

# Pola Pelanggaran Pemilukada dan Perluasan Keadilan Substantif

Miftakhul Huda

Redaksi Majalah Konstitusi  
Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta  
e-mail:huda.mif@gmail.com

Naskah diterima: 10/03/2011, revisi: 17/03/2011, disetujui: 30/03/2011

---

## Abstrak

Pola pelanggaran Pemilukada secara langsung dan praktik MK dalam mengadili perselisihan hasil Pemilukada mengalami perkembangan pesat. Pelanggaran yang mendominasi, yaitu mobilisasi dan ketidaknetralan Pegawai Negeri Sipil, penyalahgunaan jabatan dan fasilitas/anggaran negara oleh calon *incumbent*, dan maraknya praktik *money politic*. Pelanggaran yang bersifat sistematis, terstruktur dan masif umumnya diputus dengan dengan pemungutan suara ulang dalam putusan akhir atau didahului dengan putusan sela. Tidak hanya itu, beragamnya pelanggaran pada tahapan-tahapan Pemilukada lebih jauh juga dinilai berdasarkan prinsip Pemilu *free and fair*, sehingga putusan MK sejak 2008 memiliki delapan model berdasarkan karakteristik yang sama.

Paradigma menegakkan keadilan substantif yang digunakan saat aturan prosedural tidak membuka peluang keadilan menempatkan MK penentu akhir proses dan nilai-nilai demokrasi langsung yang masih diwarnai pembajakan. MK tidak hanya memperluas keadilan, akan tetapi juga memperkuat demokrasi yang berlangsung. Dengan ini, pemeriksaan sangat luas, bebas menilai bobot pelanggaran dan memberikan sanksi. Paradigma yang berkembang ini harus diikuti keajaiban berdasar *ratio decidendi*

putusan sebelumnya dan mengantisipasi beragamnya pelanggaran dengan mendesain sanksi yang tepat untuk keadilan itu sendiri.

**Kata Kunci:** Pemilukada, Paradigma, Keadilan Substantif, Pelanggaran Sistematis, Terstruktur dan Masif

### *Abstract*

*The pattern of direct elections of regional head and the Constitutional Court practices in adjudicate disputes local elections have been developed rapidly. Some of violations color the elections of regional head. They were the mobilization and partiality of Civil Servants, abuse of office, facilities, and state budget by the incumbent candidate, and the practice of money politics. The systematic, structured as well as massive violations generally results reelected vote with a final decision or interlocutory preceded. More than that, various violations of further stages of the General Election was also assessed based on the principle of free and fair election so that the decision of the Court has eigh models based on similar characteristics.*

*The paradigm of substantive justice made procedural rules does not open the opportunity for justice. It drives the role of the Constitutional Court put the final determinant of local democracy which is still colored by piracy and fraud. Constitutional Court justices are not only expand but also strengthen democracy that took place so as not limited to procedural democracy. With this, the examination is very extensive; the free encyclopedias assess weight and sanction violations. Paradigm has evolved to be followed by the ratio decidendi constancy previous decisions and anticipate the variety of sanctions violations by designing the right to justice itself.*

**Keywords:** Election, Paradigm, Substantive Justice, Systematic, Structured and Massive Violation

## **A. PENDAHULUAN**

Sejak Juni 2005, pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pemilukada), baik gubernur, bupati dan walikota dilakukan secara langsung. Pemilukada sebanyak 500-an telah berlangsung secara demokratis di berbagai daerah. Tetapi tidak

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

Praktik curang ini seperti gambaran sebuah film dokumenter *Hacking Democracy* yang bercerita penyimpangan sistem penghitungan suara pemilu melalui internet (*e-voting*) yang mempengaruhi suara. Optimisme masyarakat atas kemenangan Al Gore, akhirnya berakhir dengan komputer menjawab kemenangan George Bush dengan sistem Pemilu *online* yang diduga di-*hack*.<sup>1</sup> Tidak hanya melalui teknologi informasi, proses demokrasi pun bisa dibajak dengan berbagai kecurangan Pemilu yang melanggar prinsip *free and fair*.

Oleh karenanya, jika demokrasi tidak mengatasi bentuknya yang hanya sekedar mengabsahkan sebuah kekuasaan belaka, maka proseduralisme demokrasi juga mengandung sebuah ancaman laten. *Pertama*, demokrasi akan dibajak mereka yang sejatinya anti demokrasi, sehingga pembajak setelah berkuasa akan “membakar jembatan dan tangga” untuk mencapai kekuasaan itu. *Kedua*, demokrasi akan dibajak orang-orang kaum berpunya, sehingga pemenang dalam Pemilu adalah mereka yang bermodal dan pemodal itu sendiri.<sup>2</sup> Demokrasi akhirnya keluar dari tujuannya, dengan pelanggaran masih banyak terjadi dan demokrasi hanya sebatas dimaknai terlaksananya Pemilu meskipun itu dilakukan

---

<sup>1</sup> Lihat [http://en.wikipedia.org/wiki/Hacking\\_Democracy](http://en.wikipedia.org/wiki/Hacking_Democracy). Istilah “Pembajakan” lebih banyak digunakan dalam teknologi informasi (*hijacking*), hak kekayaan intelektual, pembajakan kapal laut, udara dan lain sebagainya.

<sup>2</sup> Demokrasi pada dasarnya perlawanan tak bersenjata kekuasaan yang dipegang kaum berpunya. Tujuan politik demokrasi membuka akses seluas-luasnya bagi kaum miskin, marjinal dan minoritas. Lihat, Kata Pengantar Donny Gahral Adian dalam bukunya, *Demokrasi Substansial, Risalah Kebangkrutan Liberalisme*, (Depok: Penerbit Koekoesan, 2010), v.

dengan segala kecurangan. Sindiran para ahli politik dengan istilah defisit demokrasi, seremonial demokrasi, politik biaya tinggi (mahal), ironi demokrasi, demokrasi semu, dan lain sebagainya merupakan gambaran wajah demokrasi lokal kita saat ini.

Kacung Marijan mengatakan, Pemilukada langsung pada dasarnya untuk memperbaiki kualitas demokrasi lokal dengan berbagai kemajuan, tetapi juga memunculkan fenomena "ekonomi politik bayang-bayang" dengan calon hanya bermodalkan politik dan modal ekonomi dalam pencalonan. Calon tersebut kemudian tidak otonom dengan kekuatan ekonomi dan politik yang mendukungnya. Ia mengutip Peter Evan (1995), yang mengatakan pemerintah daerah memiliki jaringan (*embeddedness*) dengan kekuatan-kekuatan ekonomi dan politik yang mendukungnya.<sup>3</sup> Mahalnya biaya politik saat ini yang dikeluhkan dalam Pemilukada langsung terkait erat dengan praktik kecurangan ini, dan faktor kedekatan dengan masyarakat sebagai modal pencalonan belum sebagai hal utama.

Secara teori sebuah pemilihan kepala daerah secara langsung dari pada tidak lebih demokratis. Dengan pemilihan langsung, rakyat merupakan pelaku utama dan penentu kekuasaan di daerah. Rakyat semula hanya sebagai penonton proses demokrasi lokal yang didominasi para elit (DPRD dan partai politik), dengan Pemilukada langsung, rakyat yang memilih siapa yang memimpin dan mewakilinya di daerah. Pembajakan otoritas rakyat oleh para pemimpin atau wakilnya diharapkan tidak terjadi dengan Pemilukada langsung. Pemilihan secara luber dan jurdil, pemilih juga akan bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan

---

<sup>3</sup> Secara konseptual, meskipun warga negara berkesempatan sama, tiga modal utama sangat menentukan terpilihnya calon, yaitu modal politik (*political capital*), modal sosial (*social modal*), dan modal ekonomi (*economical modal*). Ketiga modal ini saling berkaitan. Semakin terakumulasi ketiganya maka lebih berpeluang menang. Modal ekonomi inilah menurut penulis yang berpotensi disalahgunakan dengan praktik "money politic" dan praktik curang lain. Mengenai hal ini dapat dibaca, Kacung Marijan, *Demokratisasi di Daerah (Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung)*, (Surabaya: Eureka-Pusdeham, 2006), hlm. 83-118; Kacung Marijan, "Resiko Politik, Akuntabilitas Politik, dan Demokrasi Lokal", Makalah pada "In house Discussion Komunikasi Dialog Partai Politik" diselenggarakan KID di Jakarta, 16 November 2007, 6-12.

dan akuntabilitasnya lebih besar. Diharapkan program-program calon akan lebih baik dan mengimplementasikannya secara nyata ketika dipilih rakyat sendiri. Selain itu, para pemimpin hasil pemilihan langsung akan lebih mendengar suara pemilih dan praktik *money politic* serta reduksi oleh elit-elit politik akan menghilang dengan kedaulatan dikembalikan kepada rakyat langsung.<sup>4</sup>

Mahkamah Konstitusi (MK) sejak 2008 diberikan kewenangan mengadili sengketa Pemilukada yang semula dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA).<sup>5</sup> Kewenangan mengadili perkara Pemilukada ini memiliki arti penting bagi perkembangan hukum dan ketetaneagaan, disebabkan putusan MK adalah final dan mengikat (*final and binding*). Selain itu, sejak awal MK juga memiliki kewenangan mengadili perselisihan hasil pemilihan umum. Keberadaan lembaga MK yang mengadili juga merupakan bagian parameter menilai derajat demokrasi dalam proses penyelenggaraan pemilu dengan penyelesaian sengketa dengan prosedur dan keputusan yang adil dan cepat.<sup>6</sup>

Perkara yang ditangani MK sejak pengalihan kewenangan tersebut mengalami peningkatan signifikan pada 2010 dengan banyaknya perkara yang diperiksa dan diputus.<sup>7</sup> Hal ini merupakan

---

<sup>4</sup> Secara teori, kepala daerah dipilih langsung cenderung menggunakan keterwakilannya secara "delegate", yaitu berusaha merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan-kebijakan yang menjadi pilihan dan keinginan pemilih. Sedangkan jika tidak langsung, cenderung fungsi keterwakilan "trustee", yaitu menjalankan kewenang sesuai apa yang diyakini, terlepas dari pemilih atau fungsi "politico", membuat keputusan politik berdasarkan situasi yang berkembang. Lihat, Kacung Marijan, *Demokratisasi ...., ibid*, hlm. 38-43; Lebih jauh teori hubungan pemilih-wakil, lihat Bintan R. Saragih, *Sistem Pemerintahan dan Lembaga Perwakilan di Indonesia*, (Jakarta: Perintis Press, 1985), 98-107.

<sup>5</sup> Pasal 106 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menentukan keberatan penetapan hasil Pemilukada berkenaan "hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon" diadili MA. Dalam perkembangannya kemudian ditangani MK berdasarkan UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Berdasarkan UU ini penanganan sengketa hasil pemilu oleh MA dialihkan ke MK paling lama 18 bulan sejak ditetapkan undang-undang tersebut.

<sup>6</sup> Empat parameter menilai derajat demokrasi dalam proses penyelenggaraan pemilu, lihat Ramlan Surbakti dkk, *Perekayasaan Sistem Pemilu Untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*, (Jakarta: Partnership, 2008), 28-29.

<sup>7</sup> Pada 2008 pertama kali MK menangani PHPU Kada sebanyak 27 perkara. Selanjutnya pada 2009 sebanyak 3 perkara, pada 2010 sebanyak 230 perkara dan pada 2011 (akhir

indikasi lembaga ini menjadi alternatif mencari keadilan dari permasalahan yang dialami terkait perselisihan hasil Pemilu. Tetapi kenaikan ini juga bermakna masih banyaknya pelanggaran yang terjadi dengan berujung dibawanya sengketa tersebut ke ranah hukum. Selain itu, penyelesaian dengan prosedur hukum yang adil dan cepat ini merupakan sebuah kemajuan penting dari pada ketidakpuasan menggunakan cara-cara kekerasan di jalanan yang banyak terjadi di awal-awal pelaksanaan Pemilu pada 2005 di beberapa daerah.

Kewenangan MK ini tergolong baru dibanding pelaksanaan kewenangan konstitusional lain sehingga dibutuhkan penelitian atas produknya selama ini. Lembaga pengawal konstitusi ini dalam perkembangan terbaru awal 2011 mengadili permohonan perkara penting terkait pengujian norma kewenangannya sendiri mengadili perkara perselisihan hasil pemilu kepala daerah (PHPU Kada). Pemohon adalah H. Sugianto Sabran - Eko Soemarno, calon yang didiskualifikasi sebagai pemenang dalam Pemilu Kotawaringin Barat 2010 yang memohonkan menguji Pasal 106 ayat (2) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan, *"Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon"*. Pemohon menganggap MK melampaui kewenangannya yang disebut secara limitatif dalam pasal tersebut dan secara *a contrario* juga telah bertentangan dengan Pasal 77 ayat (3) UU MK yang menyatakan *Dalam hal permohonan dikabulkan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Mahkamah Konstitusi menyatakan membatalkan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh Komisi Pemilihan Umum dan menetapkan hasil penghitungan suara yang benar*. MK juga dianggap menambah norma pasal tersebut, yaitu dengan menambah kewenangannya, mengubah sifat putusan MK tidak hanya bersifat *declaratoir*, tetapi juga *condemnatoir*, dan berwenang menetapkan pasangan calon bupati dan wakil bupati kepala daerah secara

---

(April) kurang lebih menerima 47 perkara dan sebanyak 42 perkara telah diputus.

langsung. Pendapat ahli hukum juga dikutip dalam permohonan Pemohon, yang intinya menyatakan hakim harus mengikuti kehendak pembentuk UU.

Tulisan ini meneliti pola pelanggaran Pemilukada selama ini berdasarkan fakta-fakta hukum yang terbukti dalam persidangan MK sejak 2008 sampai dengan perkara-perkara PHPU Kada yang diregistrasi pada 2010 dan bagaimana MK mempertimbangkan dan memberikan putusan? Selanjutnya hal yang ingin dijawab, sejauh mana perkembangan paradigma MK mengadili perkara PHPU Kada 2008-2010 dan sikap MK memberikan pertimbangan hukumnya dalam menguji norma kewenangan mengadili PHPU Kada dalam UU Pemerintahan Daerah pada 2011 yang dimohonkan oleh H. Sugianto Sabran - Eko Soemarno, calon yang didiskualifikasi sebagai pemenang dalam Pemilukada Kotawaringin Barat 2010.

## **B. POLA PELANGGARAN PEMILUKADA DAN PUTUSAN MK**

Praktik MK dalam mengadili dan memutus perkara PHPU Kada yang dilaksanakan sejak 2008 sampai dengan perkara diregistrasi pada 2010 yang diputus pada 2010 dan akhir pada 2011, menurut penulis dari perkara-perkara yang dikabulkan oleh MK dapat diklasifikasikan berdasarkan pola dan sifat pelanggaran, pertimbangan hukum dan amar putusan yang dijatuhkan MK dengan delapan model yang terurai sebagai berikut:

### **1. Pemungutan Suara Ulang dan Penghitungan Suara Ulang (Putusan Akhir)**

Untuk pertama kalinya sejak pelimpahan perkara sengketa Pemilukada dari MA ke MK terdapat permohonan PHPU Kada yang dikabulkan yaitu putusan perkara PHPU Kada Jawa Timur. Putusan ini merupakan tonggak bersejarah bagi MK, karena putusan ini pertama kalinya lembaga ini memberikan putusan yang memerintahkan pemungutan suara ulang Pemilukada putaran kedua di dua kabupaten di Madura dan penghitungan suara ulang Pemilukada putaran kedua pada satu kabupaten di Madura dengan

menghitung kembali secara berjenjang surat suara yang sudah dicoblos. Oleh MK, dalam Pemilukada Jawa Timur terbukti terjadinya pelanggaran dengan adanya kontrak program pasangan calon dengan Sekjen Asosiasi Kepala Desa Jawa Timur dan pernyataan kepala desa siap memenangkan salah satu pasangan calon, serta adanya penghitungan suara keliru. Pelanggaran ini oleh MK dinilai bersifat sistematis, terstruktur, dan masif yang memengaruhi hasil akhir perolehan suara masing-masing pasangan calon.

Putusan ini juga mempertimbangkan ruang lingkup "sengketa pemilukada" sesuai kewenangan yang dimiliki MK, yaitu: *Pertama*, penyimpangan dalam proses dan tahapan pemilukada akan berpengaruh atas hasil akhir yang mengharuskan MK tidak boleh membiarkannya dan dinilai juga untuk menegakkan keadilan. Mahkamah tidak boleh membiarkan aturan-aturan keadilan prosedural (*procedural justice*) memasung dan mengesampingkan keadilan substantif (*substantive justice*). *Kedua*, pengalihan kewenangan dari MA ke MK bermakna bahwa Mahkamah sebagai peradilan konstitusi diberikan mandat sebagai pengawal konstitusi dan menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil berdasarkan konstitusi.

Setelah pemungutan suara ulang dan penghitungan suara ulang, ternyata Khofifah-Mudjiono (Kaji) masih mengajukan keberatan atas pelaksanaan putusan MK tersebut. Keberatan yang diajukan Kaji pasca pelaksanaan putusan MK tersebut oleh Mahkamah ditetapkan permohonannya tidak diregistrasi dengan alasan utama bahwa putusan MK adalah final dan mengikat, sehingga tidak dapat dipersoalkan kembali.<sup>8</sup>

Selain PPHU Jawa Timur, perkara yang sejenis terjadi pula dalam perkara PPHU Timur Tengah Selatan (TSS) <sup>9</sup> dan PPHU

---

<sup>8</sup> Selain alasan bahwa putusan final, yaitu persoalan-persoalan hukum yang muncul dalam permohonan berdasarkan penilaian awal (*prima facie*) merupakan pelanggaran administratif dan pidana di luar kewenangan MK dan SK KPU yang dipersoalkan bagian proses pemilukada Jatim putaran II, sehingga permohonan bukan permohonan baru.

<sup>9</sup> Putusan MK No. 44/PPHU.D-VI/2008, tanggal 11 Desember 2008.



Tapanuli Utara.<sup>10</sup> Dalam perkara TSS, pelanggaran yang terbukti secara sah dan meyakinkan yaitu pelanggaran yang sifatnya administratif, yaitu saksi Pemohon (Daniel A. Banunaek - Alexander Nakamnanu) tidak menerima dan menandatangani 526 Berita Acara dan Sertifikat Hasil Penghitungan Suara dari 730 TPS, walaupun saksinya meminta haknya tersebut. Juga terbukti terjadi penambahan dan pengurangan jumlah surat suara sejumlah kecamatan dan terjadi kesalahan hitung yang dilakukan KPU. Sedangkan untuk Tapanuli Utara, masalah pelanggaran-pelanggaran yang terbukti lebih beragam, mulai soal NIK ganda, tidak mendapatkan kartu pemilih, 2.700 surat pemilih dikuasai tim sukses pasangan calon dan dibagikan untuk memilih calon tertentu, pemilih tidak terdaftar yang mencoblos, pembiaran pengerahan massa (300 orang) memilih diluar dapil, dan KPU tidak segera menetapkan calon terpilih dan pelanggaran lainnya.<sup>11</sup>

Untuk perkara TSS dan Tapanuli Utara, pelanggaran dikatakan oleh MK yaitu "serius dan signifikan" yang memengaruhi hasil akhir perolehan suara masing-masing calon. Amar putusan PPHU TSS yaitu memerintahkan pemungutan suara ulang dan penghitungan suara ulang, karena tingkat pelanggaran beberapa kecamatan nyata-nyata serius, signifikan, dan tidak bertanggung jawab. Sedangkan di Tapanuli Utara, meski luas pelanggarannya lebih sempit, akan tetapi model pelanggarannya menurut MK menghawatirkan, sehingga diputuskan pemungutan suara ulang untuk 14 kecamatan. Kedua putusan ini sudah menegaskan pemungutan suara ulang dan/atau penghitungan suara ulang, bukan sebagai Pemilukada baru, akan tetapi sebagai kelanjutan Pemilukada sebelumnya. Penggunaan istilah pada saat itu belum seragam, terlihat dengan digunakannya, "serius, signifikan, dan terstruktur", dan juga "serius dan signifikan" dan kadang "serius, signifikan, dan tidak bertanggung jawab" dalam putusan MK.

---

<sup>10</sup> Putusan MK No. 49/PHPU.D-VI/2008, tanggal 16 Desember 2008.

<sup>11</sup> Kedua perkara ini juga sebagaimana putusan PPHU Jawa Timur, setelah pelaksanaan putusan MK masih mengajukan keberatan dan MK menyatakan tidak meregistrasi.

Selanjutnya pada 2010, MK dalam putusannya memerintahkan pemungutan suara ulang dalam putusan akhir walaupun pada dasarnya putusan sela sudah diatur.<sup>12</sup> Putusan akhir ini dijatuhkan dalam perkara PPHU Konawe Selatan<sup>13</sup> dan Mandailing Natal.<sup>14</sup> Di Konawe Selatan, umumnya pelanggaran Pemilu yang terbukti yaitu praktik *money politic* dan mobilisasi PNS serta ketidaksungguhan penyelenggara Pemilu yang menindaklanjuti temuan pelanggaran-pelanggaran. Sedangkan di Mandailing Natal, pelanggaran yang paling menonjol, yaitu praktik *money politic* dan pelanggaran terstruktur, sistematis dan masif yang direncanakan sedemikian rupa di 14 kecamatan dari atas sampai bawah.<sup>15</sup> Sedangkan pada putusan PPHU Buru Selatan, pelanggaran lebih menonjol terjadi di 13 TPS yang dilakukan oleh PPS/KPPS dan dua TPS terjadi pembagian sisa surat suara kepada saksi calon untuk dicoblos bersama-sama, empat kepala adat mewakili pemilih mencoblos, dan pembiaran bukan pemilih mencoblos, sehingga oleh karenanya keadilan semua pasangan calon harus diberikan.

**Perkembangan Amar Putusan Akhir MK 2008-2010**

|                           | Jawa Timur  | TSS dan Tapanuli Utara   | Konawe Selatan<br>Mandailing Natal<br>Buru Selatan |
|---------------------------|---|--|--|
| <b>Status Perintah MK</b> | Tidak ditentukan dalam putusan akhir, akan tetapi disebutkan dalam Ketetapan (tidak meregistrasi perkara) | Coblos ulang/ hitung ulang bukan Pemilu-kada baru (Putusan Akhir dan Ketetapan tidak meregistrasi) | Tidak ditentukan.                                  |

<sup>12</sup> Pada 2008 MK belum menggunakan instrumen putusan sela, dengan pengalaman PPHU Legislatif 2009, sejak 2010 lembaga ini sudah banyak menggunakan putusan sela berdasarkan Pasal 8 (4) Peraturan MK No.15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah.

<sup>13</sup> Putusan MK No. 22/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 14 Juni 2010.

<sup>14</sup> Putusan MK No. 216/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 31 Desember 2010.

<sup>15</sup> Putusan MK No. 41/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 6 Juli 2010.

|                            |                                    |  |                                    |
|----------------------------|------------------------------------|--|------------------------------------|
| <b>Istilah Pelanggaran</b> | Sistematis, Terstruktur dan Masif. | Serius, signifikan, dan tidak bertanggung jawab. | Sistematis, Terstruktur dan Masif. |
|----------------------------|------------------------------------|--|------------------------------------|

## **2. Pemungutan Suara Ulang dan Penghitungan Suara Ulang (Putusan Sela)**

Putusan sela sudah diakomodir didalam perkara yang menjadi kewenangan MK, yaitu sengketa kewenangan lembaga negara (SKLN),<sup>16</sup> PPHU Legislatif<sup>17</sup> dan PPHU Presiden dan Wakil Presiden.<sup>18</sup> Sedangkan untuk perkara pengujian UU, putusan sela tidak diatur, akan tetapi dijatuhkan melalui putusan pengujian UU KPK yang diajukan oleh Bibit-Chandra menggunakan putusan sela.<sup>19</sup> Perkara PPHU Kada sendiri baru pada 23 Oktober 2008 diatur dalam Peraturan MK yang menyatakan untuk kepentingan pemeriksaan, MK dapat menetapkan putusan sela yang terkait dengan penghitungan suara ulang.<sup>20</sup>

Selama mengadili perkara PPHU Kada sejak 2008 sampai dengan 2010, MK juga membuat putusan dalam model dan bentuk putusan sela. Sudah sekitar sebanyak 15 putusan sela sudah dilakukan pada 2010, baik yang amar putusannya memerintahkan pemungutan suara ulang dan/ atau penghitungan suara ulang atau

<sup>16</sup> Pasal 63 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Pasal 12 PMK No. 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara.

<sup>17</sup> Pasal 9 Ayat 6 PMK No. 14 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan diakomodir kembali dengan perbaikan dalam Pasal 1 angka 19 dan Pasal 9 Ayat 4 PMK No. 16 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

<sup>18</sup> Pasal 1 angka 9 dan Pasal 8 Ayat (5) PMK No. 17 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

<sup>19</sup> Putusan sela (Provisi) MK No. 133/PUU-VII/2009, tanggal 29 Oktober 2009. Putusan sela ini untuk mencegah terjadinya pelanggaran HAM apabila suatu norma hukum diterapkan sementara pemeriksaan atas pokok permohonan masih berjalan, padahal hak-hak konstitusional Pemohon yang dirugikan tidak dapat dipulihkan dalam putusan akhir.

<sup>20</sup> Lihat Pasal 8 Ayat (4) PMK No. 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah.

pemungutan suara pemilih yang belum memilih pada PHPU Bangka Barat.

Dalam sebuah putusan sela MK, maka konsekuensinya para pihak berpeluang kembali menyampaikan laporan dan keterangan apa yang terjadi ketika pelaksanaan putusan sela, meskipun dalam putusan MK hanya KPU yang diperintahkan melaporkan ke MK. Jika tidak dipertimbangkan lagi dalam persidangan terbuka untuk umum, dengan sebuah putusan sela setidaknya keberatan atau laporan atas pelanggaran yang mungkin masih terjadi pada fase baru (pelaksanaan putusan MK) masih bisa diajukan ke MK sebagai dasar pertimbangan MK dalam memberikan putusan akhir.

Pelanggaran-pelanggaran yang diputus sela sangat memiliki ciri beragam, baik dari sisi sebaran, pelaku, maupun kualitasnya. Pelanggaran yang terjadi umumnya adalah praktik politik uang (*money politic*), misalkan di Kab. Gresik, Kota Surabaya, Kab. Minahasa Utara, Kota Mando, Merauke, Sumbawa, Tanjung Balai, Pandeglang, Konawe Utara, dan Tangerang Selatan. Praktik *money politic* yang terjadi selalu disertai dengan dilakukannya pelanggaran lain yang melibatkan penyelenggara Pemilu/aparat pemerintah.

Dari praktik *money politic*, hampir selalu MK menjatuhkan dengan dengan pemungutan suara ulang. *Money politic* sendiri dilakukan dalam berbagai bentuk, yaitu pembagian uang, kaos, sarung, beras, baju koko, dan jilbab, dan dalam kasus Tanjung Balai, *money politic* menggunakan tim bayangan dengan membagikan uang kepada 7.000 pemilih. Yang menarik, adalah pada perkara PHPU Tangerang Selatan (Tangsel), politik uang yang terjadi dilakukan pasangan calon nomor urut 3 dan 4 dalam bentuk pembagian uang dan sembako, yang artinya Pemohon sendiri terlibat dalam pelanggaran tersebut. Namun, pelanggaran politik uang di Tangsel terbukti hanya dilakukan secara sporadis, parsial dan perorangan, sehingga dalam perkara ini tidak menjadi alasan penting untuk dikabulkan.

Dilihat dari sisi pelaku pelanggaran, sebuah pelanggaran yang diputus dengan model putusan sela banyak dilakukan oleh pasangan

calon yang sedang menjabat (*incumbent*) dengan memanfaatkan jabatan atau fasilitas, misalkan dengan KTP gratis, raskin, pembayaran PBB, pemberian dana bantuan pembangunan desa (*fresh money*) dan Anggaran Dana Desa (ADD) atau pemberian uang secara langsung sebagaimana dilakukan salah satu gubernur.

Umumnya pelanggaran politik uang diputus dengan pemungutan suara ulang berdasarkan terbukti sah dan meyakinkannya di daerah mana dilakukan pelanggaran. Akan tetapi pemungutan suara ulang seluruh TPS, seperti di Kota Manado, pemungutan suara ulang lebih dikarenakan mobilisasi PNS yang sistematis, terstruktur dan masif. Sedangkan di Tangsel, pertimbangan yang utama menurut penulis lebih dikarenakan mobilisasi PNS dan ketidaknetralan secara sistematis, terstruktur dan masif, sedangkan praktik *money politic* yang terjadi tidak signifikan yang mempengaruhi perolehan suara.

Fenomena politik uang masa lalu, saat ini dengan pemilihan kepala daerah secara langsung *locus*-nya justru bergeser ke pemilih. Politik uang ini terkait erat dengan mahalnya *cost* Pemilukada dan modal ekonomi yang harus dikeluarkan oleh pasangan calon. Harian *Kompas*<sup>21</sup> mencatat seorang calon gubernur membutuhkan dana kurang lebih Rp 20 hingga Rp 80 miliar untuk bertarung dalam Pemilukada.

Praktik *money politic* sebagai faktor utama dikabulkannya perkaranya sesuai fakta-fakta hukum di MK terjadi pada PHPU Tanjung Balai, meski yang dianggap terbukti hanya 17 kelurahan, juga disertai adanya pelanggaran-pelanggaran lain. Untuk pelanggaran selain itu, secara umum, putusan sela amarnya menyatakan memerintahkan pemungutan suara ulang lebih disebabkan karena pelanggaran yang sifatnya sistematis, terstruktur, dan masif yang melibatkan sedemikian banyak orang, direncanakan dengan matang, dan melibatkan pejabat dan/atau penyelenggara pemilu secara berjenjang mengacu kepada *ratio decidendi* dalam

---

<sup>21</sup> "Tantangan dan Tanggapan", Tajuk Rencana *Kompas*, 6 Agustus 2010.

putusan PHPU Jawa Timur. Beberapa perkara justru menunjukkan tidak melibatkan banyak orang, berjenjang, dan direncanakan matang, namun disebabkan pelanggaran asas-asas-asas Pemilu pada yang berpengaruh signifikan atas perolehan suara. Hal ini misalkan terjadi di Bangli, dimana KPPS membiarkan oknum-oknum mewakili pemilih yang tidak datang ke TPS untuk menggunakan hak pilihnya atau membiarkan pemilih menggunakan hak pilihnya lebih dari sekali. Pembiaran pelanggaran oleh penyelenggara Pemilu pada ini dianggap pelanggaran asas langsung, bebas, rahasia yang telah dijamin konstitusi.

Selain itu, di Kab. Merauke terbukti pelanggaran terjadi di beberapa distrik terkait dengan soal hak pilih, yaitu adanya pemilih tidak terdaftar, DPT tidak ditempel di beberapa TPS, tidak mendapatkan undangan memilih, pemilih di beberapa TPS di tempat yang jauh dari domisilinya. Selain itu, anggota PPS juga terbukti memberikan pengarahan mencoblos pasangan tertentu di bilik suara, penundaan pemungutan dan penghitungan suara, dan terjadi kotak suara terbuka dan tidak tersegel. Menurut MK, Panwaslu sendiri dianggap terbukti tidak melakukan tugasnya dengan baik, sehingga pelanggaran dianggap serius terjadi di daerah ini.

### **3. Diskualifikasi Pasangan Terpilih dan Menetapkan Pemenang**

Perkara PHPU Kotawaringin Barat (Kobar), adalah untuk pertama kalinya sebuah perkara di MK diputuskan pemenangnya dalam Pemilu pada, yaitu pasangan calon nomor urut 2, Ujang Iskandar dan Bambang Purwanto. Rangkaian pelanggaran Pemilu pada di MK terbukti secara sah dan meyakinkan bersifat terstruktur, sistematis, dan masif dan membahayakan demokrasi, bahkan disertai pengancaman terhadap para pemilih. MK tidak hanya membatalkan Keputusan KPU sepanjang mengenai perolehan suara Sugianto dan Eko Soemarno. Lebih dari itu, MK mendiskualifikasi pasangan calon nomor urut 1 tersebut sebagai pemenang Pemilu pada. Oleh karena hanya diikuti dua pasangan

calon, jika MK hanya membatalkan hasil PemiluKada tanpa menetapkan pemenang dapat menimbulkan masalah baru.<sup>22</sup>

#### **4. Diskualifikasi Pasangan Calon Tidak Memenuhi Syarat**

Sebuah putusan PHPU Kepala Daerah yang dikabulkan terdapat dua perkara yang mendiskualifikasi pasangan calon sepanjang 2008-2010. Dua macam model putusan MK ini memiliki karakteristik berbeda misalkan dengan PHPU Kobar dimana dalam perkara tersebut diskualifikasi lebih disebabkan terjadinya pelanggaran sistematis, terstruktur dan masif, sedangkan dua perkara ini karena pasangan calon tidak memenuhi syarat sebagai kepala daerah. Adapun dua model perkara tersebut terurai berikut dibawah ini:

##### **a. Mendiskualifikasi Calon dan Memerintahkan Pemungutan Suara Ulang (Bengkulu Selatan 2008 dan Tebing Tinggi 2010)**

Dalam perkara PHPU Bengkulu Selatan, masalah yang terjadi bukan karena disebabkan adanya praktik *money politic* atau pelanggaran yang lain, akan tetapi terbukti bahwa Pasangan calon H. Dirwan Mahmud tidak memenuhi syarat sejak awal sebagai pasangan calon. Ia terbukti pernah menjalani hukuman karena delik pembunuhan, yang diancam dengan hukuman lebih dari lima tahun. Dalam pertimbangan MK juga dinyatakan KPU dan Panwas terbukti pula melalaikan tugas-tugasnya tidak memproses dengan sungguh-sungguh laporan-laporan terkait latar belakang dan tidak terpenuhinya syarat tersebut.<sup>23</sup>

Putusan ini memiliki kesamaan dengan putusan PHPU Tebing Tinggi pada 2010. Sejak awal Moh. Syafri Chap sebagai calon walikota terpilih pernah dijatuhi pidana yang tidak diperbolehkan. Selain itu terbukti sesuai pertimbangan putusan

<sup>22</sup> Putusan MK No. 45/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 7 Juli 2010. Lebih lengkapnya uraian ini lihat Mahkamah Konstitusi RI, *Membangun Demokrasi Substantif, Meneguhkan Integritas Institusi, Laporan Tahunan 2010* (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK, 2011)

<sup>23</sup> Putusan MK No. 57/PHPU.D-VI/2008, tanggal 8 Januari 2009

MK bahwa KPU telah membuat formulir yang isinya, “... *tidak sedang menjalani pidana penjara ...*”, padahal seharusnya berisi, “... *tidak pernah dijatuhi pidana penjara...*” yang menyalahi undang-undang.<sup>24</sup> MK dalam perkara ini menyatakan terkait calon wakil walikota Hafas Fadillah berhak mengikuti pemungutan suara ulang. Ini merupakan sebuah kemajuan besar karena belum pernah dilakukan.

Dua putusan ini memiliki kesamaan, yaitu MK menyatakan batal demi hukum (*void ab initio*) proses yang dilalui dan mendiskualifikasi pasangan calon kepala daerah. Akan tetapi kedua perkara ini memiliki perbedaan dalam mempertimbangkan kedudukan pasangan calon di luar calon yang tidak memenuhi syarat. Untuk kasus PHPU Bengkulu Selatan, pasangan Hartawan tidak dipertimbangkan dalam putusan, sedangkan pasangan Hafas Fadillah dalam perkara PHPU Tebing Tinggi dipertimbangkan dalam putusan MK.

**b. Mendiskualifikasi Calon dan Menetapkan Pasangan Calon Berhak Mengikuti Pemilukada Putaran Kedua**

Dalam putusan perkara PHPU Supiori, MK menyatakan mendiskualifikasi calon yang yang tidak memenuhi syarat, yakni pasangan calon nomor urut 2 (Hendrik Rumkabu-Marinus Maryar) sehingga tidak sah sebagai calon. Hendrik terbukti dijatuhi hukuman pidana yang dilarang sebagai syarat calon. Dengan dinyatakan tidak sah, maka pasangan tersebut tidak perlu mengikuti Pemilukada putaran kedua karena akan merugikan calon yang beritikad baik dan yang memenuhi syarat. Oleh karena dinyatakan tidak sah, maka pasangan calon yang dapat mengikuti putaran kedua adalah pasangan calon nomor urut 3 (Fredrik Menufandu-Yan Imbab) dengan perolehan 2.542 suara dan pasangan calon nomor urut 5 (Minusefer-Theodorus Kawer) dengan perolehan 1.817 suara. Dalam kasus ini, sebagaimana terjadi pada perkara PHPU Bengkulu Selatan,

---

<sup>24</sup> Putusan MK No. 12/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 9 Juni 2010.



MK tidak mempertimbangkan kedudukan pasangan di luar yang dinyatakan tidak memenuhi syarat, yakni Marinus Mary.<sup>25</sup>

## **5. Pemilukada Ulang Calon Tidak Diloloskan KPU**

Selain model putusan diatas, tercatat MK pernah memerintahkan Pemilukada ulang, yakni dalam perkara PHPU Kota Jayapura dan PHPU Kab. Kepulauan Yapen. Yang membedakan keduanya, perkara PHPU Jayapura dalam putusannya, MK memerintahkan Pemilukada ulang dengan mengikutsertakan pasangan calon Hendrik Worumi-Pene Ifi Kogoya,<sup>26</sup> sedangkan dalam perkara PHPU Kepulauan Yapen,<sup>27</sup> MK dalam putusannya memerintahkan Pemilukada ulang dengan terlebih dahulu melakukan verifikasi administrasi dan faktual terhadap seluruh pasangan calon (10 pasangan calon).

Sebagai catatan dalam perkara ini, untuk putusan PHPU Kepulauan Yapen, dua pasangan calon (Petrus Yoras Mambai-Immanuel Yenu dan Marinus Worabay-Bolly Frederik) tidak dinyatakan secara tegas dalam amar putusan diikutsertakan atau tidak sebagaimana PHPU Jayapura, akan tetapi hanya secara tidak langsung saja dinyatakan sebagai bagian pasangan yang harus diverifikasi.

Dalam kedua perkara ini pada dasarnya lebih terkait inkonsistensi, ketidakprofesional dan penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*) penyelenggara pemilu terkait pada tahapan pencalonan. Terbukti bahwa ada upaya KPU menghalang-halangnya dengan tidak meloloskan menjadi pasangan calon, sehingga keduanya kehilangan hak konstitusionalitasnya untuk maju sebagai pasangan calon (*rights to be candidate*).

Calon yang tidak diloloskan ini berasal dari calon perseorangan yang membutuhkan dukungan suara. Untuk pasangan Hendrik Worumi-Pene Ifi Kogoya, sebelumnya dinyatakan memenuhi syarat verifikasi faktual, administratif dan dukungan minimal, akan tetapi

<sup>25</sup> Putusan MK No. 182/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 20 Oktober 2010.

<sup>26</sup> Putusan MK No. 196-197-198/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 25 November 2010.

<sup>27</sup> Putusan MK No. 218-219-220-221/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 30 Desember 2010.

saat penetapan pasangan calon, dengan alasan "Tidak Ada Berita Acara Rekapitulasi Hasil Verifikasi Dukungan Pemilih", mereka tidak diloloskan, sehingga dasar hukum dan faktanya tidak jelas. Untuk PHPU Kepulauan Yapen, pasangan Petrus Yoras Mambai-Immanuel Yenu dan pasangan Marinus Worabay-Bolly Frederik tidak diloloskan sejak dari pengumuman syarat administratif. Korban dua perkara ini juga sama-sama mengajukan keberatan ke PTUN Jayapura dan sama-sama dikabulkan.

Namun, untuk putusan PHPU Jayapura ini pertamakalinya MK menerima bakal pasangan calon sebagai Pemohon (*subjectum litis*). Putusan ini pada dasarnya mengacu kepada putusan PHPU Belitung Timur yang diputus sebelumnya yang akan menggunakan penafsiran ekstensif, jika KPU tidak meloloskan karena melanggar norma-norma konstitusi, nomokrasi dan demokrasi. Putusan ini menjadi peringatan bahwa penyelenggara Pemilu benar-benar menggunakan parameter undang-undang dalam proses penyalonan. Akhirnya peringatan itu benar-benar dilakukan dalam perkara PHPU Jayapura dan kemudian diikuti dengan PHPU Kepulauan Yapen dan perkara-perkara berikutnya.

## **6. Pemungutan Suara Pemilih yang Berhak Memilih**

Dalam permohonan perkara PHPU Kab. Bangka Barat yang diajukan oleh pasangan Parhan Ali- Erwan Masri, terbukti surat pemberitahuan waktu dan tempat pemungutan suara tidak disampaikan kepada pemilih yang terdaftar dalam DPT dari ketiga TPS tersebut. Jumlah DPT adalah 1.204, yang menggunakan hak pilih sebanyak 465 pemilih, yang tidak memilih 719 pemilih (59,7%). Jumlah 719 pemilih tersebut, cukup signifikan memengaruhi penghitungan perolehan suara bagi para calon. Hak memilih dijamin konstitusi, hal-hal teknis yang menghambat/menghalangi terlaksananya hak mereka, seperti permasalahan undangan untuk memilih kepada pemilih, harus dapat diatasi KPU agar mereka dapat melaksanakan haknya.

MK dalam perkara ini memerintahkan pemungutan suara pemilih yang berhak memilih tersebut.<sup>28</sup> Perkara ini merupakan satunya-satunya sebuah permohonan PHPU Kepala Daerah dikabulkan dengan MK mengembalikan hak memilih yang belum dilakukan.

### **7. Menetapkan Pasangan Terpilih (Bengkulu Selatan 2010)**

Dalam putusan perkara PHPU Kab. Bengkulu Selatan yang dimohonkan pasangan calon nomor urut 8 (Reskan Effendi - Rohidin Mersyah) tergolong memiliki karakter khusus, meskipun putusnya sama-sama dikabulkan seperti yang lain. MK dalam putusan ini menetapkan H. Reskan Effendi-Rohidin Mersyah sebagai pasangan calon terpilih bupati dan calon wakil bupati dalam pemungutan suara ulang Pemilukada Kab. Bengkulu Selatan Tahun 2010.

Hasil pemungutan suara ulang Pemilukada Kab. Bengkulu Selatan pada tanggal 3 Juli 2010 telah nyata merupakan kelanjutan proses Pemilukada Putaran Kedua. Dengan demikian, ketentuan Pasal 107 ayat (2) UU 12/2008 tidak berlaku, sehingga penentuan calon terpilih ditetapkan berdasarkan perolehan suara terbanyak. Selain itu, dipertimbangkan bahwa Pemohon memperoleh suara yang lebih banyak secara signifikan dibandingkan pasangan calon lain, khususnya Pihak Terkait.<sup>29</sup>

### **8. Menetapkan Perolehan Suara yang Benar**

Pada dasarnya amar putusan MK yang menetapkan perolehan suara yang benar banyak diputus dalam perkara PHPU Legislatif 2009.<sup>30</sup> Dalam perkara PHPU Kada yang diadili MK sejak 2008 sampai 2010, menurut penelusuran penulis, hanya terdapat satu –satunya perkara dengan terbukti terjadinya penggelembungan

<sup>28</sup> Putusan MK No.116/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 13 Agustus 2010

<sup>29</sup> Putusan MK No.100/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 10 Agustus 2010.

<sup>30</sup> "PHPU Legislatif 2009: MK Menjaga Suara Rakyat", *Majalah Konstitusi* Edisi Khusus PHPU Legislatif 2009, hlm. 9-10. Perkara PHPU Legislatif 2009 untuk yang diajukan partai politik, sebanyak 68 kasus dikabulkan dengan menetapkan perolehan suara yang benar, sedangkan oleh calon anggota DPD sebanyak 2 perkara dikabulkan, yakni DPD asal Sulawesi Tenggara dan asal prov. NAD.

suara dan pengurangan suara di Kab. Manokwari, Papua Barat yang akhirnya diputus dengan amar menetapkan perolehan suara yang benar. Oleh karena mengubah konfigurasi perolehan suara tersebut, sehingga MK menetapkan perolehan suara yang benar.<sup>31</sup>

### C. PERKEMBANGAN PERSIDANGAN PASCA PUTUSAN SELA MK

Perkara yang diputuskan dengan putusan akhir (*final and binding*) tidak memberikan peluang dipersoalkan kembali hasil pelaksanaannya di lapangan kemungkinan terjadinya pelanggaran-pelanggaran sebagaimana itu terjadi pada PPHU Jawa Timur. Namun, pada dasarnya potensi pelanggaran masih terbuka lebar saat pelaksanaan putusan MK. Bahkan pelanggaran yang sifatnya sistematis, terstruktur dan masif atau setidaknya memengaruhi hasil akhir perolehan suara berpotensi terjadi kembali.

Selama putusan sela yang dijatuhkan pada 2010 dan beberapa perkara putusan sela yang diputus 2010 dan akhir pada 2011, dari sikap para pihak atas pelaksanaan putusan sela, dari praktik yang terjadi di MK, menurut penulis bisa dikategorikan sebagai berikut: *Pertama*, para pihak masih mempersoalkan pelanggaran pelaksanaan putusan sela dengan masih mengajukan keberatan atas pelanggaran. *Kedua*, para pihak tidak mempersoalkan kembali atau keberatan dalam pelaksanaan putusan MK.

Terkait dengan yang pertama, ada perkembangan menarik, yaitu diselenggarakannya beberapa kali sidang lanjutan pasca putusan sela MK. Perkara yang dilangsungkan tanpa sidang lanjutan pada awalnya dipertimbangkan pemungutan suara ulang merupakan pelaksanaan putusan MK dan laporan pemungutan suara ulang tidak ditemukan terjadi pelanggaran. Kemudian dalam perkembangannya, sidang lanjutan dilakukan pasca putusan sela, namun alasan dilakukan sidang lanjutan menurut penulis tidak

---

<sup>31</sup> Pasangan Lasarus Indouw- Rachmat Cahyadi Sinamur memperoleh 32.648 suara, pasangan Bastian Salabi- Robert K.R. Hamar memperoleh 36.615 suara, Pasangan Johan Warijo - Firman, sebanyak 11.618 suara, Pasangan Dominggus Buiney - Edi Waluyo sebanyak 14.675 suara, dan pasangan Nataniel Dominggus Mandacan - Wempi Nelly Rengkung sebanyak 32.907 suara. Lihat, putusan MK No. 169/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 6 Oktober 2010.

tergambar dengan jelas yang membedakan dengan perkara tanpa diadakannya sidang lanjutan. Pertimbangan hukum MK terlihat hanya mempertimbangkan terkait substansi keberatan itu sendiri. (Lihat Tabel *Perkembangan Persidangan Pasca Putusan Sela MK*)

**Tabel**  
**Perkembangan Persidangan Pasca Putusan Sela MK**

|   | Tanpa Sidang Lanjutan  | Dengan Sidang Lanjutan   |
|---|--|--|
| <b>Alasan Tanpa/ Adanya Sidang Lanjutan</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• PSU = Pelaksanaan Putusan Sela MK.</li> <li>• Laporan/ Keberatan Tidak Memiliki Nilai Bukti Yustisial tidak diperiksa dalam sidang terbuka umum.</li> <li>• Laporan PSU Tiada Pelanggaran.</li> </ul> | Tidak ada alasan.  |
| <b>Posisi Laporan/ keberatan</b>            | Laporan dan keberatan diterima   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Laporan dan keberatan diterima.</li> <li>• Memeriksa bukti-bukti (agenda pembuktian)</li> </ul> |
| <b>Daerah</b>                               | Lamongan, Gresik dll   | Manado, Sumbawa, Merauke, Tanjung Balai, Pandeglang  |

Perkembangan menarik dari sisi substansi dalam memandang putusan sela, pelaksanaan putusan sela, dan sidang lanjutan pasca putusan sela dengan perkembangan pertimbangan hukum MK, yaitu: *Pertama*, dalam putusan akhir perkara PHPU Lamongan, masih terdapat keberatan pelanggaran saat pelaksanaan putusan sela. MK dalam pertimbangannya menyatakan:

*"Terhadap surat perihal keberatan tersebut, Mahkamah tidak mempertimbangkan lebih lanjut karena penghitungan surat suara ulang yang dilakukan oleh Termohon adalah pelaksanaan perintah Mahkamah dalam Putusan Sela Perkara Nomor 27/PHPU.D-VIII/2010. Selain itu, surat perihal keberatan tersebut*

*tidak mempunyai nilai bukti justisial karena tidak diperiksa secara terbuka dalam persidangan sehingga tidak bisa dijadikan dasar putusan.”<sup>32</sup>*

Pertimbangan putusan ini juga digunakan dalam pertimbangan dalam putusan sesudahnya, yaitu putusan akhir PHPU Gresik,<sup>33</sup> PHPU Sumbawa,<sup>34</sup> dan PHPU Sintang.<sup>35</sup>

*Kedua*, pelanggaran yang terjadi tidak mempengaruhi perolehan suara digunakan sebagai argumen MK dalam menjatuhkan putusan akhir. Meskipun mengakui pelanggaran saat pelaksanaan putusan sela masih terjadi, tetapi hal tersebut tidak berpengaruh signifikan memengaruhi perolehan suara. Pertimbangan putusan PHPU Tanjung Balai menyatakan:

*“Mahkamah berpendapat tidak terdapat hal-hal dan keadaan baru yang didukung bukti-bukti tertulis dari para pihak yang meyakinkan Mahkamah bahwa hal-hal dan keadaan baru a quo dapat memengaruhi hasil perolehan suara yang secara signifikan dapat memengaruhi peringkat perolehan suara dan keterpilihan dari masing-masing Pasangan Calon. Oleh karenanya, Mahkamah tidak mempertimbangkan lebih lanjut keberatan Pihak Terkait terhadap hasil pemungutan suara ulang yang dilaksanakan oleh Termohon...”<sup>36</sup>*

Pertimbangan ini juga digunakan dalam putusan akhir perkara putusan akhir PHPU Manado<sup>37</sup> dan PHPU Merauke,<sup>38</sup>

*Ketiga*, untuk putusan akhir perkara PHPU Pandeglang, dinyatakan selain tidak mempengaruhi perolehan suara, juga menegaskan tidak terbukti pelanggaran sistematis, terstruktur dan masif. Pertimbangan MK menunjukkan perkembangan dari putusan sebelumnya yang menyatakan,

*“Menurut Mahkamah, memang pada saat ini tidak mungkin ada Pemilukada yang bersih seratus persen atau sempurna, sebab di sana-sini selalu terjadi berbagai pelanggaran. Akan tetapi, sejauh pelanggaran itu tidak bersifat*

<sup>32</sup> Putusan Akhir MK No. 27/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 19 Juli 2010

<sup>33</sup> Putusan Akhir MK No.28/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 25 Agustus 2010.

<sup>34</sup> Putusan Akhir MK No.158/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 2 Desember 2010.

<sup>35</sup> Putusan Akhir MK No.25/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 10 Agustus 2010.

<sup>36</sup> Putusan Akhir MK No.166/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 7 Desember 2010.

<sup>37</sup> Putusan Akhir MK No.144/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 15 November 2010.

<sup>38</sup> Putusan Akhir MK No. 157/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 9 Desember 2010.

*terstruktur, sistematis, dan masif, serta tidak signifikan pengaruhnya bagi perolehan suara dan keterpilihan Pasangan Calon, maka Mahkamah tidak dapat membatalkan hasil Pemilukada tersebut.”*<sup>39</sup>

Pertimbangan ini jauh lebih baik dan diikuti juga dalam putusan akhir PPHU Konawe Utara.<sup>40</sup>

### **Perkembangan Pertimbangan MK Pasca Putusan Sela**



Dari sisi hukum acara, keberadaan sidang lanjutan merupakan pergeseran yang positif sebagai peluang diperiksanya kembali sekiranya pelanggaran masih terjadi saat pelaksanaan putusan sela. Bagi prinsip semua pihak harus diberikan kesempatan memberikan keterangan (*audi et alteram partem*), sidang lanjutan penting dengan tetap mempertimbangkan mengenai kepastian hukum ketatanegaraan. Pasca putusan sela semestinya selalu dilakukan pemeriksaan dalam sidang terbuka untuk umum. Luas pemeriksaan tetap mempertimbangkan dalil-dalil yang diajukan oleh para pihak. Kalaupun sidang lanjutan tidak dilakukan oleh MK, menurut penulis harus berdasarkan pertimbangan yang memenuhi rasa keadilan dan berdasar argumen yang kuat dan dapat dipertanggungjawabkan. Karena putusan sela adalah putusan antara sebelum putusan akhir dilakukan, jika terbukti masih terjadi adanya pelanggaran yang baru lagi, maka tidak menutup kemungkinan sebuah putusan sela bisa dijatuhkan kembali atau dengan putusan lain yang adil dengan sanksi jelas, tegas dan efektif.

<sup>39</sup> Putusan Akhir MK No. 190/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 31 Januari 2011.

<sup>40</sup> Putusan Akhir MK No. 191/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 16 Maret 2011.

## D. PERLUASAN KEADILAN SUBSTANTIF DAN PENGUATAN DEMOKRASI: PILIHAN PARADIGMA MK

### 1. Membuka Peluang Keadilan Substantif

Sebuah terobosan hukum acara MK sebagaimana diatas dengan lembaga ini mengutamakan kebenaran materiil, diakomodasinya putusan sela dalam putusan PHPU Kepala Daerah dan dibukanya sidang lanjutan terbuka untuk umum pasca putusan sela MK. Sedangkan dari sisi substansi sendiri, pertama kalinya MK menafsirkan luas pemeriksaan dan ranah kekuasaannya mengadili, serta sanksi yang diberikan dalam sebuah putusan PHPU Jawa Timur pada 2008. Pelanggaran yang bersifat sistematis, terstruktur dan masif yang mempengaruhi hasil akhir dinyatakan dapat membatalkan hasil Pemilu. Sebelum perkara ini, diakui MK, tidak temukan pelanggaran signifikan dan hanya bersifat personal belaka. Sejak inilah MK menegaskan paradigmanya dalam mengadili perkara PHPU Kada<sup>41</sup> dengan lebih mengutamakan keadilan substantif, berhadapan dengan keadilan prosedural yang disisi lain menjauh dari tujuan hukum itu sendiri.<sup>42</sup>

Apakah pelanggaran sistematis, terstruktur dan masif sebuah ketidakadilan? Semua teori keadilan menyatakan bahwa itu merupakan ketidakadilan dan sekaligus melanggar hukum dan

<sup>41</sup> Istilah paradigma digunakan Thomas Khun pertama kali dalam karyanya *The Structure of Scientific Revolutions* (1970) untuk menjelaskan matriks disipliner, model atau pola berpikir dan pandangan dunia kaum ilmuwan. Kata Khun, "Perubahan paradigma menyebabkan para ilmuwan berbeda memandang dunia kegiatan risetnya". Dalam paradigma memiliki asumsi-asumsi metafisis, ontologis, dan epistemologis yang umumnya diterima begitu saja (*taken for granted*) dalam ilmu pengetahuan. Paradigma menjadi membimbing penyelidikan dan interpretasi atas fenomena. Perkembangan paradigma dalam ilmu pengetahuan banyak dikaji dalam ranah filsafat ilmu di Indonesia, misalkan lihat Akhyar Yusuf, *Dari Paradigma Positivisme ke Paradigma Konstruktivisme: Suatu Kajian Epistemologi* (Jakarta: Disertasi Program Studi Ilmu Filsafat Program Pasca Sarjana FIB UI, 2002); Heriyanto, *Filsafat Holisme Ekologis Salah Satu Paradigma Post-Positivisme*, (Depok: Tesis Program Pasca Sarjana Ilmu Pengetahuan Budaya FIB UI, 2002); Perkembangan paradigma ilmu hukum, lihat B. Arief Sidharta, *Refleksi tentang struktur ilmu hukum: sebuah penelitian tentang fundasi kefilosofan dan sifat keilmuan ilmu hukum sebagai landasan pengembangan ilmu hukum nasional Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 1999).

<sup>42</sup> Lihat pandangan Ketua MK dalam artikelnya "Penegakan Keadilan di Pengadilan", *Harian Kompas*, 22 Desember 2008. Sikap ini konsisten dengan pandangan sebelumnya saat putusan MA sebelum dialihkan ke MK terkait mengadili sengketa Pemilu, lihat "Responsivitas Vonis MA atas Pilkada Sulsel", *Harian Jawa Pos*, 24 Desember 2007.



menciderai prinsip-prinsip demokrasi. Prinsip hukum universal seperti dikutip MK mengatakan: "Tidak seorang pun boleh diuntungkan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukannya sendiri dan tidak seorang pun boleh dirugikan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain" (*nullus/nemo commodum capere potest de injuria sua propria*). Prinsip ini disebut juga dengan *nemo suo ex delicto meliorem conditionem suam potest facere* atau *no one can derive an advantage from his own wrong*.

Prinsip keadilan ini juga dirumuskan dalam ketentuan hukum positif, semisal larangan menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum dalam hukum korupsi dan dalam kasus pewarisan juga dikenal pembunuhan atas pewaris menghilangkan haknya sebagai ahli waris. Jika sebuah pelanggaran oleh penguasa, pelanggaran ini sudah termasuk memenuhi semua unsur perbuatan melawan hukum atau PMH (penguasa), yaitu melanggar hak orang lain, kewajiban hukum, kesusilaan, sikap baik yang menimbulkan kerugian. Pelanggaran sistematis, terstruktur dan masif, jika dianalogikan dengan pelanggaran dalam hak asasi manusia (HAM) adalah merupakan kejahatan terhadap kemanusiaan, yang dirumuskan, "salah satu perbuatan yang dilakukan sebagai bagian dan serangan yang meluas atau sistematis...".

Pelanggaran prinsip Pemilu *free and fair*, bukan hanya merugikan bagi pasangan calon yang bersikap bersih dan jujur, akan tetapi juga merugikan bagi seluruh rakyat Indonesia, terutama kelompok marjinal, miskin, terpinggirkan yang tidak memperoleh pemimpin yang nantinya akan memperjuangkan kepentingannya. Akses mereka atas politik, ekonomi, pendidikan, pekerjaan akan tertutup dan tidak lagi mampu bersaing dengan kelompok dengan akses jauh lebih baik di masyarakat. Apalagi jika pemenang semata-mata bermodalkan ekonomi dan ketergantungan kekuasaan-kekuatan modal, maka janji-janji kampanye untuk mensejahterakan rakyat akan sulit terealisasi.

Perkembangan MK pada titik ini seperti kegiatan keilmuan berangkat dari cara pandang dan kerangka berpikir berdasarkan fakta dan gejala diinterpretasi dan dipahami. Dengan putusan ini, MK menegaskan paradigmanya, bukan hanya menilai pelanggaran yang menciderai keadilan, tetapi apakah MK sebagai kekuasaan kehakiman dapat memeriksa sampai tahapan-tahapan PemiluKada dan memberikan sanksi dalam putusannya yang tidak sekedar hanya menetapkan perolehan suara yang benar. Problem yang dihadapi, pelanggaran yang semestinya diselesaikan secara adil sebelum diajukan ke MK, pelanggaran ini masih diperselisihkan di lembaga ini. Artinya banyak tahapan yang belum tuntas terkait dalam memberikan akses terhadap keadilan. Karena jika yang dinilai sebatas hasil perolehan suara KPU, sementara pelanggaran juga dilakukan penyelenggara (KPU, Panwaslu dll) dan aparat birokrasi, maka semua proses demokrasi lokal harus dinilai sesuai prinsip *free and fair*.

Sebagai perbandingan, terkait luasnya pokok pemeriksaan, pada pemeriksaan objek sengketa akan selalu bersinggungan dengan fakta-fakta hukum yang juga diperiksa lembaga lain. Hal sama terjadi ketika Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) memeriksa keberatan KTUN, maka akan juga memeriksa fakta-fakta yang melahirkan objek yang disengketakan, baik terkait perbuatan pidana atau Perbuatan Melawan Hukum (PMH) yang bisa menjadi ranah pengadilan lain. Pengadilan Perselisihan Perburuhan Indonesia (PPHI) juga tidak akan bisa memberikan sebuah putusan yang adil, jika tidak memeriksa fakta-fakta lahirnya objek yang dipersengketakan sebagai fakta material yang sama ketika itu juga diperiksa Pengadilan Umum dengan dasar PMH. Begitupun jika MK hanya menetapkan perolehan suara secara matematis, tugas MK akan lebih ringan, akan tetapi MK akan menutup "mata" akan keadilan dan hanya melegitimasi pelanggaran yang dilakukan dari tahap awal sampai akhir.

Keberanian MK ini penting, jika dikaitkan perbedaan tiga macam keadilan prosedural John Rawls. Bahwa prosedural

sempurna mempunyai kriteria independen maka menghasilkan adil sesuai yang diharapkan. Sedangkan keadilan prosedural tak sempurna, kriteria independen tidak menjamin dihasilkan keadilan sesuai yang diharapkan. Untuk keadilan murni, tidak didahului kriteria independen: keadilan lahir dalam prosedur itu sendiri apabila dilaksanakan. Keadilan murni dicapai dengan membangun dan mengelola sistem institusi yang adil pula.<sup>43</sup> Terkait dengan putusan ini, jika hakim sudah memenuhi ketentuan prosedural, maka bukan karena keadilan yang diharapkan ditegakkan dan yang bersalah dihukum, akan tetapi apakah prosedur yang ditempuh hakim sudah sesuai ketentuan. Pembagian yang dirasakan tidak adil terkait erat dengan prosedur pembagiannya, sehingga MK dalam hal ini juga telah sangat tepat menilai prosedurnya itu sendiri yang dirasakan tidak memberikan keadilan.

Namun, apakah MK bisa menjatuhkan putusan pemungutan suara ulang atau penghitungan suara ulang? Menurut penulis, dalam kasus Jawa Timur, dengan pelanggaran hukum dan juga keadilan, pasti banyak pihak yang dirugikan. Setiap kecurangan apalagi menyangkut Pemilu, akibatnya bisa sangat luas, lebih luas dari pada pelanggaran hukum perdata. Dalam teori dan praktik PMH, dikenal ganti rugi nominal, kompensasi dan penghukuman. Sedangkan dalam sanksi pidana mencakup ganti rugi dalam perdata, denda, pencabutan hak memilih dan dipilih atau menduduki jabatan tertentu. Oleh karenanya, sangat tepat dengan putusan MK tidak masuk terlalu jauh ke wilayah perdata atau pidana dan masih dalam batas-batas kerangka sanksi-sanksi hukum pemilu.

Selain pemungutan suara ulang atau penghitungan suara ulang, menurut penulis, ketika pelanggaran yang terjadi begitu luas,

<sup>43</sup> Lihat buku John Rawls, *Teori Keadilan, Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, terjemahan *A Theory of Justice*, Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, cet ke-2 (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011) Teori keadilan John Rawls dan Habermas berdimensi lebih luas, tetapi teori-teorinya banyak memberikan perhatian terhadap pihak-pihak yang kurang beruntung sekalipun sehingga cocok dengan Indonesia dan menilai distribusi keadilan. Lebih jauh, lihat Bur Rusuanto, *Keadilan Sosial Pandangan Deontologis Rawls dan Habermas*, (Depok: Disertasi Pasca Sarjana UI, 1999); Ridha Ahida, *Kosep Keadilan Pada Masyarakat Multikultural Dilihat Dari Perspektif John Rawls dan Will Kymlicka*, (Depok: Disertasi Program Pasca Sarjana Ilmu Filsafat FIB UI, 2005);

sistematis, terstruktur dan masif, maka MK harus lebih maju memberikan sanksi, yaitu dengan mendiskualifikasi pasangan calon untuk pelanggaran yang tidak memungkinkan diperbaiki lagi atau potensi pelanggaran ulang akan dilakukan jika calon masih mengikuti kompetisi. Karena saat ini dari praktik yang berlangsung, timbul sebuah sindiran, "lakukan pelanggaran lebih besar saat pelaksanaan putusan sela dan terutama putusan akhir, karena tidak akan ada upaya hukum apapun". Sebagai pembelajaran demokrasi dan nilai-nilai demokrasi tidak dibajak apabila bobot pelanggaran begitu sangat besar dan luasnya, maka mendiskualifikasi pasangan calon menjadi hal yang urgen dilakukan.

Menegakkan paradigma keadilan substantif sesuai tipologi hukum responsif Nonet-Selznick<sup>44</sup>. Menurut penulis, sepertinya MK ingin memberikan jawaban dan mempraktikkannya langsung melihat kelemahan perkembangan tipe hukum otonom yaitu, perhatian terlalu besar kepada aturan dan kepatasan prosedur sehingga hukum keluar dari tujuannya sendiri dan menghambat pemecahan masalah dan keadilan hukum otonom dirasakan sebagai kebohongan dan sewenang-wenang apabila menimbulkan frustrasi terhadap harapan-harapan yang dikobarkan. Hukum responsif memang bercirikan pergeseran dari aturan-aturan ke prinsip-prinsip dan pentingnya watak kerakyatan (populis) baik sebagai tujuan hukum maupun sebagai cara mencapainya. Keadilan substantif menjadi tujuan tipe perkembangan hukum responsif, sebagai kemajuan dan capaian hukum otonom yakni keadilan prosedural dengan semangatnya "prosedur sebagai jantung hukum."

Dalam praktik di MA sendiri, seperti dalam pandangan-pandangan ketuanya, misalkan Subekti, Wirjono Prodjodikoro, Oemar Seno Adji, sebenarnya semangat pembentukan hukum melalui yurisprudensi sangat kuat, menghadapi berbagai prosedur dan aturan yang tidak memberikan keadilan. MA juga banyak melakukan terobosan hukum meskipun berbagai peraturan sudah

---

<sup>44</sup> Lihat Philippe Nonet-Philip Selznick, *Hukum Responsif*, Terjemahan *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Raisul Muttaqien, (Bandung: Nusamedia, 2008).

mengaturnya, misalkan soal peninjaun kembali (PK) perkara pidana atau perdata (*herziening-request civiel*), mengakomodasi hukum adat pidana, penerimaan asas *meteriele wederrechtelijkheid* dalam korupsi dan soal kotrasepsi, *abortus* berdasarkan alasan medis, tafsir baru "haatzaai artikelen" dan lain sebagainya. Hakim menggunakan interpretasi yang menyesuaikan undang-undang dengan perkembangan masyarakat.<sup>45</sup>

Bersama ahli-ahli hukum seperti E. Utrecht, hakim dengan peradilannya menjadi suatu "determinant van de rechtsvorming", satu kekuatan yang membentuk hukum juga. Pembentukan hukum oleh hakim dalam hal berlakunya hukum tidak tertulis-seperti hukum adat- atau dalam hal *wettenrecht* (hukum undang-undang) yang telah ada tidak mencakup aliran-aliran dalam masyarakat, sedangkan pembentuk undang belum sanggup mengganti dan menyesuaikan *wettenrecht* lama dengan yang baru.<sup>46</sup> Sudikno jauh hari juga dalam disertasinya mengatakan, badan peradilan dalam menjalankan hukum dan menafsirkan undang-undang, diberikan hak "menilai" undang-undang atau dengan "maatshappelijk werkelijkheid", sedangkan pembatalannya tetap kepada badan tertinggi (MPR).<sup>47</sup>

Keluar dari pandangan sempit, terobosan MK ini sesuai cita-cita hukum / pengadilan progresif-nya Satjipto Rahardjo yang banyak memberikan warna lain di dunia hukum dan seperti pergulatan kemanusiaan yang dikemukakan Roeslan Saleh, yang menyatakan, "... jika hakim melakukan hal-hal yang tidak lazim dan biasa untuk hasrat dan kemauannya yang dalam untuk menyentuh keadilan, akan ada ketidakpastian dan ketidaktenangan, tetapi yang

<sup>45</sup> Lihat pandangan Oemar Seno Adji dalam buku-bukunya: *Hukum-Hakim Pidana* (1984), *Peradilan Bebas Negara Hukum* (1980), *Herziening - Ganti Rugi, Suap, Perkembangan Delik Suap* (1984); *KUHAP Sekarang* (1985), *Pers Aspek-Aspek Hukum* (1977); Lihat buku Subekti antara lain dalam *Bunga Rampai Ilmu Hukum* (1974).

<sup>46</sup> E. Utrecht/ Moh. Saleh Djindang, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, cet ke-10 (Jakarta: Sinar Harapan, 1983), 125-126.

<sup>47</sup> Disertasi Sudikno untuk memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Hukum di UGM pada 18 Desember 1971 dibukukan pada 2011, lihat Sudikno Mertokusumo, *Sejarah Peradilan dan Perundang-Undangannya di Indonesia Sejak 1942 dan Apakah Kemanafaatannya bagi Kita Bangsa Indonesia*, (Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2011), 264-266.

sebenarnya adalah lebih menguntungkan dari pada merugikan, oleh karena ketidaktenangan dan ketidakpastian itu dapat mengakibatkan dia mematahkan kepastian yang palsu dan ketenangan yang munafik."<sup>48</sup>

Keadilan substantif memang menciptakan ketidakpastian hukum, tetapi menciptakan ketenangan hakim memberikan keadilan bagi kasus yang ditangani. Selain itu, putusan hakim akan mendorong berbagai perubahan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang tidak memberikan keadilan. Jika hakim (termasuk hakim konstitusi) hanya sekedar menerapkan arti sebagaimana isi undang-undang dalam kasus yang ditanganinya, maka kekuasaan kehakiman tidak lebih sebuah "kepanjangan tangan" dari kekuasaan legislatif dan eksekutif (birokrasi). Sehingga untuk apa kekuasaan kehakiman? Apa guna kekuasaan kehakiman dipisah dari kekuasaan lain?

Mengutip kata Roberto M. Unger, yaitu: "An ideal of justice is formal when it makes the uniform application of general rules the keystone of justice of when it establishhes principle whose validity is supposedly independent of choiches among conflicting values. It is procedural when it imposes condition on the legitimacy of the processes by which social advantages are exchange and distributed. It is substantive when it governs the actual outcome of distributive decision or of bargains. (Keadilan yang ideal adalah formal ketika aturan-aturan umum dipraktekkan secara seragam sebagai dasar keadilan atau ketikadadilan menegakkan prinsip-prinsip yang keabsahannya diharapkan bebas dari pilihan diantara nilai-nilai yang berlawanan. Ia adalah prosedural ketika menetapkan syarat-syarat bagi legitimasi proses dimana keuntungan sosial saling dipertukarkan atau terdistribusi. Ia adalah substantif ketika ia menentukan hasil aktual dari keputusan distributif atau bagi penawaran-penawaran).<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Roeslan Saleh, *Mengadili Sebagai Pegulatan Kemanusiaan*, (Jakarta: Aksara Baru, 1983).

<sup>49</sup> Roberto Unger, *Law in Modern Society*, (New York: The Free Press, 1976), 194.

## 2. Perluasan Keadilan Substantif dan Penguatan Demokrasi

MK juga menjumpai pelanggaran terhadap hak warga negara maju sebagai pasangan calon (*rights to be candidate*) dan terbukti adanya calon tidak memenuhi syarat sebagai calon kepala daerah<sup>50</sup>. Selain itu, MK juga menemukan pelanggaran atas hak memilih bagi setiap warga negara, penggelembungan suara dan pengurangan suara, ketidaktahuan mengenai pelaksanaan pemungutan suara ulang adalah kelanjutan proses PemiluKada sebelumnya dan lain sebagainya.

MK berkembang dengan paradigma memperluas keadilan substantif itu sendiri, yaitu perlindungan hak-hak bagi siapapun mencalonkan diri sebagai kandidat dan hak pilih universal bagi orang dewasa (*universal adult suffrage*) yang tidak boleh dibatasi. Pemilu harus memberikan keleluasaan siapapun mencalonkan diri untuk berkompetisi dan setiap warga negara memiliki hak memilih yang sama tanpa membeda-bedakan berdasarkan jenis kelamin, agama, suku, etnis, ras, faham, keturunan, kekayaan dan lainnya kecuali dicabut haknya sebagai pemilih berdasarkan hukum. Selain itu, Pemilu juga tidak sepenuhnya diserahkan rakyat tanpa persyaratan sama sekali, sehingga persyaratan calon tetap sangat penting. Apalagi perkembangan putusan MK juga membuka peluang narapidana bisa mencalonkan diri dengan syarat-syarat tertentu.

Terkait putusan yang dijatuhkan ini, ada kesamaan pertimbangan memberikan pembelajaran proses demokrasi dengan sanksi yang diberikan. Paradigma ini memberi jalan terbangunya tujuan demokrasi itu sendiri, dengan realitas pelanggaran yang kompleks dan proses demokrasi penuh kecurangan (*malpractices*). Janedjri M. Gaffar mengatakan, "Jalan yang telah dibuka MK hanya dapat mewujudkan demokrasi substantif jika diikuti semua pihak"<sup>51</sup> Memang keadilan MK tiada artinya tanpa kesadaran sama dari

<sup>50</sup> Terkait syarat calon kepala daerah "bukan narapidana lima tahun", lihat Putusan MK No.4/PUU-VII/2009, 24 Maret 2009.

<sup>51</sup> Janedjri M. Gaffar, "Meretas Demokrasi Substantif", *Seputar Indonesia*, 27 Desember 2010.

lembaga lain. Putusan MK memang mudah diterima para pihak karena lembaga ini didukung proses yang transparan, tidak memihak dan akuntabel.

Dengan pembajakan demokrasi belum menyentuh korupsi pemilu, maka dibutuhkan peran-peran menegakkan integritas proses dan hasil Pemilu dengan mekanisme hukum yang adil dan cepat. Minimnya pelanggaran yang diusut, misalkan Topo Santoso dan Didik Supriyanto mencatat bahwa sepanjang 1955-1999, tindak pidana pemilu hanya ada lima perkara disidangkan, yaitu empat kasus sudah berkekuatan hukum tetap, dan satu kasus menunggu proses kasasi.<sup>52</sup> Bawaslu pada Pemilu 2010, juga menyatakan lebih banyak perkara yang diteruskan/ dilaporkan/ direkomendasikan ke kepolisian/ KPU, baik pelanggaran administrasi, tindak pidana, kode etik lebih banyak yang tidak ditindaklanjuti.<sup>53</sup>

Oleh karenanya, upaya luar biasa sangat penting menilai semua pelanggaran dan menilai bobot pelanggaran yang terjadi, apakah prinsip pemilu *free and fair* dijalankan dan pengaruhnya atas perolehan suara, sehingga tujuan demokrasi tercapai. Jika hukum

---

<sup>52</sup> Topo Santoso dan Didik Supriyanto, *Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2004), hlm. 168; Mekanisme penyelesaian tindak pidana Pemilu relatif baru karena sebelum 2003, mekanismenya sama dengan tindak pidana lainnya. Pada 1999, mekanisme penyelesaiannya mempersulit penegakannya dengan pengaturan UU, PP, MA, KPU, hingga SKB. Penegak hukum dalam menyelesaikan dengan pendekatan keselarasan, pandangan tindak pidana pemilu salah tapi tidak perlu dihukum berat, konflik parpol bukan masalah melindungi kepentingan masyarakat dan demokrasi, pendekatan sempit dalam melihat unsur-unsur tindak pidana terbukti atau tidak, dan penyelesaian berlangsung lama, padahal pemilu sudah selesai. Lihat, Topo Santoso, *Tindak Pidana Pemilu*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), 149-153.

<sup>53</sup> "Penanganan Pelanggaran pada Pemilu Kade 2010", Rabu, 22 Desember 2010, <http://www.bawaslu.go.id/berita/39/tahun/2010/bulan/12/tanggal/22/id/2010/>, diunduh 18/04/2011: Pemilu 2010, sebanyak 1125 pelanggaran administrasi (95%) diteruskan ke KPU, sedang yang ditindaklanjuti KPU sebanyak 27 pelanggaran (2,29%). Sedangkan sejumlah 572 laporan pelanggaran pidana pemilu, yang diteruskan ke kepolisian sejumlah 532 laporan/ temuan (90%), sebanyak 168 laporan/ temuan (29%) dihentikan kepolisian. Untuk pelanggaran kode etik, Bawaslu telah merekomendasikan pembentukan Dewan Kehormatan KPU sebanyak 16 rekomendasi, ditindaklanjuti KPU 5 rekomendasi (31,25%), 12 belum ditindaklanjuti (68, 75%); Sebagai bahan perbandingan, untuk tindak lanjut pelanggaran dapat dibaca, Wahidah Suaib, *Optimalisasi Tindak Lanjut Pelanggaran dan Penyelesaian Sengketa Pemilu: Dilema Pengawasan Pemilu 2004*, (Jakarta: Tesis Program Studi Ilmu Politik Program Pasca Sarjana FISIP UI, 2004).



memberikan hak memilih dan dipilih, hukum harus memberikan jalan keadilan ketika hak dilanggar dan hak yang lain. Gejala menurunnya kepercayaan publik (*public trust*) atas pejabat yang dipilih bagian dari lemahnya penegakan hukum tidak sepenuhnya berlangsung adil. Perilaku curang dalam Pemilukada banyak dirasakan, akan tetapi banyak yang tidak terbukti dalam proses hukum.

Demokrasi bukan tanpa kritik dan perbaikan. Sebagaimana dalam teori mengenal demokrasi prosedural, demokrasi agregatif, demokrasi deliberatif, dan demokrasi partisipatoris. Yang membedakan status demokrasi ini adalah lingkup dan intensitas partisipasi warga negara dalam pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik. Anthony Giddens dalam *Beyond Left and Right* (1987), misalkan juga menyatakan demokrasi harus memperbaiki diri dan beradaptasi perubahan zamannya. Giddens melihat keruntuhan Uni Soviet bukan kemenangan demokrasi liberal (Fukuyama), akan tetapi ketidakmampuan negara mengatasi persoalan masyarakat modern. Giddens menawarkan pendalaman demokrasi dengan tawaran demokrasi dialogis dengan memperkuat demokrasi yang sedang berlangsung. Demokrasi dialogis berbasis hubungan keterbukaan dan penghargaan integritas orang lain. Demokrasi dialogis berada pada wilayah sosial dengan membangun tatananan sosial yang demokratis, sedangkan demokrasi deliberatif berada tatanan politik dan penciptaan ruang publik.

Demokrasi tidak berhenti pemilihan langsung secara *free and fair*. Demokrasi tidak hanya demokrasi prosedural, apalagi Pemilukada penuh kecurangan. Cita-cita konstitusi sejatinya bukan hanya demokrasi politik, seperti kata Soekarno yaitu untuk mewujudkan demokrasi politik dan ekonomi (sosio-demokrasi) yang kakinya berdiri dalam masyarakat dan Hatta dengan tawaran "kerakyatannya" dengan demokrasi seluas-luasnya, dalam politik, ekonomi dan sosial.<sup>54</sup> Keadilan sosial hanya mungkin dengan

---

<sup>54</sup> Pandangan sosio-demokrasi Soekarno dapat dibaca dalam buku-bukunya. Faham kolektivisme Hatta antara lain bisa dilihat dalam "Ke Arah Indonesia Merdeka" dan

memberdayakan rakyat dan menjamin kedaulatannya. Lebih jauh, kebebasan (*freedom*) sebagai perhatian keadilan, harus menciptakan kemampuan masyarakat yang efektif meraih apa yang direncanakan dan diinginkan dalam hidupnya sebagaimana pendekatan kapabilitas Amartya Sen. Semua tawaran ini pada dasarnya untuk tercapainya demokrasi dan juga keadilan lebih baik.

Moh Hatta pernah mengatakan, rakyat harus mengetahui siapa yang dipilihnya. Jika tanpa kesadaran politik, rakyat akan tertipu semboyan kosong. Kedaulatan rakyat yang berarti pemerintahan rakyat menghendaki rakyat yang memiliki kesadaran politik.<sup>55</sup> Demokrasi digantungkan peran penyelenggara negara, partai politik dan rakyat mengisinya dan khususnya MK mewujudkan cita-cita konstitusi dalam kewenangan konstitusionalnya. Di tengah deparpolisasi dan rendahnya kepercayaan masyarakat atas Pemilu, pesan Riswanda Imawan sangat penting yang mengatakan keberadaan partai politik penting mereformasi dirinya dari pada memenangkan pemilu. Logika kompetisi harus diubah logika konstituensi, karena partai akan lebih peduli kepada aspirasi yang datang dari bawah, dari masyarakat, seraya menghargai masyarakat sebagai pemegang kedaulatan rakyat.<sup>56</sup>

Di awal 2011, MK menguji norma batas kewenangan PPHU dalam memberikan sanksi atas pelanggaran, sebagaimana kasus Kotawaringin Barat dengan mendiskualifikasi pasangan terpilih dan menetapkan pasangan pemenang. Meskipun permohonan ini ditolak MK, putusan ini merupakan tolak ukur Mahkamah dalam

---

"Kolektivisme Tua dan Muda", dalam *Kumpulan Karangan* (Jakarta: Bulan Bintang, 1976). Pandangan Soekarno dan Hatta sama-sama menolak liberalisme, sebagaimana Rawls dan Habermas. Rawls dan Habermas bahkan memotong liberalisme politik dengan liberalisme ekonomi dan lebih berorientasi kepada golongan paling tertinggal. Jimly Asshiddiqie mencatat di negara-negara barat umumnya sistem sosial dan ekonomi tidak diatur dalam konstitusi, sedangkan di negara-negara eks Uni Soviet dan konstitusi Republik Islam Iran memuatnya. Lihat, Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: Disertasi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Pasca Sarjana UI, 1993) 47-48.

<sup>55</sup> Mohammad Hatta, *Demokrasi Kita, Pikiran-Pikiran tentang Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat*, cet ke-2 (Bandung: Sega Arsy, 2008) 89-95.

<sup>56</sup> Riswandha Imawan, *Partai Politik di Indonesia: Pergulatan Setengah Hati Mencari Jati Diri*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Ilmu Politik Fisipol UGM, 4 September 2004.

menilai kekuasaannya sendiri sejauh mana atau batas-batas kekuasaan MK. Perkara ini diharapkan menjawab dan menegaskan kewenangan PPHU Kada apakah merupakan kewenangan MK atau MA, sebagaimana pada awalnya diadili karena pengalihan kewenangan sesuai UU Pemda dari MA kepada MK.<sup>57</sup> Putusan ini juga diharapkan akan menjawab kepastian Pemilukada merupakan rezim mana, rezim Pemda atau Pemilu<sup>58</sup> serta apakah kewenangan yang dimiliki MK bersifat limitatif atau enunsiatif, terkait masa depan MK.<sup>59</sup> Karena selama ini kontroversi lebih terkait batas-batas kekuasaan MK mengadili.

Dalam pertimbangan putusan No. 75/PUU-VIII/2010 menyatakan sebagai berikut:

*"Bahwa kewenangan Mahkamah dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak semata-mata berdasarkan Pasal 106 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tetapi juga bersumber pada Pasal 24C ayat (1) UUD 1945..... Menurut Mahkamah pengertian memutus tentang perselisihan "hasil" pemilihan umum lebih luas pengertiannya dari pada memutus (sengketa) "hasil penghitungan suara" sebagaimana dimaksud oleh Pasal 106 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Lebih dari itu, menurut beberapa undang-undang yang terkait dengan Pemilu, pengertian pemilihan umum mencakup proses mulai dari tahap persiapan, pelaksanaan dan tahap akhir hasil pemilihan umum."<sup>60</sup>*

<sup>57</sup> Setiap kekuasaan harus dipertanggungjawabkan, dalam teori pembentukan kekuasaan dikenal pemberian kekuasaan secara atributif dan derivatif. Teori pembentukan kekuasaan van Henc Maarseven, lihat Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridik Pertanggungjawaban Kekuasaan* (Surabaya: Disertasi Fakultas Pasca Sarjana FH Universitas Airlangga, 1990), 75-91.

<sup>58</sup> Putusan MK No. 72-73/PUU-II/2004. tanggal 30 Desember 2003: "... Pilkada langsung tidak termasuk dalam kategori pemilihan umum sebagaimana dimaksudkan Pasal 22E UUD 1945. Namun demikian Pilkada langsung adalah pemilihan umum secara materiil untuk mengimplementasikan Pasal 18 UUD 1945." Menurut putusan ini, pembentuk UU dapat menyatakan Pemilukada sebagai perluasan pengertian Pemilu menurut Pasal 22 E UUD 1945 menjadi kewenangan MK dan dapat menentukan Pemilukada dalam arti formal dalam Pasal 22E UUD 1945 dengan menambah kewenangan MA.

<sup>59</sup> Putusan MK No.004/PUU-I/2003, tanggal 30 Desember 2003: "...Akan halnya kewenangan Mahkamah Konstitusi, Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden tidaklah berwenang menambah dan karena itu secara *a contrario* juga tidak berwenang mengurangi kewenangan Mahkamah Konstitusi itu dengan undang-undang. Karena itu, landasan hukum yang dapat dipakai untuk menentukan apakah Mahkamah Konstitusi berwenang atau tidak berwenang untuk memeriksa sesuatu permohonan haruslah didasarkan atas ketentuan Undang-Undang Dasar bukan undang-undang."

<sup>60</sup> Lihat Putusan MK No. 75/PUU-VIII/2010, tanggal 31 Maret 2011.

Putusan pengujian UU ini berdampak penting dalam perkembangan MK selanjutnya. Karena pertimbangan putusan ini terbukti digunakan sebagai dasar dalam putusan-putusan MK selanjutnya menyangkut kompetensinya mengadili dalam perkara-perkara PHPU Kada pada 2011. Penulis memandang putusan pengujian UU Pemda ini merupakan kristalisasi paradigma yang dianut selama ini. Akan tetapi pertimbangan MK meskipun sudah tepat, akan tetapi menurut penulis belum sepenuhnya menjawab pertanyaan-pertanyaan mendasar sebagaimana penulis nyatakan diatas. Lebih jauh, MK juga sudah merumuskan yurisprudensi terkait pelanggaran yang tidak atau yang bisa membatalkan keputusan KPU. Kategori ini memiliki kekurangan karena tidak mencakup semua model-model putusan yang telah dijatuhkan MK sejak 2008 sampai dengan 2010 sebagaimana terurai diatas yang pada dasarnya jauh lebih luas.

## **E. KESIMPULAN DAN SARAN**

### **1. Kesimpulan**

Pemilukada langsung tidak serta merta meningkatkan kualitas demokrasi tanpa menjalankan prinsip-prinsip Pemilu *free and fair*. Pemilukada langsung masih diwarnai pembajakan atas nilai-nilai demokrasi yang berpotensi mengubah hasil akhir perolehan suara masing-masing pasangan calon. Berbagai model putusan MK dan sanksi yang dijatuhkan terkait erat dengan beragamnya pola pelanggaran yang terjadi dan MK sebagai pengadilan dituntut memberikan keadilan, bukan tanpa memberikan keadilan dan kebenaran.

Sejak pertama kali mengadili perkara PHPU Kada pada 2008 setelah pengalihan kewenangan dari MA kepada MK, sampai dengan perkara diregistrasi 2010 dan diputus pada 2010 dan 2011, pola pelanggaran Pemilukada dan model putusan MK serta daerah Pemilukada dari pembahasan diatas dapat disimpulkan dalam tabel sebagai berikut:

### Pola Pelanggaran Pemilukada dan Perluasan Keadilan Substantif

| No | Pola Pelanggaran  | Model Putusan MK  | Daerah   |
|----|---|---|--|
| 1  | Pelanggaran sistematis, terstruktur dan masif.  | Pemungutan suara ulang dan/ atau penghitungan suara ulang dengan putusan akhir.   | Jawa Timur, TSS, Tapanuli Utara, Konawe Selatan, Mandailing Natal, Buru Selatan. |
| 2  | Pelanggaran sistematis, terstruktur dan masif.  | Pemungutan suara ulang dan/ atau penghitungan suara ulang dengan putusan sela.  | 15 daerah  |
| 3  | Pelanggaran sistematis, terstruktur dan masif.  | Mendiskualifikasi calon terpilih dan menetapkan pasangan pemenang   | Kobar  |
| 4  | Pasangan calon tidak memenuhi syarat tetapi diloloskan KPU (narapidana lima tahun).   | Mendiskualifikasi calon dengan dua model: dengan memerintahkan pemungutan suara ulang dan menetapkan pasangan calon yang berhak mengikuti Pemilukada putaran kedua. | Bengkulu Selatan (2008), Tebing Tinggi, dan Supiori                              |
| 5  | Menghalang-halangi dan tidak meloloskan calon memenuhi syarat   | Pemilukada ulang mensertakan calon yang tidak diloloskan.   | Jayapura dan Kepulauan Yapen   |
| 6  | Pemilih yang berhak (terdaftar dalam DPT) tidak menerima surat pemberitahuan waktu dan tempat pemungutan suara.                         | Pemungutan suara pemilih yang berhak memilih.   | Bangka Barat   |
| 7  | KPU menetapkan Pemilukada Putaran Kedua padahal pemungutan suara ulang merupakan kelanjutan proses Pemilukada Putaran Kedua sebelumnya. | Menetapkan pasangan terpilih.   | Bengkulu Selatan (2010)  |

|   |                                       |  |           |
|---|---------------------------------------|--|-----------|
| 8 | Pengelembungan dan pengurangan suara. | Menetapkan perolehan suara yang benar. | Manokwari |
|---|---------------------------------------|--|-----------|

Pelanggaran yang mendominasi Pemilukada secara langsung yaitu mobilisasi dan ketidaknetralan Pegawai Negeri Sipil, penyalahgunaan jabatan dan fasilitas/ anggaran negara oleh calon *incumbent*, dan maraknya praktik *money politics*. Perkara PHPU Jawa Timur adalah pertama kalinya pelanggaran bersifat sistematis, terstruktur dan masif yang berpengaruh atas hasil akhir perolehan suara yang dinilai MK dapat membatalkan hasil Pemilukada. Sedangkan pelanggaran Pemilukada yang diputus terbanyak yaitu dengan putusan pemungutan suara ulang dengan menggunakan instrumen putusan sela dan pada 2010 dan masih digunakan putusan akhir sebagaimana awal-awal MK mengadili PHPU Kada pada 2008. Dengan putusan akhir, maka fase baru dalam pelaksanaan putusan MK tertutup diperiksa kembali, meskipun terdapat pelanggaran yang sistematis, terstruktur dan masif. Kemungkinan peluang keadilan hanya diperoleh dengan mengajukan gugatan atau laporan kepada lembaga lain terkait penegakan hukum Pemilukada, jika MK menjatuhkan putusan akhir.

Selain pelanggaran yang bersifat sistematis, terstruktur dan masif, beberapa pelanggaran yang terbukti di MK terkait hak dipilih dan memilih, persyaratan calon kepala daerah, dan yang lain terkait pelanggaran pada tahapan-tahapan dalam Pemilukada. Putusan MK semakin berkembang, baik terkait luas pemeriksaan yang tidak terbatas menilai penghitungan suara dan menetapkan perolehan suara yang benar, tetapi juga menilai berbagai pelanggaran pidana dan administrasi setiap tahapan Pemilukada. Selanjutnya bobot pelanggaran dinilai apakah merupakan pelanggaran sistematis, terstruktur dan masif atau pelanggaran yang berpengaruh atas hasil akhir perolehan suara atau melanggar asas-asas Pemilukada sesuai konstitusi yang pada dasarnya pelanggaran hukum, keadilan dan nilai-nilai demokrasi. MK akan memberikan sanksi dalam amar

putusannya sesuai tahapan pelanggaran dan bobotnya dalam ranah hukum pemilu, karena pelanggaran administrasi dan pidana masih dapat diteruskan lembaga lain yang berwenang.

MK berkembang paradigmanya tidak hanya membuka dan menciptakan peluang keadilan substantif, juga memperluas keadilan substantif dengan pergeseran dari aturan kepada prinsip-prinsip dan tujuan dan turut memperkuat demokrasi yang berlangsung agar lebih berkualitas sesuai tujuan demokrasi sendiri, bukan sebatas demokrasi politik, tetapi membukakan jalan tercapainya demokrasi ekonomi dan sosial. MK berperan akhir menilai semua tahapan parameter penyelenggaraan Pemilukada dilaksanakan demokratis, termasuk oleh penyelenggara pemilu/ birokrasi yang seharusnya tidak memihak (netral). Demokrasi tidak berhenti pada demokrasi prosedural, tetapi juga mewujudkan tujuan demokrasi dan mewujudkan keadilan sosial dan peran MK sebagai penjaga konstitusi sangat menentukan dalam kewenangan konstitusionalnya. Tidak hanya membangun tatanan politik yang demokratis, akan tetapi juga dibutuhkan penguatan masyarakat sendiri dan terbukanya ruang publik. Oleh karenanya, hakim konstitusi dituntut sebagai negarawan yang memiliki peran membawa demokrasi dan keadilan tidak hanya untuk Pemilukada saat ini tetapi juga memikirkan masa depan demokrasi di Indonesia.

Selain hal substansi, banyak terobosan hukum MK membawa perkembangan hukum acara, antara lain MK mengutamakan kebenaran materiil saat saat berhadapan kelemahan sisi formil, membukakan jalan bakal pasangan calon sebagai sebagai Pemohon (*subjectum litis*), dan lembaga ini lebih maju mengakomodir putusan sela sebelum membuat putusan yang mengakhiri perselisihan yang terbukti efektif menjaga integritas pemilu. Praktik diadakannya sidang lanjutan merupakan pergeseran yang positif dan responsif dengan peluang diperiksanya kembali sekiranya pelanggaran sistematis, terstruktur dan masif terjadi saat pelaksanaan putusan sela MK.

## 2. Saran

Karena pemungutan suara ulang mendominasi putusan yang dikabulkan MK, alangkah baiknya ke depan pelanggaran yang bersifat sistematis, terstruktur dan masif memanfaatkan bentuk putusan sela. Dengan putusan akhir, MK terpenjara dengan putusan final dan mengikat (*final and binding*) padahal pelanggaran sistematis, terstruktur dan masif masih terbuka lebar saat pelaksanaan putusan sela.

Putusan sela harus digunakan semaksimal mungkin untuk tercapainya Pemilukada berkualitas dalam semua tahapan Pemilukada. Jika sangat diperlukan, MK harus berani memutuskan mendiskualifikasi pasangan calon untuk pembelajaran demokrasi yang lebih jelas dan tegas, jika terbukti pelanggaran yang terjadi betapa seriusnya, baik dari sisi kuantitas maupun kualitasnya dan berpotensi melakukan hal sama jika hanya diputus pemungutan suara ulang dalam putusan sela.

Untuk keadilan, kata Aristoteles seperti dikutip MK, "keadilan dapat berarti memperlakukan sama terhadap terhadap hal-hal yang memang sama", maka *ratio decidendi* putusan MK sebelumnya harus digunakan secara konsisten dalam putusan-putusan selanjutnya. Kalaupun nantinya dalam suatu penyelesaian kasus konkrit menuntut perubahan dalam memberikan putusan, harus berdasarkan argumen kuat dan *ratio decidendi* lama dipertanggungjawabkan kepada publik melalui pertimbangan putusan yang baru.

Keberadaan sidang lanjutan terbuka untuk umum pasca putusan sela harus selalu diselenggarakan jika para pihak masih keberatan atas pelaksanaan putusan sela. Karena tujuan putusan sela untuk memperoleh kebenaran agar putusan akhir sesuai keadilan dan kebenaran, maka pelanggaran sistematis, terstruktur dan pelanggaran asas-asas Pemilukada *free and fair* harus diperiksa kembali jika dipersoalkan. Sidang lanjutan tetap mempertimbangkan kepastian hukum jadwal ketatanegaraan dan pemanfaatannya dengan pertimbangan yang matang.



Mengadili perkara PHPU Kada adalah memeriksa fakta-fakta yang berbeda dengan menguji norma, sehingga pembuktian harus tetap menggunakan teori-teori yang sudah diakui. Hal ini untuk menghindari penyalahgunaan wewenang. Selain itu, hal-hal persyaratan formal yang berakibat fatal dari para pihak, semestinya tidak lagi ditolerir karena akan membiasakan praktik beracara yang mengabaikan formalitas yang kadang menentukan substansi.

Dibutuhkan dokumentasi dan penyebarluasan putusan yang memiliki arti penting bagi perkembangan hukum, demokrasi dan ketatanegaraan. Hal ini untuk memudahkan MK dan masyarakat luas mengetahui pembentukan hukum melalui MK dalam praktik yang berkembang sangat pesat.

## DAFTAR BACAAN

### Buku:

Adji, Oemar Seno, *Hukum-Hakim Pidana*, Jakarta: Erlangga, 1984.

\_\_\_\_\_, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Jakarta: Erlangga, 1980.

\_\_\_\_\_, *Herziening - Ganti Rugi, Suap, Perkembangan Delik Suap*, Jakarta: Erlangga, 1984.

\_\_\_\_\_, *KUHAP Sekarang*, Jakarta: Erlangga, 1985.

\_\_\_\_\_, *Pers, Aspek-Aspek Hukum*, Jakarta: Erlangga, 1977.

Asfar, Muhammad, *Mendesain Manajemen Pilkada*, Surabaya: Pusdeham-Eureka, 2004.

Badoh, Ibrahim Z. Fahmi dan Abdullah Dahlan, *Korupsi Pemilu di Indonesia*, Jakarta: ICW-Tifa, 2010.

Hatta, Mohammad, *Demokrasi Kita, Pikiran-Pikiran tentang Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat*, cet ke-2, Bandung: Segarsy, 2008.

Hatta, Moh, *Kumpulan Karangan*, Jakarta: Bulan Bintang, 1976.

Held, David, *Models of Democracy*, Stanford: Stanford University Press, 1996.

Heriyanto, *Filsafat Holisme Ekologis Salah Satu Paradigma Post-Positivisme*, Depok: Tesis Program Pasca Sarjana Ilmu Pengetahuan Budaya FIB UI, 2002.

ICW, *"Evaluasi Pilkada 2010, Demokrasi Electoral Tanpa Integritas"*, 2010.

Marijan, Kacung, *Demokratisasi di Daerah (Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung)*, Surabaya: Eureka-Pusdeham, 2006.

Mertokusumo, Sudikno, *Bunga Rampai Ilmu Hukum*, Yogyakarta: Liberty, 1984.

Mertokusumo, Sudikno, *Sejarah Peradilan dan Perundang-Undangannya di Indonesia Sejak 1942 dan Apakah Kemanfaatannya bagi Kita Bangsa Indonesia*, Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2011.

Nonet, Philippe dan Philip Selznick, 2008. *Hukum Responsif*, Terjemahan *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Raisul Muttaqien, Bandung: Nusamedia.

Subekti, *Bunga Rampai Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 1977.

Rawls, John, *Teori Keadilan Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, terjemahan *A Theory of Justice*, Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.

Saleh, Roeslan, *Mengadili Sebagai Pegulatan Kemanusiaan*, Jakarta: Aksara Baru, 1983.

Santoso, Topo dan Didik Supriyanto, *Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2004).

\_\_\_\_\_, *Tindak Pidana Pemilu*, Jakarta: Sinar Grafika, 2006.

Saragih, Bintan R., *Sistem Pemerintahan dan Lembaga Perwakilan di Indonesia*, Jakarta: Perintis Press, 1985.

Sulistiyo, Hermawan dan A. Kadar, *Uang dan Politik Uang dalam Pemilu 1999*, Jakarta: KIPP Indonesia, 2000.

Surbakti, Ramlan dkk, *Perekayasa Sistem Pemilu Untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*, Jakarta: Partnership, 2008.

Syafarani, Tri Rainny, *Tingkat Partisipasi Politik dalam Pilkada Langsung 2005*".

Unger, Roberto, *Law in Modern Society*, New York: The Free Press, 1976.

Utrecht, E. dan Moh. Saleh Djindang, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, cet ke-10, Jakarta: Sinar Harapan, 1983.

### **Tesis dan Disertasi**

Rima, Febiana, *Kritik Terhadap Hukum Liberal, Refleksi Filosofis Pemikiran Roberto Mangabeira Unger dan Relevansinya bagi Sistem Hukum Indonesia*, Depok: Tesis Departemen Filsafat FIB UI, 2004.

Sumakto, Yogi, *Konstruktivisme Hukum dalam Perkembangan Teori Hukum Murni Hans Kelsen*, Depok: Tesis Program Pasca Sarjana Departemen Ilmu Filsafat FIB UI, 2006.

Suaib, Wahidah, *Optimalisasi Tindak Lanjut Pelanggaran dan Penyelesaian Sengketa Pemilu: Dilema Pengawasan Pemilu 2004*, Jakarta: Tesis Program Studi Ilmu Politik Program Pasca Sarjana FISIP UI, 2004.

Asshiddiqie, Jimly, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Disertasi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Pasca Sarjana UI, 1993.

Ahida, Ridha, *Konsep Keadilan Pada Masyarakat Multikultural Dilihat Dari Perspektif John Rawls dan Will Kymlicka*, Depok: Disertasi Program Pasca Sarjana Program Ilmu Filsafat FIB UI, 2005.

Mulyosudarmo, Suwoto, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia*, Surabaya: Disertasi Fakultas Pasca Sarjana FH Universitas Airlangga, 1990.

Rusuanto, Bur, *Keadilan Sosial Pandangan Deontologis Rawls dan Habemas*, Depok: Disertasi Pasca Sarjana UI, 1999.

**Jurnal/Makalah/Pidato Pengukuhan:**

Romli, Lili, "*Kecenderungan Pilihan Masyarakat dalam PemiluKada*", *Jurnal Politik*, Vol 1, No.1, 2008.

Marijan, Kacung, "*Resiko Politik, Akuntabilitas Politik, dan Demokrasi Lokal*", Makalah pada "In house Discussion Komunikasi Dialog Partai Politik" diselenggarakan KID di Jakarta, 16 November 2007.

Imawan, Riswandha, *Partai Politik di Indonesia: Pergulatan Setengah Hati Mencari Jati Diri*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Ilmu Politik Fisipol UGM, 4 September 2004.

**Peraturan Perundang-Undangan dan PMK:**

UU No.22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

UU No.12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

PMK No. 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara

PMK No. 14 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

PMK No. 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah.

PMK No. 16 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

PMK No. 17 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

### **Putusan Pengadilan**

Putusan MK No. 44/PHPU.D-VI/2008, tanggal 11 Desember 2008.

Putusan MK No. 49/PHPU.D-VI/2008, tanggal 16 Desember 2008.

Putusan MK No. 57/PHPU.D-VI/2008, tanggal 8 Januari 2009

Putusan MK No. 22/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 14 Juni 2010.

Putusan MK No. 41/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 6 Juli 2010.

Putusan MK No. 216/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 31 Desember 2010.

Putusan MK No. 169/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 6 Oktober 2010.

Putusan MK No. 196-197-198/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 25 November 2010.

Putusan MK No. 218-219-220-221/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 30 Desember 2010.

Putusan MK No. 12/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 9 Juni 2010.

Putusan MK No. 45/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 7 Juli 2010.

Putusan MK No. 182/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 20 Oktober 2010.

Putusan MK No.100/PHPU.D-VIII/2010, Tanggal 10 Agustus 2010.

Putusan Akhir MK No. 27/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 19 Juli 2010

Putusan Akhir MK No.28/PHPU.D-VIII/2010, Tanggal 25 Agustus 2010.

Putusan Akhir MK No.158/PHPU.D-VIII/2010, Tanggal 2 Desember 2010.

Putusan Akhir MK No.25/PHPU.D-VIII/2010, Tanggal 10 Agustus 2010.

Putusan Akhir MK No.166/PHPU.D-VIII/2010, Tanggal 7 Desember 2010.

Putusan Akhir MK No.144/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 15 November 2010.

Putusan Akhir MK No. 157/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 9 Desember 2010.

Putusan Akhir MK No. 190/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 31 Januari 2011.

Putusan Akhir MK No. 191/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 16 Maret 2011.

Putusan MK No. 115/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 13 Agustus 2010.

Perkara Nomor: 072- 073 /PUU-II/2004, tanggal 22 Maret 2005.

Putusan MK No.4/PUU-VII/2009, tanggal 24 Maret 2009.

Putusan sela (Provisi) MK No. 133/PUU-VII/2009, tanggal 29 Oktober 2009.

Putusan MK No. 75/PUU-VIII/2010, tanggal 31 Maret 2011.

**Majalah/ Buletin/ Koran/ Internet:**

Kompas, "Tantangan dan Tanggapan", Tajuk Rencana 6 Agustus 2010.

Majalah Konstitusi, *"PHPU Legislatif 2009: MK Menjaga Suara Rakyat"*, Edisi Khusus PHPU Legislatif 2009.

Kajian Bulanan LSI, *"Pilkada dan Pemerintahan yang Terbelah"*, Edisi 7-November 200.

*"Pilkada Langsung, 158 Kepala Daerah Jadi Tersangka"*, Jum'at (18/2), <http://www.koruptorindonesia.com/2011/02/selama-pilkada-langsung-158-kepala-daerah-jadi-tersangka-korupsi/>, diunduh 18/04/2011

*"Penanganan Pelanggaran pada Pemilu Kada 2010"*, Rabu, 22 Desember 2010, <http://www.bawaslu.go.id/berita/39/tahun/2010/bulan/12/tanggal/22/id/2010/>, diunduh 18/04/2011

Mahfud MD, Moh, *"Responsivitas Vonis MA atas Pilkada Sulsel"*, *Jawa Pos*, 24 Desember 2007.

Mahfud MD, Moh, *"Penegakan Keadilan di Pengadilan"*, *Kompas*, 22 Desember 2008.

Gaffar, Janedjri M., *"Meretas Demokrasi Substantif"*, *Seputar Indonesia*, 27 Desember 2010.