

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 penyimpanan, 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 konstiusionalitas 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 pembentukkannya 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 Menurutna 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 berperkar, 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 Pemilu. Pendapat pertama adalah bahwa putusan tersebut sudah seharusnya memiliki implikasi dan dapat dilaksanakan dalam Pemilu. 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 Pemilu, 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 Pemilu 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 pengartiannya 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 belum 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 penyelenggara 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

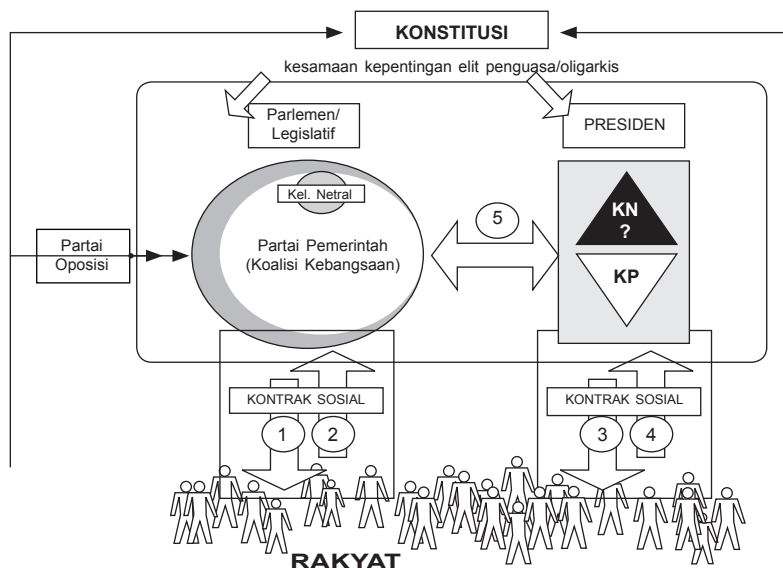
konsideran menimbang Nomor 3.23 MK menyatakan bahwa "Mahkamah perlu memerintahkan Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk mengatur lebih lanjut teknis pelaksanaan penggunaan hak pilih bagi Warga Negara Indonesia yang tidak terdaftar dalam DPT". Mahkamah Konstitusi adalah sebuah peradilan konstitusi dimana 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 Asshiddiqie, Ibid hlm 3

²³ Friedrich, C.J, dalam Jimly Asshiddiqie, 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 "*Über 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 (*preassure 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 verselbstandigte 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 diatas 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 I'tikad baik bagi terwujudnya penyelenggraan 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.doc diakses 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 kodratnya, 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 Thoah, 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-ihwal 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 *kalimatus 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 Presdien 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, Asshidqie, *Ideologi, Pancasila dan Konstitusi*, diakses dari <http://www.jimly.com>, diakse 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 pemilihan 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/ pedomani/ 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 Mahkamah, 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 ditegaskan. 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 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 diundurnya 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> 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 pemilihan 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 pemilihan, dan pasangan calon Sambari Halim-M Qosim (SQ) berada pada urutan kedua dengan perolehan suara 208.129 atau 35,19 persen dari keseluruhan pemilihan.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 di balai 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 pertambahan 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 pemilukda 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 Mahakamah 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 perundan-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 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, 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
- O. Hood Phillips, Lihat Jimly, Asshidiqie, 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, Mengungkap 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