

PERLUASAN KUALIFIKASI PIHAK DALAM REGULASI PENGAJUAN PERSELISIHAN HASIL DI MK PADA PILKADA DENGAN CALON TUNGGAL

La Ode Muhamad Hasmin¹

Universitas Halu Oleo, hasminkantolalo@gmail.com, Kendari Indonesia

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui, menganalisis serta memahami landasan dan format ideal pengaturan diperbolehkannya pemantau pemilihan sebagai salah satu pihak yang dapat mengajukan gugatan perselisihan hasil pada pilkada dengan calon tunggal sebagaimana diatur dalam PMK Nomor 2 Tahun 2016.

Metode penelitian hukum normatif yang digunakan adalah melakukan telaah pustaka pada data sekunder meliputi bahan hukum primer, sekunder serta tersier dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, konseptual, komparatif dan pendekatan kasus. Untuk menunjang data maka didukung wawancara terhadap narasumber, selanjutnya bahan hukum dan hasil wawancara kemudian diolah dengan menggunakan analisis data secara deskriptif, evaluatif dan preksriptif.

Dilandasi oleh rapat permusyawaratan hakim yang terpengaruh pada faktor internal dan eksternal bahwa pemantau dianggap memperjuangkan kebenaran, adanya kondisi faktual yang terjadi dilapangan, merepresentasikan publik, mengetahui proses pemilihan serta sebagai upaya perlindungan terhadap hak dipilih, memilih dan mengakses peradilan. hal ini menunjukkan adanya penafsiran ekstensif oleh hakim karena tidak adanya jaminan pelaksanaan pilkada dengan calon tunggal telah berjalan demokratis sesuai asas langsung, umum bebas, rahasia jujur dan adil. Namun perluasan kualifikasi pihak di atas justru mengambil kewenangan pembentuk Undang-Undang (Presiden dan DPR) sebagaimana diatur dalam UUD Negara RI Tahun 1945 karena pasca pilkada serentak, MK berlaku sebagai pelaksana Undang-Undang. Atas dasar itu, maka arah politik hukum pengaturan pemantau pemilihan sebagai salah satu pihak yang dapat mengajukan gugatan perselisihan hasil pada pilkada dengan calon tunggal harus diatur secara limitatif dalam Undang-Undang pilkada sebagai langkah untuk memperbaiki *electoral process* agar pilkada mampu menciptakan keadilan dan kesetaraan didalam masyarakat, dan meminimalisasi terjadinya perbenturan (*clash*) diantara berbagai kepentingan.

Kata kunci: pemantau, perselisihan hasil di MK, pilkada calon tunggal.

¹Tim Ahli/Pakar DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara (Bidang Hukum, Perundang-Undangan, HAM dan Agraria), email: Hasminkantolalo@gmail.com.

ABSTRACT

This study aims to find out, analyze and understand the basis and format of the ideal arrangements that allow election observers as one of the parties to file a dispute over the results of regional elections with a single candidate as stipulated in PMK Number 2 of 2016.

The normative legal research method used is to conduct a literature review on secondary data covering primary, secondary and tertiary legal materials using statutory, contextual, comparative and case approaches. To support the data, it is supported by interviews with informants, then legal materials and interview results are then processed using descriptive, evaluative and prescriptive data analysis.

Based on deliberative meetings of judges who are influenced by internal and external factors that monitors are considered to be fighting for the truth, there are factual conditions that occur in the field, representing the public, knowing the election process and efforts to protect the rights of those elected, choosing and accessing justice.

This shows that there has been extensive detection by judges because there is no guarantee that the implementation of regional elections with a single candidate has been democratic according to the principles of direct, free public, honest and fair secrecy. However, the expansion of the qualifications of the above parties actually took the authority to form laws (the President and the DPR) as stipulated in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia because after the simultaneous local elections, the Constitutional Court acted as the executor of the law. On this basis, the legal political direction for regulating election monitors as one of the parties that can file claims for results in regional elections with a single candidate must be regulated in a limited way in the Pilkada Law as a step to improve the electoral process so that the regional elections are able to create fairness and justice in the election process. society, and minimize the occurrence of clashes (clashes) between the various interests.

Key words: *observer, the idea of results in the Constitutional Court, single candidate election.*

PENDAHULUAN

Gagasan mengenai pelaksanaan pilkada serentak di seluruh Indonesia merupakan upaya untuk menyederhanakan sistem pelaksanaan dan menghemat anggaran² yang kemudian ditetapkan dengan 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 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 (selanjutnya disebut Undang-Undang Pilkada).

Pasca lahirnya ketentuan di atas, salah satu fenomena yang mengemuka adalah adanya calon tunggal kepala daerah. Awalnya ketentuan Undang-Undang Pilkada, mensyaratkan paling sedikit dua pasangan calon sehingga lahir putusan MK Nomor 100/PUU-XIII/2015 yang menyatakan pelaksanaan pilkada dengan calon tunggal tetap dapat dilaksanakan. Mekanisme yang dilakukan pemilih jika di daerah tersebut hanya ada calon

²Tjahjo Kumolo, 2015, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, Expose, Jakarta, hlm. 78.

tunggal maka dalam surat suara ada kolom SETUJU dan TIDAK SETUJU.³ Putusan MK tersebut kemudian disikapi dengan perubahan Undang-Undang Pilkada yakni dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Secara faktual beberapa daerah yang menyelenggarakan pilkada dengan calon tunggal tahun 2017 misalnya dapat dilihat di Kabupaten Tebing Tinggi, Kabupaten Tulang Bawang, Kabupaten Pati, Kabupaten Landak, Kabupaten Buton, Kabupaten Maluku Tengah, Kota Jayapura, Provinsi Papua Barat dan Kabupaten Sorong.⁴

Namun persoalannya adalah siapakah yang kemudian dapat mengajukan gugatan perselisihan hasil di MK pada pilkada dengan calon tunggal untuk mewakili suara rakyat yang “Tidak Setuju” jika rakyat tidak melegitimasi hasil pilkada karena konstruksi ketentuan Pasal 157 ayat (4) Undang-Undang Pilkada hanya menentukan bahwa peserta pemilihan dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota kepada MK.⁵ Peserta pemilihan yang dimaksud dalam ketentuan *a quo* adalah para pasangan calon kepala daerah baik calon Gubernur/Wakil Gubernur maupun calon Bupati/Wakil Bupati dan calon Walikota/Wakil Walikota dan calon perseorangan.

Adanya kekosongan pihak yang dapat mewakili suara rakyat “ tidak setuju” diatas, kemudian MK mengeluarkan PMK Nomor 2 Tahun 2016. Secara akumulatif pada ketentuan Pasal 3 ketentuan *a quo* menyatakan perselisihan hasil pada pilkada dengan calon tunggal selain dapat diajukan oleh peserta pemilihan juga dapat diajukan oleh pemantau pemilihan yang terdaftar dan diakreditasi oleh KPU/KIP Provinsi untuk pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur serta KPU Kabupaten/Kota untuk pemilihan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota. Dalam hubungannya dengan ketentuan Undang-Undang Pilkada tentu PMK Nomor 2 Tahun 2016 tentu memiliki landasan-landasan pemikiran dalam proses pembentukannya mengingat diputuskan dalam rapat permusyawaratan hakim (selanjutnya disebut RPH), hingga pada akhirnya ketentuan tersebut memperluas kualifikasi pihak yang

³*Ibid.*, 63.

⁴Bagus Prihantoro Nugroho, <https://m.detik.com/news/berita/d-3421757/ini-9-calon-tunggal-yang-juga-petahana-di-pilkada-serentak-2017>, diakses pada tanggal 24 April 2017, Jam 12.54.

⁵Lihat ketentuan Pasal 157 ayat (4) dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

dapat mengajukan gugatan perselisihan hasil pada pilkada dengan calon tunggal yang jika dikaitkan dengan sikap MK pasca pilkada serentak, lembaga ini hanya berlaku sebagai pelaksana Undang-Undang yang tentu tidak dapat memperluas kualifikasi pihak sebagaimana yang telah ditetapkan oleh ketentuan Undang-Undang Pilkada.

Tumpang tindihnya regulasi yang sementara menjadi pedoman beracara dalam perselisihan hasil pada pilkada dengan calon tunggal ini serta adanya beberapa kondisi faktual di lapangan misalnya tidak adanya pemantau pemilihan pada pelaksanaan pilkada kabupaten Pati pada tahun 2017 dan Kabupaten Timur Tengah Utara pada tahun 2015, maka memerlukan adanya perbaikan sistem pemilihan yang oleh Bintang R. Saragih sebagaimana dikutip Refly Harun mendeskripsikan mengenai sistem pemilihan yaitu berkaitan dengan *electoral law* dan *electoral process*.⁶ Pada prinsipnya *electoral law* kadang tidak dipermasalahkan karena peserta pemilihan sudah mengetahui konsekuensi-konsekuensi yang terjadi namun kadang yang menjadi persoalan adalah mengenai *electoral process* karena dalam hal ini akan menyangkut mekanisme yang dijalankan dalam pemilihan mulai siapa panitia penyelenggara pemilihan, partai atau organisasi peserta pemilihan, penentuan calon-calon, cara dan tempat berkampanye, kotak suara, tempat dan jumlah TPS, saksi, perpindahan pemilih dan sebagainya.⁷

Memposisikan kewenangan MK sebagai *electoral law* dan penetapan pemantau pemilihan sebagai pihak yang dapat mengajukan gugatan perselisihan hasil di MK sebagai bagian dari *electoral process* yang untuk sementara dapat dianggap lemah jika dilihat dari hierarkisitas peraturan perundang-undangan serta beberapa fakta lapangan yang misalnya dapat dilihat pada pilkada Kabupaten Pati, Gerakan Masyarakat Pati (Geram Pati) yang kemudian mengajukan gugatan terkait penetapan hasil pemilihan yang dikeluarkan oleh KPU Pati, dalam permohonannya di MK mendalilkan bahwa proses pendaftarannya dihalang-halangi oleh KPU Pati sehingga tidak terdaftar dan diakreditasi oleh KPU Kabupaten Pati hingga pada akhirnya *legal standing* Geram Pati dipersoalkan oleh pihak terkait sebagai pihak yang dapat mengajukan gugatan perselisihan hasil di MK. Kondisi ini akan mempengaruhi efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pilkada karena pada prinsipnya dari perspektif hasil menurut Tjahyo Kumolo diharapkan mampu menciptakan pemerintahan

⁶Refly Harun, 2016, *Pemilu Konstitusional: Desain penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan ke Depan*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm.38.

⁷*Ibid.*

daerah yang solid dan efektif, karena lahir dalam proses yang demikian pula. Pemerintahan yang semacam ini akan menghasilkan kebijakan yang pro rakyat.⁸

Jika arah pelaksanaan pilkada diharapkan demikian, maka perbaikan sistem penyelenggaraan merupakan hal yang harus dilakukan agar pilkada dapat melahirkan pemimpin yang mampu menyejahterakan rakyat. Secara konseptual hal ini menurut Mahfud MD disebut politik hukum yang dipersepsikan mengandung dua sisi yang tak terpisahkan. Pertama, sebagai arahan pembuatan hukum atau *legal policy* lembaga-lembaga negara dalam pembuatan hukum dan kedua, sekaligus sebagai alat untuk menilai dan mengkritisi apakah sebuah hukum yang dibuat sudah sesuai atau tidak dengan kerangka pikir *legal policy* tersebut untuk mencapai tujuan negara.⁹ Langkah-langkah perbaikan sistem pemilihan ini pada akhirnya penyelenggaraan pilkada serta regulasinya kedepan dapat melindungi hak-hak warga negara dengan baik sebagai upaya memajukan kehidupan demokratis di daerah yang menempatkan pilkada sebagai alat untuk menciptakan kesejahteraan rakyat. Atas permasalahan tersebut diatas, maka perlu dilakukan telaah lebih lanjut mengenai landasan PMK Nomor 2 Tahun 2016 yang memperbolehkan selain peserta pemilihan untuk mengajukan gugatan perselisihan hasil pada pilkada dengan calon tunggal dan bagaimana seharusnya pengaturan mengenai kualifikasi pihak dalam pengajuan gugatan perselisihan hasil di MK pada pilkada dengan calon tunggal.

METODE PENELITIAN

Pada prinsipnya penelitian yang telah dilakukan ini adalah penelitian hukum. Menurut Soerjono Soekanto,¹⁰ bahwa penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya. Kecuali itu, maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul dalam gejala yang bersangkutan.

⁸Tjahyo Kumolo, *Op.Cit.*, hlm.46.

⁹Mahfud MD, 2011, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 16.

¹⁰Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm. 43.

Jenis penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum normatif yang didukung dengan wawancara. Obyek yang diteliti adalah regulasi pengajuan gugatan perselisihan hasil di MK pada pilkada dengan calon tunggal. Berdasarkan hal itu, maka penelitian ini diawali dengan melihat dan menelaah proses pembentukan regulasi tersebut kemudian dicari rujukannya pada studi kepustakaan dengan menggunakan beberapa pendekatan yang lazim digunakan dalam penelitian normatif.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan empat dari lima konsepsi sesuai dengan pendapat Peter Mahmud Marzuki yang meliputi: Pendekatan Undang-Undang, pendekatan konseptual, pendekatan komparatif, dan pendekatan kasus.¹¹ Mengingat penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif maka bahan hukum yang digunakan adalah memilih bahan pustaka atau data sekunder.¹² Data sekunder diolah dari tiga bahan hukum yakni:

1. Bahan hukum primer meliputi: UUD Negara RI Tahun 1945, Undang-Undang No. 1 Tahun 2015, UU No. 32 Tahun 2004, UU No. 12 Tahun 2011, UU No. 48 Tahun 2009, UU No. 23 Tahun 2004; PMK No.2 Tahun, MK Putusan MK No. 100/PUU/XIII/2015, Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013, Putusan MK Nomor 196-197-198/PHPU.D-VIII/2010, dll;
2. Bahan hukum sekunder meliputi: Buku-buku yang memberi penjelasan tentang bahan hukum primer seperti Buku tentang pemilu dan pilkada, MK, jurnal, dan berita di Internet;
3. Bahan tersier meliputi: Kamus besar bahasa Indonesia (KBBI).

Didalam penelitian dikenal ada tiga jenis alat pengumpulan data yaitu: studi kepustakaan (*documentary studies*), wawancara (*interview*) dan pengamatan (*observation*).¹³ Didalam penelitian ini, memfokuskan diri pada studi kepustakaan yakni dengan cara mempelajari dan menelusuri peraturan perundang-undangan, putusan-putusan pengadilan, buku-buku, jurnal, makalah, artikel, serta dokumen-dokumen lain yang relevan dengan permasalahan yang diteliti serta untuk menunjang data yang diperoleh dari kepustakaan dilakukan wawancara kepada para narasumber seperti kepada Hakim MK RI,

¹¹Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penulisan Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 93-94.

¹²Maria SW Sumardjono, 2014, *Metodologi Penelitian Hukum*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 17.

¹³Bambang Waluyo, 2002, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 32.

Peneliti P4TIK MK RI, Komisioner KPU RI dan Peneliti PERLUDEM.

Analisis data yang digunakan dalam penelitian adalah analisis sebagaimana pendapat Mukti Fajar dan Yulianto Achmad yaitu analisis data deskriptif, evaluatif dan preskriptif.¹⁴ Pertama, analisis *deskriptif* yakni peneliti dalam menganalisis berkeinginan untuk memberikan gambaran atau pemaparan atas subjek dan objek penelitian sebagaimana hasil penelitian yang dihasilkannya. Disini penulis tidak melakukan justifikasi atas hasil penelitiannya tersebut. Kedua, analisis *evaluatif* yakni peneliti memberikan justifikasi pada hasil penelitian yang mana peneliti akan memberikan penilaian atas hasil penelitian, apakah hipotesis dari teori hukum yang diajukan diterima atau ditolak. Dua analisis diatas digunakan untuk menjawab rumusan masalah pertama. Sedangkan analisis ketiga bersifat *Preskriptif*, sifatnya memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang telah dilakukannya. Argumentasi disini dilakukan oleh peneliti untuk memberikan preskripsi atau penilaian mengenai benar atau salah atau apa yang seyogyanya menurut hukum terhadap fakta atau peristiwa hukum dari hasil penelitian yang kemudian analisis ini digunakan untuk menjawab rumusan masalah kedua dalam penelitian ini.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Landasan PMK Nomor 2 Tahun 2016 Memperbolehkan Selain Peserta Pemilihan untuk Mengajukan Gugatan Perselisihan Hasil pada Pilkada dengan Calon Tunggal

Secara harfiah yang ditetapkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Kata “ landasan ” memiliki arti sebagai “ dasar atau tumpuan ”, misalnya dalam konteks bernegara maka dasar negara Indonesia adalah Pancasila.¹⁵ Terkait dengan landasan MK dalam menjalankan kewenangannya berkaitan dengan pembentukan produk hukum MK, dapat dilihat dari ketentuan Pasal 86 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang MK bahwa Mahkamah dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenangnya berdasarkan Undang-Undang ini.¹⁶

Kedudukan MK sebagai lembaga negara yang menjalankan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan

¹⁴*Ibid.*, hlm. 183-184.

¹⁵Badan Pengembangan Pembinaan Bahasa Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, “Kamus Besar Bahasa Indonesia”, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/>, diakses tanggal 13 Januari 2018, Jam 15.45 WIB.

¹⁶Lihat ketentuan Pasal 86 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang MK.

keadilan¹⁷ maka berdasarkan PMK Nomor 1 Tahun 2012 tentang Produk hukum MK, kewenangan pembentukan produk hukumnya dapat dipetakan dalam beberapa bentuk yang didalam penelitian ini akan memetakan produk hukum berupa putusan dan untuk memperlancar kewenangan tersebut maka produk hukumnya berupa peraturan MK yang salah satunya mengatur tentang hukum acara sebagai upaya untuk menyelesaikan permasalahan sebagaimana yang menjadi kewenangannya, salah satu kewenangan tersebut mengenai penyelesaian perselisihan hasil pada pilkada sebagaimana terdapat pada ketentuan Pasal 157 Undang-Undang Pilkada.

Operasionalisasi kewenangan MK tersebut kemudian dapat dilihat dalam PMK Nomor 2 tahun 2016 dengan mengakumulasi pihak-pihak yang dapat mengajukan gugatan perselisihan hasil pada pilkada dengan calon tunggal, yakni peserta pemilihan dan pemantau pemilihan padahal ketentuan Undang-Undang pilkada hanya memperkenankan peserta pemilihan. Oleh sebab itu, sebelum mengelaborasi lebih jauh terkait landasan diperbolehkannya pemantau pemilihan sebagai pihak yang dapat mengajukan gugatan perselisihan hasil pada pilkada dengan calon tunggal penting kiranya untuk mengetengahkan dua hal terkait adanya peraturan *a quo*.

Pertama, pendapat Janedjry M. Gaffar bahwa salah satu ciri tahapan pemilihan yang demokratis adalah mengenai tahapan penanganan pelanggaran dan perselisihan hasil pemilihan umum (PHPU).¹⁸Berkaitan dengan itu, maka pada pilkada dengan calon tunggal sekalipun tetap harus ada tahapan demikian mengingat dalam penyelenggaraannya tidak menutup kemungkinan adanya kesalahan yang dilakukan oleh penyelenggara maupun peserta pemilihan pada asas pemilihan sebagaimana telah diatur dalam ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Pilkada bahwa pemilihan diselenggarakan dengan asas LUBER JURDIL sehingga harus ada upaya hukum termasuk penyelesaian perselisihan hasil pilkada dengan tujuan untuk memastikan hak atas proses konversi suara yang adil dan tidak terlanggar akibat maraknya kecurangan dan tindakan manipulatif.¹⁹

Tahapan pemilihan ini juga tercermin dalam ketentuan Pasal 5 Undang-Undang

¹⁷Maruarar Siahaan, 2011, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 50.

¹⁸Janedjry M. Gaffar, 2013, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*,Konstitusi Press, Jakarta, hlm.8.

¹⁹Veri junaidi, “ Menata Sistem Penegakkan Hukum Pemilu Demokratis Tinjauan Kewenangan MK atas Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 6, Nomor 3, September 2009, hlm. 109.

Pilkada, hal ini dapat disinyalir sebagai langkah untuk menjaga tahapan pemilihan demokratis sehingga pada pilkada dengan calon tunggal pun harus ada upaya penyelesaian penyelesaian perselisihan hasil pilkada. selain itu, berdasarkan penelusuran kepustakaan MK dapat dilihat dari pendapat Ahmad Fadhil Sumada pada putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 yang menyatakan:²⁰

Perselisihan hasil merupakan bagian daripada sistem sehingga harus ada forum yang menyelesaikannya. PHPU adalah perselisihan hukum konstitusi terkait dengan pemilu sebagai mekanisme dalam pelaksanaan hak konstitusional dibidang politik, khususnya hak untuk memilih (*right to vote*) dan hak untuk dipilih (*right to be voted or to be candidate*). MK merupakan penyelenggara peradilan sebagai forum penyelesaian perselisihan hasil pemilihan dengan menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan konstitusi.

Pengetengahan kedua, bahwa lahirnya PMK Nomor 2 Tahun 2016 tersebut sebagai kosekuensi logis adanya putusan MK Nomor 100/PUU/VIII/2015 yang tidak memberikan petunjuk terkait dengan penyelesaian perselisihan hasil pada pilkada dengan calon tunggal karena konstruksi Undang-Undang pilkada hanya mensyaratkan peserta pemilihan yakni para calon kepala daerah baik di Provinsi maupun di Kabupaten/Kota sebagai sebagai salah satu pihak sehingga terjadi kekosongan pihak untuk mewakili suara rakyat “tidak setuju”.

Dengan demikian maka untuk mengetahui landasan awal diperbolehkannya pemantau pemilihan sebagai salah satu pihak yang dapat mengajukan gugatan perselisihan hasil pilkada dilandasi oleh RPH. Didalam RPH pembentukan PMK Nomor 2 Tahun 2016 memungkinkan hakim menggunakan berbagai model penalaran sehingga tidak menutup kemungkinan ada berbagai argumen yang secara konseptual Bernard Arief Sidharta memetakan dua hal yang mempengaruhi hakim dalam pengambilan keputusannya yakni faktor eksternal dan internal.²¹Faktor internal, dipersepsikan bahwa hakim sebagai salah satu pengemban hukum praktis harus mampu menemukan, membaca dan menerapkan kode-kode hukum dengan baik dan benar dimana kegiatan bernalar hakim ini dilakukan dengan beragam *motivering* (pertimbangan yang bermuatan argumentasi) yang menopangnya selalu berada dalam pusaran tarikan keanekaragaman kerangka orientasi

²⁰Saiful Anwar *et al*, 2017, Landmark Putusan Mahkamah Konstitusi 2008-2013, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hlm. 701.

²¹Muchamad ali safaat *et al*, “Pola Penafsiran dalam putusan Mahkamah Konstitusi periode 2003-2008 dan 2009-2014”, *Jurnal konstitusi*, Vol 14, Juni 2017, Jakarta, hlm. 242.

berpikir yuridis yang terpelihara dalam sebuah sistem sehingga dapat berkembang menurut logikanya sendiri, eksis sebagai sebuah model penalaran yang khas sesuai dengan tugas-tugas profesionalnya.²² Sedangkan faktor eksternal, dipersepsikan bahwa hakim dalam pembuatan keputusan tidak dapat dilepaskan dari konteks kerangka teoritis, filosofis dan paradigma yang diyakininya, yang sering sadar atau tidak, dimuati dan tercampur oleh kepentingan-kepentingan kultural, sosiologis dan politis.²³

Perkonteks proses pembentukan PMK Nomor 2 tahun 2016 jika diterapkan maka faktor internal ini dapat dilihat dari pendapat Arief Hidayat bahwa pemantau pemilihan itu memperoleh *legal standing* karena yang diperjuangkannya adalah kebenaran bukan karena dia memihak disalah satu pihak. Lebih lanjut, dengan mengingat yang dicari adalah kebenarannya jadi pemantau pemilihan pada pilkada dengan calon tunggal itu lebih dari satu maka bisa digabungkan dengan yang sudah dipilih oleh MK karena bisa saja dilapangan bekerjasama pada saat pemantauan ditempat pemungutan suara (TPS).²⁴ Sedangkan faktor eksternal dapat dilihat dari beberapa pendapat narasumber karena hakim turut mendengarkan keterangan beberapa pihak yang hal ini telah terkonfirmasi pada beberapa pihak yang terkait, misalnya Peneliti P4TIK MK, Lutfhi Widardo yang menyatakan bahwa:²⁵

Diperbolehkannya pemantau pemilihan menjadi salah satu pihak yang dapat mengajukan gugatan di MK pada pilkada dengan calon tunggal karena didasarkan pada kondisi faktual yakni terjadinya kekosongan pihak yang mewakili suara rakyat yang tidak setuju jika terjadi perselisihan hasil pemilihan. Selain itu, hal ini merupakan langkah untuk tetap menjaga hak konstitusional warga negara baik mengenai hak dipilih dan hak memilih termasuk mengakses peradilan.

Selanjutnya, Helmi Yahya yang juga Peneliti P4TIK MK memberi penjelasan lebih detail mengenai beberapa hal landasan diperbolehkannya pemantau pemilihan menjadi salah satu pihak yang dapat mengajukan gugatan perselisihan hasil pada pilkada dengan calon tunggal, yaitu:²⁶

1. Pemantau pemilihan dianggap lebih siap dan mengetahui seluk-beluk penyelenggaraan pilkada;

²²*Ibid.*

²³Muchamad Ali Safaat *et al.*, *Op.Cit.*, hlm. 242-243.

²⁴Notula Rapat KPU RI Bulan November., *Op.Cit.*, hlm. 13.

²⁵Wawancara dengan Peneliti P4TIK MK, tanggal 13 Desember 2017, Jam 11.45 WIB.

²⁶Wawancara dengan Peneliti P4TIK MK, tanggal 19 Desember 2017, Jam 09.26 WIB.

2. Mampu merepresentasikan publik;
3. Jika diberi kepada masyarakat secara langsung maka sangat sulit untuk mengidentifikasi kebenaran bahwa yang bersangkutan tidak memilih calon tunggal karena surat suara yang ada pada saat penjoblosan bersifat rahasia;
4. Jika diberi kepada masyarakat secara langsung sangat rentan terjadinya intimidasi;
5. Putusan MK yang memperbolehkan calon tunggal pada pilkada, maka tidak boleh ada paradigma bahwa kesempatan untuk mengakses pengadilan menjadi tidak ada sehingga dengan diberikannya kesempatan kepada pemantau pemilihan menjadi salah satu pihak dalam pengajuan gugatan perselisihan hasil merupakan bentuk konsistensi MK untuk menegakkan ketentuan UUD Negara RI Tahun 1945 bahwa setiap warga negara berhak memperoleh kepastian hukum yang berkeadilan.

Kemudian Perkumpulan Pemilu dan Demokrasi (Perludem), juga dimintai pendapat tentang mengenai siapa pihak yang dapat mengajukan gugatan pada pilkada dengan calon tunggal sebagaimana terkonfirmasi pada Kepala Bagian Peneliti Hukum dan Pemilu, Fadli Ramadhanil yang menyatakan bahwa Perludem secara kelembagaan merekomendasikan agar pemantau pemilihan dapat menjadi salah satu pihak karena didasarkan pada pemikiran bahwa pemantau lebih siap, berpengalaman dan komprehensif terhadap kepemilikan data pelaksanaan pemilihan.²⁷

Selain itu, KPU sebagai salah satu lembaga yang diberi kewenangan untuk menyelenggarakan pilkada juga dimintai pendapat terkait dengan siapa pihak yang dapat mengajukan gugatan perselisihan hasil pada pilkada dengan calon tunggal. Persoalan ini terkonfirmasi dari Komisioner KPU RI, Hasyim Asy'ari bahwa pemantau pemilihan dianggap mampu merepresentasikan publik untuk mengajukan gugatan perselisihan hasil pada pilkada dengan calon tunggal karena didasarkan pada asas hukum secara umum bahwa siapa yang menggugat wajib membuktikan sehingga dengan persyaratan dan akreditasi yang ada di dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 5 Tahun 2015 tentang Sosialisasi dan Partisipasi Masyarakat dalam pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Walikota (selanjutnya disebut PKPU Nomor 5 Tahun 2015) sangat dimungkinkan untuk mewakili publik karena pemantau pemilihan dalam persyaratannya sebagaimana dalam aturan di atas diharuskan memiliki personel/anggota yang tersebar di seluruh TPS.²⁸

²⁷Wawancara dengan Peneliti Perludem, tanggal 25 Desember 2017, Jam 09.26 WIB.

²⁸Wawancara dengan Anggota KPU RI, Tanggal 4 Januari 2018, Jam 11.48 WIB.

Secara akumulatif dapat dinyatakan bahwa diperbolehkannya pemantau sebagai salah satu pihak karena adanya kondisi faktual yang terjadi dilapangan, pemantau pemilihan mampu merepresentasikan publik, dianggap lebih mengetahui proses penyelenggaraan pemilihan serta sebagai upaya perlindungan terhadap suara rakyat sebagai bagian dari hak asasi manusia terutama hak dipilih dan memilih termasuk mengakses peradilan.

Landasan pemikiran di atas dapat dipahami sebagai upaya untuk mencerminkan karakter demokratis dalam pelaksanaan pilkada yakni adanya penyelesaian perselisihan dengan damai dan secara melembaga oleh MK. Selain itu, pemantau pemilihan dianggap mampu merepresentasikan publik yang memungkinkan dapat mewakili masyarakat bahwa hak pilih mereka telah dilanggar untuk mengajukan pengaduan, mengikuti persidangan dan mendapatkan putusan.²⁹ Dengan dua indikator di atas sehingga pilkada dari perspektif proses sebagaimana dikatakan oleh Tjahyo Kumolo, diharapkan tercipta demokrasi yang berkeadaban (*democraticcivility*) yang mampu menciptakan keadilan dan kesetaraan didalam masyarakat, dan meminimalisasi terjadi perbenturan (*clash*) diantara berbagai kepentingan.³⁰

Pemberian *legal standing* kepada bakal calon kepala daerah tersebut, hakim melandasi pengambilan keputusannya dengan menggunakan penafsiran ekstensif sebagaimana ditegaskan pula dalam pertimbangan hukum dalam putusan *a quo* yang merujuk pada Putusan Nomor 115/PHPU.D-VIII/2010 perihal perselisihan hasil pilkada Kabupaten Belitung Timur tahun 2010 yang menyatakan bahwa:³¹

Beberapa perkara pilkada yang pernah diperiksa oleh mahkamah, terdapat kasus dimana Termohon mengabaikan putusan lembaga peradilan yang berkekuatan hukum tetap dengan cara mengulur-ulur waktu hingga pada akhirnya Pemohon tidak dapat mengikuti perhelatan pilkada sebagai peserta. Hal demikian menyalahi hukum dan konstitusionalisme serta berdampak buruk pada tegaknya kehormatan peradilan, prinsip-prinsip demokrasi dan nomokrasi yang pada akhirnya melanggar rasa keadilan dan hak konstitusional para bakal Pasangan Calon. Dengan demikian maka seharusnya KPU Pusat memberi tindakan administratif pada tindakan-

²⁹Veri Junaidi., *Loc. Cit.*

³⁰Tjahjo Kumolo, *Loc. Cit.*

³¹Putusan MK Nomor 196-197-198/PHPU.D-VIII/2010, *Op.Cit.*, hlm. 410-412. Hal ini juga telah elaborasi oleh Oly Viana Agustine dalam jurnal konstitusi dengan judul “*Ekstensifikasi Subjectum Litis dalam Perselisihan Pemilu Legislatif dan Pemilihan Kepala Daerah*” yang diterbitkan oleh Mahkamah Konstitusi, Volume 13, Nomor 4, Desember 2016, hlm. 16-18.

tindakan tersebut, namun jika permasalahan tersebut tetap berlangsung maka untuk memproses kasus-kasus demikian akan menggunakan *penafsiran ekstensif* guna memberikan kedudukan hukum (*legal standing*) kepada Pemohon dalam sengketa pilkada. Jika semula kedudukan hukum hanya diberikan kepada Pasangan Calon yang sudah resmi ditetapkan oleh KPU sebagai Pasangan Calon, maka untuk yang akan datang dapat saja Mahkamah memberikan kedudukan hukum (*legal standing*) kepada Pasangan Calon yang telah secara resmi mendaftarkan diri namun tidak ditetapkan oleh KPU karena alasan-alasan yang dapat melanggar norma-norma konstitusi, nomokrasi, dan demokrasi. Berdasarkan konstitusi dan tata hukum, demi menegakkan konstitusi dan demokrasi, Mahkamah dapat menggali dan menemukan hukum baru melalui *penafsiran ekstensif* seperti itu.

Jika landasan pemikiran yang digunakan untuk memberikan legal standing sebagaimana ada didalam pertimbangan putusan MK terkait dengan pilkada Kota Jayapura tahun 2010 di atas, juga terlihat pada landasan pemikiran yang memperbolehkan pemantau pemilihan sebagai pihak yang mengajukan gugatan perselisihan hasil pada pilkada dengan calon tunggal sebagaimana diatur dalam PMK Nomor 2 Tahun 2016, ditemukan adanya pertimbangan nilai-nilai demokrasi, nomokrasi dan perlindungan hak asasi manusia sebagaimana pendapat hakim konstitusi, Aswanto bahwa:³²

Hakim melandasi pemikirannya dengan menggunakan kebebasan fungsional yang salah satunya menggunakan penafsiran ekstensif karena berbagai pertimbangan terutama tidak adanya jaminan pelaksanaan pilkada dengan calon tunggal sudah terlaksana sesuai dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Namun penggunaan kebebasan fungsional dengan metode penafsiran ekstensif untuk memperluas kualifikasi pihak yang dapat mengajukan gugatan perselisihan hasil pada pilkada dengan calon tunggal tersebut, MK belum mampu memilah antara produk hukum putusan yang dapat saja menggunakan kebebasan fungsional dengan berbagai macam metode penafsiran untuk menemukan, serta menggali nilai-nilai hukum dan keadilan sedangkan PMK harus tunduk pada hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang pada akhirnya tidak dapat memperluas materi Undang-Undang Pilkada dengan mengingat konstruksi ketentuan tersebut hanya memperbolehkan peserta pemilihan sebagai pihak yang dapat mengajukan gugatan perselisihan hasil di MK.

Persoalan diatas perlu ditegaskan agar MK konsisten dengan sikapnya, mengingat pasca pelaksanaan pilkada serentak menyatakan tunduk sepenuhnya pada ketentuan

³²Wawancara dengan Hakim Konstitusi, tanggal 10 Januari 2018, Jam 14.05

Undang-Undang Pilkada sebagaimana dapat dilihat dari beberapa putusannya, misalnya pada putusan MK Nomor 6/PHP.BUP-XV/2017 tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Buton Selatan, Provinsi Sulawesi Tenggara tahun 2017 yang menyatakan pada pertimbangannya bahwa kedudukan MK dalam hubungannya dengan keseluruhan proses penyelesaian perselisihan hasil pilkada serentak tahun 2017 adalah sebagai pelaksana Undang-Undang yang kewenangannya telah ditentukan batas-batasnya, sebagaimana halnya dengan institusi-institusi lainnya dengan kewenangannya masing-masing, sebagai berikut:³³

1. untuk pelanggaran administratif kewenangan penyelesaiannya ada di tangan KPU pada tingkatannya masing-masing;
2. untuk sengketa antar peserta pemilihan kewenangan penyelesaiannya ada di tangan pengawas pemilihan sesuai dengan tingkatannya masing-masing;
3. untuk sengketa penetapan pasangan calon kewenangan penyelesaiannya merupakan yuridiksi pengadilan dalam lingkungan peradilan tata usaha negara;
4. untuk tindak pidana pemilihan kewenangan penyelesaiannya ada ditangan Sentra Gakkumdu, yaitu Bawaslu Provinsi dan/atau Panwas Kabupaten/ Kota, Kepolisian dan lingkungan diperadilan umum;
5. untuk perselisihan hasil pemilihan kewenangannya diberikan kepada peradilan khusus yang dibentuk untuk itu, yang untuk sementara sebelum terbentuk kewenangan itu diberikan kepada MK.

Dengan berbagai persoalan di atas, maka menjadi benar pendapat Hakim Konstitusi, Maruarar Siahaan bahwa penentuan pihak-pihak dalam pengajuan gugatan perselisihan hasil pilkada masih mengalami kesimpangsiuran dan kelihatan belum konsisten,³⁴ termasuk pula pada penetapan pihak-pihak yang dapat mengajukan gugatan perselisihan hasil pada pilkada dengan calon tunggal.

Pengaturan Ideal Mengenai Kualifikasi Pihak dalam Pengajuan Gugatan Perselisihan Hasil di Mahkamah Konstitusi pada Pilkada dengan Calon Tunggal

Pengaturan pemantau pemilihan sebagai pihak yang dapat mengajukan gugatan perselisihan hasil di MK pada pilkada dengan calon tunggal agar dapat menemukan bentuk ideal maka seharusnya ada pembangunan hukum yang secara konseptual Abdul Hakim Garuda dalam Mahfud MD, salah satunya menjelaskan mengenai pembangunan

³³Lihat Putusan MK Nomor 6/PHP.BUP-XV/2017 tentang perselisihan hasil pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Buton Selatan, Provinsi Sulawesi Tenggara Tahun 2017, hlm. 87-88.

³⁴Maruarar Siahaan., *Op.Cit.* hlm. 65.

hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan.³⁵

Pembangunan hukum dalam pelaksanaan pilkada dengan calon tunggal ini diarahkan untuk memperbaiki sistem pemilihan sebagaimana dipostulasi oleh Bintang R Saragih dalam Refly Harun yaitu berkaitan dengan *electoral law* dan *electoral process*.³⁶ Berkaitan dengan itu, maka kewenangan MK untuk memutus perselisihan hasil pilkada diposisikan sebagai *electoral law* sedangkan penetapan pemantau pemilihan diposisikan sebagai *electoral process* karena masih terjadi kesimpangsiuran dalam hal kedudukannya apakah hanya bertindak untuk melakukan pemantauan pemilihan saja atau juga menjadi salah satu pihak yang dapat mengajukan gugatan perselisihan hasil pada pilkada dengan calon tunggal hal ini mengingat tidak adanya ketentuan Undang-Undang Pilkada yang menyatakan bahwa pemantau pemilihan menjadi salah satu pihak yang dapat mengajukan gugatan perselisihan hasil pada pilkada dengan calon tunggal yang secara spesifik pengaturannya dapat dilihat dari ketentuan Pasal 54D Undang-Undang Pilkada yang menyatakan bahwa :

- 1) KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota menetapkan pasangan calon terpilih pada Pemilihan I (satu) pasangan calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54C, jika mendapatkan suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari suara sah.
- 2) Jika perolehan suara pasangan calon kurang dari sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pasangan calon yang kalah dalam Pemilihan boleh mencalonkan lagi dalam Pemilihan berikutnya.
- 3) Pemilihan berikutnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2), diulang kembali pada tahun berikutnya atau dilaksanakan sesuai dengan jadwal yang diumut dalam peraturan perundang-undangan.
- 4) Dalam hal belum ada pasangan calon terpilih terhadap hasil Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), Pemerintah menugaskan pejabat Gubernur, pejabat Bupati, atau pejabat Walikota.
- 5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara Pemilihan I (satu) pasangan calon diatur dengan Peraturan KPU.

Ketentuan ini harus diakui masih menyimpan permasalahan dan keterbatasan, paling tidak ada beberapa hal yang mengemuka. Pertama, apakah pilkada dengan calon tunggal itu tidak mengenal adanya tahapan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan di MK, jika tidak memenuhi presentase di atas lima puluh persen (50%). Kedua, siapakah

³⁵Mahfud MD., *Op. Cit.*, hlm.17.

³⁶Refly Harun., *Loc. Cit.*

yang dapat mengajukan gugatan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan di MK jika presentase tersebut terpenuhi. Jawaban sementara atas pertanyaan kedua adalah calon tunggal kepala daerah sebagai peserta pemilihan serta pemantau pemilihan sebagaimana diatur dalam PMK Nomor 2 tahun 2016. Dengan demikian maka pengaturan ketentuan Undang-Undang Pilkada pun masih mengalami keterbatasan untuk menyatakan dengan jelas mengenai siapa pihak yang dapat mengajukan gugatan perselisihan hasil di MK pada pilkada dengan calon tunggal.

Sebelum mengelaborasi problematika serta penguatan pemantau sebagai salah satu pihak yang dapat mengajukan gugatan perselisihan hasil di MK pada pilkada dengan calon tunggal maka penting kiranya untuk mengetahui bagaimana kedudukan pemantau dalam pilkada yang hal ini dapat dilihat pada ketentuan Peraturan KPU Nomor 5 Tahun 2015. Adapun klausula mengenai syarat yang harus dipenuhi terdapat pada Pasal 30 ayat (2) bahwa pemantau pemilihan wajib memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. bersifat independen;
- b. mempunyai sumber dana yang jelas; dan
- c. terdaftar dan memperoleh Akreditasi dari KPU, KPU Provinsi/ KIP Aceh dan KPU/KIP Kabupaten/Kota sesuai dengan cakupan wilayah pemantauannya.

Selanjutnya dalam melakukan pendaftaran wajib melampirkan berbagai kelengkapan administrasi yang diatur secara detail pada Pasal 27 ayat (4) yakni dengan mengisi formulir pendaftaran dan menyerahkan kelengkapan administrasi yang meliputi:

- a. profil organisasi lembaga pemantau;
- b. nama dan jumlah anggota pemantau;
- c. alokasi anggota pemantau Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur masing-masing di provinsi, kabupaten/ kota, dan kecamatan;
- d. alokasi anggota pemantau Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati, atau Walikota dan Wakil Walikota masing-masing dikabupaten/kota dan kecamatan;
- e. rencana, jadwal kegiatan Pemantauan Pemilihan dan daerah yang ingin dipantau;
- f. nama, alamat dan pekerjaan pengurus lembaga Pemantauan Pemilihan;
- g. pas foto terbaru pengurus lembaga Pemantauan Pemilihan;
- h. surat pernyataan mengenai sumber dana yang ditandatangani oleh ketua lembaga Pemantau Pemilihan;
- i. surat pernyataan mengenai independensi lembaga pemantauan yang ditandatangani oleh ketua lembaga Pemantauan Pemilihan;
- j. surat pernyataan atau pengalaman di bidang pemantauan dari organisasi pemantau yang bersangkutan atau dari pemerintah negara lain tempat yang bersangkutan pernah melakukan pemantauan bagi Pemantau Pemilihan Asing.

Pengaturan mengenai pendaftaran dan akreditasi pemantau pemilihan dengan model yang dipersyaratkan di atas sebenarnya hanya mempertegas ketentuan dalam Undang-

Undang Pilkada yang merekonstruksi pemantau pada pilkada masih bersifat kerelaan masyarakat (*volunterisme*) sehingga untuk memperjelas dikotomi pengaturan pemantau pemilihan dalam kaitannya dengan ketentuan Undang-Undang Pilkada beserta keterbatasan materinya mengenai pihak yang dapat mengajukan gugatan perselisihan hasil pada pilkada dengan calon tunggal yang sementara berlaku maka penulis memetakannya dalam dua hal yang secara berurutan dapat dijelaskan mengenai inventarisasi problematika yang dihadapi pemantau dan penguatannya sebagai pihak yang dapat mengajukan gugatan dalam perselisihan hasil di MK pada pilkada dengan calon tunggal sebagai bentuk penilaian mengenai apa yang seyogyanya menurut hukum terhadap fakta atau peristiwa hukum agar pelaksanaan pilkada dengan calon tunggal dapat menjadi alat untuk mencapai kesejahteraan rakyat di daerah.

Problematika Kedudukan Pemantau dalam Pilkada dengan calon Tunggal

Problematika yang dihadapi pemantau pemilihan dalam ketentuan Undang-Undang Pilkada yang rekontruksinya bersifat kerelaan masyarakat (*volunterisme*) sebagaimana dapat dilihat pada ketentuan Pasal 123 ayat (1) yang menyatakan bahwa pelaksanaan pilkada dapat dipantau oleh pemantau pemilihan, hal ini diperkuat oleh penjelasan Hasyim Asy'ari bahwa pemantau pemilihan merupakan bagian dari partisipasi masyarakat yang didesain untuk melakukan pemantauan sehingga bersifat kerelaan dari masyarakat itu sendiri.³⁷ Sehingga di beberapa daerah yang menyelenggarakan pilkada dengan calon tunggal ditemukan tidak ada pemantau pemilihan yang terdaftar dan diakreditasi oleh KPU yakni di Kabupaten Timur Tengah Utara pada Tahun 2015 dan Kabupaten Pati Tahun 2017. Padahal di daerah tersebut pemantau pemilihan merupakan pihak yang dapat mengajukan gugatan jika terjadi perselisihan hasil pilkada.

Persoalan di atas berkorelasi dengan tidak adanya jaminan bahwa pelaksanaan pilkada dengan calon tunggal itu telah terlaksana demokratis, telah sesuai dengan asas pemilihan atau tanpa adanya kesalahan yang dapat mempengaruhi hasil pemilihan yang dilakukan oleh penyelenggara maupun peserta pemilihan. Fakta menunjukkan adanya kesalahan dapat dilihat dari laporan Bawaslu RI terkait dengan pelaksanaan pada pilkada

³⁷Wawancara dengan anggota KPU RI, tanggal 3 Januari 2017, jam 11.46.

tahun 2017, misalnya di Kabupaten Pati yang melaksanakan pilkada dengan calon tunggal, didapati ribuan amplop berisi uang lima belas ribu telah disita. Amplop berisi uang itu telah disita dan beredar di 12 Kecamatan yang diduga pelakunya adalah petahana yang ikut kembali berkontestasi.³⁸Padahal politik uang merupakan perbuatan terlarang dalam pilkada.

Selain itu, kondisi faktual dilapangan misalnya pada pilkada Pati ada pemantau pilkada yang tidak terdaftar dan terakreditasi bernama Gerakan Masyarakat Pati (Geram Pati) pada putusan MK Nomor 41/PHP.PUB-XV/2017 tentang perselisihan hasil pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Pati bahwa:³⁹

Tidak terdaftarnya pemohon sebagai pemantau pemilihan yang terakreditasi juga disebabkan oleh KPU Pati yang sangat tidak akomodatif terhadap pemohon yang hendak mendaftarkan diri untuk menjadi pemantau pemilihan di KPU Kabupaten Pati. Hal ini dikuatkan dengan kejadian ketika pemohon hendak mendaftarkan diri menjadi pemantau pemilihan, tidak dilayani dengan baik oleh KPU Kabupaten Pati dan hanya meminta kepada pemohon untuk melihat di website KPU Kabupaten Pati.

Keadaan ini menunjukkan bahwa ada permasalahan yang sangat penting untuk direkonstruksi kembali agar pilkada tidak hanya seremonial belaka sehingga dengan adanya hubungan yang baik antara penyelenggara dan masyarakat dengan adanya kerangka aturan-aturan yang demokratis yang pada akhirnya pilkada akan mampu menjadi alat untuk mensejahterakan rakyat.

Sifat pemantau pemilihan turut juga dipertanyakan oleh Hakim Konstitusi, Wahiduddin Adams, apakah lembaga pemantau ada komplikasi dia menjadi pemantau dan bisa jadi pemohon,⁴⁰hal ini mengingat sifatnya independen sehingga dengan kewenangan KPU yang melakukan pendaftaran dan akreditasi terhadap pemantau pemilihan dalam pilkada sebagaimana diatur dalam PKPU Nomor 5 Tahun 2015 serta diikutidengan persoalan lain dimana KPU menjadi termohon dalam perselisihan hasil di MK sehingga potensi konflik kepentingan dipastikan terjadi.

Lebih jauh dari itu legitimasi pemantau pemilihan dalam pilkada dengan calon

³⁸Bawaslu RI, 2017, *Evaluasi Pengawasan Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah 2017*, Jakarta, hlm. 5.

³⁹Putusan MK Nomor 41/PHP.PUB-XV/2017 tentang Perselisihan hasil pemilihan kepala daerah Kabupaten Pati, hlm. 7.

⁴⁰KPU RI, Notula Rapat KPU RI Bulan November., hlm. 13.

tunggal masih dipertanyakan keabsahannya sebagai pihak yang dapat mengajukan gugatan perselisihan hasil pilkada, misalnya dapat dilihat dari jawaban pihak terkait pada putusan MK Nomor 41/PHP.PUB-XV/2017 tentang perselisihan hasil pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Pati yang mendalilkan:⁴¹

Gerakan Masyarakat Pati (Geram Pati) selaku pemohon bukan merupakan peserta pemilihan sebagaimana Pasal 39 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.

Keberatan pihak terkait tersebut cukup beralasan karena ketentuan Undang-Undang pilkada menyatakan perselisihan hasil pemilihan adalah perselisihan antara KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota dengan peserta pemilihan. Dengan demikian, dapat dikatakan untuk sementara bahwa pemantau pemilihan memang tidak didesain untuk keperluan lain termasuk menjadi pihak yang dapat mengajukan gugatan perselisihan hasil pada pilkada dengan calon tunggal, kecuali hanya untuk melakukan pemantauan terhadap penyelenggaraan pilkada.

Penguatan Kedudukan Pemantau Pada Pilkada dengan Calon Tunggal Sebagai Pihak Yang Dapat Mengajukan Gugatan Perselisihan Hasil Pemilihan

Pemantau pemilihan seharusnya ditetapkan secara limitatif pada ketentuan Undang-Undang pilkada sebagai pihak yang dapat mengajukan gugatan perselisihan hasil pemilihan karena sikap MK dalam memutus perselisihan hasil pilkada, sejak pelaksanaan pilkada serentak selalu menyatakan tunduk sepenuhnya pada pembatasan yang ada didalam ketentuan Undang-Undang pilkada sebagai salah satu institusi yang bertindak sebagai pelaksana undang-undang yang memposisikan dirinya sama dengan penyelenggara pilkada seperti KPU, Bawaslu dan DKPP.

Perluasan kualifikasi pihak sebagaimana di atur dalam PMK Nomor 2 Tahun 2016 harus diakui telah memasuki ranah pembentuk Undang-Undang, hal ini sejalan dengan pendapat Jimly Asshidiqie bahwa kewenangan pembentukan Undang-Undang merupakan kewenangan eksklusif para wakil rakyat yang berdaulat untuk menentukan sesuatu peraturan yang mengikat dan membatasi individu warga negara (*presumption of*

⁴¹Putusan MK Nomor 41/PHP.PUB-XV/2017., *Op.Cit.*, hlm. 79.

liberty of the sovereign people).⁴² Apalagi penegasan ini dapat ditemui dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 bahwa “Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-Undang Kepada DPR”⁴³ serta ketentuan Pasal 20 ayat (1) “DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang” dan ayat (2) “setiap rancangan Undang-Undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama”.⁴⁴

Dengan konstruksi yang demikian, maka penguatan kedudukan pemantau pemilihan sebagai pihak yang dapat mengajukan gugatan perselisihan hasil pada pilkada dengan calon tunggal juga ditegaskan oleh Aswanto serta Luthfi Widardo dan Helmi Yahya yang secara akumulatif mengakui bahwa pemantau pemilihan dalam kedudukannya sebagai pihak yang dapat mengajukan gugatan pada pilkada dengan calon tunggal seharusnya diatur dalam ketentuan Undang-Undang pilkada.⁴⁵ Selain itu, pengaturannya dalam Undang-Undang pilkada seharusnya didesain dengan mengatur keberadaan pemantau pemilihan bersifat imperatif bukan lagi bersifat kerelaan masyarakat (*Volunterisme*) seperti pilkada biasanya karena dibandingkan dengan Thailand misalnya, pemantau pemilihan yang bernama *Poolwatch* justru difasilitasi dan dibiayai oleh pemerintah untuk melakukan pemantauan pemilihan pada tahun 1992,⁴⁶ sehingga dengan perbandingan tersebut pemerintah atau penyelenggara seharusnya mengambil langkah untuk memfasilitasi dan membiayai pemantau pemilihan pada pilkada dengan calon tunggal mengingat kedudukannya tidak hanya melakukan pemantauan tetapi juga menjadi pihak yang dapat mengajukan gugatan perselisihan hasil pemilihan.

Ketentuan Undang-Undang pilkada tentang proses pendaftaran dan akreditasi terhadap pemantau pemilihan seharusnya menjadi kewenangan Bawaslu beserta jajaran. Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa pemantau lebih dekat dengan kewenangan Bawaslu. Selain itu, didasarkan pula pada ketentuan pasal 436 ayat (1) poin c Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden dan DPRD mengenai kewenangan Bawaslu yang melakukan akreditasi kepada

⁴²Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perihal Undang-Undang*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, hlm. 7.

⁴³Lihat ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945.

⁴⁴Lihat ketentuan Pasal 20 ayat (1) dan ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945.

⁴⁵Wawancara dengan Hakim Konstitusi, Tanggal 3 Januari 2017, Jam. 14.43.

⁴⁶Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, 1997, *Membuat setiap suara punya arti(Pemantauan Pemilihan Umum di Asia)*, ELSAM, Jakarta, hlm. 39-40.

pemantau pemilihan yang telah terdaftar pada pemerintah untuk melakukan pemantauan penyelenggaraan pemilihan menyatakan bahwa teregistrasi dan memperoleh izin dari Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota sesuai dengan cakupan wilayah pemantauannya.

Relevansi hubungan pemantauan dan pengawasan yang ada didalam ketentuan Undang-Undang pilkada sebenarnya sudah cukup representatif bagi Bawaslu Provinsi maupun Panwas Kabupaten/Kota untuk melakukan supervisi terhadap pemantau mengingat kewenangannya secara berjenjang mulai dari Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwas kecamatan, Panitia Pengawas lapangan sampai dengan Pengawas TPS untuk melakukan pengawasan dan pemantauan terhadap tahapan penyelenggaraan pemilihan sehingga sangat memungkinkan untuk memiliki akses dan tanggung jawab penuh terhadap pelaksanaan pengawasan pemilihan,⁴⁷ serta terkait dengan keberadaan walaupun ada perbedaan sifat kelembagaan antara Bawaslu provinsi dan Panwas Kabupaten/ Kota dimana panwas Kabupaten/Kota bersifat *ad hoc* namun pembentukan dan pengisian keanggotaan lembaga ini telah dilakukan sebelum dilaksanakannya seluruh tahapan penyelenggaraan pilkada sehingga tidak ada satupun tahapan yang terlewatkan tanpa adanya kehadiran Bawaslu maupun Panwas Kabupaten/Kota beserta jajaran sebagaimana dapat dilihat pada ketentuan Pasal 24 Undang-Undang Pilkada yang menyatakan bahwa Panwas Kabupaten/Kota dibentuk paling lambat 1 (satu) bulan sebelum tahapan persiapan penyelenggaraan pemilihan dimulai dan dibubarkan paling lambat 2 (dua) bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan pemilihan selesai. Dengan konstruksi yang demikian maka sesungguhnya tidak ada sedikitpun tahapan penyelenggaraan pilkada tanpa kehadiran Bawaslu beserta jajaran maka potensi konflik kepentingan dapat diminimalisir karena Bawaslu Beserta jajaran dalam persidangan di MK tidak menjadi termohon yang memungkinkan tetap dapat melakukan supervisi kepada pemantau pemilihan serta tidak menutup kemungkinan akan dipanggil oleh MK untuk menjadi pihak terkait agar

⁴⁷Lihat Ketentuan pasal 22A Perppu Nomor 1 Tahun 2015 yang menyatakan bahwa: 1) Pengawasan penyelenggaraan pemilihan menjadi tanggung jawab bersama Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwas Kabupaten/Kota; 2) Pengawasan penyelenggaraan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dilaksanakan oleh Bawaslu Provinsi; 3) Pengawasan penyelenggaraan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati, serta pemilihan Walikota dan Wakil Walikota dilaksanakan oleh Panwas Kabupaten/Kota.

penyelesaian perselisihan hasil pilkada dapat terselesaikan dengan baik secara melembaga.

Upaya perbaikan sistem pemilihan dalam hal ini *electoral process* terkait dengan penguatan kedudukan pemantau sebagai pihak yang dapat gugatan perselisihan hasil pada pilkada dengan calon tunggal maka dari perspektif proses, maka penyelenggaraannya akan mampu menciptakan demokrasi yang berkeadaban (*democraticcivility*), yakni untuk menciptakan keadilan dan kesetaraan didalam masyarakat, dan meminimalisasi terjadi perbenturan (*clash*) diantara berbagai kepentingan. Selain itu, jika pengaturannya ditetapkan secara limitatif dalam Undang-Undang pilkada tentu akanmampu menciptakan pemerintahan daerah yang solid karena lahir dari proses yang solid dan efektif⁴⁸ yang pada akhirnya penyelenggaraan pilkada dengan calon tunggal mampu melahirkan kepala daerah yang terpilih tidak hanya mendapatkan legalitas tetapi yang paling penting adalah memiliki keabsahan moral untuk memerintah.⁴⁹

KESIMPULAN

Diperbolehkannya pemantau pemilihan sebagai salah satu pihak yang dapat mengajukan gugatan dalam perselisihan hasil pada pilkada dengan calon tunggal dilandasi oleh RPH, dimana hakim yang terpengaruh pada faktor internal dan eksternal bahwa pemantau dianggap memperjuangkan kebenaran, adanya kondisi faktual yang terjadi dilapangan, merepresentakan publik, mengetahui proses pemilihan serta sebagai upaya perlindungan terhadap hak dipilih, memilih dan mengakses peradilan. hal ini menunjukkan adanya penafsiran ekstensif oleh hakim karena tidak adanya jaminan pelaksanaan pilkada dengan calon tunggal telah berjalan demokratis sesuai asas langsung, umum bebas, rahasia jujur dan adil. Namun perluasan kualifikasi pihak di atas justru mengambil kewenangan pembentuk Undang-Undang (Presiden dan DPR) sebagaimana diatur dalam UUD Negara RI Tahun 1945 karena pasca pilkada serentak, MK menyatakan diri tunduk sepenuhnya pada pembatasan yang ada dan berlaku sebagai pelaksana Undang-Undang apalagi kewenangan MK telah ditetapkan secara limitatif sebagaimana diatur dalam Undang-Undang *a quo*. Atas dasar itu, maka arah politik hukum pengaturan

⁴⁸Tjahjo Kumolo, *Loc. Cit.*

⁴⁹*Ibid.*, hlm. 5.

pemantau pemilihan sebagai salah satu pihak yang dapat mengajukan gugatan perselisihan hasil pada pilkada dengan calon tunggal harus diatur secara limitatif dalam Undang-Undang Pilkada yang keberadaannya pada pilkada dengan calon tunggal bersifat imperatif, dibiayai dan difasilitasi oleh Pemerintah atau penyelenggara pilkada serta didaftar dan diakreditasi oleh Bawaslu provinsi untuk pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur serta Panwas untuk pemilihan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota agar tidak terjadi konflik kepentingan karena KPU menjadi pihak termohon dalam perselisihan hasil di MK dalam pilkada. Hal tersebut dilakukan sebagai langkah untuk memperbaiki *electoral process* agar pilkada mampu menciptakan keadilan dan kesetaraan didalam masyarakat, dan meminimalisasi terjadinya perbenturan (*clash*) diantara berbagai kepentingan. Dengan demikian pilkada dengan calon tunggal mampu melahirkan kepala daerah yang terpilih tidak hanya mendapatkan legalitas tetapi yang paling penting adalah memiliki keabsahan moral untuk memerintah.

DAFTAR PUSTAKA

- Anwar Saiful dkk, 2017, *Putusan Landmark Mahkamah Konstitusi 2008-2013*, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- Asshiddiqie Jimly, 2010, *Perihal Undang-Undang*, PT. Raja Grafindo, Jakarta.
- Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, “Kamus Besar Bahasa Indonesia”, <http://kbbi.kemendikbud.go.id/>, diakses pada tgl 13 januari 2018, jam 15.45 WIB.
- Bawaslu RI, 2017, *Evaluasi Pengawasan Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah 2017*, Jakarta.
- Gaffar Janedjri M, 2013, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Harun Refly, 2016, *Pemilu Konstitusional: Desain penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan Ke Depan*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Junaidi Veri, “Menata Sistem Penegakkan Hukum Pemilu Demokratis Tinjauan Kewenangan MK atas Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 6 Nomor 3, September 2009.

KPU RI, 2015, *Laporan Notula Rapat Bulan November*, Jakarta.

Kumolo Tjahjo, 2015, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, Expose, Jakarta.

Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, 1997, *Membuat Setiap Suara Punya Arti (Pemantauan Pemilihan Umum di Asia)*, ELSAM, Jakarta.

Marzuki Peter Mahmud, 2005, *Penulisan Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta

MD Mahfud, 2011, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta.

Nugroho Bagus Prihantoro, “<https://m.detik.com/news/berita/d-3421757/ini-9-calon-tunggal-yang-juga-petahana-di-pilkada-serentak-2017>”, diakses pada tgl 24 April 2017, jam 12.45 WIB.

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008 Tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah.

Putusan MK Nomor 6/PHP-BUP-XV/2017 tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Buton Selatan, Provinsi Sulawesi Tenggara Tahun 2017.

Putusan MK Nomor 196-197-198/PHPU. D-VIII/2010 tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Jayapura, Provinsi Papua Tahun 2010.

Putusan MK Nomor 41/PHP-BUP-XV/2017 tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Pati, Provinsi Jawa Tengah Tahun 2017.

Riyanto Astim, 2006, *Negara Kesatuan (Konsep, Asas, dan Aktualisasinya)*, Yapemdo, Bandung.

- Safaat Muchamad Ali dkk, Pola Penafsiran dalam Putusan Mahkamah Konstitusi periode 2003-2008 dan 2009-2014, *Jurnal Konstitusi*, Volume 14 Nomor 2, Juni 2017.
- Siahaan Maruarar, 2011, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Sumardjono Maria SW, 2014, *Metodologi Penelitian Hukum*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- SoekantoSoerjono, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta.
- Soekanto Soerjono, Mamudji Sri, 2010, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja GrafindoPersada, Jakarta.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 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, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 245.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Pertama atas Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 menjadi Undang-Undang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 5656.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang MahkamahKonstitusi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 98, TambahanLembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316.
- Waluyo Bambang, 2002, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta.