

**PENGENYAMPINGAN KEADILAN SUBSTANTIF DALAM PENERAPAN
AMBANG BATAS SENGKETA HASIL PILKADA DI MAHKAMAH KONSTITUSI**

Tanto Lailam & Putri Anggia

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Email: tanto.tatanegara@gmail.com

Naskah diterima: 12/9/2019, direvisi: 7/12/2019, disetujui:12/6/2020

Abstract

This research about the elimination of substantive justice in threshold implementation of the result election dispute in the Constitutional Court, which is motivated by the problems of implementing the threshold as a formal need for the request of the election results dispute. The research method used normative/doctrinal legal research with a statutory approach, analytical approach, case approach. Data collection techniques are carried out using library research and data analysis using descriptive qualitative. The results show that implementation of the threshold (0.5-2%) in 2015, 2017, and 2018 local elections which were all applied by prioritizing Article 158 of Regional Election Law that has legal certainty. This implementation has violated the provisions of Article 24 paragraph (1), Article 18 paragraph (4), and Article 28D paragraph (1) of the 1945 Constitution which emphasizes that the Constitutional Court's Judiciary does not apply legal certainty (election law), actually the Court's justice is implementing the constitution, not the law. This means that if there is a law that violates/obstructs the provisions of the spirit of the constitutional court, then it must be canceled/ruled out in its application (casuistic). The spirit of constitutional justice must be upheld by prioritizing substantive justice to be able to prove the implementation of democratic values that are honest and fair principles, while also proving the absence of structured, systematic, and massive violations.

Keywords: threshold, result election dispute, conflict, substantive justice, legal certainty

Abstrak

Penelitian ini tentang pengenyampingan keadilan substantif dalam penerapan ambang batas sengketa hasil pilkada di Mahkamah Konstitusi, yang dilatarbelakangi oleh persoalan penerapan ambang batas sebagai syarat formil permohonan penyelesaian sengketa hasil pilkada. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif/doktrinal dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan analitis (*analytical approach*), pendekatan kasus (*case approach*). Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara penelitian kepustakaan (*library research*) dan analisis data menggunakan deskriptif kualitatif. Hasil penelitian membuktikan bahwa penerapan ambang batas permohonan sengketa hasil (0,5-2%) pada pilkada tahun 2015, 2017, dan 2018 yang seluruhnya diterapkan dengan kaku dengan mengutamakan Pasal 158 Undang-Undang Pilkada yang berkepastian hukum. Penerapan ini telah menciderai ketentuan Pasal 24 ayat (1), Pasal 18 ayat (4), dan Pasal 28D ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 yang menegaskan peradilan MK tidaklah sekedar menerapkan kepastian hukum (Undang-Undang Pilkada), peradilan MK sesungguhnya adalah menerapkan konstitusi, bukan undang-undang. Artinya jika ada undang-undang melanggar/menghalangi ketentuan roh peradilan konstitusi, maka harus dibatalkan/dikesampingkan dalam penerapannya (kasuistik). Marwah peradilan konstitusi harus ditegakkan dengan mengutamakan keadilan substantif agar mampu membuktikan penerapan nilai-nilai demokrasi yang jujur dan adil, sekaligus membuktikan tidak adanya pelanggaran yang terstruktur, sistematis, dan masif.

Kata kunci: ambang batas, sengketa hasil, pertentangan, keadilan substantif, kepastian hukum

A. Pendahuluan

Untuk menjamin terwujudnya pemilihan kepala daerah secara langsung yang benar-benar sesuai dengan kaidah demokrasi, pelaksanaan dan penegakannya harus dilakukan dengan sistem yang berdasarkan pada prinsip jujur dan adil, sekaligus membuktikan bahwa penyelenggaraan pilkada tidak terdapat pelanggaran yang terstruktur, sistematis, dan masif. Prinsip ini diterapkan sistem yang baik dan integratif, antara lain: (1) tersedianya kerangka hukum materil maupun formil yang berlaku, bersifat mengikat dan menjadi pedoman bagi penyelenggara, kontestan (pasangan calon), dan pemilih dalam menunaikan peran dan fungsi masing-masing, (2) terselenggaranya seluruh kegiatan atau tahapan yang terkait langsung dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang mendasarkan pada ketentuan perundang-undangan, (3) terintegrasinya proses penegakan hukum (*electoral law enforcement*) terhadap aturan-aturan pemilihan kepala daerah tersebut sesuai dengan tahapannya pada masing-masing tingkatan, baik yang menyangkut persoalan administratif, pidana, etika, dan juga perselisihan hasil.¹

Sukses pilkada tidak hanya diukur dari pelaksanaan pemungutan suara, melainkan juga ditentukan dari bagaimana penyelesaian sengketa yang mengiringinya. Dalam kaitan itulah pranata pengadilan yang ada sekarang memiliki keterbatasan dan belum memadai untuk mewujudkan keadilan pemilu (*electoral justice*). Terdapat lubang dalam mekanisme electoral dispute resolution, khususnya penyelesaian sengketa hasil pilkada. Sengketa pilkada apabila dilihat secara etimologis dapat dilihat dari istilah sengketa (*dispute*), sengketa tersebut merupakan implikasi dari timbulnya permasalahan-permasalahan yang timbul dalam pilkada, baik sengketa yang timbul pada saat proses penyelenggaraan, maupun sengketa terhadap hasil pilkada (suara sah yang ditetapkan KPU Provinsi atau Kabupaten/ Kota). Hasil penelitian

Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) mendefinisikan electoral dispute yaitu “*any complaint, challenge, claim or contest relating to any stage of electoral process*”. Akibat persoalan penegakan sengketa pilkada menyebabkan keadilan sesungguhnya belum didapatkan oleh mereka yang terlibat dan dirugikan dalam kontestasi pilkada.²

Dari pengertian diatas, cakupan electoral dispute pada dasarnya memang luas dan meliputi semua tahapan pilkada yang memengaruhi kualitas dari pelaksanaan pilkada tersebut secara signifikan. Terkhusus sengketa hasil pilkada dari awal hingga kini banyak memunculkan problematika, dari sisi kelembagaan lembaga penyelesai sengketa pilkada mengalami pasang surut: mulai dari Mahkamah Agung (Pengadilan Tinggi) – Mahkamah Konstitusi – Mahkamah Agung – hingga kini diberikan kepada Badan Peradilan Khusus, namun sebelum badan tersebut terbentuk, kewenangan berada pada Mahkamah Konstitusi (kewenangan transisional).³ Hal ini membuktikan bahwa peradilan pilkada yang tetap, independen dan imparial sangat dibutuhkan.

Landasan penyelenggaraan pilkada saat ini adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengesahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, dan diubah untuk kedua kalinya dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Salah satu perubahan di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 adalah adanya gagasan pembentukan Badan Peradilan Khusus sebagai lembaga yang akan menyelesaikan sengketa hasil pilkada, namun sebelum badan peradilan khusus terbentuk sengketa hasil diselesaikan pada MK (kewenangan transisional). Kewenangan transisional ini terdapat dalam Pasal 157 ayat (1) sampai dengan ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Ayat (1) perkara perselisihan hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus; ayat (2) badan

1 Hamdan Zoelva, “Kata Pengantar” dalam Heru Widodo, *Hukum Acara Perselisihan Hasil Pilkada Serentak*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. v-vi.

2 Reffy Harun, 2016, *Pemilu Konstitusional: Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan ke Depan*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, hlm. 339.

3 Nasrullah dan Tanto Lailam, *Dinamika dan Problematika Politik Hukum Lembaga Penyelesai Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia*, Jurnal Media Hukum Vol. 24 No. 1 Juni 2017, hlm. 8-10.

peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional; (3) perkara perselisihan penetapan perolehan suara tahap akhir hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus; (4) peserta pemilihan dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota kepada Mahkamah Konstitusi.

Kewenangan MK yang bersifat transisional ini berangkat dari penafsiran MK terkait penyelesaian sengketa pilkada dalam Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013 mengalami perubahan konstruksi, dalam putusan tersebut dinilai bahwa kewenangan MK adalah inkonstitusional dan berimplikasi pada pencabutan kewenangan MK dalam penyelesaian sengketa hasil pilkada. MK sepertinya tidak berkenan lagi dalam penyelesaian sengketa hasil yang selama ini menjadikan MK sebagai keranjang sampah, namun pembentuk undang-undang tetap bersiteguh memberikan kewenangan transisional dan membuat ketentuan ambang batas permohonan sengketa hasil pilkada sebagai payung hukum untuk mengurangi jumlah sengketa pilkada di MK.

Ketentuan ambang batas tersebut memberikan syarat persentase hasil pemungutan suara yang dapat diajukan dalam sengketa pembatalan penetapan hasil penghitungan suara yang terdapat dalam Pasal 158 UU Pilkada. Pasal 158 menyebutkan adanya persentase perolehan suara yang selisihnya 0,5- 2% (tergantung jumlah penduduk pada provinsi atau kabupaten/ kota tersebut) sebagai syarat untuk dapat mengajukan sengketa hasil ke MK (syarat formil). Ketentuan ambang batas sengketa hasil ini menimbulkan banyak persoalan yang dapat berdampak pada semakin terstruktur, sistematis dan masif pelanggaran pilkada, terancamnya demokrasi dan keadilan substantif dalam pilkada. Untuk itu, penelitian ini dilakukan untuk melihat penerapan ambang batas sengketa hasil yang melakukan pengenyampingan keadilan substantif.

A.1. Metode Penelitian

Penelitian hukum membantu pengembangan ilmu hukum dalam mengungkap suatu kebenaran hukum, penelitian hukum normatif/doktrinal

mengenai implikasi ambang batas sengketa hasil terhadap keadilan substantif dalam penyelenggaraan pilkada serentak. Penelitian ini digunakan beberapa pendekatan, meliputi: (1) pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dengan cara menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah hukum yang dikaji; (2) pendekatan analitis (*analytical approach*), bertujuan untuk mengkaji implementasi istilah-istilah hukum dalam berbagai undang-undang ataupun putusan pengadilan; (3) pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan ini untuk mempelajari norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum, dalam hal ini adalah praktik hukum oleh Mahkamah Konstitusi (putusan MK) dalam putusan sengketa hasil pilkada.

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara penelitian kepustakaan (*library research*) atau disebut dengan studi dokumen, studi pustaka terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Penelusuran bahan-bahan hukum tersebut dapat dilakukan dengan membaca bahan hukum. Analisis data menggunakan deskriptif kualitatif, yang bertujuan untuk memberikan gambaran atau pemaparan atas objek penelitian sebagaimana hasil penelitian yang dilakukan. Pendekatan analisa secara deskriptif kualitatif dilakukan dengan memperlakukan obyek berdasarkan kategori tertentu, kategori tersebut bertujuan untuk menyeleksi data yang berkaitan dengan penelitian, kemudian diklasifikasikan secara yuridis dan sistematis, hingga memperoleh hasil akhir yang komprehensif.

B. Pembahasan

B.1. Penerapan Ambang Batas Sengketa Hasil Pilkada

Pasal 18 ayat (4) UUDNRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”, tidak mengatur secara limitatif apakah kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat atau dipilih oleh DPRD. Paling tidak ada dua prinsip utama yang terkandung dalam rumusan “kepala daerah dipilih secara demokratis”, yaitu: *pertama*; kepala

daerah harus “dipilih” melalui proses pemilihan dan tidak dimungkinkan untuk langsung diangkat, *kedua*; pemilihan dilakukan “secara demokratis”. Makna demokratis disini dapat dipilih langsung oleh rakyat dan dapat pula dipilih oleh DPRD yang anggotanya juga merupakan hasil pemilihan umum yang demokratis.⁴

Hasil akhir tafsir konstitusi oleh pembentuk undang-undang terhadap Pasal 18 ayat (4) yang mengandung ketentuan “dipilih secara demokratis” adalah pemilihan langsung oleh rakyat (pilkada). Pilkada merupakan salah satu terobosan politik yang signifikan dalam mewujudkan demokratisasi di tingkat lokal. Artinya, penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis tercermin dalam *'recruitment'* kepala pemerintahan.⁵ Sebaik apapun sebuah negara yang ditata secara demokratis, tidak akan dianggap benar-benar demokratis manakala pemimpin-pemimpinnya tidak dipilih secara bebas oleh rakyatnya sendiri.

Bahkan, tak sedikit pengamat demokrasi yang mengatakan bahwa pada dasarnya semua politik itu lokal, dan demokrasi di tingkat nasional akan tumbuh dan berkembang secara baik bila didukung oleh terselenggaranya nilai-nilai demokrasi lokal. Pilkada adalah bagian dari proses penguatan dan pendalaman demokrasi (*deepening democracy*) serta upaya mewujudkan tata pemerintahan yang efektif di tingkat lokal. Selain itu, pelaksanaan pilkada pada dasarnya juga merupakan tindak lanjut realisasi prinsip-prinsip demokrasi yang meliputi jaminan atas prinsip-prinsip kebebasan individu dan persamaan khususnya dalam hak politik.⁶

Namun, sukses pilkada tidak hanya diukur dari pelaksanaan pemungutan suara, melainkan juga ditentukan dari bagaimana penyelesaian sengketa yang mengiringinya dan lembaga yang memiliki kewenangan menyelesaikan. Dalam penyelesaian sengketa hasil terdapat ketentuan Pasal 158 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 mengatur *electoral law enforcement* yang memberikan ambang batas

permohonan dalam sengketa hasil, ketentuannya persentase 0,5-2% dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi atau Kabupaten/Kota. Ketentuan ambang batas ini menimbulkan banyak kontroversi, terutama dari kalangan pencari keadilan (pemohon), bahkan hingga kini menimbulkan perdebatan.

Perdebatan panjang ambang batas tentu diawali dengan masuknya ratusan sengketa pilkada ke MK yang menyebabkan MK menjadi “keranjang sampah” dalam penyelenggaraan pilkada. Setumpuk harapan keadilan pemohon sengketa seolah menjadi tanggungjawab MK, MK seolah menjadi malaikat penentu persoalan demokrasi lokal. Saat ini dengan munculnya ambang batas dalam *electoral law enforcement*, MK tidak lagi menjadi harapan banyak pemohon, banyak permohonan harus kandas di tengah jalan sebelum pemohon membuktikan adanya kecurangan dalam pilkada. Ketentuan ambang batas sengketa hasil ini menimbulkan banyak persoalan yang dapat berdampak pada semakin terstruktur, sistematis dan masif pelanggaran pilkada, terancamnya demokrasi dan keadilan substantif dalam pilkada.

Perdebatan ambang batas tersebut perlu disikapi secara konstitusional, terdapat kelebihan dan kelemahan ketentuan ambang batas permohonan. Kelebihannya:

1. Dalam konteks kelembagaan negara, akan lebih mengefektifkan sendi-sendi penyelenggara pilkada, terutama fungsi dan peran KPU, Bawaslu, DKPP. Persoalan-persoalan penyelenggaraan pilkada akan terselesaikan pada tingkat penyelenggaraan, sehingga dapat meningkatkan lembaga yang profesional, independen, dan imparial. Mengefektifkan peran Bawaslu, dan PTUN/ PTTUN dalam menyelesaikan sengketa penyelenggaraan pilkada. Sekaligus mengefektifkan peran DKPP dalam mengawasi penyelenggara pilkada agar lebih independen dan imparial.

4 Hamdan Zoelva, “Problematisa Penyelesaian Sengketa Hasil Pilukada oleh Mahkamah Konstitusi”, Jurnal Konstitusi, Volume 10, 3 September 2013, hlm. 380-381

5 Zainal Arifin Hoesein, dalam “Pemilu Kepala Daerah dalam Transisi Demokrasi”, Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 6, Desember 2010, hlm.21

6 Siti Zuhro, dalam “Memahami Demokrasi Lokal: Pilkada, Tantangan, dan Prospeknya”, Jurnal Pemilu dan Demokrasi Volume 4 Desember 2012, hlm.30-31

2. Mengurangi jumlah kasus sengketa pilkada di MK, sengketa yang tidak memenuhi ambang batas tidak dapat diproses ke pokok perkara. Ketentuan ini memangkas kasus-kasus yang tidak memenuhi ambang batas, sehingga permohonan yang masuk ke MK jumlahnya akan sangat berkurang. Pada sisi ini memberikan dasar bagi MK untuk menyelesaikan sengketa yang benar-benar dalam penyelenggaraan pilkada yang “mengandung sengketa”, sebab MK bukan keranjang sampah “sengketa hasil”. Selisih tipis (0,5-2%) tersebut menunjukkan pembentuk undang-undang terlalu mengandaikan bahwa penyelenggara pilkada (KPU dan Bawaslu) bekerja sangat optimal dan nihil kecurangan. Ketentuan ambang batas, secara prinsip akan mengurangi perkara yang akan masuk ke MK, karena jarang sekali perolehan suara memiliki selisih yang sangat tipis sebagaimana ditentukan dalam peraturan di atas.
3. Ambang batas mengutamakan persoalan administratif/ prosedural yang mengarah pada nilai kepastian hukum (sesuai bunyi undang-undang).

Kelemahan:

1. Salah satu wujud kualitas demokrasi adalah tersedianya lembaga penyelesaian sengketa hasil yang independen dan imparial menurut konstitusi dan kewenangan konstitusional untuk menyelesaikan persoalan tersebut, dengan adanya ambang batas maka hak-hak konstitusional pemohon terbatas. Pemohon tidak memiliki harapan konstitusional jika perolehan suaranya dalam pilkada tidak memenuhi ambang batas.
2. MK kurang menjaga kualitas demokrasi lokal dan menyerahkan kualitas demokrasi pada penyelenggara pemilu, kondisi ini belum tentu baik mengingat: (1) banyak penyelenggara pemilu yang tidak independen dan imparial, mulai dari proses rekrutmennya, dan kondisi ini berpengaruh terhadap kualitas penyelenggaraan pilkada; (2) banyak kasus yang melebihi ketentuan Pasal 158 tersebut dan berpotensi

terjadinya pelanggaran pilkada yang terstruktur, sistematis dan masif, misalnya Pilkada Kotawaringin Barat yang jumlah selisihnya sekitar 9,74% dan terbukti terjadinya TSM.

3. Keadilan substantif yang diamanahkan konstitusi (Pasal 24 UUDNRI Tahun 1945) menjadi terabaikan, amanah pengadilan harus mencari dan menegakkan keadilan menjadi terabaikan oleh ketentuan hukum yang tertulis.

Kelemahannya penerapan ambang batas ini diperparah dengan adanya Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 5 Tahun 2015 yang mempersempit tafsir ambang batas sengketa hasil. Dalam pandangan Refly Harun bahwa peraturan MK ini menyebabkan permohonan yang mendasarkan pada penghitungan berdasarkan persentase dari total suara yang diperoleh peraih suara terbanyak. Selisih persentase yang dibolehkan dalam undang-undang (antara 0,5 % hingga 2 %) dikalikan dengan suara calon yang memperoleh suara terbanyak. Hasilnya menjadi batas maksimal selisih yang diperbolehkan. Ambil contoh konkret Kabupaten Barru, Sulawesi Selatan. Perbedaan suara antara pemenang dan peraih suara terbanyak nomor dua hanya 819 suara dari 101.181 suara sah. Perinciannya, pemenang pertama mendapat 38.726 suara (atau 38,27 % dari total suara sah), pemenang kedua 37.907 (37,66 %), dan pemenang ketiga 24.548 (24,26 %). Perbedaan suara antara pemenang pertama dan kedua $38,27\% - 37,66\% = 0,61\%$. Karena penduduk Kabupaten Barru kurang dari 250 ribu maka selisih persentase yang diperbolehkan adalah 2 %. Dengan demikian, pemenang kedua masih memiliki legal standing untuk mengajukan permohonan. Namun, bila menggunakan penghitungan gaya MK, selisih suara yang dibolehkan untuk mengajukan permohonan hanya 775 suara. Cara menghitungnya, 38.726 (suara terbanyak) $\times 2\%$ (selisih persentase yang diperbolehkan) = 775 suara. Dengan demikian, pemenang kedua, yang berselisih 819 suara dengan peraih suara terbanyak, tidak memiliki legal standing untuk mengajukan permohonan. Padahal, perbedaan 819 suara tersebut termasuk kecil. Perhitungan suara ulang di dua TPS saja bisa berpengaruh terhadap hasil pilkada.⁷

7 Refly Harun, :”Sesat Hitung Ambang Batas Pilkada”, diunduh dari <https://mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=12781> tanggal 30 November 2019

Terkait kedewasaan politik peserta pilkada dalam berkontestasi, siap kalah – siap menang tidak hanya ditentukan oleh ambang batas, kedewasaan politik dapat ditentukan dalam bentuk penerimaan hasil pilkada maupun penyelesaian sengketa. Mengajukan permohonan bukanlah mencari kemenangan semata, namun melaksanakan hak konstitusional sebagai peserta pilkada yang baik (jalur konstitusional penyelesaian sengketa pilkada). Dalam catatan International *Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) ketiadaan suatu sistem yang memberikan kepastian dalam suatu penyelesaian sengketa pemilu dapat menyebabkan konflik yang ada semakin buruk.⁸ Sengketa hasil yang tidak terselesaikan diakibatkan adanya ambang batas permohonan dapat pula memunculkan konflik di tengah masyarakat, terdapat ketidakpuasan pemohon terkait dengan pokok perkaranya.

Kelemahan dan kelebihan ambang batas dapat dinilai pada penerapan penyelenggaraan pilkada serentak tahun 2015, 2017, dan 2018 sebagai berikut:

1. Pilkada Serentak tahun 2015

Pilkada serentak tahap pertama dilaksanakan pada 2015 (9 Desember 2015), namun proses penanganan perkara di MK baru dimulai pada awal 2016. Dari 269 daerah yang mengikuti Pilkada Serentak 2015 (terdiri atas 9 provinsi, 224 kabupaten, dan 36 kota), MK menerima permohonan dari calon kepala daerah di 7 Provinsi, 118 Kabupaten, 12 Kota dan registrasi perkara PHP Kada sebanyak 152 permohonan. Berdasarkan jumlah tersebut, sebanyak 132 perkara diajukan oleh pasangan calon bupati, sebanyak 13 perkara diajukan oleh pasangan calon walikota, dan sebanyak 7 perkara diajukan oleh pasangan calon gubernur.

Perkara PHP Kada 2015 yang ditangani MK hingga akhir 2016, MK telah memutus seluruh permohonan perkara PHP Kada Serentak 2015. Adapun putusan terhadap perkara tersebut, sebanyak 6 perkara ditarik kembali oleh pemohon, sebanyak 5 perkara ditolak, sebanyak 3 perkara dikabulkan, dan sebanyak 138 perkara diputus tidak dapat diterima. Berdasarkan

alasan putusan tidak diterima, sebanyak 34 perkara dinyatakan melampaui batas waktu pengajuan permohonan, 1 perkara merupakan pelanggaran administratif, 4 perkara salah objek permohonan, 1 perkara tidak memenuhi ketentuan Pasal 157 ayat (4) UU Pilkada, 96 perkara tidak memenuhi ketentuan Pasal 158 UU Pilkada, dan 2 perkara diajukan oleh bukan pasangan calon.⁹ Penerapan ambang batas permohonan pada Pilkada tahun 2015 dilakukan secara mutlak, 96 permohonan yang tidak memenuhi ambang batas seluruhnya diputuskan tidak dapat diterima, jika merujuk pada kasus tersebut bahwa penerapan ambang batas permohonan telah 100%, tidak terdapat ruang pengenyampingan ketentuan ambang batas.

2. Pilkada serentak tahun 2017

Pilkada serentak tahun 2017 diikuti oleh 101 daerah yang terdiri atas 7 provinsi, 78 kabupaten, dan 18 kota. MK menerima permohonan dari calon kepala daerah di 4 Provinsi, 37 Kabupaten, 9 Kota dan registrasi perkara PHP Kada sebanyak 60 permohonan. Berdasarkan jumlah tersebut, sebanyak 53 perkara diajukan oleh pasangan calon, sebanyak 3 perkara diajukan oleh bakal pasangan calon, sebanyak 3 perkara diajukan oleh LSM Pemantau, dan 1 perkara oleh perseorangan. Hingga akhir 2017, MK telah memutus seluruh permohonan perkara PHP Kada serentak sebanyak 60 perkara. Adapun putusan terhadap perkara tersebut: sebanyak 7 perkara ditolak, sebanyak 2 perkara dikabulkan, dan sebanyak 51 perkara diputus tidak dapat diterima. Berdasarkan alasan putusan tidak diterima, sebanyak 12 perkara dinyatakan melampaui batas waktu pengajuan permohonan, 3 perkara tidak ada objek, 1 perkara dinyatakan meneruskan rekapitulasi, 33 perkara tidak memenuhi ketentuan Pasal 158 UU Pilkada, dan 2 perkara dinyatakan tidak memiliki legal *standing*.¹⁰ Dari 33 perkara tidak memenuhi ketentuan Pasal 158 UU Pilkada, terdapat 4 sengketa pilkada yang melakukan penundaan penerapan ambang batas (sengketa Pilkada Kabupaten Intan Jaya, Kabupaten Tolikara, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kabupaten Kepulauan Yapen).

8 International Democracy and Electoral Assistance, 2010, Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan Keadilan Pemilu, Indonesia Printer, Jakarta, hlm. 7.

9 Laporan Kinerja MKRI 2016, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal MKRI Tahun 2017, hlm. 81-82.

10 Laporan Kinerja MKRI 2017, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal MKRI Tahun 2017, hlm. 55-56.

3. Pilkada serentak Tahun 2018

Pilkada serentak tahun 2018 dilakukan di 171 daerah yang terdiri dari 17 daerah provinsi, 115 kabupaten dan 39 kota. MK menerima permohonan dari calon kepala daerah di 7 Provinsi, 45 Kabupaten, 14 Kota dan meregistrasi perkara PHP Kada sebanyak 72 permohonan. Berdasarkan jumlah tersebut, sebanyak 66 perkara diajukan oleh pasangan calon dan sebanyak 5 perkara diajukan oleh bukan pasangan calon dan bukan pemantau pemilu. Sepanjang 2018, MK telah memutus sebanyak 72 perkara PHP Kada Serentak yang teregistrasi. Adapun terhadap perkara tersebut, sebanyak 2 perkara dikabulkan; 6 perkara ditolak; 1 permohonan ditarik kembali; 61 perkara tidak dapat diterima; dan 2 perkara dinyatakan gugur. Berdasarkan alasan putusan tidak diterima sebanyak 61 perkara, sejumlah 5 perkara dinyatakan bukan kewenangan MK, 17 perkara melewati tenggang waktu, dan 39 perkara dinyatakan tidak memiliki *legal standing/* ambang batas sengketa hasil.¹¹ Dari 39 perkara tersebut, terdapat dua perkara yang menunda penerapan syarat ambang batas untuk dilakukannya proses pembuktian (Pilkada di Kabupaten Mimika dan Kabupaten Paniai).

Penundaan penerapan ambang batas pada tahun 2017 dalam sengketa Pilkada Kabupaten Intan Jaya, Kabupaten Tolikara, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kabupaten Kepulauan Yapen, dan penerapan ambang batas sengketa pilkada tahun 2018 (Kabupaten Mimika dan Kabupaten Paniai), dilakukan karena MK dalam putusan sela menilai proses pilkada belum selesai, sekalipun misalnya keputusan KPU telah diterbitkan, beberapa argumentasi yang dibangun: (1) rekapitulasi hasil perolehan suara belum dilakukan/ belum tuntas dilakukan, sehingga objek sengketa hasil secara definitif sebenarnya belum ada; (2) keputusan KPU Kabupaten cacat hukum dalam mendiskualifikasi pasangan calon, karena tidak sesuai dengan rekomendasi dari KPU RI dan KPU Provinsi Papua serta Bawaslu RI dan Bawaslu Provinsi Papua. Dalam putusan sela, MK memerintahkan supaya melanjutkan rekapitulasi suara lanjutan dan atau pemungutan suara ulang di beberapa distrik/ semua distrik. Namun dalam putusan akhir, penerapan ambang batas dilakukan secara mutlak

karena hasil akhir keputusan KPU terhadap sengketa tersebut tidak ada yang memenuhi ambang batas dan putusnya dinyatakan tidak diterima. Artinya dalam kasus ini terjadi penundaan penerapan ambang batas permohonan sengketa hasil, bukan pengenyampingan ketentuan ambang batas permohonan sengketa hasil.

B.1. Pengenyampingan Keadilan Substantif dalam Penerapan Ambang Batas

Pilkada adalah lambang sekaligus jiwa demokrasi untuk mewujudkan tatanan politik lokal yang berkemajuan, lahir dari prinsip dasar bahwa setiap warga negara adalah berdaulat dan berhak ikut aktif dalam proses politik (pemilu) yang jujur dan adil (memenuhi electoral justice). Dalam penyelenggaraan pilkada yang paling diutamakan adalah pelaksanaannya secara demokratis yang mengandung prinsip kejujuran dan keadilan pemilu (keadilan substantif). Keadilan pemilu/pilkada merupakan instrumen penting untuk menegakkan hukum dan menjamin sepenuhnya penerapan prinsip demokrasi melalui pelaksanaan pemilu yang bebas, adil, dan jujur. Sistem keadilan dikembangkan untuk mencegah dan mengidentifikasi ketidakberesan pada pemilu, sekaligus sebagai sarana dan mekanisme untuk membenahi ketidakberesan tersebut dan memberikan sanksi kepada pelaku pelanggaran.

Pelaksanaan prinsip kejujuran dan keadilan dalam penyelenggaraan Pilkada salah satunya dibuktikan dengan tidak adanya pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif. Namun, ada atau tidaknya pelanggaran terstruktur, sistematis, dan masif harus dibuktikan dalam proses peradilan yang berwibawa, bukan hanya terletak pada proses penyelenggaraan. Hakim harus berani berijtihad diluar ketentuan undang-undang agar keadilan bisa ditemukan untuk bahan membuat putusan yang adil. Keadilan substantif adalah keadilan yang digali oleh hakim dari rasa keadilan di dalam masyarakat yang demokratis, tanpa di belenggu oleh bunyi pasal undang-undang yang berlaku.

Pengertian pelanggaran terstruktur, sistematis, dan masif dapat merujuk pada penjelasan Pasal 286 ayat (3) UU Pemilu Nomor 7 Tahun 2017, disebutkan bahwa:

11 Laporan Kinerja MKRI 2018, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal MKRI Tahun 2018, hlm. 43-43.

- a. pelanggaran terstruktur adalah kecurangan yang dilakukan oleh aparat struktural, baik aparat pemerintah maupun penyelenggara pemilihan secara kolektif atau secara bersama-sama;
- b. pelanggaran sistematis adalah pelanggaran yang direncanakan secara matang, tersusun, bahkan sangat rapi;
- c. pelanggaran masif adalah dampak pelanggaran yang sangat luas pengaruhnya terhadap hasil pemilihan bukan hanya sebagian;

Sementara, sifat terstruktur, sistematis, dan masif dalam putusan MK terbagi menjadi 2 (dua), yaitu: kumulatif dan alternatif, dimana keduanya dapat membatalkan hasil pilkada. Terdapat 3 (tiga) jenis pelanggaran dalam Pilkada, yakni:¹²

- a. Pelanggaran dalam proses yang tidak berpengaruh atau tidak dapat ditaksir pengaruhnya terhadap hasil suara Pilkada seperti pembuatan baliho, kertas simulasi yang menggunakan lambang, dan alat peraga yang tak sesuai dengan tata cara yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.
- b. Pelanggaran dalam proses Pilkada yang berpengaruh terhadap hasil, seperti: *money politic*, keterlibatan oknum pejabat atau PNS, dugaan pidana, dan sebagainya. Pelanggaran yang seperti ini dapat membatalkan hasil Pilkada sepanjang berpengaruh secara signifikan terhadap perolehan suara dan terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif yang ukuran-ukurannya telah ditetapkan dalam berbagai putusan Mahkamah, yakni: (a) Pelanggaran itu bersifat sistematis, artinya pelanggaran ini benar-benar direncanakan secara matang (*by design*); (b) Pelanggaran itu bersifat terstruktur, artinya pelanggaran ini dilakukan oleh aparat struktural, baik aparat pemerintah maupun aparat penyelenggara PemiluKada secara kolektif bukan aksi individual; (c) pelanggaran itu bersifat masif, artinya dampak pelanggaran ini sangat luas dan bukan sporadis;

- c. Pelanggaran tentang persyaratan menjadi calon yang bersifat prinsip dan dapat diukur (seperti syarat tidak pernah dijatuhi pidana penjara dan syarat keabsahan dukungan bagi calon independen) dapat dijadikan dasar untuk membatalkan hasil Pilkada karena ada pesertanya yang tidak memenuhi syarat sejak awal.

Merujuk pada penerapan ambang batas sengketa hasil pada pilkada 2015, pilkada 2017, dan pilkada 2018 di atas, yang seluruhnya diterapkan dengan kaku oleh MK. Hanya 6 sengketa yang dilakukan penundaan penerapan, bukan pengenyampingan (kasuistis). Bahkan 6 sengketa ini pun pada saat putusan akhir juga dinyatakan tidak diterima dengan alasan tidak memenuhi syarat ambang batas sengketa hasil.

Menurut Pan Muhammad Faiz, penerapan ambang batas pengajuan permohonan sengketa hasil Pilkada di MK telah mengalami pergeseran secara bertahap sejak Pilkada serentak pertama hingga ketiga (2015-2018). Awalnya, MK menerapkan ketentuan ambang batas tersebut tanpa pengecualian. Namun lambat laun, MK mulai memberlakukan penerapan ambang batas secara kasuistis. Sampai dengan 2018, telah terdapat 6 (enam) perkara terkait sengketa hasil Pilkada yang dalam memeriksanya tidak langsung mempertimbangkan ketentuan ambang batas, yaitu perkara sengketa hasil Pilkada di Kabupaten Intan Jaya, Kabupaten Tolikara, Kabupaten Puncak Jaya, Kabupaten Kepulauan Yapen, Kabupaten Mimika, dan Kabupaten Paniai. Dalam pemeriksaan perkara-perkara tersebut, MK memberikan pengecualian ambang batas dengan cara menyampingkan atau menunda penerapan ambang batas demi tercapainya rasa keadilan bagi para pihak.¹³

Kriteria pengecualian penerapan ambang batas dalam pemeriksaan sengketa hasil Pilkada di MK:¹⁴

- a. Ketentuan ambang batas dapat dikesampingkan apabila penetapan rekapitulasi perolehan hasil suara oleh KPU daerah didasarkan pada

12 M. Mahrus Ali, 2011, Tafsir Konstitusional Pelanggaran PemiluKada yang Bersifat Sistematis, Terstruktur dan Masif, Pusat Penelitian dan Pengkajian Kepaniteraan dan Sekretariat Jendral MKRI, Jakarta, hlm.33

13 Pan Muhammad Faiz, Kriteria Pengecualian Ambang Batas Sengketa Hasil Pilkada di Mahkamah Konstitusi, Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-5 : Tantangan Menjaga Daulat Rakyat Dalam Pemilihan Umum Diselenggarakan, Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas dan Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara (APHTN-HAN) Republik Indonesia

14 Ibid.

rekapitulasi yang belum selesai dihitung dari seluruh TPS yang ada. Jika demikian terjadi maka MK akan memerintahkan untuk dilanjutkan terlebih dahulu proses rekapitulasi perolehan hasil suara hingga selesai tanpa terlebih dahulu mempertimbangkan terpenuhi atau tidaknya persyaratan ambang batas. Apabila dokumen rekapitulasi hasil penghitungan suara ternyata sudah tidak utuh, rusak, atau hilang, maka MK akan memerintahkan dilakukannya pemungutan suara ulang, bukan sekadar penghitungan suara ulang.

- b. Ketentuan ambang batas dapat dikesampingkan jika rekomendasi dari Panwaslu untuk mengadakan penghitungan atau pemungutan suara tidak ditindaklanjuti oleh KPU daerah tanpa pertimbangan yang memadai. Apabila hal ini terjadi, MK akan memerintahkan dilakukannya penghitungan atau pemungutan suara ulang tanpa memperhatikan terpenuhi atau tidaknya ambang batas pengajuan permohonan.
- c. Ketentuan ambang batas juga dapat dikesampingkan manakala KPU daerah melakukan tindakan subordinasi dengan mengeluarkan keputusan atau tidak mau membatalkan keputusannya yang signifikan memengaruhi keikutsertaan pasangan calon dalam Pilkada dan menolak mengikuti rekomendasi yang dikeluarkan oleh KPU RI dan KPU Provinsi atau Bawaslu RI dan Bawaslu Provinsi. Apabila hal ini terjadi, MK dapat memerintahkan dilakukannya pemungutan suara ulang dengan mengikutsertakan kembali pasangan calon yang telah dirugikan.
- d. Ketentuan ambang batas dapat ditunda penerapannya apabila MK menemukan bukti awal terjadinya permasalahan yang mendasar dan krusial yang mengakibatkan ambang batas perolehan suara berpotensi menjadi tidak dapat dihitung atau dinilai. Jika hal ini terjadi, MK secara kasuistis akan menggelar sidang lanjutan atau pleno untuk membuktikan terlebih dahulu kebenaran dari dalil pemohon yang dianggap mendasar dan krusial tersebut. Apabila dalil tersebut benar dan terbukti, maka MK akan memerintahkan diadakannya penghitungan atau pemungutan suara ulang. Sebaliknya jika tidak

terbukti, MK akan melanjutkan pemeriksaan dengan mempertimbangkan kedudukan hukum pemohon dengan mengaitkannya pada terpenuhi atau tidaknya ketentuan ambang batas. Kriteria pengecualian ambang batas sengketa hasil Pilkada di MK ini tentunya masih dapat berkembang seiring dengan variasi dan kompleksitas pemeriksaan perkara sengketa Pilkada di masa-masa mendatang. Artinya, pengecualian tersebut tidak terbatas pada empat kondisi di atas. Namun setidaknya-tidaknya, kriteria ini dapat dijadikan pedoman dalam proses pemeriksaan sengketa hasil Pilkada di MK ataupun sebagai pijakan awal bagi dilakukannya studi lanjutan mengenai pengecualian penerapan ambang batas sengketa hasil Pilkada.

Menurut penulis apa yang disampaikan oleh Pan Muhammad Faiz adalah penundaan penerapan, bukan pengenyampingan penerapan. Dalam kasus pilkada di Kabupaten Intan Jaya, Kabupaten Tolikara, Kabupaten Puncak Jaya, Kabupaten Kepulauan Yapen, Kabupaten Mimika, dan Kabupaten Paniai, proses penyelenggaraan pilkada belumlah usai, sehingga penerapan ambang batasnya ditunda. Pengenyampingan penerapan ambang batas dilakukan setelah proses penyelenggaraan pilkada selesai dilakukan dan hasilnya disengketakan, apa yang terjadi pada 6 daerah tersebut adalah belum selesainya penyelenggaraan pilkada, baik rekapitulasi maupun pemungutan suara, namun KPU secara tidak profesional menetapkan hasil pilkada. Artinya bahwa sejak 2015 hingga 2018, MK hanya mengedepankan aspek prosedural ambang batas pengajuan permohonan (MK memutuskan permohonan tidak diterima terhadap permohonan yang tidak memenuhi ambang batas). Selama menyelesaikan sengketa hasil pilkada 2015-2018, MK tidak melakukan tugas dan fungsinya dalam mengawal konstitusionalitas penyelenggaraan pilkada yang jujur dan adil. MK kehilangan roh progresivitasnya dalam mewujudkan keadilan substantif pada setiap sengketa yang diselesaikan, roh yang hilang adanya keberadaan MK yang tidak lagi merasakan “penderitaan bangsanya” dalam hal maraknya kecurangan yang bersifat terestruktur, sistematis dan massif dalam penyelenggaraan pilkada. Harusnya MK menerapkan hukum yang melayani kepentingan rakyatnya, bukan

sebaliknya, hukum tidak berada di awang-awang atau ruang hampa, tetapi ada di dalam masyarakat.¹⁵

Pembuktian penyelenggaraan negara yang jujur-adil dan pembuktian terkait TSM tidak dilakukan terhadap sengketa yang tidak memenuhi ambang batas, padahal prinsip kejujuran dan keadilan merupakan prinsip dasar. Hal ini berarti bahwa ketiadaan atau pelanggaran terhadap prinsip ini (termasuk) akan mengakibatkan ketidakabsahan kepemimpinan dan kebijakan daerah sampai terpilih kepala daerah secara demokratis. Secara teoritik kejujuran merupakan prinsip perekat bangsa yang menjadi fondasi dan sendi-sendi dasar kesepakatan bangsa dalam mengelola kehidupan bersama. Kejujuran ini merupakan prinsip dalam penyelenggaraan pemilu yang berfungsi menjamin kesepakatan bersama dalam menata kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan kejujuran ini kita sebagai bangsa Indonesia dapat menghilangkan prasangka satu sama lainnya. Selanjutnya, keadilan merupakan prinsip fundamental yang tidak dapat dipisahkan dari prinsip kejujuran. Prinsip ini berfungsi sebagai arah dan tujuan dalam penyelenggaraan Pilkada, keadilan merupakan elemen/ nilai tertinggi dari hukum.

Seharusnya hakim-hakim MK saat ini dapat belajar dari yurisprudensi pilkada Kotawaringin Barat tahun 2010, hasil rekapitulasi tersebut Pasangan Nomor Urut 1 H. Sugianto dan H. Eko Soemarno, S.H. memperoleh 67.199 suara (54,87%) dari 122.480 suara sah, dan Pasangan Nomor Urut 2 Dr. H. Ujang Iskandar, ST, M.Si, dan Bambang Purwanto, S.ST memperoleh 55.281 suara (45,13%), selisih suara 9,74%. Dalam putusan kasus ini, MK mendiskualifikasi Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Nomor urut 1 dan menetapkan Pasangan Calon Nomor urut 2. Argumentasi yang dibangun MK adalah (1) dalam pelaksanaan pilkada 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 suara Pasangan Calon Nomor Urut 1 dicapai dengan cara yang tidak sah, dan 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 diulang karena Pasangan Calonnya hanya dua, untuk itu, MK perlu langsung menetapkan pemenang.¹⁶ Dari kasus tersebut bahwa selisih suara pasangan calon nomor urut 1 dan 2 adalah 9,74%, namun karena terjadinya pelanggaran yang terstruktur, sistematis, dan masif.

Artinya jika banyak sengketa pilkada yang diterapkan secara kaku seperti ini, maka justru lamban laun akan menghancurkan demokrasi lokal di Indonesia. Melihat apa yang telah dilakukan MK dalam penerapan ambang batas tersebut, menurut penulis terdapat kegagalan konstitusional terhadap pencarian keadilan (keadilan substantif). Kegagalan konstitusional ini ditandai dengan mengutamakan Pasal 158 Undang-Undang Pilkada yang berkepastian hukum, dan menciderai ketentuan Pasal 24 ayat (1), Pasal 18 ayat (4), dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Padahal peradilan MK tidaklah sekedar menerapkan kepastian hukum (undang-undang pilkada), bahkan lebih jauh daripada itu peradilan MK sesungguhnya adalah menerapkan konstitusi, bukan undang-undang. Artinya jika ada undang-undang melanggar/menghalangi ketentuan roh peradilan konstitusi, maka harus dibatalkan/ dikesampingkan dalam penerapannya (kasuistik).

15 Tanto Lailam, 2015, Pertentangan Norma Hukum dalam Pengujian Undang-undang, LP3M UMY, Yogyakarta, hlm.245

16 Noorwahidah, Sengketa Pemilukada Kotawaringin Barat (Analisis Terhadap Putusan MK No. 45/PHPU.D-VIII/2010 dari Perspektif Hukum Negara dan Hukum Islam), Jurnal Konstitusi, Volume 8, Nomor 1, Februari 2011 hlm.27

Pertentangan ini dilatarbelakangi oleh pilihan pemikiran yang lebih mementingkan kepastian hukum, MK lebih sering terjebak pada paradigma kepastian hukum (bunyi undang-undang), dan bukan menerapkan kepastian hukum yang adil (keadilan substantif). Dengan mengutamakan bunyi undang-undang yang lebih menekankan penerapan ambang batas, membuktikan bahwa MK tidak sungguh-sungguh menjaga roh konstitusi dalam demokrasi lokal, tapi hanya sekedar melepas kewajiban menyelesaikan sengketa pilkada yang merupakan kewenangan transisional.

Beberapa ketentuan konstitusi yang menjadi roh peradilan MK dan yang terlupakan dalam menerapkan ambang batas permohonan dalam penyelesaian sengketa hasil pilkada:

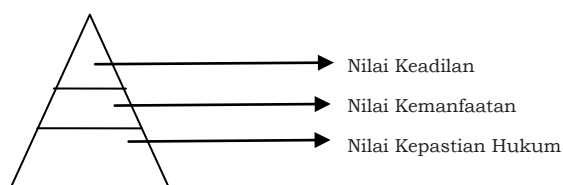
1. Pasal 24 ayat (1): “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”, dalam hal ini MK tidak sekedar menegakkan bunyi undang-undang (hukum) dengan menggunakan kepastian hukum/ ketentuan undang-undang pilkada (penerapan secara kaku ambang batas sengketa hasil), tetapi juga keadilan pemilu sebagai nilai luhur penyelenggaraan pilkada. Penerapan ambang batas secara kaku yang mengutamakan penerapan undang-undang Pilkada (kepastian hukum) menyebabkan MK kehilangan roh sebagai penjaga konstitusi sesuai dengan Pasal 24 ayat (1). Fungsi menegakkan hukum dan keadilan, mewujudkan kepastian hukum yang adil, dan penyelenggaraan pilkada yang demokratis, jujur dan adil menjadi terabaikan.
2. Pasal 18 ayat (4): “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”, makna demokratis adalah dipilih langsung oleh rakyat yang penyelenggaraannya dilakukan secara jujur dan adil (prinsip), sekaligus membuktikan bahwa ada atau tidaknya pelanggaran yang terstruktur, sistematis, dan masif. Prinsip ini menjadi terabaikan terhadap permohonan sengketa hasil pilkada yang tidak memenuhi ambang batas, karena tidak memeriksa pokok persoalan yang diajukan pemohon. Dengan

penerapan ambang batas sengketa hasil secara kaku, menyebabkan penyelesaian sengketa hasil tidak mampu mengurai konstitusionalitas makna kejujuran dan keadilan dalam penyelenggaraan pilkada yang demokratis, hal ini dapat dibuktikan dengan masih banyak praktik kecurangan yang terjadi dalam pilkada yang mengakibatkan selisih suara bisa lebih besar dari ketentuan ambang batas suara yang sudah ditetapkan. Penerapan ambang batas secara kaku yang lebih mengedepankan angka hasil suara ketimbang hal substantif, justru membuka celah bagi para kandidat melakukan kecurangan (TSM) yang massif agar syarat persentase ambang batas tidak terpenuhi.

3. Pasal 28D ayat (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”. Penerapan ambang batas secara kaku mengabaikan hak-hak konstitusional warga negara/ pemohon untuk membuktikan adanya penyimpangan terhadap prinsip jujur dan adil serta pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif. Jadi permohonan sengketa hasil bukan persoalan kalah menang, yang menang pun dapat membuktikan adanya pelanggaran tersebut. Namun, ambang batas dapat dinyatakan konstitusional, namun penerapannya harus merujuk pada ketentuan Pasal 28D ayat (1). Penerapan secara kaku ambang batas sengketa hasil menciderai makna “adanya pengakuan, jaminan dan perlindungan hak konstitusional serta kepastian hukum yang adil dalam penyelesaian sengketa pilkada. Adil dalam sengketa pilkada pada hakikatnya bermakna menempatkan sesuatu pada tempatnya dan memberikan yang menjadi haknya, yang didasarkan pada suatu prinsip bahwa semua orang sama kedudukannya di depan hukum. Dengan demikian, tuntutan yang paling mendasar dari keadilan adalah memberikan perlakuan dan memberi kesempatan yang sama (*equality and fairness*) terhadap setiap orang untuk membuktikan adanya pelanggaran pilkada yang bersifat TSM. John Rawls menilai bahwa keadilan merupakan kebajikan utama dalam

institusi sosial, sebagaimana kebenaran dalam suatu pemikiran.¹⁷ Nilai keadilan dalam konstitusi tersebut harus merujuk pada nilai keadilan sosial sebagai puncak cita hukum, artinya dalam praktik tidak boleh mengutamakan keadilan hukum dan mengenyampingkan keadilan sosial, sebab keadilan sosial merupakan tujuan utama dari berlakunya hukum di Indonesia. Keadilan sosial dapat didefinisikan sebagai perilaku untuk memberikan kepada orang lain apa yang menjadi haknya demi terwujudnya masyarakat yang sejahtera, dan kesejahteraan adalah tujuan utama dari adanya keadilan sosial.¹⁸

Untuk mengembalikan marwah MK dalam menyelesaikan sengketa pilkada yang berkeadilan perlu menempatkan kembali pemikiran konstitusi yang ideal. Artinya, ketika terjadi pertentangan pengutamaan bunyi undang-undang *versus* keadilan substantif dalam menyelesaikan sengketa, idealnya MK mengembalikan persoalan pada filosofi keberadaan MK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yakni: “menegakan konstitusi”, bukan hanya menegakan “bunyi undang-undang”, maka dikembalikan pada sistem hukum Indonesia berdasarkan Pancasila yang memiliki karakteristik nilai-nilai dasar sebagai tujuan hukum yang juga bersifat heirarkis, ketiga nilai dasar sebagai tujuan hukum tersebut memiliki derajat yang berbeda. Menurut penulis, derajat tersebut seperti piramida di bawah:



Nilai keadilan konstitusi merupakan nilai tertinggi dalam kategori nilai-nilai hukum, nilai-nilai keadilan konstitusi itu merupakan kristalisasi dari nilai-nilai yang pertama yang tertuang dalam *rechtsidee* Pancasila (Keadilan Sosial), bahwa keadilan konstitusi yang tertuang dalam “teks-teks konstitusi” tidak boleh melanggar tujuan ideal keadilan sosial yang tertuang dalam Pancasila sebagai bintang pemandu mewujudkan nilai-nilai keadilan konstitusi di segala bidang. Nilai utilitas atau kemanfaatan muncul dari

analisis tentang nilai keadilan, hal ini tertuang dalam Pasal 28H ayat (2) UUDNRI Tahun 1945 “Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”, jadi sebuah nilai yang dikatakan bermanfaat jika mengandung nilai keadilan konstitusi, sebuah norma hukum dikatakan bermanfaat bagi masyarakat jika mengandung nilai keadilan sosial.

Sementara itu, bunyi undang-undang merupakan bentuk pengejawantahan dari nilai kepastian hukum juga harus dielaborasi dari nilai-nilai keadilan konstitusi dan kemanfaatan hukum, suatu norma hukum akan dikatakan pasti atau tidak pasti juga merujuk pada penilaian aspek keadilan dan kemanfaatan hukum (kandungan materinya). Hal ini terbukti bahwa elaborasi nilai keadilan dan kemanfaatan hukum dalam nilai kepastian hukum tertuang dalam norma hukum Pasal 28D UUDNRI Tahun 1945 bahwa “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”. Artinya dalam negara hukum Indonesia bahwa kepastian hukum saja tidak cukup untuk menegakkan sistem peradilan konstitusi dalam penyelesaian sengketa pilkada, tetapi membutuhkan kepastian hukum yang adil atau kepastian hukum yang merujuk pada nilai keadilan (keadilan substantif). Kalau ketentuan ambang batas menyebabkan ketidakadilan bagi pemohon, idealnya dikembalikan pada konstitusi, yang salah satunya digunakan pendekatan penerapan keadilan substantif.

Implikasi desain filosofi tujuan hukum adalah jika terjadi pertentangan/ konflik/ ketidakharmonisan antar level atau pilihan penerapan hukum, misalnya terjadi pertentangan antar nilai, maka harus ditentukan mana nilai yang paling sesuai dengan negara hukum Pancasila. Pertentangan nilai harus dikembalikan dalam derajat nilai, artinya jika terjadi pertentangan nilai dalam kasus tertentu yang berkaitan dengan persoalan ambang batas sengketa hasil pilkada yang diutamakan adalah nilai keadilan, bukan bunyi undang-undang. Kondisi ini

17 John Rawls, 2006, Teori Keadilan, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm.1

18 Suteki, 2010, Rekonstruksi Politik Hukum Hak Atas Air Pro Rakyat, Surya Pena Gemilang, Jawa Timur, hlm.19

mebutuhkan pemikiran progresif yang mengarah pada keberpihakan demi tegaknya konstitusi (keadilan substantif) yang sesuai dengan harapan pemohon sengketa, sekaligus mengembalikan marwah MK sebagai lembaga pengawal konstitusi dan demokrasi.

Hakim MK dalam menyelesaikan sengketa pilkada harus mengukuhkan dirinya sebagai lembaga pelindung keadilan substantif (*substantive justice*), sebab jika hakim MK gagal mengurai makna keadilan substantif dalam setiap perkara, maka yang ditemukan adalah putusan yang kabur, mengecewakan pencari keadilan, mengecewakan masyarakat lokal. Putusannya benar dan sesuai dengan peraturan/undang-undang menurut hakim, tapi putusan tersebut tak mampu memenuhi keadilan yang ingin ditegakkan oleh para pencari. Mengingat sifatnya sebagai peradilan konstitusi, MK tidak boleh membiarkan aturan-aturan kepastian hukum atau bunyi undang-undang (prosedural) memasung dan mengesampingkan keadilan substantif (*substantive justice*), apalagi jika ada pelanggaran pilkada yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif. Menegakkan keadilan substantif bukan berarti meninggalkan ketentuan ambang batas, tetapi menerapkan ambang batas secara kasuistis.

Mengembalikan marwah konstitusi dengan mengutamakan keadilan substantif justru menempatkan MK sebagai peradilan konstitusi yang mampu membuktikan penerapan nilai-nilai demokrasi yang jujur dan adil, sekaligus membuktikan/menyampaikan kepada masyarakat bahwa pilkada yang dilakukan tidak terdapat pelanggaran yang terstruktur, sistematis, dan masif. Sehingga dengan begitu dapat merajut kembali kesatuan dan persatuan, yang selama pilkada bersitegang, dan yang paling utama legitimasi pemimpin daerah yang terpilih menjadi sangat kuat (dukungan masyarakat). Pada sisi yang lain, mengembalikan kepercayaan publik terhadap MK yang selalu menegaskan “keberpihakan MK terhadap keadilan substantif/ berfikir hukum progresif”, pelindung dan penegak konstitusi dan demokrasi (demokrasi lokal).

C. Penutup

C.1. Kesimpulan

Penerapan ambang batas sengketa hasil pada pilkada 2015, pilkada 2017, dan pilkada 2018 yang seluruhnya diterapkan dengan kaku, hanya 6 sengketa yang dilakukan penundaan penerapan, bukan pengenyampingan. Hal ini terbukti bahwa 6 sengketa ini pun pada saat putusan akhir juga dinyatakan tidak diterima dengan alasan tidak memenuhi syarat ambang batas sengketa hasil. Melihat apa yang telah dilakukan MK dalam penerapan ambang batas tersebut dengan mengutamakan Pasal 158 Undang-undang Pilkada yang berkepastian hukum telah menciderai ketentuan Pasal 24 ayat (1), Pasal 18 ayat (4), dan Pasal 28D ayat (1) UUDNRI Tahun 1945. Ini membuktikan bahwa peradilan MK hanya sebagai corong undang-undang yang mengutamakan bunyi undang-undang, padahal lebih jauh daripada itu peradilan MK sesungguhnya adalah menerapkan konstitusi, bukan undang-undang. Artinya jika ada undang-undang melanggar/ menghalangi ketentuan roh peradilan konstitusi, maka harus dibatalkan/dikesampingkan dalam penerapannya (kasuistis). Pada putusan ambang batas sengketa hasil 2015-2018, MK lebih banyak menerapkan bunyi undang-undang, dan mengenyampingkan keadilan substantif, padahal keadilan substantif merupakan ruh dari peradilan sengketa pilkada.

C.2. Saran

Beberapa saran kedepan terkait kewenangan transisional MK dalam penyelesaian sengketa hasil pilkada: (1) Penyelesaian sengketa hasil pilkada di MK harus mampu mewujudkan peradilan pilkada yang profesional dan berintegritas, dengan mengutamakan pembuktian terhadap penyelenggaraan pilkada yang demokratis, jujur dan adil. Serta proses peradilan yang mampu membuktikan ada/ tidaknya pelanggaran yang terstruktur, sistematis, dan massif. Untuk itu dalam pelaksanaannya harus melihat secara kasuistis terutama dalam pembuktian syarat formil (ambang batas sengketa hasil pilkada). Idealnya kedepan, marwah peradilan konstitusi harus ditegakkan dengan mengutamakan keadilan substantif mampu membuktikan penerapan nilai-nilai demokrasi yang jujur dan adil, sekaligus membuktikan kepada

masyarakat bahwa pilkada yang dilakukan tidak terdapat pelanggaran yang terstruktur, sistematis, dan masif. (2) Mengingat MK merupakan peradilan yang bersifat transisional dalam penyelesaian sengketa pilkada, maka pembentuk undang-undang segera membentuk badan peradilan khusus, yang salah satu ketentuannya: “menghilangkan syarat ambang batas permohonan sengketa hasil pilkada”.

Daftar Pustaka

- Hamdan Zoelva, “Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, 3 September 2013
- International Democracy and Electoral Assistance*, 2010, Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan Keadilan Pemilu, Indonesia Printer, Jakarta
- John Rawls, 2006, *Teori Keadilan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Laporan Kinerja MKRI 2016, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal MKRI Tahun 2015
- Laporan Kinerja MKRI 2017, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal MKRI Tahun 2017
- Laporan Kinerja MKRI 2018, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal MKRI Tahun 2018
- M. Mahrus Ali, 2011, *Tafsir Konstitusional Pelanggaran Pemilukada yang Bersifat Sistematis, Terstruktur dan Masif*, Pusat Penelitian dan pengkajian Kepaniteraan dan Sekretariat Jendral MKRI, Jakarta
- Nasrullah dan Tanto Lailam, *Dinamika dan Problematika Politik Hukum Lembaga Penyelesai Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia*, *Jurnal Media Hukum* Vol. 24 No. 1 Juni 2017
- Noorwahidah, *Sengketa Pemilukada Kotawaringin Barat (Analisis Terhadap Putusan MK No. 45/ PPHU.D-VIII/2010 dari Perspektif Hukum Negara dan Hukum Islam)*, *Jurnal Konstitusi*, Volume 8, Nomor 1, Februari 2011
- Pan Muhammad Faiz, 2019, *Kriteria Pengecualian Ambang Batas Sengketa Hasil Pilkada di Mahkamah Konstitusi*, *Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-5 : Tantangan Menjaga Daulat Rakyat Dalam Pemilihan Umum Diselenggarakan*, Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas dan Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara (APHTN-HAN) Republik Indonesia
- Refly Harun, 2016, *Pemilu Konstitusional: Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan ke Depan*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada
- Refly Harun, .”*Sesat Hitung Ambang Batas Pilkada*”, diunduh dari <https://mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=12781> tanggal 30 Nopember 2019
- R.Nazriyah, dalam “*Pelaksanaan Pemilukada di Otonomi Khusus Papua (Studi terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No.29/PUU-IX/2011)*”
- Siti Zuhro, dalam “*Memahami Demokrasi Lokal: Pilkada, Tantangan, dan Prospeknya*”, *Jurnal Pemilu dan Demokrasi* Volume 4 Desember 2012
- Suteki, 2010, *Rekonstruksi Politik Hukum Hak Atas Air Pro Rakyat*, Surya Pena Gemilang, Jawa Timur
- Tanto Lailam, 2015, *Pertentangan Norma Hukum dalam Pengujian Undang-undang*, LP3M UMY, Yogyakarta
- Zainal Arifin Hoesein, dalam “*Pemilu Kepala Daerah dalam Transisi Demokrasi*”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 6, Desember 2010