

RINGKASAN EKSEKUTIF

Tantangan Peradilan Pemilu pada dalam Mewujudkan Keadilan Elektoral

SETARA Institute, Jakarta, 30 September 2015

Latar Belakang

1. Pemilihan umum, termasuk pemilihan umum kepala daerah/Pemilukada merupakan arena demokratis yang paling *legitimate* untuk mengkonversi kedaulatan rakyat menjadi otoritas-otoritas politik dan ketatapemerintahan oleh institusi-institusi negara demokratis. Dengan demikian, kualitas dan kedalaman demokrasi sebuah negara ditentukan oleh legalitas dan integritas pemilunya. Sengketa Pemilu (*electoral dispute*) adalah sesuatu yang tidak mungkin dielakkan dari sebuah pemilu negara demokratis, maka sistem peradilan Pemilu merupakan salah satu mekanisme yang harus disediakan untuk menjamin keadilan pemilu (*electoral justice*), berkenaan dengan legalitas penyelenggaraan Pemilu, administrasi pelaksanaan pemungutan suara, integritas penyelenggaraan pemilu, penegakan hukum pemilu, dan legitimasi hasil pemungutan suara.
2. Dalam hal mengadili sengketa hasil Pemilukada, praktik ketatanegaraan Indonesia memperagakan inkonsistensi serius dari waktu ke waktu. Pada 2004, sesuai dengan UU 32/2004 kewenangan mengadili dan memutus sengketa Pemilukada berada di bawah Mahkamah Agung, yang dijalankan oleh Pengadilan Tinggi di setiap provinsi. Tidak lama peran ini dijalankan oleh MA, melalui proses pengujian UU di Mahkamah Konstitusi dan diikuti dengan perubahan UU 32/2004, kewenangan perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah (PHPUD) berpindah ke Mahkamah Konstitusi. MK telah mengadili sengketa Pilkada sejak 2008 hingga 2013. Banyak terobosan yang telah dicipta, hingga akhirnya kewenangan ini dipangkas sendiri oleh MK setelah M. Akil Mochtar, Ketua MK periode ketiga tertangkap tangan oleh KPK dalam kasus suap sengketa Pilkada. Dengan putusan perkara No. 97/PUU-XI/2013 yang menguji UU 12/2008 tentang Perubahan Kedua UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU 48/2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, MK memutuskan bahwa PHPUD bukanlah kewenangan limitatif yang menjadi kewenangan MK sebagaimana diatur dalam UUD Negara RI 1945.
3. Pararel dengan terbitnya putusan MK yang menghapus kewenangan PHPUD, Presiden dan DPR merancang UU Pemilukada pada 2014. UU 1/2015 tentang Pengesahan Perppu tentang Pemilukada menyerahkan kewenangan mengadili perkara PHPUD ke Mahkamah Agung. Akan tetapi MA menolak delegasi kewenangan itu, hingga akhirnya dikembalikan lagi ke MK melalui UU

8/2015 tentang Perubahan UU 1/2015. Meskipun kewenangan MK bersifat sementara, sebelum dibentuk Peradilan Pemilu secara khusus, dinamika pindah-memindah kewenangan mengadili PHPUD ini mendatangkan beberapa komplikasi politik dan hukum, antara lain, inkonsistensi terkait konstitusionalitas kewenangan mengadili PHPUD; kapasitas institusional dan teknis yudisial MK dalam mengadili sengketa Pilukada yang pada 9 Desember akan dijalankan secara serentak.

4. SETARA Institute adalah organisasi hak asasi manusia yang memberikan perhatian serius pada isu demokrasi dan pemajuan kondisi hak asasi manusia di Indonesia. Salah satu *core issue* yang menjadi *concern* SETARA Institute adalah kelembagaan dan akuntabilitas lembaga-lembaga demokrasi konstitusional. Kelembagaan MK berikut kewenangan yang melekatnya adalah bagian dari lembaga demokrasi konstitusional yang melalui studi akan diteropong akuntabilitasnya dalam menjalankan kewenangan mengadili PHPUD serentak.
5. Studi ini merupakan *diagnostic research* yang memetakan sejumlah persoalan yang dikandung dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur perihal peradilan Pilukada serentak tahap I. Sebagai studi hukum, maka pendekatan utama dalam penulisan laporan ini adalah statutory approach dengan sumber data utama dokumen hukum. Secara umum laporan ini memuat kritik terhadap norma-norma yang terdapat dalam peraturan perundang, yang mengatur perihal (a) konstitusional peradilan Pilukada, (b) sistem peradilan Pilukada dan potensinya dalam mewujudkan keadilan elektoral, (c) mekanisme peradilan Pilukada yang tidak kondusif mewujudkan keadilan elektoral.

Temuan Studi

6. **Sistem peradilan Pilukada mengandung kelemahan konstitusional.** Putusan Mahkamah Konstitusi No. 97/PUU-XI/2013 yang menegaskan bahwa penyelesaian sengketa Pilukada bukanlah kewenangan MK, dan UU No. 1 Tahun 2015 juncto UU No. 8 Tahun 2015 menyajikan fakta saling lempar kewenangan antara MA dan MK. Melihat faktor yang melatarinya, perubahan kewenangan itu menunjukkan beberapa hal: (a) MK tidak memberikan teladan dan pembelajaran kepada publik dan lembaga-lembaga negara lainnya untuk menghormati dan menaati konstitusionalitas putusan-putusan MK sendiri dan pembangunan hukum yang sudah diupayakan melalui terobosan hukum di dalamnya. MK tidak konsisten dalam hal konstitusionalitas Pilkada sebagai “bukan rezim Pemilu” sebagaimana Pasal 22E UUD NRI 1945 dan karenanya kewenangan mengadili sengketa Pilkada bukanlah kewenangan MK sebagaimana UUD NRI 1945 dan UU MK, (b) DPR dan Presiden sebagai otoritas legislasi, bersama-sama MK dan MA, gagal menjadikan berbagai dinamika ketatanegaraan sebagai momentum untuk melakukan konsolidasi *electoral reform* dan perwujudan *electoral justice* sebagai basis utama pengundangan pasal-pasal mengenai kewenangan mengadili sengketa hasil Pilkada. Saling lempar kewenangan tersebut

seharusnya tidak dijadikan sebagai pertimbangan utama untuk membangun sistem peradilan Pemilu dalam konstruksi ketatanegaraan, (c) dengan demikian politik saling lempar kewenangan penanganan sengketa Pilkada merupakan bentuk nyata kesewenang-wenangan kekuasaan penyelenggara negara (mobokrasi), dengan landasan konstitusionalitas yang sangat lemah. Tidak tampak upaya keempat lembaga negara tersebut untuk melakukan konsolidasi reformasi elektoral. Sebagai pembentuk undang-undang, original intent DPR terutama di balik UU No. 8 Tahun 2015 patut dipertanyakan. Dalam perspektif analisis politik, partai-partai politik di DPR akan sangat diuntungkan dengan sistem peradilan Pemilu yang lemah.

7. Mandat UU 1/ 2015 juncto UU 8/2015 untuk membentuk peradilan khusus Pemilu tidak memuat waktu yang pasti, kapan peradilan khusus tersebut harus dibentuk. **Tidak adanya limitasi waktu menunjukkan tingginya kadar politik dalam pembentukan peradilan Pemilu.** Pengaturan mengenai lembaga tersebut rentan terhadap amandemen yang dilakukan pada setiap akhir masa jabatan anggota legislatif. Dengan demikian, prospek pembentukan peradilan Pemilu yang holistik tetap tidak dapat dipastikan karena bergantung pada politik hukum para pembuat undang-undang yang coraknya bisa berubah sesuai dengan konfigurasi politik mutakhir.
8. **UU 1/2015 juncto UU 8/ 2015, tidak membawa terobosan baru mengenai pembagian kewenangan penanganan hukum Pemilu.** Penegakan hukum Pemilu masih terpolarisasi pada 6 lembaga yaitu: (a) pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilihan ditangani oleh DKPP, (b) pelanggaran administrasi pemilihan ditangani oleh KPU, (c) sengketa pemilihan ditangani oleh Bawaslu, (d) sengketa tata usaha negara ditangani oleh PTTUN, (e) pelanggaran yang mengandung tindak pidana ditangani oleh Penegak Hukum Terpadu yang terdiri dari Bawaslu, Kepolisian, Kejaksaan, dan Pengadilan Negeri, serta (f) sengketa hasil Pemilu, ditangani oleh Mahkamah Konstitusi.
9. Berkaitan dengan peradilan sengketa hasil Pemilu yang ditangani oleh MK, **MK menegaskan hanya akan mengadili sengketa tentang selisih suara hasil penghitungan suara yang dihasilkan oleh KPUD**, dan tidak akan masuk ke jenis perkara lainnya, tak terkecuali pelanggaran dalam Pemilu yang mengandung unsur tindak pidana. Padahal secara substantif sangat dimungkinkan bahwa tindak pidana Pemilu yang terjadi merupakan faktor determinan kemenangan atau kekalahan kandidat dalam Pemilu. MK memilih jalan pragmatis dan ingkar atas terobosan yang pernah dibuatnya saat untuk pertama kalinya MK memperkenalkan jenis pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif (TSM) yang dijadikan dasar untuk memperoleh kebenaran materiil dalam mewujudkan keadilan elektoral. Dalam Putusan MK No. 41/PHPU.D-VI/2008 yang memutuskan sengketa hasil Pemilu di Jawa Timur tahun 2008, pada poin 4.4. hal. 135, MK menegaskan: “Dalam mengadili perkara ini, Mahkamah tidak dapat dipasung hanya oleh ketentuan undang-undang yang ditafsirkan secara sempit, yakni bahwa Mahkamah hanya boleh menilai hasil Pemilu

dan melakukan penghitungan 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 materiil sehingga akan sulit ditemukan keadilan”.

10. **Secara formal, peradilan Pemilu telah mengadopsi standar peradilan Pemilu internasional.** Terdapat 7 (tujuh) prinsip yang menjadi landasan bagi Pemilu; (a) hak untuk memperoleh pemulihan terhadap keberatan dan sengketa pemilu. Dalam konteks pemenuhan hak tersebut, masyarakat sipil, perorangan, partai politik harus mengetahui: i) lembaga mana yang akan bertanggung jawab terhadap gugatan mereka, ii) proses kronologis untuk mengajukan gugatan tersebut, serta iii) aturan prosedural dan aturan substantif mana yang akan mengatur keberatan mereka, (b) peradilan sengketa pemilu merupakan sebuah rezim standar dimana prosedur pemilu di dalamnya didefinisikan secara jelas, (c) arbiter yang tidak memihak dan memiliki pengetahuan, (d) sebuah sistem peradilan yang mampu menyelesaikan putusan dengan cepat, (e) penentuan beban pembuktian dan standar bukti yang jelas, (f) ketersediaan tindakan perbaikan yang berarti dan efektif, (g) pendidikan yang efektif bagi para pemangku kepentingan.
11. Di samping tujuh standar tersebut, terdapat beberapa prinsip dasar pelaksanaan peradilan Pemilu. Pelajaran dari peradilan Pemilu di Amerika Serikat dapat dikontekstualisasi dalam prinsip-prinsip tersebut, sebagai berikut, (a) pengajuan perkara tepat waktu, (b) identifikasi cacat prosedural, dimana aspek fundamental dikedepankan dari aspek teknis, (c) melaksanakan ketentuan undang-undang, dan (d) menerapkan prinsip *nunc pro tunc*, artinya pengadilan dapat menerima sengketa Pemilu meskipun batasan waktu yang ditentukan sudah terlampaui, sepanjang ada bukti baru yang menunjukkan dugaan adanya pelanggaran yang merusak integritas Pemilu. **Ruang untuk penerapan prinsip *nunc pro tunc* ini tidak disediakan oleh UU 1/2005 juncto UU 8/2005 termasuk dalam Peraturan MK 1/2015.** Prinsip dasar pada point (d) sesungguhnya menyiratkan bahwa tugas utama peradilan Pemilu adalah mewujudkan keadilan elektoral sehingga integritas Pemilu bisa dijaga. Tetapi dengan konstruksi peradilan Pemilu yang akan berlangsung pada Desember nanti, ruang untuk memperoleh keadilan itu hilang, karena MK akan kembali hanya memeriksa rekapitulasi penghitungan yang keliru.
12. Berdasarkan ketentuan PMK 1/2015 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, pada Pasal 5 ayat (1) dinyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi akan mengadili perkara yang masuk sebelum tenggat waktu 3 hari sebagaimana juga ditentukan oleh UU 8/2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur Bupati dan Walikota Pasal 157 ayat (5). **Tenggat waktu 3 (tiga) hari secara objektif berpotensi membatasi hak para pencari keadilan untuk mengajukan gugatan sengketa Pemilu.** Kondisi

geografis daerah dan perbedaan akses daerah-daerah atas komunikasi dan transportasi disimplifikasi oleh PMK tersebut. PMK membayangkan para pencari keadilan tidak perlu mendalami faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya selisih suara yang terjadi di daerah tertentu, khususnya di daerah-daerah pedalaman. Karena itu, studi ini mendukung proses *judicial review* terkait batasan waktu yang sedang diuji di Mahkamah Konstitusi.

13. Jangka waktu peradilan sengketa Pilkada yang disediakan oleh UU adalah 45 hari. **Jangka waktu tersebut berpotensi menyebabkan proses peradilan sengketa Pemilukada mengabaikan prinsip pembuktian yang cermat dan memadai.** Betul bahwa MK pada tahun 2014 mampu menangani sengketa PHPU dalam jumlah yang sangat besar terkait dengan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden tahun 2014. Namun konteks Pileg akan berbeda sama sekali dengan Pemilukada, dari ruang lingkup sengketa (sebagian besar sengketa Pileg adalah sengketa hasil antara kandidat yang satu dengan kandidat lain dalam partai yang sama) dan dampak amar putusan (secara politik maupun sosial).
14. **Keabsahan pengajuan sengketa Pemilukada harus mengikuti ambang batas selisih hasil pemilihan dengan margin error yang sangat tipis,** yang ditentukan oleh UU 8/ 2015 yang dijabarkan oleh MK dalam Pasal 6 ayat (1) dan (2) PMK Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Ketentuan Pasal 158 UU 8/2015 menegaskan bahwa:
 - a) Untuk Propinsi: i) Jumlah penduduk \leq 2juta jiwa selisih penghitungan suara maksimal adalah 2%, ii) Jumlah penduduk 2juta jiwa – 6juta jiwa selisih penghitungan suara maksimal adalah 1,5%., iii) Jumlah penduduk 6 juta jiwa – 12 juta jiwa selisih penghitungan suara maksimal adalah 1%., dan iv) umlah penduduk \geq 12juta jiwa selisih penghitungan suara maksimal 0,5%.
 - b) Untuk Kabupaten atau Kota: i) Jumlah penduduk \leq 250ribu jiwa selisih penghitungan suara maksimal adalah 2%, ii) Jumlah penduduk 250ribu – 500ribu jiwa selisih penghitungan suara maksimal adalah 1,5%, iii) Jumlah penduduk 500 ribu-1juta jiwa selisih penghitungan suara maksimal adalah 1%, dan iv) Jumlah penduduk \geq 1juta jiwa selisih penghitungan suara maksimal adalah 0,5%.
15. Ambang batas selisih suara sengketa hasil pemilihan yang ditetapkan oleh UU di atas (antara 0,5%-2%) mengindikasikan tidak digunakannya fakta selisih suara dalam Pilkada yang selama ini terjadi dalam Pemilukada atau bahkan dalam Pilpres. Misal, dalam sengketa Pemilukada Kotawaringin Barat tahun 2010, kemenangan pasangan Sugianto-Eko Soemarno dengan selisih suara sekitar 9,7% atas pasangan Ujang Iskandar-Bambang Purwanto dibatalkan oleh MK melalui Putusan MK No. 45/PHPU.D-VIII/2010. **Di samping itu, “margin error” yang tipis tersebut menunjukkan pembentuk UU terlalu mengandaikan bahwa penyelenggara Pemilukada 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.

16. Meski potensi sengketa sudah bisa dibatasi dengan ketentuan ambang batas, mekanisme di MK tetap harus didorong untuk menerapkan prinsip *screening* yang ketat, obyektif, dan dibuat dalam bentuk putusan mengikat. Perkara yang masuk ke MK tidak cukup hanya diseleksi secara administratif karena proses administrasi tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Sebaiknya, MK menerapkan *dismissal process* yang dapat menggugurkan permohonan sejak sidang pendahuluan. Belajar dari praktik persidangan sebelumnya, MK tetap memeriksa perkara meskipun perkara itu tidak memenuhi syarat untuk disidangkan. Dalam memutus perkara yang pada akhirnya dinyatakan tidak diterima/NO, MK membutuhkan rata-rata 3-4 kali sidang bahkan ada yang sampai 7 kali persidangan. Jika sidang pendahuluan dapat mengeluarkan putusan, maka terhadap perkara yang tidak memenuhi syarat MK hanya membutuhkan 1 kali sidang dan langsung mengeluarkan putusan pada sidang kedua. ***Dismissal process akan semakin memperkecil jumlah perkara dan menyediakan waktu yang lebih lama bagi MK untuk memeriksa bukti secara cermat terhadap perkara yang memang memenuhi standar untuk diperkarakan.*** Untuk mengadopsi praktik *dismissal process* ini, MK cukup mengubah PMK yang mengatur tentang tata cara beracara di MK.

Kesimpulan

17. Peradilan Pemilu pada serentak tahun 2015 oleh Mahkamah Konstitusi berpotensi gagal mewujudkan keadilan Pemilu (*electoral justice*) dengan beberapa indikator: (a) sempitnya batas waktu pengajuan gugatan sengketa, daerah-daerah pedalaman akan mengalami kesulitan serius terkait akses transportasi dan komunikasi, (b) kecilnya ambang batas selisih hasil Pilkada yang dapat digugat (antara 0,5%-2%), tidak hanya menyeleksi akan tetapi menutup peluang para pencari keadilan, (c) jangka waktu peradilan Pemilu yang hanya 45 hari untuk prediksi 300-an kasus dengan hanya 9 hakim, sehingga tidak cukup untuk memeriksa bukti secara cermat, (d) pilihan MK yang hanya berfokus menjalankan kewenangan 'kalkulator' tanpa memeriksa kecurangan sebagai pelanggaran yang terstruktur, sistematis dan massif menjadikan peradilan Pemilu sekadar basa-basi peradilan yang tidak berkontribusi pada penggalan kebenaran materiil untuk mewujudkan keadilan elektoral.
18. Peradilan Pemilu hanya mengutamakan keterpenuhan kebutuhan adanya mekanisme untuk menyelesaikan keberatan meski tidak ditujukan untuk menggali keadilan substantif. Peran MK hanya ditujukan untuk memenuhi ketentuan formal keberadaan mekanisme dan prosedur peradilan Pemilu.
19. Kombinasi variabel ambang batas selisih suara yang dapat disengketakan dengan objek selisih hasil penghitungan suara yang akan diperiksa oleh MK berpotensi merusak integritas Pemilu dan gagal menggali kebenaran materiil untuk mewujudkan keadilan elektoral. Kandidat yang *machiavellian*

(menghalalkan segala cara) dapat melakukan mobilisasi kecurangan untuk memperbesar selisih hasil penghitungan suara di atas 2%, karena MK tidak akan memeriksa kecurangan sebagai pelanggaran serius meskipun kecurangan itu sesungguhnya mampu mengubah hasil Pemilu. Tindakan kecurangan akan ditangani oleh Gakkumdu, yang seperti diketahui tidak berimplikasi apapun, dan seringkali sebatas formalitas.

Rekomendasi:

20. Presiden dan DPR yang akan merevisi UU 8/2015 sebagai akibat putusan MK tentang konstitusionalitas calon tunggal dalam Pemilu, diharapkan dapat memanfaatkan revisi tersebut untuk juga memperbarui ketentuan terkait peradilan Pemilu, khususnya terkait dengan batasan waktu pengajuan sengketa, waktu bagi MK untuk menyelesaikan sengketa, dan ketentuan tentang ambang batas syarat pengajuan sengketa.
21. Mahkamah Konstitusi mengadopsi kembali kewenangan memeriksa pelanggaran serius yang terstruktur, sistematis, dan massif (TSM) sebagai bentuk kepatuhan pada putusan yang dibuatnya sendiri dan demi mewujudkan keadilan elektoral. Langkah ini cukup ditempuh dengan mengubah Peraturan MK 1/2015 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.
22. Mahkamah Konstitusi mengadopsi *dismissal process* yang menghasilkan putusan mengikat sebagai mekanisme seleksi perkara yang layak untuk dilanjutkan atau tidak. Langkah ini, cukup dengan mengubah ketentuan beracara di MK.
23. Otoritas legislasi, perguruan tinggi, lembaga riset dan masyarakat sipil mempersiapkan kajian yang serius untuk mempercepat konsolidasi dan pembentukan peradilan khusus Pemilu yang holistik dan satu atap.

Kontak Person:

- **Bonar Tigor Naipospos**, Wakil Ketua SETARA Institute, 0811819174
- **Ismail Hasani**, Direktur Riset SETARA Institute, Dosen Hukum Tata Negara UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 08111884787
- **Halili**, Peneliti SETARA Institute, Dosen Universitas Negeri Yogyakarta, 081931752746
- **Inggrit Ifani**, Peneliti SETARA Institute, 082174687845