terhadap hasil pemilu dan menyampaikan keberatan ke

Mahkamah Konstitusi dengan dasar / alasan hasil perolehan suaranya paling banyak

- d. Gugatan Hasil Pemilu:
- adanya sesama calon legislatif dalam satu partai politik yang saling menggugat dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi
 - KPU Gunungkidul menghabiskan banyak biaya untuk persidangan di Mahkamah Konstitusi

Dalam mengatasi permasalahan yang muncul tersebut, KPU Gunungkidul membuat kebijakan yaitu :

- a) KPU Gunungkidul mengoptimalkan kegiatan sosialisasi putusan MK tentang suara terbanyak dengan tujuan masyarakat dan calon legislatif dapat memahami secara konstitusi serta dapat berdemokrasi dengan baik
- b) KPU Gunungkidul berkoordinasi dengan partai politik dan pemerintah daerah untuk menyusun jadwal kampanye, yang diharapkan dalam pelaksanaan kampanye ada rasa keadilan untuk partai politik dan calon legislatif
- c) KPU Gunungkidul melakukan pengarsipan dengan baik terkait dokumen hasil pemilu.

Adanya permasalahan dan kebijakan yang diambil KPU Gunungkidul tersebut sangat mempengaruhi kualitas anggota dewan yang terpilih. Jika dipahami dari tiga fungsi DPRD dihubungkan dengan hasil putusan MK, maka sebenarnya sulit dinilai berkualitas atau tidak. Karena masyarakat umumnya tidak memahami fungsi dewan sebagai lembaga perwakilan rakyat yang utuh. Rakyat cenderung memilih hanya atas dasar kedekatan, simpatik, kewibawaan orang atau karena telah memberikan sesuatu, tidak karena kualitas dan profesionalitas sebagai calon anggota dewan. Kondisi fakta saat ini, setelah menjabat anggota dewan, masih banyak masyarakat yang menanyakan apa yang telah dihasilkan oleh anggota dewan tersebut.

Padahal jika dilihat tolok ukur kualitas anggota DPRD yang distandarkan oleh KPU Gunungkidul terhadap anggota terpilih 2009-2014 adalah:

- a. Dekat dengan rakyat dan memiliki ketokohan yang cukup
- b. Cerdas secara intelektual dan moral
- c. Mampu berdemokrasi dengan baik
- d. Mendapatkan banyak dukungan dari rakyat

Untuk mencapai kualitas yang digariskan KPU tersebut, saran yang diberikan kepada anggota dewan terpilih adalah :

- a. Benar-benar mampu memfungsikan dirinya sebagai anggota dewan untuk mengemban amanah dari rakyat
- b. Bekerja secara profesional, jujur dan tidak korupsi
- c. Dapat menjadi contoh/suri tauladan dan bertanggung jawab

3. Kabupaten Kulonprogo

Berkaitan dengan pengaruh putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Penghitungan Suara Terbanyak terhadap pelaksanaan pemilu legislatif 2009 di Kabupaten Kulonprogo, sesungguhnya secara penyelenggaraan tidak terlalu berpengaruh secara signifikan, karena ketika putusan itu di jatuhkan peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009 tentang penetapan calon masih digodok KPU di tingkat pusat. Sebagai KPU kabupaten adalah pelaksana dari peraturan yang dikeluarkan oleh KPU. Kemudian setelah adanya putusan MK itu, sebagai penyelenggara taat terhadap peraturan itu. Kemudian dilaksanakan sesuai dengan putusan KPU Nomor 15 Tahun 2009 yang keluar pasca putusan, yang menyatakan bahwa penetapan calon terpilih tidak lagi berdasarkan suara terbanyak, melainkan berdasarkan nomor urut. Mungkin persoalan ini tidak pada tingkat penyelenggara, tetapi pada tingkat calon, tingkat partai politik, ini akan menimbulkan problem. (Hasil wawancara dengan KPU Kabupaten Kulonprogo pada tanggal 29 Agustus 2010)

Dari segi penyelenggara , tentu akan melaksanakan resosialisii karena jauh sebelum UU Pemilu tentang penetapan calon terpilih, telah dilakukan sosialisai tentang penetapan calon terpilih. Adanya putusan MK ini, harus diberikan sosialisasi lagi kepada masyarakat, kepada calon, kepada partai politik, terkait penetapan calon terpilih tidak lagi berdasarkan nomor urut, melainkan berdasarkan suara terbanyak. Tentu ini akan menimbulkan pertanyaan kenapa jadi seperti itu. Dari pihak KPU tentu akan dijelaskan kronologisnya, dari pasal 52 dan Pasal 53 dimana sistem pencalonanan menggunakan sistem bifer, dan sesungguhnya pasal 214 , penetapan calon dari 1,2,3 itu harus ada perempuan. Karena dianulir MK, itu dilakukan sosialisasi lagi. Jadi kalau dikatakan kendala , ita harus merubah informasi yang telah diberikan sesuai peraturan MK. Tetapi dari segi teknis penyelenggaraan tidak ada problem . Tetapi kalau calon pasti. Bahkan persaingan bukan hanya antar partai politik, melainkan di internal partai pun mereka bersaing. Dan bukan tidak mungkin akan

bekerjasama dengan partai politik lain. Adanya sistem suara terbanyak ini akan lebih berat bagi calon perempuan. Menurut KPU Kabupaten Kulonprogo menyimpulkan sistem suara terbanyak memang lebih *fair* karena calon legislative dikehendaki oleh rakyat. Memang Pekerjaan Rumah KPU adalah mencerdaskan pemilih agar kritis dalam memilih.

Sedangkan berbicara tolok ukur kualitas anggota dewan terpilih 2009-2014 dari KPU Kabupaten Kulonprogo, beliau menjawab bahwa dalam proses pencalonan itu ada 2 syarat yang harus dipenuhi, yaitu syarat formil dan materiil. Syarat formil berkaitan tentang bagaimana syarat maju menjadi calon, sedangkan materiil berkaitan tentang syarat calon itu sendiri. Ada juga syarat dalam pencalonan bahwa rekrutmen calon harus transparan dan demokratis, namun itu menjadi kewenangan parpol, KPU tidak bisa mengakses sampai kesana, sehingga asalkan dua syarat telah terpenuhi, KPU hanya sebagai penyelenggaranya saja. Secara kelembagaan KPU tidak mempunyai kewenangan, kewenangan berada pada parpol.

4. Kabupaten Sleman

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kassubag Hukum KPU Kabupaten Sleman, implementasi putusan MK tentang penghitungan suara terbanyak tidak ada masalah karena sudah ada sosialisasi sebelumnya, sehingga sudah di anggap cukup sehingga caleg-caleg sudah mengerti terhadap putusan itu. Yang sebelumnya memakai nomor urut dan yang sekarang menggunakan suara terbanyak. Sampai saat ini di kabupaten sleman tidak ada yang complain karena yang jelas sudah ada sosialisasi dari KPUD dan pihak parpol internal sehingga sudah jelas tentang pelaksanaan itu. (Hasil wawancara dengan Kassubag Hukum KPU Kabupaten Sleman pada tanggal 3 September 2010).

Menurut beliau persoalan yang muncul itu hanya masalah partai. Sedangkan person itu pengaruhnya tidak ada, itu secara moral jika partai itu sudah menuntut terus kalah akan malu. Untuk kalah jelas partai itu bisa dikatakan kurang baik dalam penyelenggara pemilu karena ada penyimpangan pada data yang asli. Tapi kalau merasa menang pasti penyelenggara itu sudah baik. Kemudian ada yang tidak puas ketidakpuasan itu akan dilaporkan ke MK.

Berkaitan dengan pengaruh putusan MK tersebut dengan kualitas dewan terpilih, beliau mengemukakan secara diplomatis, bahwa untuk menjawab pertanyaan itu sama-sama menilai diri kita sendiri sebagai

masyarakat melainkan bukan penyelenggara kalau penyelenggara sifatnya normatif. Dan kita hanya melaksanakan perintah undang-undang. Kalau atas pendapat nilai pribadi bukan atas nama KPU yang jelas demokrasi sesungguhnya akan seperti itu. Jadi, kualitas orang yang ditentukan langsung oleh pemilih. Persoalannya budaya kita tidak semua orang yang banyak uang, kualitas SDM nya bagus. Mungkin apa karena ketokohnya dan sebagainya itu satu sisi kelemahan, semua kembali kepada masyarakat lagi. Masyarakat bisa menerima itu tidak? Pada hal-hal tertentu apa mungkin keadaan ekonominya? Mereka kebanyakan beranggapan “Kenapa kalau ada duit tidak memilih itu (partai)”. Artinya sudah ada penurunan rasa nasionalisme jadi sekarang tidak lagi mengedepankan rasa nasionalisme dalam artian yang luas. Mestinya kalau dulu pemimpin itu menjadi suri tauladan/pamong kualitasnya jelas, kalau sekarang tidak. Jadi rakyat tidak memilih kualitas lagi. Hal yang pokok karena ini menyangkut masalah nasionalisme bagaimana membangkitkan rasa itu lagi. semua dikaitkan dengan norma, kenapa orang pintar, yang SDM nya bagus malah tidak terpilih. Apa mungkin kendala finansial? Tidak semua rakyat mata duitan, itu segmen masyarakat terbagi-bagi (atas, bawah maupun menengah). Seharusnya mereka juga masih punya etika kalau kita merasa punya rasa nasionalisme kita harus memilih yang benar – benar berkualitas yang SDM nya lebih bagus.

5. Kabupaten Bantul

Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 terhadap pelaksanaan pemilu 2009 adalah bahwa penghitungan suara untuk penetapan calon terpilih menjadi lebih sederhana, cepat, tidak ribet dan dengan demikian mengurangi adanya konflik di ranah KPU Kabupaten. Tidak pernah ada masalah yang teridentifikasi timbul karena pengaruh putusan Mahkamah Konstitusi tersebut di Kabupaten Bantul (Hasil wawancara dengan KPU Kabupaten Bantul pada tanggal 2 September 2010)

Selanjutnya mengenai pengaruh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 terhadap kualitas anggota DPRD tingkat Kabupaten, tidak dapat dijawab oleh KPU Kab Bantul, karena pertanyaan ini hanya bisa dijawab secara akurat dengan penelitian atau survey dan mereka belum pernah menemui atau membaca hasil penelitian atau survey berkaitan hal ini.

Sedangkan tentang kualifikasi DPRD yang berkualitas menurut KPU Bantul: bahwa kompetensi KPU Kab dalam melakukan seleksi kualitas calon anggota DPRD hanya dari sisi administrasi, sehingga parameter yang dimiliki dan dipakai oleh KPU Bantul dalam menentukan kualitas DPRD hanyalah berupa persyaratan administratif bagi calon anggota DPRD sebagaimana sudah ditentukan di dalam Undang-undang Pemilu. Sehingga KPU menyarankan bagi anggota DPRD Kabupaten terpilih bahwa karena terpilih tidaknya calon anggota DPRD mutlak tergantung dari rakyat yang memilih, maka bagi anggota DPRD yang berkeinginan maju dan terpilih sebagai anggota DPRD di periode mendatang dengan ini diingatkan agar menggunakan kesempatan masa jabatan sekarang ini untuk benar-benar membuktikan di hadapan rakyat bahwa dirinya berkualitas, sehingga rakyat tidak menyesal dan tidak ragu-ragu lagi untuk memilih di pemilu yang akan datang.

B. Pengaruh Penghitungan Suara Terbanyak Terhadap Partai Politik

Untuk mengetahui secara langsung pengaruh sistem penghitungan suara terbanyak dalam partai politik, berikut kami sampaikan tanggapan dari KPU dan Partai politik yang ada di Provinsi DIY berkaitan dengan pengaruh sistem penghitungan suara terbanyak terhadap kualitas anggota DPRD. Hasil penelitian ini merupakan penelitian awal sebelum penelitian ini dilakukan. Adapun sebagai responden adalah KPU Provinsi DIY serta 4 partai politik besar yang ada di DIY.

1. KPU DIY

Berdasarkan hasil wawancara dengan Ketua KPU Provinsi DIY, mengenai pendaftaran caleg untuk pemilu 2004 dan 2009 itu ada perbedaan. Pada tahun 2004 menggunakan sistem nomor urut, sedangkan 2009 dengan sistem penghitungan suara terbanyak. Hal itu diatur dalam undang-undang dan peraturan KPU, dimana KPU tinggal menjalankan undang-undang. Tentu saja perbedaan sistem ini sangat berpengaruh terhadap caleg. Akan memberikan peluang yang lebih bagus, yaitu memberikan kedudukan yang sama dalam hukum dan pemerintahan. Dari sistemnya lebih bagus yang tahun 2009, karena yang terpilih benar-benar yang bagus. Karena memang merupakan pilihan rakyat sendiri dilihat dari kualitas masing-masing caleg. Lebih lanjut beliau mencontohkan pada saat pernah diundang dalam forum perempuan. Dimana dalam forum perempuan itu mereka waktu mendaftar agak berapi-api, karena pada waktu itu menggunakan

nomor urut. jika peringkat mereka dalam peringkat atas maka mereka merasa mungkin akan jadi. Namun putusan MK dengan suara terbanyak ini banyak caleg yang belum siap. Dari hasil pemilu legislatif kemarin banyak caleg yang kecewa karena mereka sudah mengeluarkan banyak biaya ternyata tidak jadi anggota dewan.

Berkaitan dengan tentang kualitas caleg-caleg hasil pemilu 2009 berhubungan dengan berlakunya suara terbanyak. Beliau mengemukakan bahwa Pada pemilu 2009 dari segi pendidikan lebih meningkat dari pemilu 2004. Dahulu lebih ketat dalam hal pendidikan dan kesehatan, sekarang lebih dipermudah. Tentunya harapan masyarakat juga lebih baik. Karena saat ini masyarakat sudah mulai cerdas, dan akan melihat kualitas caleg. tapi kualitas yang sesungguhnya akan dilihat ketika mereka telah dilantik dan bekerja. jadi diharapkan dengan system ini diharapkan caleg- caleg yang terpilih saat ini lebih berkualitas.

2. DPD DIY Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)

Sikap partai politik PDIP terhadap putusan Mahkamah Konstitusi tentang penghitungan suara terbanyak untuk menjadi anggota dewan tidak sependapat. Karena ada satu hal bahwa keputusan itu dikeluarkan PDIP katakanlah partai-partai yang telah menentukan bagaimana penyusunan kepengurusan calon-calon legislatifnya. Kalau boleh sudah disambung kedepan itu memang mendorong lajunya demokarasi di Indonesia, tetapi pada partai politik perlu adanya kesiapan sebelumnya. Sehingga ketika hal itu terjadi contohnya untuk pemilu tahun 2014, keputusan itu sudah muncul terlebih dahulu artinya bahwa ada persiapan selama 5 tahun dalam rangka mempersiapkan kader-kader untuk menjadi calon-calon legislatif di pemilu tahun 2014. (Hasil wawancara dengan Widi, pengurus harian DPD DIY PDIP pada tanggal 4 Juli 2009)

Lebih lanjut beliau mengatakan tidak ada pengaruh putusan Mahkamah Konstitusi tentang penghitungan suara terbanyak terhadap PDIP dalam menempatkan caleg-calegnya dalam pemilu 2009 karena ketika keputusan Mahkamah Konstitusi itu dimunculkan, PDIP sudah membuat keputusan pada penetapan calon, jadi tidak bisa diubah-ubah lagi. Sehingga dampak dari putusan itu langsung kepada masing-masing caleg. Dicontohkan misalnya mr x sebagai sekretaris DPD yang ditempatkan di Gunung Kidul, dengan no urut 1 yang pilihannya berdasarkan dari suara terbanyak. Maka apabila saya di tempatkan disana paling tidak apabila saya ingin menjadi legislative dampak positifnya tentunya saya

harus kerja keras apabila ingin mencapai suara yang diinginkan untuk mendapatkan tujuan yang saya capai apalagi di tempat itu saya tidak mempunyai basis dan sebagai dampak negatifnya yaitu mendadak.

Seandainya kader PDIP yang terpilih atau mendapat suara terbanyak justru kader yang kemampuan masih kurang atau bukan kader yang ideal (kualitas baik)maka sikap Partai PDIP sudah mempunyai program bahwa harus ada pelatihan dalam rangka pembekalan dari partai kepada seluruh calon anggota legislative baik yang kemampuan ideologinya tentang partai masih kurang ataupun kepada yang sudah mapan. Dan disana juga ada kerja sama antara calon yang kualitas baik dengan calon yang kurang untuk meningkatkan kapabilitas dari calon-calon anggota legislatifnya pasca pemilihan. Apabila ketua partai dan kader-kadernya mencalonkan diri yang kemudian ketua partainya kalah dan tidak terpilih.

Menanggapi pelaksanaan Pemilu legislatif 2009, menurut beliau pada pemilu kali ini yang selalu jadi permasalahan adalah DPT, kalau pemilu 2004 sewaktu memasuki pemilu, DPT sudah clear sementara sekarang dua hari sebelum pemilu saja belum clear. Kalau segi aturan itu merupakan hasil dari anggota DPR artinya aturan utamanya ditentukan oleh aturan perundang-undangan. Jadi ketika semua mengalir sesuai dengan peraturan perundang-undangan tadi tanpa campur tangan dari siapapun akan melahirkan yang terbaik dan tidak menimbulkan permasalahan.

3. DPD DIY Partai Amanat Nasional (PAN)

Sikap partai politik PAN terhadap putusan Mahkamah Konstitusi tentang perhitungan suara terbanyak untuk menjadi anggota dewan, PAN sudah lama menggunakan mekanisme penghitungan suara terbanyak, namun dalam pada pemilu 2009 PAN mengalami kebingungan mengingat penghitungan suara terbanyak beraku untuk semua partai. Sehingga PAN mengalami kesulitan karena keputusan MK berbeda dengan perhitungan awal PAN dan berpengaruh terhadap strategi partai yang ada. Sehingga keputusan tersebut merugikan, mengingat semakin liarnya persaingan partai-partai pasca keputusan MK. Pengaruh keputusan MK menjadikan persaingan sangat liar, asumsinya partai kita sendiri yang memakai suara terbanyak, diluar dugaan PAN "semula biar partai lain memakai urutan, PAN tetap memakai suara terbanyak dan akan solid". Strategi awal tidak terlalu signifikan, karena partai lain /competitor lain juga memakai strategi itu, dan itu agak terlambat. *Floating* yang kita asumsinya partai lain tidak memakai itu dan apapun yang terjadi kita

dapat solid. Implikasi dari keputusan MK adalah calon yang kita ajukan benar – benar suara rakyat, bukan sekedar keputusan partai.

Dijelaskan bahwa ketika anggota legislative itu ditentukan dengan suara terbanyak, mau tidak mau dia harus punya kinerja yang baik dimata masyarakat, sehingga diharapkan akuntabilitasnya didalam hal kuailtas, komitmen moral bertambah, integritas terpenuhi karena masyarakat juga menilai. Tidak ada lagi jarak antara wakil partai dan wakil rakyat, garis partai sebagai kaca mata yang dipakai untuk maju kedepan, diharapkan masyarakat terdidik dengan kaca mata yang dipakai dan memilih bukan hanya dengan kaca mata politik yang irasional dan emosional tetapi memilih dengan pemahaman yang benar.

Dalam pelaksanaan pemilu 2009 tidak mendapatkan permasalahan berkaitan dengan putusan MK tersebut antara partai politik dan calegnya. Karena sudah jauh – jauh hari sudah dipersiapkan, jadi orang yang mau maju menjadi caleg PAN sudah sadar, artinya konflik antara partai didalam maupun diluar tidak bermasalah lagi. PAN sebagai partai berkewajiban mendorong kader – kader yang dianggap mampu untuk diurutan yang paling atas. Mendorong dari segi kampanyenya, Melakukan pelatihan – pelatihan kampanye, mengadakan polling – polling untuk mengevaluasi kinerja mereka selama ini.

4. DPW DIY Partai Keadilan Sejahtera (PKS)

Sikap partai politik PKS terhadap putusan Mahkamah Konstitusi tentang perhitungan suara terbanyak untuk menjadi anggota dewan, pada prinsipnya DPW DIY atau PKS secara keseluruhan tidak masalah dengan keputusan MK itu, karena memang di dalam internal PKS proses pencalegannya bukan berdasarkan pengajuan diri tapi pemilihan umum internal. Prinsip PKS adalah bukan mengajukan diri tapi ditugasi, jadi kader yang terpilih dalam pemilihan internal itu ditugasi oleh partai untuk menjadi caleg.

Selanjutnya berkaitan dengan pengaruh putusan Mahkamah konstitusi tentang penghitungan suara terbanyak terhadap partai poltik dalam menempatkan caleg-calegnya dalam pemilu 2009, dikemukakan bahwa sejak semula PKS memang tidak mengambil prinsip keterkenalan artinya tidak mengutamakan prinsip keterkenalan, tapi memakai mekanisme pemilihan internal dengan pemilihan internal, nanti ketahuan mana kader-kader yang memang dikehendaki oleh anggota dan kader partai untuk mewkili menjadi caleg, sehingga sebenarnya dulu kasusnya sudah

ditempatkan dulu sesuai dengan daerah pemilihannya baru ada keputusan MK namun toh demikian tetap saja karena sejak awal buka dicalangkan, bukan pengajuan dari pihak kader tapi justru penugasan dari partai maka ya tidak masalah. akhirnya ya siapapun yang nanti terpilih ya itu kita nanti kita beri.

Adapun strateginya tetap sejak awal memang semuanya di-*back up* oleh partai dari proses administrasi syarat-syarat pencalegan sampai prose kampanye, proses sosialisai kampanye itu semuanya di-*back up* oleh partai dan digerakkan oleh tim pemenangan pemilu partai, jadi lebih mengandalkan kepada mesin politik partai untuk pemenangannya itu.

Dalam tubuh partai internal PKS tidak ada konflik antara caleg dan partai, karena memang sejak semula semua digerakkan oleh tim sukses pemenangan pemilu partai semuanya digerakkan oleh struktur, baru pada babak selanjutnya caleg diminta bersosialisasi ke masyarakat. Hal ini memang tergantung orangnya, ada caleg yang kemudian bisa bersosialisasi dengan baik karena punya daya dukung mungkin, dan ada caleg yang biasa-biasa. yang biasa-biasa ini ter-*back up* oleh partai. Tim pemenangan pemilu partai selalu menawarkan ke masyarakat itu semua caleg misalnya dalam publikasi baliho-baliho yang ditempel itu semua caleg dicantumkan disitu. Terakhir menjelang detik-detik terakhir masa kampanye itu menyebar undangan menyoblos ke masyarakat dan setiap daerah pemilihan itu mencantumkan semua nama-nama caleg. Ini karena kerja tim sukses struktur partai memang mesin politik partai, lalu bentuk-bentuk sosialisasi yang dilakukan oleh partai selain itu banyak yang datang ke warga dan seterusnya itu, dan ada pula yang personal caleg atas intruksi partai misalnya dengan membuat kartu pengenalan.

Persaingan antara caleg secara umum setahu beliau tidak terjadi karena rata-rata mereka memandang ini sebagai tugas partai. Tetapi kalau perbedaan kegigihan dalam mensosialisasikan diri memang ada nuasanya perbedaan karakter. Misalnya seseorang yang sangat introfot tidak mau bahkan ada yang membuat kartu nama saja tidak mau. tapi ada yang sangat ekstrofet bisa karena ini merasa tugas dari partai terus kemudian tampil dimana-mana ada juga pasang baliho personal dan alat peraga. tapi sejauh ini yang beliau amati tidak ada persaingan yang kemudian menimbulkan konflik baik konflik antara caleg dengan partai ataupun antar caleg. Pada prinsipnya siapapun asalkan dari PKS terpilih, tapi riil di lapangan setelah terpilih itu memang ada pengaruh terhadap mungkin profil dan mungkin nanti kinerja caleg yang terpilih dan

sudah agak terasa di beberapa daerah kabupaten kota yang disimpulkan diperlukan pendampingan atau *peng-up-grade*. Beberapa caleg yang jadi dengan penghitungan suara terbanyak sebenarnya kesiapannya dalam konteks kerja-kerja kedewanan itu belum. Hal itu wajar karena masih awal. Dan partai bertanggung jawab dalam hal itu, karena itu sudah menjadi kesepakatan partai. Penanganan akan dilakukan oleh badan legislatif partai. Kalau akibat pengaruh terhadap profil dan kinerja DPR kedepan mungkin ada, terutama karena mungkin pengalaman baru dan sebagainya, atau dikalangan kader sebenarnya tidak terlalu diunggulkan tapi ditengah masyarakat mereka mendapat dukungan banyak, secara umum tidak masalah cuma jadi PR struktur untuk melakukan pembekalan lebih intens lebih berdaya terhadap mereka

Menurut PKS, putusan MK tentang penghitungan suara terbanyak sebenarnya ada nilai positif dan nilai negatifnya. Kalau keuntungannya atau segi positifnya dalam tubuh internal partai PKS justru semakin tidak ada deal-deal dalam mengambil keputusan karena sudah suara terbanyak, sementara semuanya kader. artinya malah mempersejuk proses pengambilan keputusan. Dan hal ini mamacu struktur untuk lebih meningkatkan proses pembekalan para kader-kadernya itu.

Sedangkan dilihat dari sisi negatifnya mungkin bisa jadi pilihan masyarakat itu termenangkan oleh populeritasnya di Masyarakat. Sementara sebenarnya secara riil kualitasnya itu mungkin tidak lebih baik dari caleg kita yang lain itu, artinya yang terbaik yang kita siapkan justru bisa jadi karena masalah kepopuleran itu menjadi tidak terpilih, padahal dalam banyak hal lebih berkualitas mungkin jadi tidak terpilih. Jadi partai tidak bisa sepenuhnya bisa mendesain SDM terbaiknya untuk "dikirim" dalam mimbar legislatif. Itu negatifnya karena memang prosesnya seperti itu ya, akhirnya yang jadi itu kemungkinan besar bukan yang yang terbaik yang disiapkan oleh partai. Sebagai partai politik, PKS akan menginventarisir semua permasalahan-permasalahn itu dan menjadikan bekal pengambilan kebijakan kedepan terutama dalam hal pencalegan dan strateginya.

5. DPD DIY Partai Golkar

Menurut partai Golkar mengenai putusan Mahkamah Konstitusi harus dilihat dari substansi demokrasi yang dikembangkan dan etika dalam amanat undang-undang dasar 1945, argumentasi pokok dari Mahkamah Konstitusi tentang kedaulatan yang ada ditangan rakyat maka hakekatnya

adalah perwakilan yang dipilih oleh rakyat mestinya harus orang yang betul-betul berepresentasi dalam pemilu dan mempunyai *election* yang dilakukan oleh masyarakat itu dalam rangka pemilu kita ini , tetapi kalau itu kita sampingkan dengan ideologi bangsa yang kita punyai, kalau keputusan MK hanya berpijak pada ranah demokrasi dan merefleksikan itu bagi wakil rakyat yang terpilih itu seharusnya dia memiliki suara yang signifikan, tetapi kalau kita masuk pada perdebatan ideologi berarti nafas keputusan MK itu tidak lagi berpijak pada basis ideologi pancasila karena hakekat basis yang sifatnya individual itu adalah ideologi liberal. (Hasil wawancara dengan Sekretaris DPD DIY Golkar Drs. Jhons Keban , pada tanggal 7 Juli 2009)

Lebih lanjut beliau mengatakan bahwa, semua tahu ideologi liberal berbasiskan individu, ideologi komunis berbasiskan ras dan ideologi pancasila berbasiskan bangsa, karena itu kita kaitkan lagi dengan pilar yang mau kita bangun, karena pilar demokrasi kita berbasiskan institusi bukan berbasiskan individu, sehingga dengan demikian ada mis konstitusional yang menurut partai politik lokal ini yang kedepan kita dudukan kembali kita kaji secara cermat dengan demikian realitas yang terjadi proses pemilu yang berjalan sekarang ini, seluruh persyaratan kriteria yang telah disusun sedemikian rupa dalam rangka pembobotan dan kualifikasi anggota calon legeslatif itu akhirnya gugur atas nama keputusan MK suara terbanyak, kualifikasi tidak terpenuhi karena belum tentu orang yang nol kecil memenuhi kualifikasi dia memiliki sumber dana yang cukup.

Kedua, dengan demikian keputusan MK itu menciderai apa yang telah diputuskan atau diundang-undangkan tentang jasa kuota perempuan 30%. Secara tidak langsung keputusan MK itu telah menciderai hak-hak demokrasi konstitusi yang mau diberikan kepada kaum perempuan untuk mengambil bagian didalam proses perpolitikan ditanah air ini. Hal inilah yang sebenarnya perlu kalau umpamanya dalam pilpres kemarin JK-WIN menang dapat kepercayaan, syukur-syukur pak SBY bisa memenangkan lagi. Memang konsep Golkar harus kembali dulu, kita sepakat kembali landasan konstitusional kita sehingga pijakan-pijakan prodak perundangan kita itu harus berada dalam kop jalur yang benar karena secara de facto yang kita saksikan dinegara kita adalah empat piranti produk hukum yang ada telah kita khianati baik dari pancasila, undang-undang 1945, NKRI dan kebhinekatunggal ikaan. Kadang-kadang orang mudah berbicara soal kebhineka tunggal ikaan tetapi sebenarnya gagal dalam menemukan patisari dari plurarisme itu sendiri sehingga kontruksi dalam kehidupan

berbangsa dan bernegara ini banyak kerancuan-kerancuan didalamnya. Ini fakta-fakta yang bisa kita rasakan dan inilah yang sebetulnya ingin kita dudukkan kembali. Pertanyaannya sederhana kalau dengan keputusan MK suara terbanyak itu apakah memang pilar demokrasi itu sudah kita ambil alih, kita alihkan dari basis institusi ke basis individu kalau begitu kita harus jelas, dengan demikian mulai saat ini kita deklarasikan bangsa ini memiliki ideologi liberal, jadi jangan bangsa ini dikelola dengan basis yang tidak jelas. Konkritnya sebetulnya dan mestinya kalau kita ingin persoalan tentang menentukan siapa yang masuk didalam posisi legeslatif itu mestinya itu peserta pemilu itu partai politik mestinya kewenangan itu ada pada partai politik. Karena partai politik itu mempunyai kewenangan untuk menstruktur kualifikasi calon-calon legislative yang akan bertugas dalam ranah publik untuk memberikan pelayan terbaik kepada masyarakat. Ini persoalannya tetapi dengan keputusan ini telah mengganggu kualifikasi yang telah disusun sehingga target-target yang terbaik itu tidak bisa dipenuhi oleh mekanisme yang ada itu sehingga partaipun tidak akan bisa menjamin kontribusi yang terbaik kepada kader-kadernya kepada kepentingan publik melalui ranah kebijakan publik bagi teman-teman yang ada dilegislatif.

Berkaitan dengan kondisi internal partai, pengaruh putusan mahkamah konstitusi tentang penghitungan suara terbanyak terhadap Golkar dalam menempatkan caleg-calegnya dalam pemilu 2009, dijabarkan oleh beliau bahwa dalam menempatkan caleg-calegnya memang partai Golkar mempunyai kualifikasi yaitu persyaratan umum yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang kita semua tahu dalam produk pemerintah dan yang kedua mempunyai persyaratan-persyaratan khusus yang harus dilalui oleh seorang kader yang bisa lolos dalam seleksi itu untuk bisa maju dalam pos-pos promosi strategi, Golkar mempunyai model sistem penjaringan, penyaringan dengan mekanisme martikulasi pembobotan tentunya berangkat dari seorang kader sebelum dia masuk kepartai Golkar yang bersangkutan pernah berkiprah dimana saja, diorganisasi sosial kemasyarakatan atau diorganisasi apa dan dia disana sebagai apa hanya sebagai anggota biasa atau pengurus tetapi kalau pengurus posisinya harus jelas sebagai apa dan berapa lama dia disitu.

Bagaimana tingkat ketokohnya, keterpengaruhannya, leadershipnya itu sangat dilihat terutama dia akan menjadi partai Golkar dan selama dipartai Golkar dia berada ditingkatan mana saja yang pernah diikuti mungkin tingkat kecamatan, kabupaten atau provinsi atau hanya dia

masuk melalui organisasi hasta karya atau menjadi penyalur aspirasi tingkat provinsi saja, terus dia dalam organisasi tersebut dia sudah berapa lama dan posisi apa, punya jabatan atau tidak, ketokohnya bagaimana, tingkat penerimaan dia kepada kader didalamnya seperti apa, dan apakah akseptabilitas ketokohan dia apakah bisa diapresiasi oleh masyarakat dan begitu juga kita lihat kalau dimasukan dalam kepengurusan dan bagaimana tingkat prestasi yang sudah disumbangkan kepada partai sampai kepada masalah pendidikan yang meliputi SMP, SMA, Sarjana muda, S2 dan S3 dan terakhir adalah adanya pertimbangan strategis politik.

Lebih lanjut beliau menjelaskan bahwa strategis akses politiklah yang dikaji secara aktif kualitatif secara cermat baik dalam menghadapi tantangan yang dihadapi bangsa dan daerah secara nasional, regional dan lihat dari kearifan-kearifan yang tumbuh berkembang secara lokalitas yang diagregasikan oleh kader-kader ini mampu atau tidak. Setelah itu akan dimasukan syarat-syarat tersebut dalam rapat pleno tingkat DPD 1 dan mendapat penilaian secara umum oleh seluruh pengurus yang ada dan akhirnya harus menentukan sesuatu dengan jelas dan baik. Sehingga itulah yang harus diputuskan dan akhirnya menjadi nominator dalam pemilihan legislative yang akan kita usung. Tapi konkritnya kualifikasi pendidikan bagi partai golkar untuk dewan tingkat kabupaten, provinsi dan pusat yaitu harus S1. Namun ada dispensasi bagi teman-teman yang belum menempuh S1 tersebut. Asal kader tersebut punya prestasi dan pengaruh terhadap partai. Karena dari tingkat SMA pun ada tingkat bobotnya.

Berkaitan dalam pelaksanaan pemilu 2009 kemarin mendapatkan permasalahan berkaitan dengan putusan MK tersebut antara partai politik dan calegnya, bahwa partai Golkar merasakan bahwa keputusan MK itu telah mengganggu persiapan partai terhadap kualifikasi kader-kadernya untuk maju didalam legislative itu yang pada akhirnya ada yang menang maju dalam DPR sekarang, tapi kami menilai masih kurang, walaupun mempunyai kemampuan tapi kita memandang *greatnya* masih ada dibawah makanya posisinya kita tempatkan dibawah tetapi yang inilah yang berhasil tapi ini juga akan berdampak kepada seluruh produk kebijakan-kebijakan yang diambil pada ranah dewan tentunya bukan berarti dia tidak mampu tapi paling tidak ada proses waktu yang diambil lagi untuk belajar lagi didewan karena dia harus beradaptasi dengan segala kegiatan-kegiatan yang menyangkut tentang kedudukan Dewan.

Antisipasi yang dilakukan agar itu tidak terjadi kami bekerja sama dengan lembaga lain melakukan diklat dalam rangka bagaimana

pendampingan peningkatan kompetensi teman-teman mengenai tugas-tugas ke Dewan. Danantisipasi yang kedua dibentuk semacam tim pendamping, tim ahli atau tim advokasi dalam rangka membantu kualitas kader yang ada Didewan agar bisa berjalan secara optimal.

Pasca putusan MK tentang penghitungan suara terbanyak keluar, berkaitan dengan pertanyaan apakah partai politik tetap mendukung dan memotivasi baik moril maupun spiritual terhadap caleg-calegnya. Beliau menjawab bahwa Partai Golkar bukan masalah mendukung atau tidak, tetapi kalau kita berbicara konsep pembangunan dimanapun dalam bidang apapun ini biasanya ideologi negaranya selalu menjadi landasan, acuan dan pedoman, dalam bidang apapun belajar konsep Negara apapun, pijakan putusan MK dalam membela substansi demokrasi itu, nilai demokrasi yang dibangun itu sudah selaras belum dengan pijakan landasan ideologi Negara kita, dan corak demokrasi kita. Hal ini kan menjadi persoalan kita karena kita ini Negara integralistik, karakteristik Negara kita adalah Negara konstitusional dan sila ke empat jelas memberi isyarat dengan kuat.

C. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 Dari Segi Yuridis, Politik dan Otonomi Daerah

Menurut Pakar politik, Bambang Cipto, Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga politik baru yang membantu menyelesaikan kasus-kasus dalam pemilihan di Indonesia baik pemilihan anggota DPR dan pemilihan Presiden. Satu institusi yang di masa orde baru tidak dipunyai dan satu kemajuan bagi perkembangan politik di Indonesia dan satu-satunya lembaga yang bisa menangani persoalan yang dialami oleh para calon anggota legislative dan juga partai politik yang menghadapi konflik antar sesama parpol. Dengan adanya lembaga ini akan menjadikan lebih sehat perkembangan demokrasi. (Hasil Wawancara dengan Bambang Cipto, pada tanggal 27 Juli 2009)

Senada disampaikan oleh Saefudin, bahwa masa yang akan datang, akan dibangun suatu demokrasi yang ada hubungan timbal balik antara rakyat dan yang dipilih. Hubungan timbal balik ini akan memperkuat posisi rakyat dalam mekanisme penyelenggaraan kehidupan ketatanegaraan. Dalam arti ketika caleg menjadi atau tidak menjadi anggota dewan ditentukan oleh suara pemilih, sehingga akan mulai dibangun komunikasi yang efektif antara wakil dengan rakyatnya untuk mencari informasi dan selalu memperjuangkan aspirasi rakyat yang diwakilinya. Pada akhirnya

demokrasi akan dapat berjalan dari rakyat oleh rakyat untuk rakyat. (Hasil wawancara dengan Saefudin, pada tanggal 15 Juli 2009)

Selanjutnya Bambang Cipto mengemukakan bahwa MK tidak berfungsi sebagai lembaga yang berwenang untuk meningkatkan kapasitas caleg, tetapi lebih kepada masalah-masalah *legal affairs* tentang masalah-masalah hukum kaitan dengan konflik antar partai politik. Jadi tidak secara khusus menangani soal caleg. Karena hal itu merupakan masalah profesionalisme anggota DPR dan menjadi karakter anggota DPR dan itu memang faktor-faktor yang bukan bidangnya MK. MK tidak bisa dipermasalahkan kalau terjadi suatu yang berkaitan kualitas caleg, tidak ada hubungannya sama sekali karena itu hanya menangani kasus, kalau sudah berhubungan dengan karakter anggota DPR, hal itu menyangkut profesionalisme dan itu bukan wewenang MK. Namun berpengaruh terhadap kualitas demokrasi jelas, tidak seperti dulu kalau ada kasus itu mungkin dibekukan oleh pemerintah dan KPU tidak berwenang untuk itu, karena KPU sebagai pelaksana tidak punya wewenang untuk itu. Dengan adanya MK demokrasi menjadi lebih sehat. karena lembaga ini bebas dari KPU, bebas dari pemerintah, lembaga yang mandiri. Sehingga membantu meningkatkan proses demokrasi tetapi tidak mempengaruhi terhadap kualitas anggota DPR.

Selanjutnya beliau mengatakan bahwa memang suara terbanyak itu tidak selalu, apakah itu MK atau undang-undang sama saja posisinya. MK akan memproses kalau ada masalah, kalau tidak ada masalah cukup dengan undang-undang. Jadi kalau kita jujur memang mereka yang mendapat suara terbanyak itu tidak menjamin caleg tersebut hebat dalam hal kapasitas juga dalam hal profesionalisme karena mampu mendapat suara terbanyak. (Hasil wawancara dengan Bambang Cipto, pada tanggal 27 Juli 2009)

Berbeda dengan pendapat yang disampaikan oleh Pakar Otonomi Daerah, Titin Purwaningsih, sebenarnya putusan MK tentang suara terbanyak itu dilatarbelakangi oleh beragamnya kebijakan partai dalam menentukan caleg terpilih. Dengan sistem proporsional dengan daftar caleg, sebenarnya rakyat memilih caleg secara langsung, tidak memilih partai. Tetapi dalam pemilu 2004 yang lalu, ada beberapa partai yang menentukan caleg terpilih berdasarkan nomor urut (apabila caleg tidak memenuhi BPP), dan ada pula yang menentukan caleg terpilih berdasarkan suara terbanyak. Berdasarkan pada asas demokrasi, maka semestinya penentuan caleg berdasarkan suara terbanyak, sehingga tidak terdapat

distorsi aspirasi rakyat sesuai dengan preferensi masyarakat. Dengan putusan MK tentang suara terbanyak, maka kompetisi dalam pemilu tidak saja kompetisi antar partai, namun juga kompetisi antar caleg. Dengan keputusan MK tersebut, para caleg lebih percaya diri untuk berkompetisi terutama untuk nomor urut bawah, karena ada peluang bagi mereka untuk memenangkan pemilu dengan mendulang suara. Caleg dengan nomor urut atas yang semula lebih santai karena biasanya mereka 'caleg jadi', memperoleh tantangan untuk mendapatkan suara sebanyak-banyaknya. Adanya harapan untuk menang bagi masing-masing caleg kemudian juga memunculkan semangat kompetisi yang tinggi dengan mengerahkan segala sumber daya yang ada, baik tenaga dan lebih khusus lagi dana yang cukup besar dengan harapan bisa menjadi anggota legislatif. Tanpa kerja keras masing-masing caleg akan sulit untuk memenangkan pemilu. Hal ini bukan saja menumbuhkan semangat kompetisi, namun juga berpeluang menimbulkan konflik antar caleg. (Hasil wawancara dengan Titin Purwaningsih, pada tanggal 25 Juli 2009)

Ditegaskan oleh beliau, semangat kompetisi dan harapan untuk menang dari masing-masing caleg merupakan positif bagi partai untuk mendulang suara. Karena masing-masing caleg mempunyai peluang yang sama dalam kompetisi dengan mekanisme suara terbanyak, maka netralitas partai terhadap caleg-calegnya menjadi suatu keharusan untuk terlaksananya pemilu yang lebih adil. Namun terkadang netralitas partai terhadap caleg-calegnya ini sulit dilakukan seperti dalam realitas kasus saksi-saksi dari partai politik pada kenyataannya belum tentu netral dan terkadang memihak kepada caleg tertentu. Disini kemampuan partai dalam mengelola kompetisi antar caleg menjadi sangat penting, sehingga kompetisi bebas antar caleg dapat disinergiskan menjadi kekuatan partai. Disinilah partai memainkan perannya sebagai manajemen konflik. Dengan mekanisme suara terbanyak, maka intervensi partai terhadap caleg dapat diminimalisir. Partai tidak dapat lagi memainkan perannya dalam menentukan caleg mana yang jadi karena sangat tergantung kepada pilihan masyarakat. Dengan mekanisme suara terbanyak yang tidak dibarengi dengan kemampuan institusional partai, maka loyalitas caleg kepada partai bisa berkurang.

Berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah, lebih tegas dinyatakan Titin, bahwa menurut beliau, keputusan MK tersebut dalam konteks kepastian hukum dan sesuai dengan asas demokrasi. Dilihat dari otonomi daerah, sebenarnya keputusan MK ini tidak berdampak secara langsung

kepada pelaksanaan otonomi daerah, namun dapat memperkuat rekrutmen elit lokal berdasar suara terbanyak sesuai dengan pilihan rakyat. Hal ini juga dapat meminimalisir intervensi partai politik dalam menentukan caleg terpilih. Apabila penentuan caleg tersebut tidak ditentukan, bisa jadi partai politik melakukan intervensi dengan menentukan caleg terpilih yang mempunyai jumlah suara yang lebih kecil, yang hal ini tentu saja tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat daerah. Otonomi daerah merupakan wujud demokrasi di tingkat lokal, namun intervensi partai dengan struktur yang terpusat bisa menghambat demokrasi di tingkat lokal karena kebijakan partai di tingkat pusat belum tentu sesuai dengan aspek lokalitas daerah. Hanya saja memang dengan putusan tersebut, pemilu, terutama dalam penentuan wakil rakyat menjadi lebih demokratis dengan mekanisme suara terbanyak. Intervensi partai dalam bentuk 'drop-dropan' caleg dari pusat tidak dapat dimainkan kalau tidak mempunyai basis yang memadai pada masyarakat di tingkat lokal. Dengan demikian, maka rekrutmen elit lokal lebih didasarkan pada preferensi masyarakat lokal. Apakah pemilu dengan mekanisme suara terbanyak tersebut sesuai atau tidak dengan kehendak masyarakat lokal, sangat tergantung pada kedewasaan politik masyarakat dalam memilih calegnya. Tentunya harapan kita semua, pilihan masyarakat tidak hanya didasarkan pada aspek popularitas caleg, namun juga perlu memperhatikan track record, kualitas dan kapasitas caleg tersebut sehingga setelah dia benar-benar terpilih bisa melaksanakan tugas-tugas sebagai wakil rakyat dengan baik. Kalau melihat pada caleg-caleg yang terpilih, maka aspek popularitas ini masih cukup dominan (Hasil wawancara dengan Titin Purwaningsih pada tanggal 25 Juli 2009)

Sedangkan pendapat pakar hukum Saefudin, mengungkapkan kekhawatiran dengan keluarnya putusan MK tersebut. Berkaitan dengan internal partai politik, akan memberikan suatu gambaran bahwa meskipun para caleg itu sudah menghabiskan waktu dan tenaga serta pikiran untuk mengurus partai politik, namun belum tentu ada jaminan lolos sebagai anggota dewan. Sehingga pengurus partai politik tidak langsung menjadi anggota dewan karena mereka harus tetap berjuang untuk membangun komunikasi politik dengan konstituennya. Sehingga jangan disalahkan yang terjadi adalah banyak orang-orang ternama bukan dari kalangan partai politik tapi terpilih menjadi anggota dewan dengan sistem suara terbanyak. Contohnya para artis yang lolos sebagai anggota dewan. Tanpa bermaksud mendiskreditkan artis, jika artis tersebut mempunyai kualifikasi

dan memahami persoalan negara dan politik sah-sah saja, namun banyak yang tidak mengetahui etika politik. (Hasil wawancara dengan Saefudin pada tanggal 15 Juli 2009)

D. Pengaruh Sistem Penghitungan Suara Terbanyak Terhadap Kualitas Anggota DPRD di Provinsi DIY

Rumusan keterwakilan publik berhadapan dengan keterikatan antara anggota parlemen dengan pimpinan partai politiknya. Hegemoni politik menampakkan wujud aslinya. Politik oligarki tumbuh subur, bahkan di dalam partai-partai politik kecil yang hanya memiliki segelintir anggota parlemen terpilih. Anggota legislator tidak lagi menjadi agen-agen pemberdayaan masyarakat, malahan berubah bentuk menjadi agen-agen pembudidayaan masyarakat. Mereka menjalankan pola politik ala rente, yakni menjajakan setiap jumlah suara yang diraih demi keuntungan kelompok oligarkis masing-masing. Tentu tidak mudah memutuskan mata rantai kepalsuan ala demokrasi perwakilan itu. Persoalannya barangkali adalah bagaimana memberikan senjata yang lebih manjur kepada publik untuk menentukan hitam dan putihnya politik. Salah satunya adalah dengan metode pemilihan berdasarkan suara terbanyak. Popularitas tentu menjadi ukuran, tetapi penilaian sejumlah anggota parpol betapa rakyat belum cerdas menentukan pilihannya adalah juga bersumber dari ketakutan psikis atas rasionalitas publik yang semakin baik. (Suara Terbanyak, Suara Khalayak Indra J. Piliang Official Website.htm, diakses pada tanggal 10 Desember 2009)

Lebih lanjut dikemukakan Indra, bahwa terkesan betapa para anggota partai politik mengecilkan atau bahkan melecehkan faktor pemilih sebagai pemilik kedaulatan. Dengan suara terbanyak, ruang sempit hubungan antara legislator dengan partai politiknya bisa diperlebar. Khalayak bisa masuk kedalam beragam proses pengambilan keputusan. Survei-survei pendapat publik atas isu-isu krusial akan menemukan pijakannya. Pilihannya, kalau anggota legislatif lebih memilih kebijakan-kebijakan yang tidak populis di mata publik, maka potensi kearah pembangkangan sudah terbentuk. Jadi, mari hargai publik dengan menggunakan metode penempatan calon anggota legislatif berdasarkan suara terbanyak.

Dengan metode suara terbanyak, maka setiap suara mempunyai makna. Pemilih akan kembali mendapatkan mandatnya, tanpa harus mengurangi peranan partai politik dalam melakukan kontrol dan kandidasi. Daulat partai akan bersinergi dengan daulat rakyat. Suara terbanyak juga

menempatkan anggota legislatif terpilih harus terus-menerus berjiwaku dengan kepentingan konstituen yang diwakili di daerah pemilihannya. Kalau mereka lalai memelihara dukungan publik, maka bisa saja muncul mosi tidak percaya dari publik atau mereka dengan mudah disingkirkan dalam pemilu berikutnya. Nyaris hilangnya isu-isu publik dalam perdebatan di parlemen lokal dan nasional selama ini berakar dari metode pemilihan berdasarkan nomor urut dan *hak recall* yang menciutkan nyali legislator manapun. (Suara Terbanyak, Suara Khalayak Indra J. Piliang Official Website.htm, diakses pada tanggal 10 Desember 2009)

Senada disampaikan oleh Azkari Razak, bahwa Penentuan calon anggota DPRD atas dasar nomor urut menjadi suara terbanyak (putusan MK), sesungguhnya dalam perspektif demokratisasi tentunya sudah tepat, sehingga dari aspek yuridisnya pun demikian, mengingat salah satu tujuan hukum adalah menciptakan keadilan dan kepastian hukum (disamping kemanfaatan hukum), sehingga dengan meletakkannya kriterium suara terbanya amatlah bersesuaian dengan perasaan keadilan masyarakat, termasuk rasa keadilan pada para anggota DPR /dan atau yang telah terpilih. (Hasil wawancara dengan Azkari Razak pada tanggal 7 September 2010)

Sedangkan menurut DPRD Kulonprogo yang diwakili komisi C bahwa dengan adanya penghitungan suara terbanyak maka menimbulkan kompetisi diantara calon yang ada untuk bisa dipilih. Calon akan menyampaikan program-program yang nantinya akan dilaksanakan dengan sebaik-baiknya, berusaha untuk mengoptimalkan semua potensi yang ada untuk dipergunakan meraih cita-cita mensejahterakan masyarakat khususnya konstituennya secara personil. Dengan penyampaian program ini maka akan dapat menunjukkan dan memunculkan figur yang diharapkan/ dikehendaki oleh masyarakat. Mereka memilih figur yang punya kompetensi dan kedekatan dengan masyarakat serta program yang baik. (hasil wawancara dengan komisi C DPRD Kabupaten Kulonprogo pada tanggal 30 Agustus 2010).

Selanjutnya dijelaskan bahwa penghitungan suara terbanyak tersebut menimbulkan dampak positif dan dampak negatif. Adapun dampak positif antara lain: a. Calon legislatif akan diukur oleh masyarakat secara langsung

- a. Masyarakat lebih obyektif dan mengharapkan calon yang mampu
- b. Hilangnya oligarkhi partai, karena masyarakat mempunyai hak memilih sendiri
- c. Kepekaan calon terhadap masyarakat lebih besar

Adapun dampak negatif yang ditimbulkan dari penghitungan suara terbanyak antara lain:

- a. Masyarakat masih dalam kondisi transisi sehingga demokrasinya cenderung transaksional lebih kepada politik dagang karena didasarkan memberi apa dan memperoleh apa
- b. Masyarakat cenderung berpikir praktis dan ekonomis
- c. Bisa calon yang akan dipilih memilih ekonomis bukan potensi aktualisasi diri dan akademis
- d. Bagi calon yang mempunyai banyak dana akan memberi uang sedangkan masyarakat juga bersikap menerima

Melihat dampak negatif dan positif yang ditimbulkan tersebut, DPRD Kulonprogo mengharapkan perlu adanya kajian ulang/disempurnakan karena belum ada batasan-batasan yang konkrit. Penetapan syarat suara terbanyak kurang konkrit, hanya latah mendongkrak kualitas demokrasi.

Namun harus diakui, penetapan suara terbanyak memang menimbulkan banyak resiko, diantaranya adalah munculnya sorotan bahwa demokrasi saat ini adalah demokrasi untuk orang terkenal, banyak uang, penguasa, elitis, dan artis yang tidak pernah bicara soal substansi. Namun toh akhirnya mereka dipilih oleh masyarakat. Tanggungjawab menjadi anggota dewan tidaklah mudah. Mereka harus mampu melaksanakan fungsi-fungsi yang dimiliki DPR yakni legislasi, anggaran, dan pengawasan. Melihat beban berat yang harus dipikul oleh seluruh anggota dewan maka sewajarnya bila banyak pihak yang menuntut keseriusan mereka dalam bekerja. Apa jadinya negara ini bila kualitas anggota DPR kelak tidak seperti yang kita harapkan bersama. Diterapkannya anggota legislatif terpilih dari yang mendapatkan suara terbanyak membuat kualitas anggota DPR turun. Masyarakat akan cenderung memilih mereka yang populer jika dibandingkan perhitungan kualitas. Hal itu terungkap dalam diskusi bertajuk Pemilu 2009: Nomor Urut atau Suara Terbanyak di Gedung DPD Komplek Parlemen Senayan Jakarta.

Berdasarkan pantauan pengamat politik, kualitas anggota DPR tahun 2009-2014 diragukan. Pasalnya, mekanisme suara terbanyak membuat partai politik kedodoran menghadapi kenyataan banyak caleg terpilih justru yang memiliki nomor urut besar. Salah satu kritik itu beralihnya suara terbanyak secara mendadak yang diputuskan Mahkamah Konstitusi (MK) membuat partai politik tidak siap sehingga mereka kedodoran.

Demikian disampaikan oleh Gubernur Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhanas) Muladi.

Lebih lanjut beliau menjelaskan tentang banyak (caleg) yang terpilih adalah orang-orang yang nomornya di bawah. Gara-gara suara terbanyak ini, banyak politisi berkualitas baik dan sarat pengalaman di parlemen justru tersingkir. Seperti di Komisi I misalnya. Hanya 8 orang saja yang bisa terpilih kembali. Padahal, mereka-mereka itu memiliki kualitas baik, tetapi dikalahkan oleh artis yang mengandalkan popularitas belaka, tanpa bermaksud memandang bahwa semua artis itu jelek. Muladi mengusulkan mekanisme suara terbanyak mengalami masa transisi. Caleg-caleg yang berada di nomor urut 1, 2, 3 dan 4 adalah orang-orang yang diseleksi secara ketat dan profesional. Sisanya yang berada di nomor urut di bawahnya adalah caleg-caleg yang kualitasnya lebih rendah dari nomor urut yang di atasnya. Karena itu Muladi mengkritik mekanisme suara terbanyak yang dilandasi keputusan MK dalam pemilu legislatif 2009 ini. Ia tidak mau menyalahkan MK sepihak atas buruknya kualitas anggota DPR terpilih 2009-2014 ini, namun menyarankan agar MK melihat dampak yang luas sebelum mengambil keputusan. (Reza Yunanto, detik pemilu. Com, diakses pada tanggal 6 Pebruari 2010)

Hal tersebut juga diakui oleh Azkari Razak, bahwa putusan MK tersebut jelas memberikan efektasi positif dalam arti bahwa para caleg yang terpilih betul-betul adalah pilihan rakyat, bukan pilihan partai (penguasa), namun demikian perlu dicatat bahwa putusan tentang suara terbanyak ini belumlah dilaksanakan secara benar, mengingat sejumlah kasus yang menyertai pelaksanaan pemilu tersebut bermunculan disana-sini yang diakibatkan oleh kinerja oknum-oknum anggota KPU yang melaksanakan rekayasa suara (jual beli suara dan /atau order terhadap penguasa tertentu) terhadap caleg-caleg tertentu agar bisa lolos / terpilih menjadi anggota legislative. (Hasil wawancara dengan Azkari Razak pada tanggal 7 September 2010)

Sedangkan menurut Sholehudin A. Azis, faktor kemenangan para caleg yang mendapatkan suara terbanyak dan dipastikan akan menjadi anggota legislatif 2009-2014 ditentukan oleh beberapa hal.

Pertama, investasi politik dan citra. Mayoritas para caleg terpilih ini adalah mereka yang berasal dari kalangan partai. Mereka memiliki *track record* dan pengalaman panjang dalam dunia politik sehingga mudah memaksimalkan roda mesin partai untuk meraih simpati masyarakat. Selain itu, mereka juga memiliki pencitraan diri yang cukup bagus sehingga masyarakat kembali melabuhkan pilihannya kepada mereka.

Kedua, memiliki basis kuat di masyarakat bawah (*tingkat grassroot*). Bagi mereka yang masih baru dalam dunia politik maka faktor kepemilikan basis yang kuat di masyarakat mutlak dimiliki. Kedekatan emosional dan kultural dengan para konsituennya menjadi jaminan keterpilihan mereka. Para caleg dari kalangan ulama, tokoh masyarakat, tokoh adat, dan caleg asli putera daerah menjadi contohnya. Mereka lebih mudah meraih simpati publik karena mereka benar-benar eksis dan berjuang secara langsung bersama masyarakat. Jadi wajar bila mereka terpilih untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat sekitarnya.

Ketiga, kepopuleran. Faktor ini identik dengan kesuksesan para caleg artis yang benar-benar mengandalkan popularitas keartisan mereka. Semua ini terjadi karena masyarakat benar-benar terbatas aksesnya atas kualifikasi dan kualitas sebenarnya dari sederetan nama caleg yang diajukan partai-partai politik. Dari pada pusing-pusing, artislah yang dipilihnya karena mereka memang begitu akrab (*familiar*) dan dikenal dengan baik oleh mereka melalui tayangan-tayangan media massa.

Keempat, keberuntungan. Selain caleg yang dari sedari awal memiliki perencanaan dan metode pemenangan yang dirancang dengan baik, terdapat juga caleg yang hanya mengandalkan keberuntungan semata. Mereka tidak memiliki tim sukses, apalagi dana khusus. Namun akhirnya mereka pun lolos juga. Jadi jangan heran bila beberapa caleg ketiban durian runtuh di siang bolong, hanya bermodal 5 juta mereka akhirnya meraih kursi terhormat sebagai anggota dewan.

Pengaruhnya jelas bahwa MK kan mendukung suara terbanyak, putusan MK sesuai dengan undang-undang yang berlaku bukan karena kepentingan partai tapi kan MK berpegang pada undang-undang, mereka yang suaranya terbanyaklah yang menang, ya bagi partai persoalan itu cukup besar pemilu 2009 ini, mereka tidak menyangka bahwa calon-calon mereka yang mungkin mereka yang patut dicalonkan namun kalah bersaing dari calon-calon lain yang sebenarnya mungkin saja bukan keputusan partai karena dia punya kelebihan ini, ini..akhirnya banyak calon mereka yang berguguran.dan beliau tahu persis itu. Hal itu merupakan pelajaran yang penting buat partai politik bahwa sekarang ini faktor media dan faktor penampilan lebih menguntungkan calon dibanding dukungan partai, karena pemilih sekarang tidak lagi partai an sich. dia melihat-lihat dulu partainya yang mana-mana dulu, partai tidak amat penting , dia melihat ini ada partai yang menurut mereka lebih memberikan keuntungan, berarti manfaat itulah yang dijadikan

pertimbangan pemilih untuk memilih seseorang, bukan lagi partainya. nah ini jadi partai menjadi kesulitan untuk dengan keputusan MK ini karena MK kan harus dengan undang-undang yaitu berdasarkan banyaknya suara bukan oleh dukungan partai.

Berkaitan dengan kualitas caleg, pakar politik Titin Purwaningsih berpendapat, keputusan MK tersebut tidak secara langsung mempengaruhi kualitas caleg. Kualitas caleg lebih ditentukan pada tingkat pendidikan, pengalaman, skill dan integritas pribadi, latar belakang sosial, dan sebagainya. Kualitas caleg ini ditentukan pada saat rekrutmen caleg di tingkat partai. Jadi berkualitas tidaknya caleg lebih ditentukan bagaimana peran partai dalam merekrut caleg dan melakukan pendidikan politik pada masyarakat. Keputusan MK lebih memperkuat demokrasi dan meminimalisir distorsi aspirasi sesuai dengan suara terbanyak. Namun yang perlu diingat adalah bahwa caleg yang memperoleh suara terbanyakpun belum tentu caleg yang berkualitas, karena masyarakat dalam memilih caleg lebih banyak dipengaruhi oleh popularitas caleg, bukan pada kualitas caleg tersebut. (Hasil wawancara dengan Titin Purwaningsih, pada tanggal 25 Juli 2009)

Senada disampaikan oleh Pakar Hukum Saefuddin, bahwa untuk menentukan kualitas caleg dengan sistem penghitungan suara terbanyak masih belum bisa diukur karena putusan MK ini diputuskan sekitar 5/6 bulan sebelum pemilu legislatif. Dengan rentang waktu yang singkat tersebut, caleg belum bisa berbuat banyak kepada konstituennya. Yang bisa dilakukan para caleg adalah dengan melakukan politik pencitraan memasang baliho dan gambar caleg di sekitar lorong-lorong perkotaan dan pedesaan. Sehingga 5 tahun ke depan belum akan terjadi hubungan yang simbiosis mutualistik antara wakil yang terpilih dengan rakyat yang memilih. Kalau memang ada pengaruhnya, mungkin karena memang watak karakter caleg itu dekat dengan rakyat, sehingga belum bisa dikatakan sistem penghitungan suara terbanyak itu efektif atau tidak. Kecuali jika putusan MK diputuskan sebelum dua atau tiga tahun menjelang pemilu, mungkin masing-masing caleg sudah bisa membangun komunikasi politik dengan konstituen melalui berbagai sambung rasa yang akan menjadi pengikat ketika seorang caleg lolos sebagai anggota dewan. Namun tetap harus diakui putusan MK itu memperkuat demokrasi, dan memperkuat hubungan antara wakil rakyat dengan pemilih. (Hasil wawancara dengan Saefudin pada tanggal 15 Juli 2009)

Hal tersebut juga diakui DPRD Kota Yogyakarta melalui ketua komisi A mengatakan putusan MK sedikit banyak pasti berpengaruh terhadap

kualitas anggota dewan terpilih untuk periode 2009-2014. Apalagi pemilih/masyarakat masih ada yang rasional (menggunakan pikiran dan sesuai tuntutan hati nurani) dan ada juga yang tidak rasional (yang penting ada uang) (hasil wawancara dengan ketua komisi A DPRD Kota Yogyakarta pada tanggal 28 Agustus 2010)

Sedangkan menurut anggota DPRD Propinsi Istianah Z.A, penghitungan suara terbanyak berpengaruh terhadap kualitas. Berarti ini seperti kausalitasnya antara putusan MK dengan kualitas anggota dewan. Kalau putusan MK ini di kaitkan dengan hasil calon yang terpilih beliau tidak bisa memberikan kesimpulan. Apakah calon yang terpilih ini apakah lebih berkualitas atau justru kualitasnya menurun dengan putusan MK ini. Korelasinya sulit untuk mengkorelasikan. Tapi kalau kemudian ditanya bagaimana kaitannya aspirasi masyarakat dengan putusan MK itu jauh lebih aspiratif kalau itu dikorelasikan mudah. Karena ini didasarkan atas kepercayaan masyarakat kepada anggota dewan tertentu. Dengan anggota dewan yang terpilih dalam suara terbanyak itu kualitasnya itu lebih bagus atau tidak beliau tidak bisa mengkorelasikan. Kalau mengkorelasikan anggota partai dengan anggota dewan itu mudah. Jadi, misalnya partai mengadakan banyak pelatihan kepada calegnya terhadap kualitas anggota dewan itu mudah kalau dikorelasikan. Putusan MK kalau dikorelasikan dengan kualitas atau tidaknya anggota dewan itu susah tidak ada daya uku, karena masyarakat memilih itu tidak bisa disimpulkan bahwa mereka punya kualitas atau kapabilitas. Jadi, bisa disimpulkan juga dengan mereka yang mendapat suara terbanyak itu otomatis berarti mereka kualitasnya lebih bagus terhadap mereka yang tidak terpilih. Itu juga tidak bisa disimpulkan begitu. Dan tidak bisa juga di simpulkan sebaliknya. Misalnya yang dipilih itu karena popularitas tidak ada kaitanya dengan kualitasnya itu bisa juga disimpulkan. Karena masyarakat itu pilihanya beragam/pertimbanganya beragam kadang memilih karena kualitas, popularitas, kadang memilih juga mungkin dengan kecantikan, ketampanan bahkan ada yang memilih karena keluarganya, tetangganya. jadi, sulit untuk mengkorelasikan kwalitasnya. (Hasil wawancara dengan Istianah Z.A, S.H.M.Hum , anggota DPRD Provinsi DIY pada tanggal 25 Agustus 2010)

Selanjutnya beliau menyatakan kalau ditanya apakah anggota dewan yang sekarang dibandingkan dengan anggota dewan yang sebelumnya ketika mekanismenya berbeda apakah ada perbedaan. Mungkin ada sedikit gambaran tapi beliau tidak tahu apakah itu karena mekanisme rekrutmen apakah karena faktor yang lain.

Beliau melihat anggota dewan yang sekarang itu kualitasnya secara umum untuk tahun pertama ini masih banyak yang awam terhadap kefungsi DPRD terutama di periode-periode awal. Berarti ini karena faktor mekanisme bukan karena putusan MK. Tetapi beliau yakin bahwa mereka karena baru jadi ada pembelajaran terlebih dahulu. Unsur tinggal itu hanya ada 12 orang dari 55 anggota jadi, faktor pengalaman yang masih kurang untuk anggota dewan yang baru. Beliau melihat untuk anggota yang lama sudah cukup memahami 3 fungsi DPRD dan bisa mengimplementasikan itu dengan cukup baik karena mereka sudah punya pengalaman selama 5 tahun dan untuk yang baru-baru ini masih dalam proses belajar. Beliau menegaskan bahwa anggota dewan yang sekarang ada klasifikasi dengan adanya unsur tinggal dengan mereka yang masih baru, unsur tinggalnya 12 orang itu sudah punya kapasitas yang memadai dan mereka sudah mempunyai pengalaman. Dengan faktor pengalaman yang memberikan pengaruh itu dengan yang baru mereka dalam proses belajar kekurangannya itu wajar karena mereka saat ini baru menjadi anggota dewan terutama pada tahun-tahun pertama ini mereka berupaya untuk meningkatkan kualitas mereka

Di DPRD Propinsi untuk meningkatkan kualitas anggotanya sudah pernah mengadakan pelatihan – pelatihan untuk anggota dewan yang dikenal dengan BIMTEK. BIMTEK ini dalam 1 tahun diselenggarakan sebanyak 4 kali pada tahun 2010 yang intinya diarahkan dengan 3 fungsi dewan yang utama adalah fungsi budgeting dan fungsi pembuatan perUU Jadi, dengan beberapa upaya yang dilakukan pelatihan di dewan ini yang dianggarkan 1 tahun 4 kali maka harapannya anggota dewan sudah melakukan BIMTEK jangan disoroti negatif oleh masyarakat seperti yang ditulis di media massa anggota dewan yang dianggap kungker atau kegiatan yang tidak ada manfaatnya. Padahal ini sangat bermanfaat terutama bagi anggota dewan yang baru karena itulah kita semua berharap untuk mendapatkan apresiasi dari semua pihak yang diraikan sangat besar untuk memberikan bimbingan anggota dewan tersebut.

Materinya di samping legal drafting diberikan materi tentang bagaimana cara menyusun APBD dan yang ketiga menyusun fungsi pengawasan ini sesungguhnya tidak hanya kewajiban dari dewan saja tetapi juga harus dilakukan oleh PARPOL karena inikan terdiri dari semua PARPOL yang menempatkan anggota dewan itu juga mempunyai tanggung jawab untuk memberikan pembekalan, pelatihan kepada masing-masing anggota..

Usaha peningkatan kualitas yang dilakukan DPRD Provinsi DIY juga dilakukan oleh DPRD Sleman, DPRD Kulonprogo, DPRD Kota, DPRD Bantul dan DPRD Gunungkidul, supaya anggota dewan terutama yang baru dapat memahami dan menjalankan fungsinya dengan baik dan optimal.

Berdasarkan hasil penelitian dari beberapa partai politik dan KPUD, dan anggota DPRD tersebut, Menurut Sholehudin, dalam rangka mengantisipasi dan meningkatkan kualitas para anggota legislatif terpilih ini maka terdapat beberapa hal yang perlu dilakukan, diantaranya adalah: (G: artikel/kualitas.htm)

Pertama, memberikan pembekalan bagi para anggota dewan terpilih tentang seluruh tugas, tanggungjawab dan hak-hak yang dimilikinya. Hal ini penting untuk memperdalam dan meningkatkan peran strategis mereka.

Kedua, menyodorkan kontrak politik kepada mereka untuk berjanji tidak melakukan segala bentuk perbuatan yang melanggar hukum seperti korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), dimana banyak sekali anggota DPR sebelumnya yang melanggar komitmen tersebut dan akhirnya masuk bui penjara

Ketiga, menuntut keseriusan mereka dalam bekerja dengan mengikuiti seluruh regulasi dan kebijakan dewan, bila perlu meninggalkan secara penuh aktivitas di luar dewan. Hal ini penting untuk memaksimalkan kinerja dewan yang seringkali dipertanyakan.

Ketiga komitmen yang perlu diminta kepada para anggota dewan terpilih ini sangatlah wajar. Karena selama ini (menurut beberapa sumber) terdapat empat (4) tipe anggota dewan. Pertama, anggota yang vokal, kreatif, idealis dan dinamis (10%). Kedua, mereka yang banyak mengeluarkan pernyataan, namun tidak didukung dengan data dan analisa (50%). Ketiga, kelompok 4D, yakni datang, duduk, dengar dan duit (30%). Dan keempat, kelompok pemalas yang hanya seringkali bolos dan mengikuti sidang beberapa kali dalam setahun (10%). Penulis berharap, semoga semua kekurangan dari anggota dewan periode sebelumnya benar-benar menjadi pelajaran berharga dan cambuk bagi perbaikan kinerja dan kualitas anggota dewan periode 2009-2014 ini. Tak ada harapan yang diinginkan kecuali bersama-sama mengawal bangsa ini bersama eksekutif dan Yudikatif menuju Indonesia yang lebih baik, bermartabat, dan sejahtera. Kepada seluruh anggota dewan terpilih, selamat bekerja, berikan yang terbaik untuk bangsa ini.

Sedangkan menurut Titin Purwaningsih, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan untuk memperoleh caleg yang berkualitas, yaitu: (Hasil wawancara dengan Titin Purwaningsih pada tanggal 25 Juli 2009)

1. Parpol perlu memperkuat pelaksanaan fungsi-fungsinya, terutama pengkaderan calon-calon pemimpinnya, sehingga rekrutmen caleg yang ditawarkan kepada masyarakat merupakan caleg-caleg terpilih yang berkualitas dari partai yang bersangkutan, tidak hanya sekedar populis. Sosialisasi parpol tidak hanya menjelang kampanye, sehingga masyarakat sudah mengetahui calon-calon
2. Penguatan masyarakat di tingkat lokal, pemberdayaan politik masyarakat lokal sehingga dapat memilih caleg yang berkualitas dan punya kapasitas, tidak sekedar punya popularitas.

Menurut Azkari Razak, factor-faktor atau indicator kualitas anggota DPRD ada beberapa hal. factor-faktor tersebut adalah antara lain Sumber daya manusia (SDM) yang berorientasi pada eabilitas dan intelektualitas; Pengalaman dalam berparpol ; Profesionalisme ; Moralitas, dan lain-lain. (Hasil wawancara dengan Azkari Razak pada tanggal 7 September 2010)

Anggota DPRD juga bisa diukur dari kinerja pelaksanaan fungsi yang dimilikinya. Tiga fungsi yang dimiliki DPRD adalah fungsi pengawasan, fungsi anggaran dan fungsi legislasi. Sesuai dengan bab 1 dalam penelitian ini, bahwa kualitas anggota dewan terpilih pemilu 2009-2014 akan dilihat dari salah satu fungsinya yaitu fungsi legislasi. Karena fungsi legislasi ini sangat penting berkaitan dengan kebijakan yang dibuat untuk masyarakat. Dari hasil penelitian dapat disajikan jumlah peraturan daerah di setiap DPRD Kabupaten se-Propinsi DIY dan DPRD Propinsi DIY anggota dewan periode 2009-2014 yang telah disahkan pada tahun 2010 adalah sebagai berikut:

Tabel 1
Jumlah Peraturan daerah yang disahkan pada tahun 2010

INSTANSI	PERDA
DPRD PROPINSI DIY	7
DPRD KABUPATEN SLEMAN	11
DPRD KABUPATEN BANTUL	5
DPRD KABUPATEN KULONPROGO	7
DPRD KABUPATEN GUNUNGKIDUL	2
DPRD KOTA YOGYAKARTA	4

Sumber: DPRD Propinsi DIY, DPRD Kab Sleman, DPRD Kab Kulonprogo, DPRD Kab Bantul, DPRD Kab Gunungkidul, DPRD Kota Yogya

Dari jumlah peraturan daerah yang telah disahkan oleh DPRD di Provinsi DIY periode 2009-2014 memang belum menjadi ukuran apakah mereka berkualitas atau tidak, karena kinerja mereka dievaluasi pada kurang lebih 1 tahun berjalan, padahal periode mereka sampai 5 tahun. Namun dari data tersebut bisa dianalisis bahwa tidak semua rancangan peraturan daerah yang mereka susun lewat Badan Legislasi Daerah (Balegda) di setiap DPRD berhasil disahkan. Dari daftar rancangan peraturan daerah selama 1 tahun rata-rata masing-masing Balegda menyusun 20-30 daftar rancangan peraturan daerah.

Apalagi jika dilihat dari jumlah perda inisiatif DPRD yang jumlahnya sangat kecil. Padahal fungsi legislasi kekuasaannya berdasarkan Pasal 20 (1) UUD 1945 amandemen telah dikembalikan ke legislatif, namun hal itu masih belum berjalan secara optimal. Jumlah perda inisiatif DPRD disajikan dalam tabel berikut ini

Tabel 2
Jumlah Peraturan daerah inisiatif DPRD pada tahun 2010

INSTANSI	PERDA INISIATIF
DPRD PROPINSI DIY	3
DPRD KABUPATEN SLEMAN	1 (3 dalam Pembahasan)
DPRD KABUPATEN BANTUL	3
DPRD KABUPATEN KULONPROGO	-
DPRD KABUPATEN GUNUNGKIDUL	-
DPRD KOTA YOGYAKARTA	- (4 dalam pembahasan)

Sumber: DPRD Propinsi DIY, DPRD Kab Sleman, DPRD Kab Kulonprogo, DPRD Kab Bantul, DPRD Kab Gunungkidul, DPRD Kota Yogya

Selain dilihat dari aspek fungsi legislasinya, anggota dewan juga dapat diukur kualitasnya berdasarkan respon atau menanggapi aspirasi yang disalurkan rakyat kepada mereka. Bagaimanapun mereka dipilih oleh rakyat yang seharusnya memperjuangkan kepentingan rakyat di masing-masing daerahnya. Pada saat masyarakat mempunyai keluhan atau permasalahan yang disampaikan ke anggota DPRD, bagaimana tanggapan mereka. Dari hasil penelitian hampir semua anggota DPRD se-Propinsi DIY menerima dengan sangat baik asalkan sudah didaftarkan melalui sekretariat dewan (sekwan) dan sudah terjadwal dengan baik pula. Adapun jumlah audiensi atau RDPU yang dilaksanakan selama 1 tahun di masing-masing DPRD se-Propinsi DIY sebagai berikut:

Tabel 3
Jumlah audiensi/RDPU pada tahun 2010

INSTANSI	AUDIENSI/RDPU
DPRD PROPINSI DIY	35
DPRD Kabupaten Sleman	6
DPRD Kabupaten Bantul	12
DPRD Kabupaten Kulonprogo	22
DPRD Kabupaten Gunungkidul	-
DPRD Kota Yogyakarta	24

Sumber: DPRD Propinsi DIY, DPRD Kab Sleman, DPRD Kab Kulonprogo, DPRD Kab Bantul, DPRD Kab Gunungkidul, DPRD Kota Yogya

Dari hasil penelitian tersebut berdasar tolok ukur pelaksanaan fungsi legislasi memang belum bisa dikatakan bahwa anggota dewan terpilih periode 2009-2014 dengan menggunakan sistem perhitungan suara terbanyak dikatakan berkualitas.

KESIMPULAN

Berdasarkan data-data yang telah diperoleh melalui studi kepustakaan dan studi lapangan maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang penghitungan suara terbanyak dalam pemilihan umum legislative 2009 di Provinsi DIY mempunyai pengaruh yang cukup signifikan. Mengingat sistem yang digunakan dalam penghitungan suara untuk menetapkan anggota legislatif baik pusat maupun daerah merupakan hal yang baru, yang sangat berbeda dengan pemilu sebelumnya. Namun pengaruh tersebut tidak menimbulkan permasalahan yang besar, karena sebelum pelaksanaan pemilu putusan tersebut sudah disosialisasikan oleh masing-masing partai politik secara internal maupun dilakukan oleh masing-masing KPU. Meskipun putusan MK tersebut dikeluarkan setelah daftar urut calon legislative sudah diumumkan oleh KPU

2. Mengenai pengaruh putusan MK tentang penghitungan suara terbanyak terhadap kualitas anggota dewan terpilih, memang diakui oleh KPU maupun anggota DPRD sendiri masih belum bisa disimpulkan bahwa anggota dewan terpilih periode 2009-2014 berkualitas atau tidak. Hal ini disebabkan antara lain :
 - periode masa kerja anggota dewan terpilih pada saat dilakukan penelitian ini masih kurang lebih baru berjalan 1 tahun, sehingga sulit dirumuskan apakah berkualitas atau tidak. Meskipun peneliti menyatakan bahwa tolok ukur kualitas anggota dewan hanya akan dibatasi oleh kinerja anggota dewan dari salah satu fungsinya yaitu fungsi legislasi selama 1 tahun berjalan. Dari hasil penelitian membuktikan bahwa fungsi legislasi di setiap DPRD se-Provinsi DIY masih belum berjalan optimal melihat kuantitas peraturan daerah yang telah disahkan tidak sesuai dengan rencana yang disusun oleh masing-masing Badan Legislasi Daerah. Apalagi dilihat dari aspek peraturan daerah inisiatif dewan sangat minimal sekali
 - Tolok ukur kualitas anggota dewan dari masing-masing KPU berbeda-beda, meskipun rata-rata disesuaikan dengan peraturan perundangan yang berlaku. DPRD sendiri juga mempunyai tolok ukur kualitas yang berbeda-beda apalagi belum pernah dilakukan polling/jajak pendapat bahkan penelitian sebelumnya dalam mengukur kualitas anggota dewan terpilih melalui penghitungan suara terbanyak
 - Namun jika dilihat dari respon anggota DPRD menanggapi keluhan/aduan masyarakat bisa dikatakan lebih banyak kuantitasnya dibandingkan pelaksanaan fungsi legislasinya

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan-peraturan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan
Pusat dan Daerah

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilu DPR, DPRD dan
DPD

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan kedua Undang-
Undang Nomor 32 Tahun 2004

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008

Peraturan-peraturan KPU dan KPUD

Biodata Penulis

Maruarar Siahaan. Lahir di Tanah Jawa, Sumatera Utara, 16 Desember 1942. Lulus Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta 1967. 2. Mengikuti Pendidikan Hukum Internasional dan Perbandingan Hukum pada International And Comparative Law Center, Southwestern Legal Foundation, Dallas, 1976. 3. The National College for State Judiciary, University Of Nevada Reno, 1976. 4. Visiting Scholar, School Of Law, Berkeley, 1990 – 1991. 5. Judicial Orientation, New South Wales, Judicial Commission and AIJA, Wollongong, Australia, 1997. 6. Lemhanas IX, tahun 2001. 7. Meraih Gelar Doktor di Universitas Diponegoro Semarang. Sebagai hakim, ia telah menempati jabatan di berbagai tempat dan berbagai daerah di Indonesia. Tugas pertamanya sebagai hakim di lingkungan peradilan umum adalah pada Pengadilan Negeri (PN) Kendari, Sulawesi Tenggara pada tahun 1968. Setelah itu ia sering berpindah-pindah tempat di Indonesia seiring dengan kewajiban tugas dan kedinasannya. Antara lain ia pernah menjadi Ketua PN Deli Serdang, Lubuk Pakam, Sumatera Utara (1981-1987), hakim PN Jakarta Utara (1987-1992), dan Ketua PN Surakarta (1993-1994). Selanjut nya ia menjadi hakim tinggi di Pengadilan Tinggi (PT) Sumut (1994), PT Jabar (1996), dan PT DKI Jakarta (1998). Promosi diperolehnya tatkala menjadi Wakil Ketua PT Riau (2000), Ketua PT Bengkulu (2001-2003), kemudian terakhir menjadi Ketua PT Sumut (2003). Akhirnya ia dipilih MA untuk menduduki jabatan Hakim Konstitusi periode 2003-2008.

Noorwahidah. Lahir di Amuntai, Kabupaten Hulu Sungai Utara, Kalimantan Selatan, 25 Juni 1961; menyelesaikan program sarjana pada Fakultas Syariah, IAIN Antasari, Banjarmasin, Jurusan Qadha (Peradilan Agama) tahun 1985 dan S2 pada Program Pascasarjana IAIN Syarif Hidayatullah, Jakarta (sekarang UIN) tahun 1992. Dosen Fakultas Syariah

IAIN Antasari, Banjarmasin, dalam mata kuliah Ushul Fiqh dan Fiqh Kontemporer. Pernah mengikuti Pembibitan Calon Dosen IAIN se-Indonesia di IAIN Walisongo Semarang, Juli 1988 s.d. Maret 1989 dan English for Academic Purposes, IALF (Indonesia-Australia Language Foundation), 24 Juli s.d. 15 Desember 1989, di Jakarta. Di samping mengajar di IAIN Antasari, ia juga pernah mengajar di Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, STAI Al-Jami di Banjarmasin, dan STAI Darussalam di Martapura. Karya tulis yang pernah dihasilkan antara lain buku berjudul Pidana Mati Dalam Hukum Pidana Islam (1994), 10 entri di dalam buku Ensiklopedi Islam, Ikhtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1993, Lima entri di dalam buku Ensiklopedi Al-Quran, Yayasan Bimantara, Jakarta, 2000, dan beberapa artikel dalam surat kabar dan majalah ilmiah.

Widodo Ekatjahjana. Lahir di Jember 1 Mei 1971. Dosen Fakultas Hukum Universitas Jember sejak tahun 1994 hingga sekarang. Pernah menjadi Staf Ahli Anggota DPR-RI (2006-2008). Ketua Umum Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi (2009-2014). Buku-buku yang pernah diterbitkan : 1. Sumber Hukum Tata Negara Formal di Indonesia; 2. Lembaga Kepresidenan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (2008); 3. Pengujian Peraturan Perundang-undangan dan Sistem Peradilannya (2008); 4. Hukum Kewarganegaraan Indonesia (2008); 5. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Teknik Penyusunannya (2008); 6. Bunga Rampai Masalah Hukum Pemilu di Indonesia (2009).

Abdul Ghoffar. Lahir di Dusun Sidorukun, Desa Kertosono, Kec. Sidayu, Kabupaten Gresik. Menamatkan Madrasah Ibtidaiyah sampai Aliyah di kampung halamannya. Pada 2005, berhasil menyelesaikan S1 di IAIN Sunan Ampel dan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya. Masih di tahun yang sama, merantau ke Jakarta kuliah S2 di FH Universitas Indonesia, lulus 2007. Memulai karir sebagai Guru Madrasah Ibtidaiyah, SMEA, dan Dosen PTS di Jakarta. Pernah menjadi jurnalis. Di Surabaya menjadi Wartawan Harian Surabaya Pos, dan Harian Pagi SURYA (Kelompok Kompas Gramedia). Di Jakarta, menjadi Wartawan Harian Jurnal Nasional. Sempat diterima sebagai Staf Ahli Fraksi Kebangkitan

Bangsa (FKB) DPR-RI, sebelum akhirnya memutuskan menjadi Peneliti di MK. Selain bekerja di MK, ia juga aktif menulis buku dan artikel di berbagai media massa. *Perbandingan Kekuasaan Presiden dengan Delapan Negara Maju*, adalah salah satu buku karangannya.

Pusat Kajian Konstitusi Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 (UNTAG) Semarang adalah Pusat Kajian Konstitusi yang beralamat di Jl. Pawiyatan Luhur Bendan Duwur Semarang, Jawa Tengah.

Pusat Pengkajian Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya adalah Pusat Pengkajian Konstitusi yang beralamat di Jl. Mayjen MT Haryono 169, Lowokwaru, Malang 65145.

Pusat Kajian Konstitusi dan Pemerintahan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta adalah Pusat Kajian Konstitusi yang beralamat di Jl. Lingkar Selatan Tamantirto, Kasihan, Bantul, Yogyakarta 55183.

INDEKS

A

Affirmative Action 93-99, 129, 136,
137, 140-142
Amar Putusan 1, 9

B

Bakal Calon 93, 107-110, 114, 117,
141, 142
Brian Thompson 161

D

Dct 118, 124, 127-130
Diy 201-205, 212-215, 217, 218, 225,
231, 233-237
Dprd Provinsi Jawa Tengah 93, 99,
102, 104, 106, 110, 114, 127, 129,
130, 133, 134, 138

F

Final and Binding 175
Friedrich 162

H

Hak Dipilih 73, 76, 87, 89, 90
Hakim 3, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 23,
26-29, 31, 34, 36, 38, 39, 42, 43,
46, 48, 54-56, 58, 59, 63- 68, 70
174, 177
Hak Memilih 73, 146, 147, 171, 172, 226
Hukum Islam 23

I

Ijtihad 23, 24, 42, 43, 46, 47, 48
Implementasi 172, 203-205, 210
Implikasi 69, 93, 99, 145, 149, 150,
155, 156, 161, 169, 173, 185, 192,
193, 195, 196

Ivo D. Duchacek 162

J

Jawa Timur 1, 10, 53-55, 59- 64, 66-70
Judicial Interpretation 55

K

Kabupaten Malang 145, 188, 190,
193, 194, 199
Kaji 69, 218
Karsa 61, 69
Keadilan Substantif 11, 14, 53, 54, 60,
65-67
Ketua Mahkamah Konstitusi 10, 22,
26
Konstitusi 2, 3, 10, 13, 15, 23, 25-33,
38, 39, 43, 47, 51-55, 57-68, 70-72,
74, 81, 83, 84, 87, 91, 93, 98, 99,
140, 145-156, 158-165, 168, 171-
175, 178-182, 184, 185, 187-191,
193-198, 201-205, 208, 209, 211,
213, 215, 217, 221, 227, 236, 238,
239;
Konstitusionalisme 162

- Kota 215, 217, 221, 227, 236, 238, 239
- Pasuruan 145
- Waringin Barat 14-17
- KPU 1, 3-9, 11-13, 15-21, 24-28, 34-44, 46, 48, 51, 52, 64, 67, 95, 96, 99, 102, 104, 106, 107, 114, 115, 118-125, 127-129, 131, 134-136, 146, 160, 170, 171, 173, 174, 176, 177, 180, 181, 183, 185, 186, 191, 201-212, 222, 228, 236, 237, 239
- KTP 145, 146, 148, 149, 155, 157-160, 170-176, 184, 186, 187, 190-195, 197
- Kualitas 77, 82, 137, 201, 203, 225, 230, 239
- L**
- Lamongan 1, 2, 4, 5, 7, 8, 9, 21
- M**
- Madharat* 43, 44, 45
- Mafsadah* 44, 47
- Mahkamah
- Agung 2, 10, 22, 30-32, 55, 57, 60, 74, 88, 151
- Konstitusi 2-11, 13, 16, 19, 21-23, 25-33, 38, 39, 47, 51-55, 57-68, 70, 71, 74, 81, 87, 93, 98, 99, 140, 145-152, 154-156, 158-160, 171-175, 178-183, 185, 187, 189-191, 193-198, 201-205, 208, 209, 211, 213, 215, 217, 221, 227, 236, 238, 239
- Mandailing Natal 27
- Maqashid asy-syariah* 23, 44, 47
- Mashlahah* 43, 44, 45
- Masif 14, 15, 26, 34, 35, 54, 64-66, 69, 82, 174, 181, 183, 193, 194
- Mendiskualifikasi 15, 16, 23, 25-27, 32-34, 36, 38, 44, 47, 48, 66, 69, 73, 81, 84, 90
- N**
- Nomor Urut 16, 202, 205, 207, 209, 210, 212, 213, 222, 223, 226-228
- O**
- Otonomi Daerah 202, 223, 224
- P**
- Pasangan Calon 2, 4-9, 11, 13, 16, 17, 20, 64-67, 69, 75, 79, 82
- pemilihan gubernur 55, 61, 63
- Paspor 145, 146, 157
- Pemilukada 1, 8, 13-15, 17, 21, 149, 155-157, 171, 178, 182, 183, 185, 188, 190, 191
- Pemilu Legislatif 2009 93, 99, 205
- PHPUD 27
- Politik 26, 29, 35, 36, 43, 46, 49, 13, 15-17, 21, 56, 61, 62, 201-203, 205-210, 212-225, 227-230, 233, 234, 236

PTUN 17, 18, 19, 27, 51

Putusan 1, 3-5, 9-18, 21, 23, 25-32,
34-44, 46-49, 51-54, 58-60, 64-70,
201-203, 205, 211, 221, 231, 236,
239
Sela 1, 10,-12 , 181

S

Sengketa 2-4, 10, 11, 13-21, 23, 28, 37,
51, 63, 69, 151, 178, 179, 182, 185,
189
Sistematis 14, 15, 26, 34, 54, 64-66, 69,
205
Sistem Perhitungan 236
Suara Terbanyak 76, 98, 99, 102, 103,
132, 133, 138-140, 201, 209, 212,
225-227, 239
syara' 42

T

Terstruktur 14, 15, 26, 54, 64-66, 69,
82, 181
The guardian of the constitution 70
TPS 8, 48, 147, 148, 158, 159, 171, 176,
181, 184

U

Ultra Petita 16, 70
UUD 1945 5, 6, 8, 10, 13, 15, 20, 28,-
33, 42, 47, 52, 53, 55, 57-63, 67, 68,
70, 74, 77-79, 81, 85, 87, 90, 101,
146, 147, 149, 151, 154, 155, 157,
165, 168, 169, 170, 187, 194, 235

Y

Yuridis 55, 58, 60-62, 68, 69, 77, 78,
158, 204, 205
Yurisprudensi 54, 170

Z

Ziper 136, 142

Pedoman Penulisan Jurnal Konstitusi

Jurnal Konstitusi adalah salah satu media dwi-bulanan yang diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi sebagai upaya mempublikasikan ide dan gagasan mengenai hukum, konstitusi dan isu-isu ketatanegaraan. *Jurnal Konstitusi* ditujukan bagi pakar dan para akademisi, praktisi, penyelenggara negara, kalangan LSM serta pemerhati dan penggiat hukum dan konstitusi serta masalah ketatanegaraan.

Sebagaimana jurnal pada umumnya, *Jurnal Konstitusi* tampil dalam format ilmiah sebuah jurnal sehingga tulisan yang dikirim untuk dimuat hendaknya memenuhi ketentuan tulisan ilmiah. Berikut kami uraikan ketentuan umum penulisan Jurnal Konstitusi;

1. Naskah belum pernah dipublikasikan atau diterbitkan di media manapun.
2. Kesesuaian antara tema tulisan dengan visi dan misi Jurnal Konstitusi
3. Gaya Penulisan
 - a. Judul yang baku dan lugas.
 - b. Ada kata kunci disetiap artikel.
 - c. Sistematika penulisan/pembaban lengkap dan baik.
Sistematika sebagai berikut:
Judul, Nama Pengarang, Abstrak dalam Bahasa Inggris, Pendahuluan, Pembahasan, Kesimpulan dan Saran, Daftar Pustaka, Biodata Singkat Penulis.

- d. Pemanfaatan instrumen pendukung bersifat informatif dan komplementer.
 - e. Baku dan konsisten di dalam cara pengacuan dan pengutipan serta penyusunan daftar pustaka.
 - f. Peristilahan yang digunakan baku, baik, dan benar.
4. Substansi jurnal harus mencerminkan:
- a. Spesialisasi ilmu; aspiratif baik terhadap isu internasional, regional, nasional, maupun lokal sepanjang sesuai kebijakan redaksional Jurnal Konstitusi.
 - b. Pioner.
 - c. Ada sumbangan yang cukup tinggi terhadap kemajuan ilmu pengetahuan dalam konteks hukum konstitusi serta mempunyai dampak yang cukup tinggi.
 - d. Mengenai sumber acuan, harus memperhatikan kadar perbandingan sumber acuan, kemutakhiran pustaka acuan.
 - e. Analisis dan sintesis serta penyimpulan yang baik.

Untuk memudahkan koreksi naskah, berikut ini panduan dan contoh penulisan yang perlu diperhatikan:

Penulisan Catatan Kaki (*footnote*)

1. Emmanuel Subangun, *Negara Anarkhi*, (Yogyakarta: LKiS, 2004), hlm. 64-65.
2. Tresna, *Komentari HIR*, Cetakan Ketujuhbelas, (Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2001), hlm. 208-9.
3. Paul Scholten, *Struktur Ilmu Hukum*, Terjemahan dari *De Structuur der Rechtswetenschap*, Alih bahasa: Arief Sidharta, (Bandung: PT Alumni, 2003), hlm. 7.
4. "Jumlah BUMN Diciutkan Jadi 50", *Republika*, 19 Oktober 2005.
5. PrijonoTjiptoherijanto, "Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia", <http://www.pk.ut.ac.id/jsi>, diakses tanggal 2 Januari 2005.

Penulisan Daftar Pustaka

1. Asshiddiqie, Jimly, 2005. *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, cetakan pertama, Jakarta: Konstitusi Press.
2. Burchi, Tefano, 1989. "Current Developments and Trends in Water Resources Legislation and Administration". Paper presented at the 3rd Conference of the International Association for Water Law (AIDA) Alicante, Spain: AIDA, December 11-14.
3. Anderson, Benedict, 2004. "The Idea of Power in Javanese Culture", dalam Claire Holt, ed., *Culture and Politics in Indonesia*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
4. Jamin, Moh., 2005. "Implikasi Penyelenggaraan Pilkada Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 2 Nomor 1, Juli 2005, Jakarta: Mahkamah Konstitusi.
5. Indonesia, *Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*.
6. *Republika*, "Jumlah BUMN Diciutkan Jadi 50", 19 Oktober 2005.
7. Tjiptoherijanto, Priyono. Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia, <http://www.pk.ut.ac.id/jsi>, diakses tanggal 2 Januari 2005.

Spesifikasi

1. Penulisan *Analisis Putusan* Mahkamah Konstitusi, ditulis dengan jumlah kata antara 5.000 sampai dengan 6.500 kata (20-25 halaman, *Times New Roman*, Spasi 2, huruf 12);
2. Penulisan *Wacana Hukum dan Konstitusi* (artikel ilmiah bertema hukum, konstitusi dan ketatanegaraan) ditulis dengan jumlah kata antara 6.500 sampai dengan 7.500 kata (25-30 halaman, *Times New Roman*, Spasi 2, huruf 12);
3. Penulisan *Akademika* (hasil penelitian, tesis atau disertasi) ditulis dengan jumlah kata antara 5.000 sampai dengan 6.500 kata (20-25 halaman, *Times New Roman*, Spasi 2, huruf 12);

Pedoman Penulisan Jurnal Konstitusi

4. Setiap tulisan wajib menyertakan *Abstract dan Keywords* dalam bahasa Inggris;
5. Tulisan dilampiri dengan biodata singkat penulis dan alamat email, tulisan dikirim via email ke alamat: jurnal@mahkamah konstitusi.go.id;
6. Tulisan yang dimuat akan mendapat honorarium.

Visi Mahkamah Konstitusi

Tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi demi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat.

MAHKAMAH KONSTITUSI LEMBAGA NEGARA PENGAWAL KONSTITUSI

Misi Mahkamah Konstitusi

- Mewujudkan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang modern dan terpercaya.
- Membangun konstitusionalitas Indonesia dan budaya sadar berkonstitusi

SEKRETARIAT JENDERAL DAN KEPANITERAAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Jl. Medan Merdeka Barat No.6, Jakarta 10110
Telp. (021) 23529000: Fax. (021) 3520177
P.O. Box. 999 Jakarta 10000
www.mahkamahkonstitusi.go.id

ISSN 1829-7706



9 771829 770696