

**TINJAUAN YURIDIS PELANGGARAN
YANG BERSIFAT TERSTRUKTUR, SISTEMATIS
DAN MASIF DALAM SENGKETA
PEMILIHAN KEPALA DAERAH¹**

Oleh : Claudio C. Warouw²

M. Hero Soepeno³

Revy S.M. Korah⁴

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimanakah pengaturan unsur pelanggaran pilkada yang bersifat terstruktur, sistematis dan masif dan mengetahui bagaimanakah prosedur penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah, dengan metode penelitian yuridis normatif disimpulkan: 1. Landasan hukum pelanggaran pilkada yang terstruktur, sistematis dan masif terdapat pada Putusan MK No. 41/PHPU.D-VI/2008 dan Undang-Undang Pilkada Pasal 135A ayat (1) menegaskan bahwa pelanggaran administrasi pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (2) merupakan pelanggaran yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif. Konsepsi ketentuan Pasal 135A ayat (1) kemudian dikonkretkan ke dalam bentuk Peraturan Badan Pengawasan Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota Yang Terjadi Secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif (Perbawaslu TSM). 2. Penyelesaian sengketa Pilkada yang sebelumnya dilakukan oleh Mahkamah Agung, tetapi sejak keluar Putusan MK No 072-073/PUU/2004 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 yang memasukkan Pilkada dalam ranah Pemilihan umum sehingga penyelesaiannya menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Hal ini kemudian berubah setelah adanya Putusan MK No 97/PUU/2013 yang menyatakan bahwa MK tidak berwenang untuk menyelesaikan sengketa Pilkada. Kemudian penyelesaian sengketa dialihkan ke Peradilan Khusus Pemilu, namun dikarenakan masih belum adanya badan peradilan khusus yang terbentuk

penyelesaian sengketa Pilkada masih menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Kata Kunci : Tinjauan Yuridis, Pelanggaran, Bersifat Terstruktur, Sistematis, Masif, Sengketa, Pemilihan Kepala Daerah

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Melihat situasi perkembangan dunia dewasa ini, demokrasi tidak langsung atau demokrasi keterwakilan merupakan penerapan realitas politik. Pemilihan umum adalah sebuah alat untuk memilih wakil rakyat. Oleh karenanya, jika pemilu tidak terlaksana dengan kompetitif, jujur, dan adil; dapat dikatakan absennya suatu demokrasi. Pemilu demokratis adalah landasan bagi pemerintahan yang terlegitimasi. Jika tidak ada pemilu yang demokratis, pemerintah akan kehilangan legitimasi dan dukungan dari rakyatnya.⁵

Pemilu demokratis yang sah atau bebas dan adil tidak terbatas apakah lembaga Komisi Pemilihan Umum berlaku imparial dan efektif, tetapi juga bagaimana peran kandidat melaksanakan kampanye dengan bebas dan mendapat dukungan dari rakyat. Hal yang berkaitan erat terhadap pemilu yang bebas dan adil adalah apakah sumber-sumber pemerintah digunakan dengan benar selama proses pemilu; apakah militer bersikap netral dan bertindak sebagai organisasi profesional; dan apakah kepolisian dan pengacara menegakkan kewajiban dan melindungi mereka yang melaksanakan hak sipil dan politik⁶. Selain itu, isu penting lainnya adalah apakah institusi pengadilan bertindak imparial dan efektif; apakah media menghadirkan pemberitaan dan informasi yang akurat serta bertindak selaku watchdog terhadap pemerintah dan proses politik, dan apakah media menyediakan akses kepada kandidat dan cakupan tujuan para kandidat.⁷

Elemen penting selama proses ini adalah pembentukan kepercayaan rakyat menjelang pemilu. Jika rakyat tidak merasa terlibat secara bebas untuk mengelola pilihan politik, mendapat

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa Fakultas Hukum UNSRAT NIM 15071101379

³ Fakultas Hukum UNSRAT, Doktor Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum UNSRAT, Magister Ilmu Hukum

⁵ Dahl Robert A, Perihal Demokrasi: Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat, judul asli On Democracy, diterjemahkan oleh A. Rahman Zainuddin, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.2001,Hlm.67.

⁶ Sardini, Nur Hidayat, Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia, Yogyakarta, Fajar Media Press.2011, Hlm.56.

⁷ Merloe, Patrick, Pemilihan Umum Demokratis: Hak Asasi, Kepercayaan Masyarakat dan Persaingan Yang Adil. Jakarta: Dinas Penerangan Amerika Serikat, 1994, Hlm. 1

informasi memadai sesuai keperluan dan tujuannya, sebagaimana hak pilihnya dihormati; proses pemilu menjadi tidak signifikan. Para kandidat harus mendapat kesempatan yang sama untuk memenangi suara –pada “tingkat kompetisi yang fair”. Lebih jauh, para kandidat juga harus merasakan keterlibatan dalam proses dan menghargai hasil pemilu. Dengan demikian, pemilu menjadi begitu dekat sebagai kegiatan peralihan yang terlaksana sebelum dan sesudah pemilu.⁸

Sebuah lembaga yang bertanggung jawab mengatur administrasi penyelenggaraan pemilu harus independen dan mampu mengadakan proses pemilu yang adil dan efektif. Jika tidak, masyarakat tidak akan mempercayai hasil pemilu. Lebih lanjut, penting adanya evaluasi terhadap institusi pemilu, termasuk penegak hukum seperti kepolisian dan kejaksaan, yang memantau aspek-aspek tersebut secara memadai dan melaksanakan tindakan efektif guna menghindari permasalahan dan kecurangan. Hal ini untuk memastikan kesetaraan di dalam proses peradilan dan perlakuan yang sama dan perlindungan hukum bagi para kandidat.⁹

Indonesia adalah salah satu negara yang menganut sistem demokrasi dalam menjalankan sistem pemerintahannya. Salah satu wujud dari demokrasi adalah Pemilihan Umum (Pemilu). Pengertian Pemilu menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yaitu:

“Pemilihan Umum adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Salah satu kebijakan politik nasional strategis dari Pemilu adalah pelaksanaan

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilihan) serentak (bersamaan di seluruh wilayah Indonesia). Bukan hanya mengejar target keserentakan pencalonan, dinamika kampanye, dan pelantikannya, tetapi juga kesejalanannya dinamika di daerah dengan agenda pembangunan yang dicanangkan Pusat agar dapat mencapai sasaran dengan hasil maksimal.¹⁰

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pemilihan) serentak merupakan upaya menciptakan local accountability, political equity dan local responsiveness. Dengan begitu, demokratisasi di tingkat lokal terkait erat dengan tingkat partisipasi, dan relasi kuasa yang dibangun atas dasar pelaksanaan azas kedaulatan rakyat. Selain itu, hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pemilihan) juga harus mampu menghantarkan masyarakat pada kondisi sosial, politik dan ekonomi yang lebih baik. Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pemilihan) yang baik akan melahirkan pemerintahan yang baik. Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pemilihan) yang diselenggarakan secara lebih profesional, demokratis, akan memberikan dampak nyata terhadap perubahan politik.¹¹

Pola pelanggaran PemiluKada secara langsung seperti praktik politik uang (*money politics*) Daftar Pemilih Tetap (DPT) bermasalah, mobilisasi Pegawai Negeri Sipil (PNS), penyalahgunaan jabatan, fasilitas dan anggaran negara (*abuse of power*), penggelembungan dan pengurangan suara dan praktik curang lain. Bahkan, tersangka kasus korupsi dan narapidana pun banyak terpilih di beberapa daerah. Penegakan hukum atas pelanggaran PemiluKada masih diwarnai kelemahan dan ketidaktegasan dan belum menyentuh indikasi korupsi pemilu yang bermakna lebih luas.

Pemilihan umum kepala daerah (Pemilukada) sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 merupakan salah satu sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan daerah yang demokratis. Indikator “demokratis” dalam penyelenggaraan PemiluKada dapat diukur dari

⁸ *Ibid.*

⁹ Fadjar, Mukhie, Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi, Jakarta Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006, Hlm. 45.

¹⁰ Bungasan Hutapea, 2015, “Dinamika Hukum pemilihan Kepala Daerah di Indonesia”, Jurnal Rechts Vinding, Vol. 4, No. 1, April 2015, ISSN 2089-9009, Jakarta : Pusat

Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, hlm. 2

¹¹ Achmad Arifulloh, “Pelaksanaan Pilkada Serentak yang Demokratis, Damai, dan Bermartabat”, Jurnal Pembaharuan Hukum, Vol. 2, No. 2, Mei-Agustus 2015, Semarang : Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultang Agung Semarang, hlm. 302.

ketaatan penyelenggara Pemilu terhadap asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Ukuran demokratis lain dalam penyelenggaraan Pemilu dapat diukur dari kemandirian dan integritas penyelenggara Pemilu, yang mempengaruhi proses penyelenggaraan dan hasil Pemilu itu sendiri.¹²

Frasa “dipilih secara demokratis” yang terdapat dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 mengundang tafsir bahwa kepala daerah dapat dipilih secara tidak langsung atau dipilih secara langsung oleh rakyat. Hal inilah yang menyebabkan sistem pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pemilihan) di Indonesia sering mengalami perubahan dari pemilihan secara langsung menjadi pemilihan secara tidak langsung atau mungkin sebaliknya.¹³

Penyelesaian sengketa Pemilu telah mengalami perubahan rezim hukum. Pada awalnya penyelesaian sengketa ditangani oleh Mahkamah Agung (MA) sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 106 ayat (1) UU a quo menyatakan bahwa keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pada saat itu, kewenangan penyelesaian sengketa Pemilu diberikan kepada MA, karena Pemilu oleh pembentuk undang-undang dikategorikan sebagai rezim hukum pemerintahan daerah dan bukan sebagai rezim hukum pemilihan umum sebagaimana pemilu presiden dan pemilu legislatif.

Seiring berjalannya waktu, terjadi pergeseran konsep dalam memandang Pemilu. Pergeseran Pemilu menjadi bagian dari rezim hukum Pemilu ini tidak terlepas dari pengaruh Putusan Mahkamah Konstitusi No. 72-73/PUU/2004 tentang Pengujian UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Meskipun dalam pertimbangan putusan tersebut dinyatakan bahwa Pemilu langsung tidak

termasuk dalam kategori pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945 dan penyelenggaraannya dapat berbeda dengan Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945,¹⁴ namun tiga hakim konstitusi yaitu H.M. Laica Marzuki, A. Mukthie Fajar dan Maruarar Siahaan memberikan dissenting opinion (pendapat berbeda) yang mengkategorikan Pemilu sebagai bagian dari rezim hukum Pemilu.¹⁵

Pendapat berbeda (*dissenting opinion*) itulah yang kemudian diakomodir oleh pembentuk Undang-Undang ke dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan Pasal 236C UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kedua undang-undang tersebut mengategorikan Pemilu sebagai bagian dari rezim hukum Pemilu dan mengamanatkan kepada Mahkamah Konstitusi (MK) untuk mengadili sengketa hasil Pemilu. Pengalihan kewenangan mengadili sengketa hasil Pemilu dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi telah berlaku efektif sejak tanggal 1 November 2008 berdasarkan berita acara pengalihan wewenang mengadili dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi pada 29 Oktober 2008.

Perbedaan tafsir terhadap rezim Pemilu ternyata membawa konsekuensi besar terhadap mekanisme penyelesaian perselisihan Pemilu. Diluar alasan konstitusional tersebut diatas, banyak alasan yang mendasari perpindahan kewenangan penyelesaian sengketa hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah ke MK. Konflik yang berkepanjangan dalam perselisihan Pemilu menjadi salah satu dasar pembeda, pengalihan kewenangan itu kepada lembaga yang lebih berwibawa. Beban kerja yang dihadapi MA pun menjadi alasan logis, sehingga dapat mengurangi beban kerja yang dimiliki. Namun apapun alasannya, kewenangan itu telah dimandatkan kepada MK untuk dapat menyelesaikannya.

Perkembangan kewenangan MK dalam memutus perselisihan hasil Pemilu, khususnya pemilu kepala daerah begitu pesat. MK

¹² Ayoub, Ayman, Andrew Ellis (ed.), *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, Sweden, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2010, Hlm. 77.

¹³ Mukthie Fajar, *Pemilu, Perselisihan Hasil Pemilu, dan Demokrasi*, Malang : SetaraPress, 2013 hlm. 104.

¹⁴ Ikhtisar Putusan Mahkamah Konstitusi 2003-2008, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008, Hlm. 430.

¹⁵ *Ibid*, Hlm. 431.

memberikan kontribusi besar terhadap pembangunan demokrasi di Indonesia, melalui putusannya yang mengoreksi hasil Pemilu. Koreksi tersebut tidak hanya terbatas pada hasil pemilu yang ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) baik tingkat Provinsi maupun Kabupaten Kota. Jauh lebih luas, MK dapat memberikan koreksi terhadap proses konversi suara rakyat melalui pemilihan umum yang mempengaruhi hasil perolehan suara. Dengan kata lain, MK akan memastikan bahwa hasil suara sebagaimana ditetapkan KPU adalah sesuai dengan kehendak rakyat yang sesungguhnya. Pemberian mandat oleh rakyat tersebut harus dilakukan tanpa ada manipulasi, intimidasi dan bahkan bujuk rayu yang dapat mencederai makna demokrasi yang sesungguhnya.¹⁶

Bila dibandingkan dengan periode Tahun 2004, putusan Mahkamah dalam melaksanakan kewenangan memutus sengketa hasil pemilu legislatif lebih banyak menggunakan pendekatan *procedural justice*. Namun jika mencermati sengketa hasil pemilu tahun 2009, putusan MK lebih mendasarkan dan menggunakan pendekatan *substantial justice* yang mempersoalkan *electoral process*. Mahkamah secara tegas menjustifikasi bahwa dirinya mempunyai kewenangan untuk mempersoalkan *judicial process* untuk memastikan kualitas bukan sekedar kuantitas pemilu dengan menyatakan secara materiil telah terjadi pelanggaran ketentuan Pemilu yang berpengaruh pada perolehan suara.¹⁷

Pada titik itu, Mahkamah juga membuat kualifikasi, apakah pelanggaran itu bersifat sistematis, terstruktur dan masif meskipun hal ini menyebabkan Putusan MK "dianggap" melebihi batas kewenangan yang dimilikinya sehingga terjadilah *ultra vires* dan *ultra petita*.¹⁸ Argumentasi tersebut secara tegas disebutkan, misal dalam Putusan No. 41/PHPU.D-VI/2008 tentang Perselisihan Hasil Pemilu Jawa Timur 2008 bahwa untuk mencapai demokrasi substansial maka MK tidak dapat dibelenggu oleh penafsiran sempit terhadap peraturan perundang-undangan. Pelanggaran yang bersifat sistematis, terstruktur dan masif dapat menjadi

pertimbangan dalam memutus perselisihan hasil pemilu.

Langkah Mahkamah Konstitusi tersebut merupakan terobosan hukum yang dilakukan untuk memajukan demokrasi dan melepaskan diri dari kebiasaan praktik pelanggaran sistematis, terstruktur dan masif. MK tidak hanya melakukan penghitungan kembali hasil penghitungan suara tetapi juga harus menggali keadilan dengan menilai dan mengadili hasil penghitungan yang diperselisihkan. MK pada dasarnya tidak melakukan fungsi peradilan pidana atau administrasi, namun lebih pada mempermasalahkan dan mengadili setiap pelanggaran yang berakibat pada hasil penghitungan suara.

Pelanggaran Administrasi Pemilihan Terstruktur, Sistematis dan Masif tertuang dalam UU No.10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota (UU Pilkada). Pasal 135A: "Pelanggaran administrasi pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (2) merupakan pelanggaran yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif.

Adapun bunyi Pasal 73 ayat (2) yaitu, "Calon yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan bawaslu provinsi dapat dikenai sanksi administrasi pembatalan sebagai pasangan calon oleh KPU provinsi atau KPU kabupaten/kota. Sementara itu, Pasal 73 ayat (1) dinyatakan bahwa, "Calon dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi penyelenggara pemilihan dan/atau pemilih"

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimanakah Pengaturan unsur pelanggaran Pilkada yang bersifat Terstruktur, Sistematis dan Masif?
2. Bagaimanakah Prosedur penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah?

C. Metode Penelitian

Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹⁹

¹⁶ Asshiddiqie, Jimly, Menuju Negara Hukum yang Demokratis, Jakarta, PT. Bhuana Ilmu Populer, 2009, Hlm.45

¹⁷ Bambang Widjojanto, *Kajian Putusan MK Tentang Pemilu & Pemilu*, Jakarta, Kemitraan, 2009, Hlm.6.

¹⁸ *Ibid*, Hlm.7

¹⁹ Suratman, H.Philips Dillah, "Metode Penelitian Hukum", Bandung:Alfabeta,2008 Hlm.32.

Dalam pembahasan masalah, penulis sangat memerlukan data dan keterangan dalam penelitian ini. Untuk mengumpulkan data dan keterangan, penulis menggunakan metode sebagai berikut :

1. Tipe Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah metode pendekatan yuridis normatif,²⁰ dimana penelitian hukum yuridis normatif atau penelitian hukum kepustakaan yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti tulisan pustaka atau data sekunder belaka yang berhubungan dengan judul skripsi. Dengan menggunakan tipe penelitian normatif yang mengkaji norma hukum dan azas-azas hukum dengan pendekatan undang-undang terkait pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis dan masif dalam tatanan hukum Indonesia. Sedangkan sifat penelitian yang digunakan adalah bersifat diskriptif analistis dimana data penelitian diolah, dianalisis dan disajikan dengan pemberian gambaran yang lengkap mengenai pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis dan masif dalam Pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan dengan alat pengumpul data studi dokumen.

2. Sumber Bahan

Cara pengumpulan bahan hukum atau teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan penulis dalam penelitian hukum ini adalah "studi kepustakaan atau library research." Teknik studi kepustakaan (library research), digunakan untuk mendapatkan data sekunder yang diperoleh antara lain melalui: "Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas."²¹ Adapun bahan hukum primer yang digunakan yakni peraturan perundang-undangan. Alasan digunakannya bahan hukum primer karena

ditujukan untuk mencari landasan hukum; bahan hukum sekunder, adalah bahan hukum memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Alasan digunakannya bahan hukum sekunder adalah untuk mencari landasan teori dengan cara membandingkan satu teori dengan teori lainnya; dan bahan hukum tersier. Alasan digunakannya bahan hukum tersier adalah untuk mencari suatu istilah. Metode analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif.²²

Dalam Penelitian ini Penulis melakukan pengumpulan bahan hukum yang mencakup :

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat, penulis menggunakan bahan hukum primer meliputi ;Undang-Undang Dasar Republik Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, bupati, dan walikota menjadi Undang-Undang, dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitubahan-bahan yang memberikan penjelasan bahan hukum primer, penulis menggunakan bahan hukum sekunder meliputi; buku literatur, karya ilmiah maupun hasil penelitian, jurnal, artikel, arsip-arsip yang mendukung dan bahan-

²⁰Soerjono Soekanto Dan Sri Mamudji, "*Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*", Jakarta,Raja Grafindo Persada, 2009, Hlm.13.

²¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2005, Hlm.181.

²² Sulistyowati Irianto, *Metode Penelitian Kualitatif dalam Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Volume 32 Nomor 2, 2002, Hlm.155.

bahan hukum lainnya yang dimuat dalam media elektronik di internet.

- c. Bahan hukum tersier, yakni bahan hukum dapat memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder, penulis menggunakan bahan hukum tersier meliputi ; kamus hukum, kamus besar bahasa indonesia (KBBI) dan ensiklopedia.

Selanjutnya data penelitian dianalisis dengan pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*), yaitu dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum pelanggaran pilkada yang bersifat terstruktur, sistematis dan masif (TSM).

PEMBAHASAN

A. Pengaturan Unsur Pelanggaran Pilkada Yang Bersifat Terstruktur, Sistematis Dan Masif

Dalam Pembukaan UUD 1945 pada kedaulatan rakyat memberikan salah satu arti bahwa Indonesia adalah negara demokrasi, oleh karena itu sistem yang ada dalam pemerintahan maupun kehidupan bernegara haruslah dijiwai oleh kedaulatan rakyat atau demokrasi dan karenanya pasal-pasal yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945 bemaafaskan kedaulatan rakyat atau demokrasi yang tercermin dalam Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.

Dalam pelaksanaan pemerintahan negara, kedaulatan rakyat merupakan sesuatu yang sakral dan tidak dapat ditawar-tawar yang tercermin dalam Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan presiden tidak dapat memberhentikan dan atau membubarkan DPR. Hal ini menunjukkan betapa rakyat dihargai dalam negara demokrasi sebab presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan tidak dapat mengganggu gugat DPR. Suatu hal yang sudah dipahami bahwa UUD di hampir semua negara mengatur hal-hal yang disebutkan di atas yang merupakan aturan pokok tertulis yang dimaksudkan untuk mencapai kesatuan hukum.

Selain presiden, anggota DPR dipilih secara demokratis dengan cara pemilihan langsung oleh rakyat, hal mana diatur dalam Pasal 19 ayat (1) UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan anggota DPR dipilih melalui Pemilu. Demikian pula anggota DPD dalam

Pasal 22c UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui Pemilu.

Pelaksanaan Pemilu yang dilakukan secara langsung, umum, bebas, jujur, dan adil diadakan setiap 5 tahun sekali. Pemilu ini diadakan untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, serta DPRD yang dilaksanakan oleh suatu komisi yang bersifat nasional, tetap dan mandiri yang bernama KPU. Pemilihan secara langsung atas presiden dan anggota legislatif hendak menunjukkan adanya dukungan rakyat terhadap pimpinan negara dan daerah. Dalam menghindari pemusatan kekuasaan atas pemimpin yang mempunyai dukungan luas dari rakyat beserta lembaganya terutama eksekutif, maka dalam hal ini kembali pada teori pembagian kekuasaan yang memunculkan ide-ide secara konstitusional terhadap apa yang disebut negara hukum (*rechstaat and rule of law*). Teori ini berusaha membatasi kekuasaan pemerintah agar kekuasaan itu tidak terlalu dominan.

Undang-undang pemilu era reformasi telah menetapkan secara konsisten enam asas pemilu, yakni langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Termasuk Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilu sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 1 angka 1 pasal 2 menetapkan hal yang sama frasa langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil tanpa ditambah dan dikurangi. Hal ini menunjukkan bahwa asas tersebut merupakan prinsip fundamental pemilu.

Langsung, Pemilih berhak memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan hati nuraninya tanpa perantara. Asas ini berkaitan dengan *enganged* sang "*demos*" untuk memilih secara langsung wakil-wakil mereka untuk duduk di parlemen. Langsung berarti rakyat pemilih mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya sesuai dengan kehendak hati nuraninya, anpa perantara. Hak ini tidak diwakilkan kepada seseorang atau sekelompok orang. Penggunaan hak direct, langsung kepada siapa yang mau diberikan kekuasaan.

Umum, Semua warga Negara yang telah memenuhi syarat sesuai dengan Undang-Undang berhak mengikuti pemilu tanpa ada diskriminasi. Umum berarti pada dasarnya semua warga Negara yang memenuhi persyaratan minimal dalam usia, yaitu sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau telah/pernah kawin berhak ikut memilih dalam pemilihan umum. Warga Negara yang sudah berumur 21 (dua puluh satu) tahun

berhak dipilih. Jadi pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga yang telah telah memenuhi persyaratan tertentu tanpa diskriminasi (pengecualian) berdasar acuan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, dan status sosial.

Bebas, berarti setiap Negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapa pun. Didalam melaksanakan haknya, setiap warga Negara dijamin keamanannya. Didalam demokrasi, kebebasan merupakan prinsip yang sangat penting dan utama. Dengan pemilu, kekuasaan dapat diganti secara regular dan tertib. Dengan demikian, semua warga Negara diberi kebebasan untuk memilih dan dipilih tanpa intervensi dan tanpa tekanan dari siapa pun.

Rahasia, berarti dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak mana pun dan dengan jalan apa pun. Kerahasiaan ini merupakan rantai dari "makna" kebebasan sebagaimana yang disebutkan sebelumnya.

Jujur, berarti dalam menyelenggarakan pemilihan umum, penyelenggaraan/pelaksanaan, pemerintah dan partai politik peserta pemilu, pengawas dan pemantau pemilu, termasuk pemilih, serta semua pihak yang terlibat secara tidak langsung, harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Adil, berarti dalam menyelenggarakan pemilu, setiap pemilih dan partai politik peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak mana pun. Adil memiliki dua makna, yakni: adil sebagai sikap moral dan adil karena perintah hukum. Oleh karena itu pemilu memerlukan sikap fair dari semua pihak, baik dari masyarakat, pemilih, partai politik maupun penyelenggara pemilu. Sikap adil ini dilakukan agar tetap menjaga kualitas pemilu yang adil dan tidak berpihak kepada kepentingan individu dan kelompok tertentu.

Demokrasi (pemilihan umum/pemilu) di Indonesia tumbuh seiring dengan pertumbuhan sistem ketatanegaraan, demokrasi Indonesia mengalami puncak kematangan ketika dilaksanakannya pemilu²³ dan Pilkada secara

langsung. Tidak hanya berhenti sampai pada titik itu saja, demokrasi Indonesia terus bergerak maju dengan diterapkannya sistem pemilu dan Pilkada serentak. Pelaksanaan Pilkada serentak merupakan salah satu bukti autentik bergeraknya demokrasi lokal.

Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 kita mengenal dan menjalankan secara konstitusional Pilkada serentak yang pertama dimulai pada tahun 2015. Konsep tersebut kemudian dikonkretkan dalam bentuk hukum formil yakni Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang (UU Pilkada). Berbeda dengan UU sebelumnya yang mengatur Pilkada dilaksanakan tidak secara serentak, UU Pilkada saat ini mengatur pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara serentak.²⁴

Secara garis besar, kita mengenal rumpun pelanggaran dalam pilkada meliputi pelanggaran administrasi, pidana, etikadan hukum lainnya. Dari sekian jenis pelanggaran dalam Pilkada, satu hal yang menarik dicermati mengenai pelanggaran administrasi yang terjadi secara TSM. Pelanggaran ini telah terjadi sejak Pilkada serentak Tahun 2015 sampai dengan Pelaksanaan Pilkada serentak Tahun 2020. Menariknya pelanggaran administrasi ini karena memiliki ciri dan karakteristik yang berbeda dari administrasi biasa. Ciri dan karakteristik tersebut tampak pada mekanisme pembuktian dan sanksi yang dijatuhkan jika terbukti melakukan pelanggaran administrasi TSM. Dalam ketentuan UU Pilkada Pasal 135A ayat (1) menegaskan bahwa pelanggaran administrasi pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (2) merupakan pelanggaran yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif.

Konsepsi ketentuan Pasal 135A ayat (1) kemudian dikonkretkan ke dalam bentuk Peraturan Badan Pengawasan Pemilihan Umum

²³ Netina Tan, "Electoral Management of Digital Campaigns and Disinformation in East and Southeast Asia," *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* 19, no. 2 (June 1, 2020): 214–23

²⁴ Supriyadi dan Aminuddin Kasim, "Desain Badan Peradilan Khusus Pemilihan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013", *Jurnal Konstitusi* 17, no. 3 (September 2020): 688.

Nomor 9 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota Yang Terjadi Secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif (Perbawaslu TSM).

Peraturan Bawaslu yang terkait dengan pelanggaran TSM sebagai bentuk aturan teknis dalam penyelesaian pelanggaran administrasi TSM yang digunakan oleh Bawaslu tingkat provinsi. Kehadiran Perbawaslu TSM diorientasikan untuk menghadirkan dimensi keadilan dalam penyelenggaraan Pilkada serentak. Keadilan menjadi nilai yang ideal untuk dituju, mengingat satu dari sekian asas yang mendasari pelaksanaan Pilkada ialah asas adil. Adil tidak hanya sekedar dimaknai pada tataran konseptual semata melainkan nilai adil harus menjadi bagian yang tidak bisa dilepaskan dalam penyelenggaraan Pilkada, tak ada satu pun yang bisa membantah jika ada yang berdalil bahwa keadilan adalah mahkota Pilkada, dan Pilkada ialah keadilan itu sendiri. Oleh karena itu, segala aktivitas yang berujung pada dimensi hadirnya ketidakadilan dalam penyelenggaraan Pilkada wajib untuk diselesaikan termasuk pelanggaran administrasi TSM.

Pelanggaran administrasi TSM tergolong dalam jenis pelanggaran yang sangat berat, mengingat pelanggaran ini dapat melibatkan penyelenggara dan aparatur sipil negara yang idealnya diharapkan bertindak independen. Di samping itu, dalam praktek selama ini banyak fakta yang menunjukkan bahwa para calon melakukan segala cara termasuk transaksi money politic untuk mendapatkan suara. Idealnya Pilkada merupakan ajang untuk melakukan evaluasi serta memilih pemimpin untuk satu periode masa jabatan, olehnya dibutuhkan proses yang baik sehingga menghasilkan output yang baik pula. Pembiaran terhadap pelanggaran administrasi TSM merupakan salah satu bentuk menghadirkan proses penyelenggaraan Pilkada serentak yang tidak baik dan berintegritas.

Kehadiran konsep pelanggaran yang bersifat, terstruktur, sistematis dan masif (TSM) dalam Pilkada pada dasarnya merupakan penegasan terhadap pelanggaran Pemilu yang terungkap dalam persidangan Mahkamah Konstitusi (MK).

Untuk menemukan sejarah dinamika lahirnya doktrin TSM, maka sesungguhnya justru harus mengacu pada putusan-putusan MK yang dapat menjelaskan sejarah perkembangan konsep pelanggaran TSM dalam putusan-putusan MK terdahulu dan sampai menjadi yurisprudensi saat ini. Doktrin pelanggaran Pemilu TSM mulai dikenal dalam sistem hukum di Indonesia justru terjadi pada Pemilihan Kepada Daerah yakni Putusan MK No. 41/PHPU.D-VI/2008 tentang Perkara Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah Jawa Timur Tahun 2008.

Dalam Putusan ini MK menyatakan bahwa Mahkamah memandang perlu menciptakan terobosan guna memajukan demokrasi dan melepaskan diri dari kebiasaan praktik pelanggaran sistematis, yang terstruktur, dan masif. Landmark decision inilah yang menjadi yurisprudensi dan rujukan bagi perkara-perkara Pemilu selanjutnya.²⁵ Dasar pertimbangan MK mengakui telah terjadinya pelanggaran TSM yaitu pemikiran bahwa tidak boleh dibiarkannya keadilan prosedural (*procedural justice*) mengesampingkan keadilan substantif (*substantive justice*), karena telah nyata merupakan pelanggaran terhadap konstitusi.²⁶

Dalam praktik putusan MK selanjutnya, pola pelanggaran termasuk pelanggaran TSM, antara lain: (1) Manipulasi syarat administrasi pencalonan; (2) Politik uang (*Money Politics*); (3) Politisasi birokrasi; (4) Kelalaian petugas penyelenggara pemilu; (5) Memanipulasi suara; (6) Ancaman / intimidasi; (7) Netralitas penyelenggara Pemilu.²⁷ Jadi pada dasarnya pelanggaran TSM merupakan pelanggaran Pemilu biasa, tetapi karena memiliki unsur sistematis, terstruktur dan masif, sehingga pelanggaran ini dapat membatalkan hasil Pemilu.

Berdasarkan karakteristik TSM tersebut, maka terdapat pandangan yang menjelaskan bahwa yang dimaksud TSM menurut putusan-putusan MK yaitu: 1. Pelanggaran itu bersifat sistematis, artinya pelanggaran ini benar-benar direncanakan secara matang (*by design*); 2. Pelanggaran itu bersifat terstruktur, artinya pelanggaran ini dilakukan oleh aparat struktural, baik aparat pemerintah maupun aparat penyelenggara Pilkada secara kolektif bukan aksi individual; 3. Pelanggaran itu bersifat masif,

²⁵ Muhammad Reza Winata, "Judicial Restraint dan Constitutional Interpretation Terhadap Kompetensi Mengadili Pelanggaran Pemilihan Umum Terstruktur, Sistematis, dan Masif", Jurnal Legislasi Indonesia 17, no. 4 (Desember 2020): 425.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ M. Mahrus Ali, dkk. 2012. Tafsir Konstitusional Pelanggaran Pemilu yang Bersifat Sistematis, Terstruktur dan Masif. Jurnal Konstitusi, Volume 9 Nomor 1, hlm. 195-203.

artinya dampak pelanggaran ini sangat luas dan bukan sporadis.²⁸

Dari karakteristik diatas, adapun contoh kasus pelanggaran pilkada yang bersifat Terstruktur, Sistematis dan Masif yakni terjadi di Kota Tanjungbalai dengan adanya Politisasi Birokrasi yang mana penggunaan kewenangan birokrasi dan fasilitas pemerintahan Kota Tanjungbalai yang dikoordinir oleh Walikota Tanjungbalai (H Sutrisno Hadi) sebagai ayah kandung pasangan Nomor Urut 6 (Pihak Terkait). Beberapa aktifitas yang dilakukan antara lain: Pertama, Walikota Tanjungbalai mengadakan pertemuan dengan seluruh Kepala Lingkungan se-Kota Tanjungbalai dalam 3 tahapan di kantor walikota. Pertemuan itu digunakan Walikota untuk berpidato yang mengarahkan agar Kepala Lingkungan tidak berkampanye untuk pasangan calon selain Pasangan Eka Hadi Sucipto. Kedua, Walikota Tanjungbalai mengadakan pertemuan di pendopo rumah dinas Walikota dengan Pegawai Dinas Kebersihan yang turut dihadiri Eka Hadi Sucipto (calon walikota/ Pihak Terkait). Pada kesempatan itu, Eka Hadi Sucipto mengajak agar Pegawai Dinas Kebersihan Kota Tanjungbalai memilih Eka Hadi Sucipto karena anak kandung Walikota Tanjungbalai. Ketiga, pertemuan rapat atau arisan PKK di Kantor PKK, istri Walikota Tanjungbalai meminta kepada ibu-ibu PKK untuk memilih anaknya agar terjadi keberlanjutan pembangunan Kota Tanjungbalai. Keempat, beberapa aparat Pemerintah Kota Tanjungbalai yaitu Kepala Kelurahan Pematang Spasir telah mengerahkan pemilih untuk memilih Eka Hadi Sucipto. Berdasarkan keterangan saksi yaitu surat pernyataan Bakhtiar Sitorus, menyatakan adanya tekanan dari aparat pemerintahan c.q Kepala Kelurahan Pematang Pasir untuk memilih Pasangan Calon Nomor Urut 6 dan penggunaan rumah dinas Walikota Tanjung Balai (ayah Calon No. Urut 6, Eka Hadi Sucipto) sebagai tempat distribusi pembayaran dana dan penyimpanan logistik kampanye Pasangan Calon Walikota Tanjungbalai No. Urut 6. Rumah dinas walikota juga digunakan sebagai tempat pertemuan dan rapat koordinasi Tim Pemenangan Pasangan Calon No. Urut 6.

Undang-undang mempersiapkan dengan menerbitkan UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. UU ini mengatur mengenai permasalahan- permasalahan hukum dalam Pemilu secara lebih lengkap mengikuti

perkembangan praktik dan putusan MK sebelumnya.

Permasalahan hukum dalam Pemilu itu berdasarkan UU 7 tahun 2017 maka dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

- a) Pelanggaran larangan kampanye (Pasal 284 - 286);
- b) Pelanggaran kode etik (Pasal 457 - 459)
- c) Pelanggaran administratif (Pasal 460 - 465); 4. Sengketa proses (Pasal 466 - 472);
- d) Perselisihan hasil (Pasal 473 - 475);
- e) Tindak pidana (Pasal 476 -554).

Pasal 286 UU Pemilu mengatur Pasangan Calon, calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, pelaksana kampanye, dan/ atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/ atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi penyelenggara pemilu dan/atau pemilih. Pelanggaran ini merupakan pelanggaran yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif. Berdasarkan rekomendasi Bawaslu, pelanggaran ini dapat dikenai sanksi administratif pembatalan sebagai calon.

Pasal 463 UU Pemilu mengatur dalam hal terjadi pelanggaran administratif Pemilu yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif, Bawaslu menerima, memeriksa, dan merekomendasikan terjadi pelanggaran administratif Pemilu. KPU wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu dengan menerbitkan keputusan KPU yang dapat berupa sanksi administratif pembatalan calon anggota legislatif dan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden. Selanjutnya, para calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/ kota, dan Pasangan Calon yang dikenai sanksi administratif pembatalan dapat melakukan pengajuan upaya hukum ke Mahkamah Agung. Dalam hal putusan Mahkamah Agung membatalkan keputusan KPU, maka KPU wajib menetapkan kembali sebagai calon. Putusan Mahkamah Agung ini bersifat final dan mengikat.

Makna dari pelanggaran Pemilu TSM hanya ditemukan dalam penjelasan Pasal 286 UU Pemilu ayat (3) yang menjelaskan: (1) pelanggaran terstruktur yaitu kecurangan yang dilakukan oleh aparat struktural, secara kolektif atau secara bersama- sama; (2) pelanggaran sistematis yakni pelanggaran yang direncanakan secara matang, tersusun, bahkan sangat rapi; (3) pelanggaran masif yaitu dampak pelanggaran yang sangat luas pengaruhnya terhadap hasil pemilihan.

²⁸ *Ibid.* hlm. 224.

Sedangkan, makna TSM dalam Pasal 463 tidak dapat ditemukan dalam penjelasan hanya tertulis cukup jelas. Padahal, penjelasan TSM yang terdapat pada Pasal 286 tidaklah langsung berlaku mutatis mutandis untuk menjelaskan makna TSM di Pasal 463. Jadi, masih ditemukan kekurangan dari aspek perancangan undang-undang pada bagian ini.

Undang-Undang Pemilu juga menegaskan kembali kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Pasal 474 dan 475 yang menyatakan, dalam hal terjadi perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilu, maka dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Konstitusi hanya terhadap hasil penghitungan suara yang memengaruhi penentuan terpilihnya Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden, calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota. Namun, dalam UU ini tidak ditemukan satupun norma yang mengatur kewenangan MK menguji mengenai pelanggaran yang bersifat TSM.

B. Prosedur Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah

Dalam konstitusi UUD NRI Tahun 1945 pengaturan pemerintah daerah diatur dalam Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B. dalam perubahan ini yang menarik adalah pasal 18 ayat 4 yang berbunyi "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis". Hal ini berbeda dari sebelumnya yang mana kepala daerah dipilih oleh DPRD sebagaimana Pasal 34 Ayat (1) Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Implementasi ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945, pemaknaan kata demokratis terdapat beberapa Undang-Undang yang mengaturnya. Berawal dari Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang dalam UU No 32 Tahun 2004 kata demokratis disini dimaknai dengan cara dipilih langsung oleh rakyat. Dalam UU No 32 Tahun 2004 Pilkada termasuk kedalam pemerintahan daerah. Kemudian terdapat perubahan skema penyelenggaraan Pilkada paska disahkannya UU No 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Pilkada dikategorikan masuk kedalam rezim pemilu atau sering diistilahkan dengan sebutan Pemilukada. Pergeseran Pilkada

menjadi bagian dari rezim hukum Pemilu tidak terlepas dari Pengaruh Putusan Mahkamah Konstitusi No 72-73/PUU/2004 tentang Pengujian Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.²⁹

Dalam hal pemilihan kepala daerah (pilkada), persengketaan kerap muncul pada setiap tahapan pemilihan. Sebagaimana diketahui dalam proses pemilihan yang diatur oleh undang-undang, ada berbagai pihak yang terlibat dan saling berkaitan (saling selaras mungkin juga berhadapan) satu dengan lainnya, antara lain Penyelenggara (teknis dan pengawas), peserta pemilu (calon/partai politik dan perseorangan), pemilih (masyarakat yang memiliki hak pilih dan dipilih) yang haknya merasa dirugikan atau terlanggar. Dalam hal ini penyelenggara teknis yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah bagian organ penyelenggara negara di bidang pemerintahan yang bertanggungjawab dalam penyelenggaraan teknis pemilihan.

Tiap-tiap tahapan penyelenggaraan pemilihan ditentukan, KPU akan membuat keputusan atau penetapan yang dapat menimbulkan akibat hukum. Dalam hukum tata negara, KPU adalah pejabat tata usaha negara (pejabat TUN) yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan (eksekutif) di bidang pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah. Setiap keputusan atau penetapan yang dilakukan oleh KPU memiliki konsekuensi digugat atau disanggah oleh pihak yang merasa dirugikan atas keluarnya keputusan atau penetapan KPU. Kondisi ini, disadari oleh pembuat undang-undang karena potensi benturan, konflik maupun sengketa hukum dalam proses dan tahapan selalu ada. Pembuat undang-undang menyadari bahwa dalam proses penyelenggaraannya, benturan/sengketa yang terjadi harus diberi wadah atau sarana untuk menyelesaikannya.

Sistem pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Indonesia telah mengalami dinamika yang beragam. Diawali dengan pada saat masa pendudukan oleh Belanda, kepala daerah dipilih langsung oleh Belanda. Sistem ini berlaku pula saat Jepang menduduki Indonesia, kepala daerah dipilih oleh Jepang secara langsung. Setelah masa penjajahan selesai, pemilihan kepala daerah dilakukan dengan cara pengangkatan oleh Presiden yang sebelumnya telah mendapat

²⁹ Maria Farida Indrati, Sengketa Pemilukada, Putusan Mahkamah Konstitusi, dan Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi. dalam Achmad Dodi Haryadi, Ed.,

rekomendasi dari DPRD. Kemudian memasuki era orde baru pemilihan masih dilakukan oleh DPRD hingga kemudian tahun 2005 pemilihan dilakukan langsung oleh rakyat. Hingga kemudian tahun 2014 dikembalikan lagi dipilih oleh DPRD namun kembali dirubah dengan pemilihan oleh rakyat secara serentak hingga sekarang.

Sejak pertama kalinya dilaksanakan pada tanggal 1 Juni 2005, terdapat fenomena bahwa penyelenggaraan Pilkada hamper selalu diikuti dengan gugatan sengketa Pilkada, hal ini semakin mewarnai berbagai dinamika politik ditataran empiris, yang pada gilirannya juga membawa implikasi pada dinamika hukum yang ada, khususnya pada ruang lingkup penyelesaian sengketa Pilkada.³⁰

Kewenangan Penyelesaian Sengketa Pemilihan Pilkada terdapat pada Mahkamah Konstitusi yang kemudian memperbaharui pendapatnya. Dalam putusan yang membatalkan kewenangannya untuk mengadili perkara sengketa hasil pemilukada, MK mengemukakan dalil bahwa penambahan kewenangan suatu lembaga negara yang telah ditentukan secara limitatif dalam konstitusi adalah suatu hal yang inkonstitusional. Dalil yang dikemukakan MK seakan ingin menegaskan bahwa pembentuk UU dalam memberi wewenang penyelesaian sengketa pemilukada kepada MK telah melampaui kewenangannya dan nyata- nyata bertentangan dengan UUD yang secara limitatif mengatur kewenangan masing-masing lembaga negara. Kebijakan pemberian kewenangan penyelesaian sengketa pemilukada merupakan kebijakan hukum (*legal policy*). Akan tetapi, pembentuk Undang-Undang tidak dapat menyematkan kebijakan itu sebagai bentuk penambahan kewenangan lembaga negara yang kewenangannya telah diatur secara limitatif dalam konstitusi. Kewenangan MK yang diatur secara limitatif dalam UUD merupakan ranah konstitusi (*constitutional domain*).

Mahkamah Konstitusi juga mengadili sengketa perselisihan hasil Pemilihan kepala daerah (Pilkada) hal tersebut sebagaimana disebutkan didalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota pasal

157 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang menyatakan, "Perkara perselisihan penetapan perolehan suara tahap akhir hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus". Pasal tersebut menjelaskan bahwa sebelum sebuah peradilan khusus dibentuk untuk mengadili sengketa perselisihan hasil pemilihan kepala daerah maka MK berwenang untuk mengadili sengketa perselisihan hasil pemilihan. Namun dalam penyelesaian sengketa perselisihan hasil pemilihan tersebut MK memberi batasan atau syarat formil terhadap sengketa hasil pemilihan yang bisa diajukan ke MK syarat formil tersebut diatur didalam pasal 158.

Pasal 158 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tersebut diatas dengan jelas memberi selisih ambang batas suara yang bisa diajukan sengketa pemilihan ke MK. Selisih suara tersebut berdasarkan jumlah penduduk dengan persentase selisih terbesar 2% dan persentase batas suara terkecil adalah 0,5 %. Dengan demikian berdasarkan aturan Pasal 158 Undang-Undang nomor 10 tahun 2016 tersebut menutup peluang perselisihan hasil pemilihan kepala daerah diluar selisih ambang batas suara untuk mengajukan gugatan ke MK. Pro dan Kontra pun lahir terkait syarat formil yang diatur dalam Pasal 158 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tersebut. Banyak pihak menganggap isi Pasal 158 tersebut melanggar hak konstitusional warga negara dalam memperjuangkan hak konstitusionalnya. Pasal 158 tersebut justru dianggap melegalkan money politik (Politik Uang), kekerasan, intimidasi dan pelanggaran pilkada lainnya sehingga melanggar prinsip Luber, Jujur, dan Adil dari Pilkada.

Mawardi mengatakan secara yuridis MK diamanahkan oleh Undang-Undang untuk mengadili perselisihan hasil pemilihan sebelum lembaga khusus untuk mengadili sengketa pilkada dibentuk. Beliau juga menambahkan bahwa pertimbangan hukum didalam keputusan MK Nomor 26/PUU-VII/2009 menjadi alasan yuridis sehingga lahir UU Nomor 8 Tahun 2015 yang kemudian diubah menjadi UU Nomor 10 Tahun 2016. Dengan demikian kewenangan MK dalam menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan dianggap sudah tepat dan sesuai dengan Undang-Undang.

Mahkamah Konstitusi menjadi lembaga yang dipercaya oleh masyarakat untuk menjaga hak-

³⁰ Gamawan Fauzi, Sengketa Pemilukada, Putusan Mk dan Pelaksanaan Putusan MK dalam Achmad Dodi

Haryadi, Ed., 2012, Demokrasi Lokal Evaluasi Pemilukada di Indonesia, Jakarta : Kontitusi Press, Hlm. 31

hak konstitusionalnya sehingga bisa memperoleh keadilan atas apa yang menjadi gugatan mereka. Akan tetapi tidak semua sengketa perselisihan hasil pemilihan dapat diadili di MK. Pasal 158 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 memberikan batasan atau kriteria khusus yang disebut dengan selisih ambang batas suara sebagai syarat formil untuk mengajukan sengketa perselisihan hasil pemilihan ke Mahkamah Konstitusi.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Landasan hukum pelanggaran pilkada yang terstruktur, sistematis dan massif terdapat pada Putusan MK No. 41/PHPU.D-VI/2008 dan Undang-Undang Pilkada Pasal 135A ayat (1) menegaskan bahwa pelanggaran administrasi pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (2) merupakan pelanggaran yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan massif. Konsepsi ketentuan Pasal 135A ayat (1) kemudian dikonkretkan ke dalam bentuk Peraturan Badan Pengawasan Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota Yang Terjadi Secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif (Perbawaslu TSM). Penafsiran Mahkamah Konstitusi yakni Pelanggaran itu bersifat sistematis, artinya pelanggaran ini benar-benar direncanakan secara matang (*by design*); Pelanggaran itu bersifat terstruktur, artinya pelanggaran ini dilakukan oleh aparat struktural, baik aparat pemerintah maupun aparat penyelenggara Pemilu secara kolektif bukan aksi individual; Pelanggaran itu bersifat massif, artinya dampak pelanggaran ini sangat luas dan bukan sporadis.
2. Penyelesaian sengketa Pilkada yang sebelumnya dilakukan oleh Mahkamah Agung, tetapi sejak keluar Putusan MK No 072-073/PUU/2004 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 yang memasukkan Pilkada dalam ranah Pemilihan umum sehingga penyelesaiannya menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Hal ini kemudian berubah setelah adanya Putusan MK No 97/PUU/2013 yang

menyatakan bahwa MK tidak berwenang untuk menyelesaikan sengketa Pilkada. Kemudian penyelesaian sengketa dialihkan ke Peradilan Khusus Pemilu, namun dikarenakan masih belum adanya badan peradilan khusus yang terbentuk penyelesaian sengketa Pilkada masih menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi.

B. Saran

1. Perlunya revisi Peraturan Mahkamah Konstitusi yang mengatur mengenai hukum acara penyelesaian sengketa Pilkada dengan menambahkan pelanggaran yang bersifat TSM sebagai *objectum litis* dalam permohonan sengketa Pilkada serta Memberikan kedudukan hukum terhadap bakal calon sebagai Pemohon dengan syarat-syarat tertentu.
2. Perlu adanya implementasi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 oleh pemerintah untuk membentuk peradilan khusus Pilkada yang imparial dan independen agar dapat tercipta kepastian hukum dalam penanganan sengketa hasil Pilkada guna menegakan keadilan pilkada secara substantif.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ayoub, Ayman, Andrew Ellis (ed.) Electoral Justice: The International IDEA Handbook, Sweden, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2010.
- Asshiddiqie, Jimly, Menuju Negara Hukum yang Demokratis, Jakarta, PT. Bhuana Ilmu Populer, 2009.
- Bambang Widjojanto, *Kajian Putusan MK Tentang Pemilu & PemiluKada*, Jakarta, Kemitraan, 2009.
- Dahl Robert A, Perihal 'Demokrasi: Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat, judul asli On Democracy, diterjemahkan oleh A. Rahman Zainuddin, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia. 2001.
- Fadjar, Mukhie, Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi, Jakarta Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.
- Gamawan Fauzi, Sengketa PemiluKada, Putusan Mk dan Pelaksanaan Putusan MK dalam

- Achmad Dodi Haryadi, Ed. *Demokrasi Lokal Evaluasi Pemilukada di Indonesia*, Jakarta : *Kontitusi Press*.2012.
- Ihktisar Putusan Mahkamah Konstitusi 2003-2008, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008.
- Maria Farida Indrati, *Sengketa Pemilukada, Putusan Mahkamah Konstitusi, dan Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi*. dalam Achmad Dodi Haryadi, Ed., 2012, *Demokrasi Lokal Evaluasi Pemilukada di Indonesia*. Jakarta : Kontitusi Press.
- Merloe, Patrick, *Pemilihan Umum Demokratis: Hak Asasi, Kepercayaan Masyarakat dan Persaingan Yang Adil*. Jakarta: Dinas Penerangan Amerika Serikat, 1994
- Mukthie Fadjar, *Pemilu, Perselisihan Hasil Pemilu, dan Demokrasi*, Malang : SetaraPress, 2013
- Netina Tan, "Electoral Management of Digital Campaigns and Disinformation in East and Southeast Asia," *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* 19, no. 2 June 1, 2020.
- Robert A. Dahl, *Analisa Politik Modern*. Jakarta : PT Gramedia.1971.
- Suratman, H.Philips Dillah, "*Metode Penelitian Hukum*", Bandung:Alfabeta,2008.
- Soerjono Soekanto Dan Sri Mamudji, "*Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*", Jakarta,Raja Grafindo Persada, 2009.
- Sardini, Nur Hidayat, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, Yogyakarta, Fajar Media Press.2011.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2005.
- Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasiona
- Muhamad Reza Winata, "Judicial Restraint dan Constitutional Interpretation Terhadap Kompetensi Mengadili Pelanggaran Pemilihan Umum Terstruktur, Sistematis, dan Masif", *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, No. 4 Desember 2020.
- M. Mahrus Ali, dkk. 2012. *Tafsir Konstitusional Pelanggaran Pemilukada yang Bersifat Sistematis, Terstruktur dan Masif*. *Jurnal Konstitusi*, Volume 9 Nomor 1.
- Supriyadi dan Aminuddin Kasim, "Desain Badan Peradilan Khusus Pemilihan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013", *Jurnal Konstitusi* 17, no. 3 (September 2020).
- Sulistiyowati Irianto, *Metode Penelitian Kualitatif dalam Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Volume 32 Nomor 2, 2002.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah.

Jurnal/Karya Ilmiah

- Achmad Arifulloh, "Pelaksanaan Pilkada Serentak yang Demokratis, Damai, dan Bermartabat", *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Vol. 2, No. 2, Mei-Agustus 2015, Semarang : Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultang Agung Semarang,
- Bungasan Hutapea, 2015, "Dinamika Hukum pemilihan Kepala Daerah di Indonesia", *Jurnal Rechts Vinding*, Vol. 4, No. 1, April 2015, ISSN 2089-9009, Jakarta : Pusat