

# **Implementasi Putusan No. 27/PHPU.D-VIII/2010 Mengenai Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Lamongan**

Maruarar Siahaan

---

## **Abstrak**

Permohonan keberatan dari pemohon terhadap hasil penghitungan ulang Pemilukada Lamongan oleh KPU Kabupaten Lamongan berdasarkan putusan sela MK, tidak diperiksa lebih lanjut dalam proses persidangan. Hal ini didasarkan atas laporan dari KPU bahwa pelaksanaan amar putusan sela tersebut dilaksanakan secara terbuka, sehingga MK langsung menilai keberatan pemohon tersebut tidak bernilai hukum. Hasil putusan akhir kemudian mengesahkan hasil keputusan KPU mengenai penghitungan ulang tersebut. Hal ini berarti fungsi dari putusan sela adalah sebagai sebuah mekanisme untuk mendapatkan hasil putusan akhir. Oleh karena itu, hasil dari pelaksanaan putusan sela harus dibacakan dan diperiksa secara terbuka dan disaksikan oleh para pihak dan masyarakat umum dapat digunakan sebagai dasar dari putusan final. Pelaksanaan putusan perselisihan Pemilukada MK telah dilaksanakan walaupun hanya dalam satu perkara. Walaupun jumlahnya secara kuantitatif tidak signifikan, namun secara kualitatif sangat penting sebagai pembelajaran bahwa MK masih harus memperbaiki kinerjanya dalam mengawal konsolidasi demokrasi.

**Kata Kunci** : Pemilukada Lamongan, Putusan Sela, Konsolidasi Demokrasi

*Abstract*

*The objection of petitioner on the recount results by the Election Commission of Lamongan on the orders of the interlocutory injunction of the Court, was not examined further and be heard simultaneously with the Commission report on the implementation of interlocutory injunction in a hearing open to the public, and thereafter immediately the Constitutional Court considered the objection has no juridical value. The final decision then confirmed the Commission's decision on the result of the recounting. Nonetheless, the function of the interlocutory verdict must be understood as a mechanism to prepare the final verdict. Therefore, the results of the interlocutory verdict must be heard and examined in a session open to the parties and the public, to be used as the basis for a final decision. The hearing process before the final verdict has been decide, does not end with the announcement of the interlocutory verdict. Implementation of the Constitutional Court decision on the district election dispute has been uninhibited, but in one case. Although the number is quantitatively insignificant, it is qualitatively very important as a lesson learned in that the Court is still in need to improve its performance in guarding the consolidation of democracy.*

**Keywords:** *Implementation, interlocutory injunction, final verdict, constitutional court.*

**PENDAHULUAN**

Perselisihan hasil pemeliharaan umum kepala daerah yang menjadi salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili dan memutusnya sejak bulan oktober tahun 2008, didasarkan pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Peralihan kewenangan tersebut dari Mahkamah Agung sebaga lembaga yang semula menangani sengketa tersebut kepada Mahkamah Konstitusi, yang dikatakan sebagai pengawal konstitusi, sesungguhnya bukan hanya merupakan peralihan kelembagaan yang menangani, melainkan juga suatu peralihan yang disertai perubahan karakter penyelesaian sengketa dalam kerangka menjaga dan mengawal proses demokrasi dalam kerangka konstitusi, sehingga terbuka luas kemungkinan, disamping memeriksa dan mengadili sengketa hasil perolehan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan

calon kepala daerah dalam suatu proses persidangan, sekaligus juga untuk menguji secara konkrit norma-norma dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur proses pemilihan umum kepala daerah.

Disamping hal tersebut telah menjadi keyakinan para hakim konstitusi, praktek dan jurisprudensi Mahkamah Konstitusi telah cukup kaya untuk menunjukkan hal tersebut. Tidak pernah dapat dibenarkan bahwa dalam proses pemilihan umum kepala daerah tersebut, terjadinya pelanggaran-pelanggaran yang secara jelas bertentangan dengan norma konstitusi yang menjadi prinsip yang harus dipertahankan dalam kerangka mengawal salah satu wujud demokrasi dalam pemilihan umum secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (luber dan jurdil). Perdebatan tentang *objectum litis* yang menggeser tanggung jawab atas pelanggaran dalam proses pemilu yang tidak ditangani secara layak dan sepatasnya oleh penyelenggara, pengawas dan penegak hukum sebelum hasil perolehan pemungutan suara diumumkan oleh KPU, tidak boleh diperiksa dan diputus oleh Mahkamah Konstitusi dalam proses perselisihan hasil pemilihan umum yang menyangkut perolehan suara, telah berlalu. Menjadi suatu kebenaran yang disetujui oleh semua pihak, bahwa proses pasti akan berpengaruh kepada hasil.<sup>1</sup> Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi bergerak secara dinamis untuk mengukuhkan prinsip konstitusi dalam praktek, mengawal terwujudnya pemilihan umum kepala daerah yang jujur dan adil sebagai satu proses rekrutment pimpinan pemerintahan.

Pergeseran pendekatan penyelesaian sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah yang terjadi dan dilakukan Mahkamah Konstitusi pasti mendapat perlawanan dari pihak-pihak tertentu, yang merasa dirugikan, termasuk diantaranya penyelenggara Pemilihan Umum sendiri, yang telah menetapkan hasil pemilihan umum kepala daerah tertentu, yang sesungguhnya dipengaruhi oleh satu proses yang tidak serasi dengan prinsip konstitusi diatas.

Pihak-pihak yang merasa dirugikan berusaha mengabaikan putusan MK dan berharap bahwa apapun wewenang yang dimiliki MK dan lembaga lain untuk melaksanakan, putusan itu menjadi tidak efektif. Disamping itu dia akan mencoba membatalkan putusan melalui revisi putusan ataupun jika ada prosedur yang tersedia secara resmi menolak putusan. Opsi terakhir dan yang paling ekstrim atau yang *keempat* adalah dengan menyerang MK sebagai lembaga dengan berupaya mengurangi

---

<sup>1</sup> Pasal 103 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Jo Pasal 6 ayat (2) huruf b angka 1 dan 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008

wewenangnyanya atau kekuasaan efektifnya.<sup>2</sup> Tom Ginsburg memberi skema opsi-opsi tersebut dalam gambar sebagai berikut :

	<b>Formally Constitutional</b>	<b>Formally Unconstitutional</b>
Accept	Comply	Ignore
Challenge	Overrule/Punish	Attack

Perlawanan dalam bentuk pengabaian (*ignore*), serangan balik (*strike back*) dalam bentuk pencarian forum lain untuk berupaya menguji kembali putusan Mahkamah Konstitusi yang telah final dan mengikat, akan sangat mempengaruhi implementasi putusan tersebut secara efektif dan efisien.<sup>3</sup>

### **MASALAH HUKUM PERKARA NO. 27/PHPU.D-VIII/2010**

Masalah pokok yang diajukan Pemohon dalam sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah Kabupaten Lamongan menyangkut persoalan apakah surat suara yang dicoblos tembus pada bagian lain, tetapi tidak menembus kotak pasangan calon Bupati peserta pemilukada lainnya, dianggap sah, sehingga dapat diperhitungkan dalam perolehan suara pasangan calon, meskipun aturan perundang-undangan yang ada dan petunjuk pelaksanaan berdasar Surat Edaran KPU Kabupaten Lamongan Nomor 164/KPU-LMG.014.329744/V/2010 tanggal 21 Mei 2010 kepada seluruh PPS dan KPPS yang menyatakan surat suara coblos tembus harus dihitung sebagai surat suara tidak sah. Dipihak lain, pada tanggal 25 Mei 2010, KPU membuat surat Nomor 313/KPU/V/2010 yang menyatakan surat suara yang coblos tembus adalah sah, yang kemudian oleh satu surat KPU tersendiri pada tanggal 27 Mei 2010 Nomor 321/KPU/V/2010 menyatakan bahwa surat tersebut dinyatakan tidak berlaku surut. Meskipun surat edaran KPU Lamongan yang menyatakan surat suara yang coblos tembus dihitung sebagai suara tidak telah disosialisasikan di seluruh PPS dan KPPS, ternyata kemudian dalam pelaksanaannya tidak seragam.

---

<sup>2</sup> Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies, Constitutional Court in Asian Cases*, Cambridge University Press 2003, hal 78-79.

<sup>3</sup> Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang Pengangkatan Kepala Daerah berdasarkan Keputusan KPU setelah melalui Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengesahkan Putusan KPU tentang Hasil Pemungutan Suara dan Penetapan Pemenang, ataupun yang membatalkan Keputusan KPU semula dan menentukan hasil perolehan suara yang sebenarnya, telah diajukan pula kepada Pengadilan Tata Usaha Negara yang sampai saat ini berdasar data dari Biro Hukum Departemen Dalam Negeri sebanyak 13 kasus.

Sebelum menjatuhkan putusan akhir, dalam putusan Sela tanggal 17 Juni 2010, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa surat KPU tertanggal 25 Mei 2010 yang menganggap surat suara yang coblos tembus, sah untuk dihitung dalam perolehan suara pasangan calon, tidak merupakan hal yang berlaku surut, dan dengan menanggukkan berlakunya Keputusan KPU Tentang Penetapan Hasil Rekapitulasi Penghitungan Suara dan Pengumuman Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2010, dan memerintahkan KPU Lamongan untuk melakukan penghitungan surat suara ulang pada seluruh kotak suara di Kabupaten Lamongan untuk dilaporkan kembali dalam waktu 30 (tigapuluh) hari.

Jikalau dirinci lebih detail, persoalan hukum yang harus dijawab dalam perkara perselisihan hasil pemilihan umum Kabupaten Lamongan tersebut, dapat dipecah sebagai berikut :

1. Keabsahan suara dalam penghitungan surat suara.
2. Akibat hukum Non-retroaktif Surat KPU Nomor 313/KPU/V/2010.
3. Kedudukan hukum dan penyelesaian terhadap Keberatan Atas Pelaksanaan Penghitungan Ulang Yang Menyimpang dari Amar Putusan Mahkamah Konstitusi.

### **KEABSAHAN SUARA DALAM PENGHITUNGAN SURAT SUARA**

Cara pandang untuk melihat suara pemilih dalam pemilihan umum sebagai mekanisme untuk memilih pemimpin dalam pemerintahan, adalah sebagai wujud partisipasi rakyat dalam pemerintahan. Rakyat sebagai pemegang kedaulatan, memiliki hak secara asasi menurut UUD 1945 untuk turut serta dalam pemerintahan, baik untuk memilih (*right to vote*) pemimpin yang dipercaya untuk memperjuangkan cita-cita yang menjadi konsensus bersama, maupun untuk dipilih dalam jabatan publik yang tersedia melalui pencalonan (*right to be candidate*). Hak suara demikian sebagai hak asasi tidak digantungkan kepada pemberian pemerintah atau penguasa, melainkan melekat dalam harkat dan martabat manusia itu sendiri yang menjadi warga dari satu Negara yang di bangun bersama.

Adalah menjadi kewajiban Negara terutama Pemerintah untuk melindungi, memajukan, menegakkan dan memenuhi hak asasi manusia, sesuai dengan prinsip Negara hukum. Pelaksanaannya dijamin, diatur dan ditungkan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>4</sup> Pengaturan yang dilakukan terhadap hak asasi manusia ditujukan untuk mewujudkan dalam

<sup>4</sup> Pasal 28I ayat (4) dan ayat (5) UUD 1945.

kenyataan, sehingga peraturan perundang-undangan yang demikian tidak pernah ditafsirkan kearah yang menegasikan, kecuali dalam hal dibutuhkan pembatasan secara rasional, semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum. Bentuk aturan tentang pembatasan hak asasi tersebut hanya dapat ditetapkan dalam undang-undang.<sup>5</sup>

Dalam menentukan sah tidaknya hak pilih warganegara yang diwujudkan dalam surat suara pemilihan umum, harus diukur dari kejelasan dan ketegasan pilihan yang dilakukan, dengan mana dapat dipastikan sikap seorang pemilih yang akan dihitung secara kuantitatif sesuai dengan prinsip *one-man-one-vote*, sehingga dapat diukur pilihan warganegara jatuh pada pasangan calon tertentu agar hasil pemungutan suara dapat ditetapkan. Pengaturan secara administratif tata cara menentukan pilihan dalam surat suara, khususnya tentang bentuk alat dan cara menentukan pilihan dengan mencoblos atau mencoret pada kolom yang ditentukan, diperlukan untuk menjaga keseragaman, ketertiban dan keteraturan dalam tingkat pelaksanaan. Seluruh upaya yang dilakukan dalam mengatur, membuat desain surat suara, cara melipat dan lain-lainnya, dimaksudkan untuk melindungi suara pemilih.<sup>6</sup> Melindungi kejelasan maksud dari pilihan yang dilakukan dengan mencoblos atau mencontreng sedemikian rupa sehingga dapat dihitung dalam penentuan hasil pemilihan yang dilakukan. Oleh karenanya seluruh tindakan administrasi yang diperlukan justru tidak boleh jadi menghambat terlaksananya hak asasi tersebut, dan harus sedemikian rupa dilakukan untuk memenuhi hak asasi manusia tersebut. *Hak warganegara yang merupakan hak asasi dan hak konstitusional... tidak boleh dihambat atau dihalangi oleh ketentuan dan prosedur administratif yang mempersulit warganegara untuk menggunakan hak...nya*.<sup>7</sup>

## **PENDAPAT MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PUTUSAN**

Mahkamah Konstitusi secara berbeda menilai persoalan keabsahan surat suara yang coblos tembus sah atau tidak timbul dari surat KPU Nomor 313/KPU/V/2010 tertanggal 25 Mei 2010, yang menyatakan bahwa surat suara yang coblos tembus sah, akan tetapi tidak berlaku surut. Lepas dari persoalan apakah benar timbulnya masalah hukum tentang keabsahan surat suara yang coblos tembus karena adanya surat KPU

---

<sup>5</sup> Pasal 28J ayat (2) UUD 1945.

<sup>6</sup> Ramlan Surbakti (Bukti P-10)

<sup>7</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi tanggal 6 Juli 2009 Nomor 102 /PUU-VII/2009

Nomor 313/KPU/V/2010, sebagaimana dinyatakan MK, maka dengan paradigma bahwa hak pilih sebagai hak asasi yang harus dihormati, dilindungi, ditegakkan dan dipenuhi oleh Negara terutama Pemerintah dengan cara mengaturnya dalam peraturan perundang-undangan, semua interpretasi yang dilakukan terhadap aturan perundang-undangan yang relevan harus dalam kerangka melindungi hak pilih yang menjadi suara rakyat pemegang kedaulatan. Oleh karenanya satu pencoblosan sebagai pernyataan kehendak yang tegas dan **tidak mendua** dari pemilih harus selalu dianggap sebagai suara yang sah yang diperhitungkan sebagai perolehan Pasangan Calon yang dituju pemilih dengan pencoblosan tersebut. Meskipun ketentuan perundang-undangan sebagaimana disebut dalam Pasal 95 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 82 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005, Pasal 27 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 72 Tahun 2009, Pasal 27 Keputusan KPU Kabupaten Lamongan Nomor 10 Tahun 2010, menurut hemat kami sesuai dengan pandangan yang dianut, namun yang menjadi masalah adalah pendapat yang menyatakan bahwa coblos tembus **yang mengenai lembar lain diluar kolom yang tersedia meskipun tidak mengenai kolom kota pasangan calon lain, ditetapkan sebagai suara yang tidak sah.**

Mahkamah Konstitusi mempedomani coblos tembus sebagai surat suara yang sah menurut Surat KPU nomor 313/KPU/V/2010 tanggal 25 Mei 2010, dan menjadikan masalah non-retroaktif pernyataan tersebut sebagai pokok permasalahan yang dipertimbangkan sebagai berikut :

*“Menimbang bahwa adanya praktik penghitungan suara bahwa surat coblos tembus dihitung sebagai suara sah dan sementara itu untuk menentukan sahnya surat suara harus didasarkan pada Surat Edaran KPU Kabupaten Lamongan Nomor 164/KPU-LMG.014.329744/V/2010 yang menyatakan bahwa surat coblos tembus adalah tidak sah, maka perhitungan perolehan hasil suara yang telah ditetapkan oleh KPU Kabupaten Lamongan pada tanggal 30 Mei 2010 seharusnya tidak valid karena dalam penghitungan tersebut terdapat surat suara yang semestinya tidak sah menurut petunjuk KPU Kabupaten Lamongan, namun telah dihitung sebagai surat yang sah. Oleh karena penghitungan tersebut tidak valid, maka ada alasan hukum bagi KPU Kabupaten Lamongan untuk melakukan penghitungan ulang yang bertujuan memilah agar semua surat suara coblos tembus dihitung sebagai surat suara yang tidak sah. Hal demikian tidak dilakukan KPU Lamongan padahal semestinya dilakukan mengingat tidak dapat diidentifikasi kepada calon mana dan berapa jumlahnya surat suara coblos tembus tersebut terdistribusi pada penghitungan perolehan suara masing-masing pasangan calon”.*<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Paragraf 3.25 Putusan tanggal 17 Juni 2010 Nomor 27/PHPU.D-VIII/2010.

Tanpa merasa perlu mempertimbangkan dan menguji secara konkrit norma dalam Pasal 95 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 terhadap norma hak asasi manusia dalam UUD 1945, secara bertolak belakang dengan dalil-dalil Pemohon tentang surat coblos tembus yang seharusnya dianggap sah dan dihitung sebagai perolehan pasangan calon, MK berpendapat dengan titik tolak terjadinya praktek yang tidak sama, yang menunjukkan inkonsistensi dan karenanya menimbulkan ketidak pastian, karena beberapa PPS berdasarkan kesepakatan secara berbeda dengan Surat Edaran KPU Lamongan menyatakan sah surat suara yang coblos tembus, telah menjadikan penghitungan yang dilakukan tidak valid dan seharusnya dilakukan penghitungan ulang agar menjadi valid, namun tidak dilakukan. Oleh karena surat KPU Nomor 313/KPU/V/2010 tanggal 25 Mei dinyatakan tidak berlaku surut, KPU Lamongan mendasarkan rekapitulasi yang telah dilakukan di TPS-TPS tanggal 23 Mei 2010, meskipun ternyata tidak seragam.

Mahkamah Konstitusi menafsirkan sifat non-retroaktif atau tidak berlakunya secara surut surat KPU tersebut tidak dengan dasar titik tolak selesainya rekapitulasi penghitungan suara di KPPS tanggal 23 Mei 2010. MK melihat pemilukada sebagai satu proses sejak dengan pendaftaran pemilih sampai dengan penetapan hasil perolehan suara masing-masing calon, sehingga berdasarkan Berita Acara Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2010 Pemilukada Lamongan berakhir tanggal 29 Mei 2010 dan bukan pada tanggal 23 Mei 2010 setelah rekapitulasi di KPPS.<sup>9</sup>

Berdasarkan pertimbangan yang demikian, MK dalam Putusan Sela memerintahkan penangguhan Keputusan KPU tentang Penetapan Hasil Rekapitulasi Penghitungan Suara dan memerintahkan KPU untuk menghitung ulang surat suara pada seluruh kotak suara di Kabupaten Lamongan dengan menerapkan surat KPU Nomor 313/KPU/V/2010 tanggal 25 Mei 2010 yang menyatakan coblos tembus dihitung sebagai suara sah, jika tidak mengenai kolom pasangan calon lain.

### **KEBERATAN ATAS PELAKSANAAN HITUNG ULANG BERDASAR PUTUSAN SELA MK**

Setelah perintah penghitungan ulang surat suara dilakukan oleh KPU sebagai pelaksanaan Putusan Sela MK tanggal 17 Juni 2010

---

<sup>9</sup> *Ibid* Paragraf 3.26.

berdasarkan surat KPU tentang coblos tembus sebagai surat suara yang sah, dengan surat KPU Lamongan tertanggal 13 Juli 2010, melaporkan kepada MK bahwa KPU Lamongan telah menetapkan Hasil Rekapitulasi Penghitungan Suara Ulang Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Lamongan dengan Keputusan tanggal 13 Juli 2010 Nomor 498/Kpts/KPU-LMG-014.329744/Tahun 2010. Terhadap Hasil Penghitungan surat Suara Ulang tersebut telah diajukan keberatan dengan alasan penghitungan suara ulang telah menyimpang dari amar putusan Mahkamah Konstitusi, akan tetapi dengan alasan yang kurang jelas dan tanpa merujuk pada dasar hukum secara yuridis, MK tidak mempertimbangkannya dengan alasan

- (i) Penghitungan surat suara ulang yang dilakukan Termohon adalah pelaksanaan perintah MK dalam Putusan Sela;
- (ii) Surat keberatan tersebut tidak mempunyai nilai justisial karena tidak diperiksa secara terbuka dalam persidangan sehingga tidak bisa dijadikan dasar putusan.

### **FUNGSI PUTUSAN SELA**

Putusan sela merupakan putusan antara (*tussenvonnis*) dengan berbagai fungsi, sebelum satu putusan akhir mengenai pokok perselisihan diantara para pihak yang mengikat sebagai hukum dijatuhkan. Putusan sela tersebut dapat berupa tindakan-tindakan untuk mempersiapkan putusan akhir, karena adanya beberapa fakta yang perlu diketahui sebelum menentukan sikap akhir oleh hakim. Putusan sela tersebut dapat juga berfungsi memerintahkan disajikannya dihadapan sidang pengadilan bukti-bukti tertentu yang sifatnya wajib. Dapat juga terjadi secara khusus Hakim memerintahkan salah satu pihak untuk memikul beban pembuktian secara terbalik karena alasan bahwa pihak tersebut yang lebih tepat untuk dibebani pembuktian tertentu karena akses yang dimiliki maupun kemampuan lainnya. Putusan sela yang memerintahkan penghitungan ulang surat suara dengan menghitung surat suara coblos tembus yang tidak mengenai kolom pasangan calon lain sebagai perolehan yang sah, merupakan satu perintah untuk menyajikan bukti yang sah dalam rangka menentukan perolehan suara bagi masing-masing pasangan calon. Mekanisme serta syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang memerintahkannya, menjadi ukuran untuk menentukan bukti yang sah bagi hakim untuk digunakan dalam menentukan hasil perolehan suara masing-masing pihak yang bersengketa

Dalam sejarah peradilan konstitusi di MK, kecuali dalam sengketa kewenangan lembaga Negara yang memperoleh kewenangannya dari UUD 1945<sup>10</sup>, ketiadaan aturan hukum acara yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 yang mengatur tentang putusan provisi dan putusan sela, sejak awal telah menjadi perdebatan dikalangan hakim. Apakah karena ketiadaan aturan tersebut lembaga putusan provisi dan/atau putusan sela tidak diperbolehkan dalam proses persidangan Mahkamah Konstitusi. Perdebatan tersebut berkisar pada kewenangan mengatur, apakah hakim tidak boleh menetapkan kebutuhan lembaga tersebut dalam praktek peradilan yang baik, dalam rangka memutus berdasar keadilan. Dalam perkembangan hokum acara di MK seiring dengan waktu, ternyata kebutuhan praktek memaksa adanya perintah putusan sela dan provisi tersebut, sehingga kemudian hakim telah mengeluarkan putusan semacam itu, bukan hanya dalam sengketa kewenangan lembaga kewenangan lembaga Negara, tetapi juga meliputi bidang-bidang kewenangan lain Mahkamah konstitusi. Putusan demikian kemudian diikuti dengan dirubahnya Peraturan Mahkamah Konstitusi yang relevan dengan kewenangan tersebut.<sup>11</sup>

Sejak sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah dilimpahkan ke Mahkamah Konstitusi dari Mahkamah Agung pada tanggal 29 Oktober 2008<sup>12</sup>, kebutuhan pengaturan lembaga putusan sela dan putusan provisi tersebut semakin besar. Pada tahap awal terasa besarnya perbedaan paham di antara para hakim konstitusi. Fungsi lembaga tersebut belum dipahami secara sama. Perbedaan pendapat yang besar tersebut terjadi utamanya dalam penempatan hasil yang diperoleh dari perintah hakim dalam putusan sela tersebut untuk dapat dijadikan sebagai landasan putusan akhir. Dalam putusan Mahkamah Konstitusi tanggal November 2008 Nomor 41/PHPU-D/VI/2008 tentang sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur, perintah hakim konstitusi untuk melakukan pemungutan suara ulang dibeberapa daerah pemilihan Kabupaten-Kabupaten tertentu di Madura, dilakukan dengan tanpa nomenklatur *putusan sela*. Kesulitan kemudian terjadi ketika hasil penghitungan suara dan pemungutan suara yang diperintahkan hakim MK telah disampaikan kepada MK, dan terhadapnya masih diajukan keberatan. Pandangan sebagian besar hakim pada waktu itu menyatakan

---

<sup>10</sup> Pasal Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

<sup>11</sup> Pasal 8 ayat (4) Peraturan Mahkamah konstitusi Nomor 15 Tahun 2008.

<sup>12</sup> Pengalihan wewenang dilakukan dalam Berita Acara Pengalihan antara Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Mahkamah Konstitusi tanggal 29 Oktober 2009.

bahwa karena *time-frame* yang singkat perkara pemilukada sudah harus putus, sesudah hasil pemungutan suara dan penghitungan suara ulang yang diperintahkan oleh MK disampaikan kepada MK, MK langsung mengesahkannya dalam putusan (akhir). Pertanyaannya pada waktu itu, bagaimana dengan keberatan atas keabsahan proses penghitungan dan pemungutan suara ulang, yang diajukan oleh Pemohon dalam sengketa semula, apakah tidak memerlukan dibukanya sidang terbuka untuk memeriksa dan kemudian menguji hasil penghitungan dan pemungutan suara ulang yang dilakukan KPU atas perintah MK. Mayoritas hakim berpendapat waktu itu hasil penghitungan dan pemungutan suara ulang diperintahkan MK tersebut hanya membutuhkan pengesahan yang dimuat dalam putusan (akhir) MK.<sup>13</sup>

Nilai juridis dan kekuatan bukti serta keabsahan tindakan yang diperintahkan hakim dalam putusan sela – kecuali perbuatan yang diperintahkan dalam putusan provisi yang tidak mengenai pokok perkara – justru akan menentukan arah dari putusan akhir, apakah akan membenarkan Pemohon (Penggugat) atau Termohon (tergugat). Kekurangan aturan dalam hukum acara Mahkamah Konstitusi, dan terutama kekurangan pengalaman, menyebabkan terjadinya ketidakserasian proses yang dilakukan dengan fungsi putusan sela. Fokus perhatian hanya ditujukan kearah bagaimana kecepatan dan ketepatan waktu penyelesaian perkara sengketa pemilukada dilakukan, dengan mengabaikan tujuan kewenangan penyelesaian sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah, di dalam kewenangan mana, MK telah melahirkan jurisprudensi yang sangat tinggi nilainya tentang tesis “**proses mempengaruhi hasil**” dan “**keadilan substantif**” tidak memperkenankan prosedur yang tidak adil di tingkat bawah membatasi kewenangan MK untuk memutus hanya terbatas pada hasil perolehan suara yang mempengaruhi terpilihnya atau ikut sertanya pasangan calon dalam putaran pemilihan umum berikutnya. Oleh karenanya spirit jurisprudensi yang demikian tampak inkonsisten dengan di tutupnya proses persidangan terbuka untuk menguji hasil penghitungan dan pemungutan suara yang dilakukan atas perintah MK sendiri.

Pertimbangan MK dalam Putusan Akhir tertanggal 19 Juli 2009, yang menyatakan “keberatan yang diajukan tidak mempunyai nilai bukti justisial karena tidak diperiksa secara terbuka dalam persidangan, sehingga tidak bisa dijadikan dasar putusan” benar adanya tetapi hal itu terjadi karena

<sup>13</sup> Putusan MK tanggal 2008 Nomor 41/PHPU.D-Vi/2008 menyebut dalam diktumnya bahwa ...

hakim mengabaikan fakta bahwa fungsi putusan sela justru adalah untuk menyajikan bukti yang memiliki nilai pembuktian yang sempurna yang harus melalui proses pengujian yang dilakukan menjelang putusan akhir. Kemungkinan ada anggapan bahwa proses persidangan untuk memeriksa keberatan atas proses pelaksanaan putusan sela dianggap merupakan perkara baru yang terpisah dari perkara semula. Hal demikian jelas tidak berdasar. Dalam proses pengadilan pada umumnya, setidak-tidaknya setiap hasil yang diperoleh dari putusan sela yang diperintahkan oleh hakim, masih harus dikemukakan, setidak-tidaknya dibacakan secara resmi dalam sidang terbuka untuk umum yang dihadiri oleh pihak-pihak yang berperkara, dan terbuka untuk diuji keabsahannya. Prinsip *audi alteram et partem*, yang mengharuskan pihak-pihak harus diberikan kesempatan oleh hakim secara berimbang dan adil untuk menyatakan sesuatu tentang fakta dan hukum yang menjadi dasar untuk mendengar keberatan-keberatan yang diajukan terhadap hasil yang diajukan dan dibacakan. Hakim juga memberi kesempatan pada pihak lain untuk menyanggah dan membuktikan sebaliknya. Proses demikian tidak harus membutuhkan waktu lama dan bertele-tele, melainkan boleh dilakukan dengan singkat dan padat.

Adalah menjadi kewajiban hakim untuk mempertahankan azas bahwa hakim sebagai pihak ketiga yang netral dan tidak memihak, membuka kesempatan bagi pihak-pihak bersengketa untuk mendengar dan menguji hasil yang diperoleh dari suatu putusan sela di dalam satu sidang yang terbuka untuk umum. Tidak cukup alasan untuk menyatakan bahwa hasil penghitungan dan pemungutan suara ulang yang diperintahkan telah diumumkan dalam sidang terbuka KPU, karena yang menjadi kewajiban hakim adalah menjaga dan mempertahankan imparisialitasnya dalam sidang yang terbuka untuk umum tersebut dengan memberikan hak-hak prosesual yang sama bagi segenap pihak dalam sidang. Argumen bahwa penghitungan ulang merupakan perintah MK sama sekali tidak menutup pintu terhadap proses pengujian fakta baru hasil putusan sela tersebut dalam sidang terbuka untuk umum. Sidang terbuka untuk umum setelah perintah dalam putusan sela dilakukan adalah untuk menguji keabsahan hasilnya dan menetapkan nilai pembuktiannya secara juridis, yang diperlukan untuk dijadikan landasan dalam menentukan sikap Hakim MK pada putusan akhir. Oleh karena itu, pertimbangan hakim tampaknya terbentuk dengan urutan logika yang terbalik. Benar bahwa keberatan dan bukti yang diajukan tidak dalam sidang terbuka untuk umum tidak

memiliki nilai juridis yang sah, namun tampaknya bukti dan keberatan tersebut tidak diajukan dalam sidang terbuka untuk umum, disebabkan kealpaan hakim untuk memberikan kesempatan secara resmi bagi KPU mengajukan Hasil Penghitungan Ulang Surat Suara, sehingga Pihak yang keberatan atas proses yang dilakukan, tidak dapat mengujinya. Justru karena sikap hakimlah menyebabkan keberatan yang diajukan menjadi tidak memiliki nilai juridis yang berarti bagi peletakan landasan bagi putusan akhir.

### **IMPLEMENTASI PUTUSAN MK DALAM SENGKETA PEMILUKADA**

Putusan MK adalah merupakan perbuatan Hakim dalam kedudukannya sebagai pejabat negara yang berwenang yang diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum dan dibuat secara tertulis untuk mengakhiri sengketa yang dihadapkan kepadanya.<sup>14</sup> Putusan hakim Peradilan Umum lebih merupakan sengketa kepentingan individu yang bersifat keperdataan atau proses pidana, yang melibatkan adu argumentasi antara para pihak serta penuntut umum dan terdakwa, menyangkut dua pihak yang bersengketa secara berlawanan. Putusan demikian hanya menyangkut dan mengikat diantara pihak yang berperkara saja (*tussen partijen*). Karena adanya kepentingan perseorangan yang bersifat pribadi, pengalaman menunjukkan sangat kuat kecenderungan untuk mengabaikan, melawan atau menentang putusan pengadilan. Salah satu alasan yang umum dianggap sebagai penyebab putusan hakim sukar diterima pihak-pihak berperkara dan karenanya mengalami hambatan dalam implementasi atau eksekusinya, adalah kurangnya kepercayaan publik terhadap hakim dan putusannya.

Hal yang sama juga terjadi dalam peradilan konstitusi, terutama jikalau putusan MK tersebut merupakan putusan sengketa hasil pemilukada, yang memiliki nuansa kepentingan yang sangat pribadi oleh pasangan calon. Hal yang sama juga terjadi, kalau putusan dianggap terlalu merugikan kepentingan politik pihak yang mengusung pasangan calon tertentu. **Putusan Hakim MK dinyatakan untuk tingkat pertama dan terakhir serta mempunyai kekuatan yang final<sup>15</sup> dan mengikat, bukan karena dia benar,**

<sup>14</sup> Mr. P.A. Stein, *Compendium Van Het Burgerlijke Procesrecht*, sebagaimana dikutip dari Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Penerbit Kompas 2006, hal 157. Stein merumuskannya demikian "*Onder een vonnis dient men te verstaan de door de Rechters als bevoegd overheids orgaan verrichte rechtshandeling, strekkend tot beslissing van het aan voorgelegde geschil tussen partijen*".

<sup>15</sup> Pasal 24C UUD 1945 yang diulang kembali dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

melainkan sebaliknya putusan MK harus dianggap benar karena dia bersifat final, dalam arti terhadap putusan MK, termasuk dalam sengketa pemilukada, tidak diperkenankan diajukan pemeriksaan banding, kasasi dan permohonan Peninjauan Kembali (PK). Jikalau sebelumnya dikatakan bahwa salah satu alasan yang umum menyebabkan putusan hakim sukar diterima pihak-pihak berperkara dan karenanya mengalami hambatan dalam implementasi atau eksekusinya, disebabkan karena kurangnya kepercayaan publik terhadap hakim dan putusannya, maka khususnya bagi Hakim MK, dikatakan bahwa tingkat kepercayaan terhadap hakim dan putusan-putusannya masih cukup tinggi. **Namun** hambatan terhadap implementasi putusan MK secara individual dalam sengketa pemilukada tetap harus memperhitungkan faktor demikian, meskipun faktor dan alasan-alasan lain masih harus diidentifikasi.

### **PUTUSAN MK DALAM SENKETA HASIL PEMILUKADA KABUPATEN KOTAWARINGIN BARAT**

Satu contoh yang dapat disebut sebagai tantangan besar terhadap wibawa MK dan putusannya, dapat ditemukan pada putusan tentang sengketa hasil pemilukada Kabupaten Kotawaringin Barat. Dari segi perkembangan yang timbul dari putusan MK sebagai hukum buatan hakim (*judge-made law*) yang membentuk norma hukum yang mengikat secara umum dalam penyelenggaraan pemilukada dan hukum acara penyelesaian sengketa pemilukada, putusan MK dalam sengketa pemilukada Kotawaringin Barat, dapat disebut sebagai *landmark decision*.<sup>16</sup> Putusan tersebut meletakkan prinsip tentang pelanggaran yang “terstruktur, sistematis dan masif”, yang telah menjadi pilar dalam penilaian proses pemilukada, yang kemudian dirumuskan unsur-unsurnya dan dijadikan alasan untuk menyatakan Penetapan KPUD tentang Hasil Penghitungan Perolehan Suara dan Penetapan Calon Bupati/Wakil Bupati terpilih batal serta tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, dengan memerintahkan pemungutan suara ulang, jikalau “pelanggaran terstruktur, masif dan sistematis” yang didalilkan dilakukan peserta pemilukada dalam proses Pemilukada, terbukti secara sah menurut hukum.

Tuntutan keadilan substantif yang lahir dari tuntutan keadilan prosedural, memberi peluang pada MK untuk memeriksa dan memutuskan bahwa **proses berpengaruh pada hasil**, sehingga jika bukti2 memberi dasar

---

<sup>16</sup> *Landmark decision* adalah putusan pengadilan yang menetapkan jurisprudensi yang membentuk prinsip atau konsep hukum baru atau sebaliknya secara substansial merubah penafsiran hukum yang ada. (*Id.wikipedia.org*)

yang kuat dan secara kausal proporsional proses yang menyimpang secara mendasar dari prinsip konstitusi, *meskipun* peraturan perundang-undang membatasi kewenangan MK terhadap *objectum litis* sengketa pemilukada berkenaan dengan perselisihan hasil pemungutan suara, maka dengan prinsip baru tersebut diletakkan dasar bahwa MK dapat memerintahkan pemungutan suara ulang, agar demokrasi dalam transisi dapat terwujud secara beradab dan menjunjung tinggi kehormatan serta martabat bangsa dan negara.<sup>17</sup>

Prinsip atau tesis pelanggaran yang “terstruktur, sistematis dan massif” memang membutuhkan kehati-hatian dan kearifan tersendiri untuk menghindari kesan bahwa yang menentukan kepala daerah itu akhirnya bukan rakyat dalam pemilihan umum, melainkan MK melalui putusan yang tidak secara proporsional menerapkan tesis pelanggaran “terstruktur, sistematis dan massif”. Dua hal memerlukan perhatian dalam rumusan masing-masing unsur tersebut, yang telah menjadi jurisprudensi MK, yang diterapkan dalam Putusan Pemilukada Kabupaten Kotawaringin yang terkenal, yaitu (i) unsur-unsur yang harus dipenuhi untuk dapat disebut sebagai pelanggaran terstruktur, sistematis dan massif dan (ii) adanya hubungan kausal yang proporsional.

Kentalnya persaingan kepentingan diantara partai politik, yang hemat saya sangat erat terkait dengan kepentingan ekonomi di wilayah Kabupaten Kotawaringin Barat, sejak semula mulai dari proses pendaftaran Pasangan Calon Pemilukada, sesungguhnya telah menunjukkan tanda-tanda yang akan menjadi masalah hukum, baik dalam proses pemilukada, sengketa di MK dan akhirnya proses pelaksanaan putusan dalam bentuk Keputusan Menteri Dalam Negeri mengenai pengangkatan Bupati terpilih. Kesulitan demikian menjadi semakin jelas, ketika MK membatalkan Keputusan KPU Kota Waringin Barat tentang Hasil Penghitungan Suara Pemilukada Kotawaringin tersebut, dengan mendiskualifikasi pemenang yang ditetapkan KPU dan sekaligus Pasangan Calon yang kalah dinyatakan sebagai Bupati terpilih, karena Pasangan calon yang semula dinyatakan KPU sebagai pemenang, oleh MK dinyatakan melakukan pelanggaran yang “terstruktur, sistematis dan massif” sehingga melanggar prinsip konstitusi tentang Pemilihan Umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (Luber-Jurdil).<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Untuk lengkapnya lihat Putusan MK tanggal 7 Juli 2010 Nomor 45/PHPU.D/VIII/2010.

<sup>18</sup> Pasal 22E ayat (1) UUD 1945.

Protes dan penolakan putusan MK tersebut tidak saja oleh pihak yang kalah dalam sengketa di MK, yaitu KPU dan Pihak Terkait atau Pasangan Calon yang semula ditetapkan KPU sebagai pemenang, tetapi juga merembet ke unsur lembaga Negara, pejabat negara di daerah maupun Pusat, bahkan warga masyarakat. Pasangan Calon sebagai yang dirugikan dalam putusan MK, menuding bahwa saksi-saksi yang didengar di MK memberikan keterangan palsu dibawah sumpah, sehingga kemudian dituntut dan diadili di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat.<sup>19</sup> Meskipun sudah dalam proses pembuktian, akan tetapi arah yang ingin dicapai oleh pihak yang dirugikan dan tidak menerima putusan MK adalah untuk mencegah dilaksanakannya putusan MK dalam bentuk penerbitan Keputusan Menteri Dalam Negeri untuk mengangkat Pasangan Calon yang ditetapkan oleh MK sebagai pemenang. Sekelompok orang yang menyatakan diri sebagai warga Kalimantan tengah di Jabodetabek berdemo untuk menolak putusan tersebut karena dianggap cacat segalanya, baik moral, hukum maupun politik. Selain itu, Mahkamah Konstitusi dituduh secara terang-terangan melanggar azas-azas larangan "*ultra petita*", karena dianggap Mahkamah Konstitusi mengabaikan sejumlah hal yang sama sekali tidak diminta atau lebih dari pada yang diminta. Mahkamah Konstitusi juga disebut menunjukkan sikap sewenang-wenang atas pemilihan kepala daerah Kabupaten Kotawaringin Barat dan menyalahgunakan wewenangnya.

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dianggap memberangus dan menciderai hak pilih warga masyarakat Kabupaten Kotawaringin Barat yang seharusnya ditentukan oleh 162.000 penduduk warga masyarakat Kabupaten Kotawaringin Barat, bukan oleh sembilan Hakim Mahkamah Konstitusi. MK juga mendiskualifikasi pasangan calon nomor urut 1 atas nama Sugianto-Eko Soemarno sebagai pemenang pemilihan kepala daerah Kotawaringin Barat dan memerintahkan KPU Kabupaten Kotawaringin Barat untuk menetapkan surat Keputusan yang menetapkan pasangan calon nomor urut dua yaitu Ujang Iskandar-Bambang Purwanto sebagai Bupati dan Wakil Bupati terpilih dalam pemilihan kepala daerah Kotawaringin Barat.<sup>20</sup>

Meskipun saksi yang didakwa member keterangan palsu yang sedang diadili di depan pengadilan negeri hanya berjumlah 1 (satu) orang dari 68 (enampuluh delapan) saksi yang didengar di MK belum menunjukkan pengaruh yang signifikan terhadap putusan MK, tetap juga persidangan demikian perlu ditunggu sampai mencapai putusan minimal di tingkat

---

<sup>19</sup> Jumlah saksi yang didakwa melakukan sumpah palsu dan telah diperiksa di Pengadilan Negeri hanya satu orang.

<sup>20</sup> Tribun News.com, 2010/07/09.

pengadilan negeri, untuk kemudian di evaluasi. Kita paham kepentingan yang diusung oleh kelompok yang menyebut dirinya warga masyarakat Kotawaringin Barat adalah pihak yang dirugikan dalam putusan MK, namun hal demikian menambah beban. Implementasi Putusan MK dalam PemiluKada Kotawaringin Barat sampai saat ini masih dalam pergulatan, karena Pemerintah menginginkan KPU yang harus lebih dahulu melaksanakan putusan MK dengan membuat surat keputusan yang menyatakan pasangan calon yang ditetapkan MK serbagai pemenang dalam pemiluKada menjadi pasangan calon Bupati terpilih. Sebaliknya KPU Kotawaringin dikatakan masih menunggu arahan teknis dari KPU.<sup>21</sup> Argument KPU KotaWaringin Barat yang menyatakan bahwa KPU Kotawaringin Barat belum menetapkan Pasangan Calon yang menjadi pemenang berdasar putusan MK bukan karena tidak menghormati putusan MK, tetapi karena dasar penjelasan Ketua MK tidak kuat untuk mengesampingkan putusan hukum yang sepenuhnya bersifat redaksional dan tidak boleh ditafsirkan<sup>22</sup>. Argumen tersebut sesungguhnya menggambarkan adanya perlawanan yang berat terhadap putusan MK, yang justru dilakukan lembaga Negara, dengan tidak segan-segan sebagai pihak yang harus netral, menunjukkan adanya kepentingan sendiri yang bersifat partisan.

Faktor –faktor non-juridis juga sangat berperan dalam hambatan implementasi putusan MK, yang sesungguhnya dapat dibersihkan jika sikap pimpinan Pemerintahan memandang Putusan MK sebagai satu putusan yang mempunyai kekuatan hukum mengikat secara *erga omnes*<sup>23</sup>. Implementasi putusan tersebut tetap akan mengalami hambatan, karena dinamika perkembangan pertarungan kepentingan politik diperhitungkan oleh pimpinan pemerintahan juga turut menentukan pengambilan keputusan yang akan dilakukan.

## **HASIL PEMILUKADA DIHADAPKAN KE PENGADILAN TUN**

Salah satu bentuk perlawanan lain yang dilakukan, meskipun tidak menyebabkan implementasi efektif putusan MK dalam sengketa PemiluKada terkendala, adalah pengajuan Penetapan Hasil PemiluKada yang telah melalui pengujian dengan putusan MK menjadi sengketa tata usaha negara di depan hakim PTUN. Sebagaimana dikemukakan dalam

<sup>21</sup> Kompas.com. 23 Desember 2010.

<sup>22</sup> Sengketa Pilkada KotaWaringin Barat (1) KPU Di Antara Dua Gajah', Hr. Kompas tanggal Februari 2011.

<sup>23</sup> Mengikat secara umum terhadap semua pejabat, lembaga Negara dan warganegara.

pendahuluan tentang fenomena membawa putusan MK yang kemudian telah di implementasikan dalam bentuk Keputusan KPU dan Pengangkatan Bupati/Wakil Bupati terpilih oleh Menteri Dalam Negeri, kehadiran pengadilan TUN sebagai sengketa TUN, dapat dianggap sebagai salah satu bentuk perlawanan terhadap putusan MK. Data yang dicatat menunjukkan perkara sejenis yang demikian, jumlahnya meningkat,<sup>24</sup> meskipun dengan mudah persoalan dapat dijawab secara awal apakah benar sengketa demikian menjadi kewenangan absolut Pengadilan TUN

Persoalan pokok adalah, apakah keputusan KPU tentang penetapan pemenang pemilukada dan penetapan Pasangan Bupati/Wakil Bupati serta pengangkatan dengan Keputusan Presiden terhadap Bupati terpilih, yang merupakan kelanjutan pemilihan kepala daerah, tunduk dan menjadi objek sengketa TUN? Sebelum melihat ketentuan UU Pengadilan TUN yang relevan dengan ini, kita memandang bahwa jika memang aturan dalam UU memberi peran pada Presiden dan Mendagri untuk mengeluarkan Surat Keputusan pengangkatan Bupati dimaksud, Pejabat TUN dimaksud tidak memiliki diskresi penuh untuk menilai kecakapan dan kelayakan seseorang sebelum mengangkat/menghentikannya menjadi Bupati/Wakil Bupati yang terpilih melalui proses pemilukada. Hal itu dilakukan Mendagri hanya berdasarkan Putusan MK yang telah berkekuatan tetap, sehingga meskipun keputusan Menteri Dalam Negeri demikian merupakan keputusan yang bersifat individual, kongkrit dan final, ukuran atau tolok ukur yang digunakan dalam menentukan apakah ini merupakan sengketa tata usaha negara yang jatuh dibawah yurisdiksi PTUN, hal demikian juga harus didasarkan pada ada tidaknya kebebasan diskresioner pejabat TUN dalam memutuskan pengangkatan Bupati/Wakil Bupati.

Persoalan kewenangan ini harus dilihat dari segi batasan antara hukum tata negara dengan Hukum Administrasi Negara, yang keduanya masuk dalam domain hukum publik. Dalam arti yang luas, Hukum Tata Negara meliputi juga Hukum Administrasi Negara, yang mengatur organisasi dari pada negara, hubungan antar perlengkapan negara secara vertikal maupun horizontal, serta kedudukan warganegara dan hak asasinya. Jadi dalam arti luas juga mencakup hubungan bukan saja antar lembaga negara, tetapi juga antara lembaga negara dengan warganegara. Oleh karena definisi yang demikian, maka tidak boleh tidak akan ada kemungkinan terjadinya titik singgung kewenangan antara PTUN dengan

---

<sup>24</sup> Prof. Dr. Zudan (Kepala Biro Kementerian Dalam Negeri R.I.) dan Ny. Erma Kepala Bagian Hukum menyatakan angka gugatan sengketa tata usaha Negara dari penetapan hasil pemilukada tersebut sekarang mencapai 13 perkara.

Mahkamah Konstitusi, dengan akibat terjadi pula kemungkinan *overlap* diantara kedua kewenangan tersebut. Namun satu ukuran yang jelas dapat dilihat dari batasan yang ditetapkan bahwa satu sengketa berada diluar kewenangan PTUN yaitu jika menyangkut hasil pemilihan umum sebagai lembaga demokrasi.<sup>25</sup> Pengesahan atau pengukuhan hasil pemilihan kepala daerah berupa keputusan KPU, Presiden atau Mendagri, meskipun formil adalah satu keputusan TUN yang final, individual dan konkrit, akan tetapi KPU maupun Mendagri atau Presiden sebagai pejabat TUN dalam kaitan pengesahan Bupati/Kepala daerah hasil Pilkada, berwenang membuat Surat Keputusan bukan dengan satu kewenangan diskresioner, yang menilai dengan ukuran-ukuran yang ditetapkan oleh UU, melainkan hal itu hanya pengesahan/pengukuhan satu keadaan hukum secara administratif.

KPU dan Presiden atau Mendagri sebagai pejabat TUN tidak memiliki kewenangan diskresioner untuk menentukan Pasangan Calon Bupati terpilih dari antara Pasangan Calon Peserta Pilkada, sebagaimana kewenangan TUN dalam mengangkat pejabat TUN atau pegawai lainnya. UU memberi peran pada Presiden dan Mendagri untuk mengeluarkan SK pengangkatan Bupati dimaksud, tetapi Pejabat TUN dimaksud tidak memiliki diskresi penuh untuk menilai kecakapan dan kelayakan seseorang sebelum mengangkat/menghentikannya menjadi Bupati/Wakil Bupati atau kemudian hal itu dilakukan Mendagri hanya merupakan implementasi Putusan MK yang telah berkekuatan.

UU Pemerintahan Daerah yang menetapkan sebagai Kepala Daerah berdasarkan hasil pemungutan suara, adalah DPRD dan Mendagri bertugas mengukuhkan atau mengesahkan. Hal tersebut harus dilihat dan dinilai bukan dari segi hukum tata usaha negara, melainkan dari segi hukum tata negara, yaitu sebagai satu mekanisme hubungan antar lembaga negara yang pejabatnya diisi secara demokratis. SK pengangkatan atau pengesahan itu tidak dapat dilihat sebagai keputusan TUN yang murni, karena sesungguhnya hal itu hanya merupakan satu perbuatan hukum tata negara sebagai kewenangan yang diatur secara konstitusional dan karenanya harus dinilai secara konstitusional, yang menyangkut hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah di dalam prinsip negara kesatuan. Pengukuhan dengan SK Mendagri tersebut merupakan satu penyelesaian administrasi ketatanegaraan bukan Keputusan TUN, karena menyangkut pengisian pejabat publik melalui mekanisme demokratis

---

<sup>25</sup> Pasal 2 huruf g Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

sebagaimana ditentukan UUD 1945. Jikalau Surat Keputusan Presiden/ Mendagri demikian memiliki fungsi konstitutif dalam menentukan kedudukan kepala daerah, maka yang menetapkan seorang menjadi kepala daerah bukan pemilihan secara demokratis, melainkan pengangkatan oleh Mendagri atau Presiden. Hal demikian, jika benar, jelas bertentangan dengan UUD 1945, karena yang menentukan dan menetapkan seorang menjadi kepala daerah adalah rakyat sebagai pemegang kedaulatan dalam pemilihan yang demokratis. KPU, Presiden dan Mendagri hanya bertugas mengukuhkan atau mengesahkan secara administratif dalam bentuk yang sifatnya deklaratif. Hal tersebut harus dilihat dan dinilai bukan dari segi hukum tata usaha negara, melainkan dari segi hukum tata negara, yaitu sebagai satu mekanisme hubungan antar lembaga negara yang pejabatnya diisi secara demokratis. Surat Keputusan penetapan pasangan calon terpilih, pengangkatan atau pengesahan itu tidak dapat dilihat sebagai keputusan TUN yang murni, karena sesungguhnya hal itu hanya merupakan satu perbuatan hukum tata negara sebagai kewenangan yang diatur secara konstitusional dan karenanya harus dinilai secara konstitusional, yang menyangkut hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah di dalam prinsip negara kesatuan. Penetapan Pasangan Terpilih dengan Surat Keputusan KPU dan pengukuhan sebagai Bupati oleh Presiden/ Mendagri tersebut merupakan satu penyelesaian administrasi ketatanegaraan bukan Keputusan TUN, karena menyangkut pengisian pejabat publik melalui mekanisme demokratis sebagaimana ditentukan UUD 1945. Kalau SK Mendagri demikian memiliki fungsi konstitutif dalam menentukan kedudukan kepala daerah, maka yang menetapkan seorang menjadi kepala daerah bukan pemilihan secara demokratis, melainkan pengangkatan oleh Mendagri atau Presiden. Hal demikian, jika benar, jelas bertentangan dengan UUD 1945, karena yang menentukan dan menetapkan seorang menjadi kepala daerah adalah pemilihan demokratis.<sup>26</sup>

Dasar hukum yang jelas menentukan bahwa Surat Keputusan KPU, Presiden/Mendagri yang mengangkat Pasangan Calon Bupati/Wakil Bupati menjadi Bupati/Wakil Bupati sebagai keputusan tata usaha negara yang individu, final dan kongkrit merupakan satu **pengecualian** yang tidak menjadi objek sengketa TUN dan yang tidak tunduk pada yurisdiksi Pengadilan TUN. Oleh karenanya perkara seperti itu seharusnya dapat

---

<sup>26</sup> Maruarar Siahaan, Pendapat Berbeda dalam Putusan MK Nomor 004/SKLN-IV/2006.

dengan singkat diputus oleh Pengadilan TUN dalam proses dismissal<sup>27</sup>, sehingga proses ketatanegaraan dalam implementasi putusan MK tidak terhambat, meskipun mengalami perlawanan dari pihak yang memiliki kepentingan dalam Pemilukada. Secara rasional juridis hal tersebut cukup logis. Tetapi kehidupan hukum tidak cukup dilihat dari logika semata, karena menurut Oliver Wendell Holmes, kehidupan hukum tersebut adalah merupakan pengalaman. *The life of the law has not been logic but experience.*

## **KESIMPULAN**

Putusan MK dalam pemilukada Kabupaten Lamongan tidak mengalami hambatan dalam implementasi, terdapat di antara putusan MK tersebut yang masih belum terlaksana dengan baik, karena adanya penolakan beberapa kalangan terhadap putusan MK yang menganggapnya tidak cukup menggambarkan keadilan, meskipun alasan yang dikemukakan belum dapat menunjukkan bukti-bukti memadai tentang penolakan tersebut. Faktor politik melalui pertarungan kekuatan partai antara mendukung dan yang menolakan putusan MK yang dilakukan pihak-pihak tertentu dalam pemilukada, secara kualitatif mempengaruhi pengambilan keputusan KPU dan Pemerintah dalam implementasi putusan MK. Secara kuantitatif, dari 32 putusan MK yang mengabulkan permohonan sengketa pemilukada dan membatalkan Keputusan KPU tentang Penetapan Hasil Penghitungan Suara, dari tahun 2008 sampai dengan 17 Februari 2011, yang belum terlaksana dengan hanya satu perkara. Angka demikian dapat mengukur tingkat efektivitas implementasi, namun memerlukan perhatian agar wibawa MK tetap terjaga. Alasan penundaan justru belum menunjukkan kematangan demokrasi sehingga diperlukan tindakan tegas pimpinan Pemerintahan dan KPU untuk menegakkan hukum melalui implementasi putusan MK. Transisi menuju konsolidasi demokrasi tampaknya harus dikawal oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusan-putusannya yang bersifat pedagogis dengan dukungan penuh lembaga negara lain.

---

<sup>27</sup> Pasal 62 ayat 1 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2002 dan terakhir dirubah dengan Undang-Undang 51 tahun 2009.

## **DAFTAR PUSTAKA**

Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies, Constitutional Court in Asian Cases*, Cambridge University Press 2003

Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Penerbit Konpres 2006

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 51 tahun 2009

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2002

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008

Putusan MK Nomor 27/PHPU.D-VIII/2010

Putusan MK Nomor 45/PHPU.D/VIII/2010

Putusan MK Nomor 102/PUU-VII/2009

Putusan MK Nomor 41/PHPU.D-VI/2008

Berita Acara Pengalihan antara Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Mahkamah Konstitusi

[www.id.wikipedia.org](http://www.id.wikipedia.org)

[www.tribun News.com](http://www.tribun News.com)

[www.kompas.com](http://www.kompas.com)