

Kompatibilitas Metode Pembuktian dan Penafsiran Hakim Konstitusi dalam Putusan Pemilukada

**Helmi Kasim, Syukri Asy'ari,
Meyrinda R. Hilipito, Rio Tri Juli Putranto**

Peneliti pada Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara,
Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta
E-mail: puslitka@mahkamahkonstitusi.go.id

Naskah diterima: 30/10/2012 revisi: 06/11/2012 disetujui: 09/11/2012

Abstrak

Pengambilan putusan penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilukada) di Mahkamah Konstitusi (MK) didasarkan pada keyakinan hakim konstitusi setelah menilai bukti yang diajukan oleh para pihak. Sementara itu, undang-undang telah membatasi kewenangan MK dalam Pemilukada yaitu hanya untuk memutus hasil penghitungan suara Pemilukada. Oleh karena itu, MK melalui penafsiran telah menciptakan norma baru dalam putusan-putusan perkara Pemilukada.

Dalam beberapa putusannya, MK telah memperluas ruang lingkup kewenangan untuk menyelesaikan sengketa Pemilukada sampai pada proses Pemilukada. Amar putusannya-pun tidak sebatas yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Terdapat kompatibility keyakinan hakim yang didasarkan atas pembuktian dengan penafsiran yang dilakukan oleh Hakim Konstitusi terhadap ruang lingkup kewenangan MK dalam menyelesaikan sengketa Pemilukada dan pilihan amar putusan di luar yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

Kata kunci: Pembuktian, Penafsiran, Mahkamah Konstitusi

Abstract

Decision-making in the Settlement of Local Election Dispute at the Constitutional Court is based on the conviction of the justices after examining evidence submitted by the parties. Meanwhile, the law has limited the authority of the Court which is simply to rule on the result of vote count in the local election. Therefore, through interpretation, the Court has created new norms in its decision concerning local election.

In some of its decisions, the Court broadened its authority in the settlement of local election dispute which is to include the process of the election. The dictum of the decision does not merely follow what is stated in the law. There is compatibility in the justices' conviction based on interpretation done by the justices regarding the authority of the Court in deciding Local Election Dispute and in the choice of dictum of the decision which is different from what has been stated by the law.

Keywords: *Examination of Evidence, Interpretation, Constitutional Court*

PENDAHULUAN

Dewasa ini, Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilukada) merupakan jalan demokrasi untuk menciptakan kepemimpinan yang demokratis di daerah. Sebagai pelaksanaan demokrasi yang melibatkan partisipasi rakyat secara langsung dalam skala besar, potensi terjadinya pelanggaran dalam Pemilukada juga cukup tinggi. Friksi yang terjadi antara peserta Pemilukada dan penyelenggara Pemilukada, antar peserta Pemilukada serta masyarakat luas selama penyelenggaraan Pemilukada memunculkan banyak persoalan politik dan hukum bahkan persoalan sosial.

Sebagai negara hukum, ranah yuridis penyelesaian perselisihan Pemilukada bermuara kepada Mahkamah Konstitusi (MK) sebagaimana yang diamanahkan oleh UUD 1945. Dalam melaksanakannya kewenangan tersebut, MK menerapkan mekanisme peradilan cepat atau *speedy trial*. Undang-undang menentukan, hanya dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja, permohonan penyelesaian perselisihan hasil Pemilukada sudah harus diputus oleh MK setelah melalui proses persidangan.

Dalam proses persidangan yang singkat tersebut, Hakim Konstitusi menilai seluruh alat bukti yang diajukan ke persidangan sebagaimana yang disebutkan dalam ketentuan Pasal 37 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang

Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK).¹ Pemeriksaan alat bukti dalam proses persidangan perselisihan hasil Pemilukada menjadi hal yang sangat penting karena atas dasar pemeriksaan inilah MK menjatuhkan putusan. Pada sisi yang lain terdapat pula faktor keyakinan Hakim Konstitusi berdasarkan alat bukti yang menjadi penentu dalam proses pengambilan putusan sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 45 ayat (1) UU MK.

Dalam praktiknya, sepanjang tahun 2008 sampai dengan tahun 2010 dalam melaksanakan kewenangan mengadili perselisihan hasil Pemilukada, MK telah mengeluarkan beberapa putusan yang tergolong kontroversial. Dikatakan kontroversial karena MK telah menciptakan norma hukum baru sesuai dengan keyakinan hakim (*judge made law*), yaitu dengan memaknai dan memberikan pandangan hukum melalui putusan-putusan dalam perkara perselisihan hasil Pemilukada dengan memberikan penafsiran yang luas demi tegaknya keadilan.

Semangat menegakkan nilai-nilai keadilan tersebut secara langsung telah menciptakan perkembangan yang pesat terhadap dinamika ilmu hukum di Indonesia. Dalam hal ini, putusan-putusan MK dalam Pemilukada berkembang dan menciptakan embrio-embrio baru putusan. Menjadi pertanyaan kemudian adalah bagaimana metode pembuktian dalam penyelesaian sengketa hasil Pemilukada di MK dan bagaimanakah kompatibilitas antara metode pembuktian dan penafsiran yang dilakukan oleh Hakim Konstitusi dalam memutus perkara-perkara Pemilukada.

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif karena paling tidak menggunakan data skunder sebagai data penelitian. Data sekunder ialah data yang diperoleh bukan langsung dari aktivitas manusia namun merupakan data yang diperoleh dari bahan kepustakaan.

Adapun cara yang digunakan untuk memperoleh data dalam penelitian ini yakni dengan observasi (*observation*) dan dokumentasi atau kepustakaan. Secara operasional, peneliti mempelajari putusan-putusan MK yang berkaitan dengan masalah sengketa pemilukada, di samping literatur-literatur, peraturan perundang-undangan, pendapat para sarjana atau para ahli, karya tulis ilmiah di bidang hukum yang berhubungan dengan putusan-putusan MK.

¹ Pasal 37 UU MK menyatakan, "Mahkamah Konstitusi menilai alat-alat bukti yang diajukan ke persidangan dengan memperhatikan persesuaian antara alat bukti yang satu dengan alat bukti yang lain".

Setelah data terkumpul selanjutnya dilakukan analisis data. Pekerjaan analisis data dalam penelitian ini adalah mengatur, mengurutkan, mengelompokkan, memberikan kode dan mengkategorikannya terhadap catatan dan dokumen lain yang berkaitan dengan obyek yang diteliti. Setelah data tersebut di atas terkumpul (pengurutan, pengelompokan dan pengkodean) dan telah dianggap valid maka langkah berikutnya mengkonstruksikan data-data tersebut lewat strategi atau pendekatan yang bertumpu pada logika berpikir secara deduktif.

PEMBAHASAN

A. Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Sejak ditentukan oleh Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 12/2008) untuk menyelesaikan sengketa Pemilukada sampai dengan tahun 2010, MK telah menerima permohonan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah (PHPU Kada) sebanyak 260 (dua ratus enam puluh) perkara dan yang telah diputus sebanyak 254 (dua ratus lima puluh empat) perkara, sedangkan sisa sebanyak 6 perkara telah diputus pada tahun 2011. Dari kurun waktu 2008 sampai dengan 2010, MK dalam putusannya telah menyatakan 30 perkara dikabulkan, 171 perkara ditolak, dan 49 perkara tidak dapat diterima serta terdapat 4 perkara yang ditarik kembali.

Dalam perkembangan putusan-putusan tentang PHPU Kada, MK tidak lagi membatasi diri pada objek sengketa Pemilukada yang hanya berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh komisi pemilihan umum di daerah yang bersangkutan, namun lebih pada penilaian pada proses Pemilukada. Permasalahan proses Pemilukada sebenarnya sudah ada mekanismenya di dalam UU Pemilu dan hal tersebut bukan merupakan kewenangan MK. Demikian juga berkaitan dengan amar putusan, MK tidak lagi hanya membatalkan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh komisi pemilihan umum dan menetapkan hasil penghitungan yang benar, namun terdapat beberapa varian.

Terdapat putusan-putusan yang memerintahkan tidak hanya penghitungan suara ulang namun juga pemungutan suara ulang dan ada juga yang diikuti

dengan pendiskualifikasian salah satu pasangan calon dan bahkan langsung menetapkan pasangan calon terpilih. Bahkan MK dalam putusannya juga pernah memerintahkan Pemilukada ulang. Terhadap *standing* pemohon, MK juga memberi kesempatan kepada bakal pasangan calon, tidak hanya pada pasangan calon peserta Pemilukada. Kesemuanya terdapat dalam putusan-putusan yang amarnya menyatakan dikabulkan termasuk dikabulkan sebagian.

Berdasarkan hal tersebut maka titik tolak penelitian ini didasarkan atas putusan-putusan yang amarnya menyatakan mengabulkan baik secara keseluruhan maupun sebagian. Hal ini didasarkan pertimbangan bahwa putusan-putusan tersebut dapat mendiskripsikan hubungan pembuktian dan penafsiran. Di satu sisi proses pembuktian merupakan dasar penilaian sehingga meyakinkan hakim untuk menjatuhkan putusan. Di sisi lain secara normatif, MK dalam memutus telah dibatasi kewenangannya hanya untuk menyelesaikan persoalan kuantitas hasil Pemilukada sehingga diperlukan penafsiran yang juga mencakup kewenangan untuk mempersoalkan kualitas dalam proses Pemilukada.

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan selama kurun waktu dari Oktober 2008 sampai dengan Desember 2010, ditemukan beberapa putusan yang amarnya menyatakan mengabulkan baik keseluruhan maupun sebagian, sebagai berikut:

NO	Nomor Perkara	Pemohon	Pokok Perkara	Amar Putusan	Tanggal Putusan
1	41/PHPU.D-VI/2008	Hj, Khofifah Inder Parawansa dan Mudjiono	Provinsi Jawa Timur	Dikabulkan Sebagian, antara lain: a. Pemungutan suara ulang b. Penghitungan suara ulang	02-12-2008
2	44/PHPU.D-VI/2008	Drs. Daniel A. Banunaek, MA dan Drs. Alexander Nakamnanu	Kabupaten Timor Tengah Selatan	Dikabulkan Sebagian, antara lain: a. Pemungutan suara ulang b. Penghitungan suara ulang	11-12-2008

3	49/PHPU.D-VI/2008	Ir. Roy Mangotang Sinaga dan Ir. Djujung Pangondian Hutaaruk	Kabupaten Tapanuli Utara	Dikabulkan Sebagian, antara lain: Pemungutan suara ulang	16-12-2008
4	57/PHPU.D-VI/2008	H. Reskan Effendi dan Dr. Drh. Rohidin Mersyah, MMA	Kabupaten Bengkulu Selatan	Dikabulkan sebagian, antara lain: a. Batal Pemilukada b. Pemungutan suara ulang kecuali Pasangan Nomor Urut 7	08-01-2009
5	9/PHPU.D-VIII/2010	Drs. I.B.M. Brahmputra, S.SOS., MM dan I Wayan Winurjaya, S.H.	Kabupaten Bangli	Putusan Sela berupa pemungutan suara ulang	03-06-2010
6	12/PHPU.D-VIII/2010	Ir. H. Umar Zunaidi Hasibuan, MM dan H. Irham Taufik, S.H., MAP.	Kota Tebing Tinggi	Dikabulkan sebagian, antara lain: Pemungutan suara ulang, kecuali pihak terkait	11-06-2010
7	22/PHPU.D-VIII/2010	H. Surunuddin Dangga, MBA dan Drs. H. Muchtar Silondae, Msi	Kabupaten Konawe Selatan	Dikabulkan sebagian, antara lain: Pemungutan suara ulang di seluruh TPS	14-06-2010
8	25/PHPU.D-VIII/2010	Jarot Winarno dan Kartiyus	Kabupaten Sintang Tempunak	Putusan Sela berupa penghitungan suara ulang dan pemungutan suara ulang	21-06-2010

9	27/PHPU.D-VIII/2010	Ir. H. Suhandoyo SP dan Dra. Hj. Kartika Hidayati, MM	Kabupaten Lamongan	Dikabulkan sebagian yaitu Putusan Sela berupa penghitungan suara ulang	17-06-2010
10	28/PHPU.D-VIII/2010	H. Sambali Halim Radianto dan H. Moh. Qosim	Kabupaten Gresik	Putusan Sela berupa pemungutan suara ulang	24-06-2010
11	31/PHPU.D-VIII/2010	Drs. Arif Afandi, M.Si dan Ir. Adies Kadir, S.H., M.Hum.	Kota Surabaya	Putusan Sela berupa penghitungan surat suara ulang dan pemungutan suara ulang	30-06-2010
12	41/PHPU.D-VIII/2010	H. Indra Porkas Lubis, M.A., dan H. Firdaus Nasution (Nomor urut 7)	Kabupaten Mandailing Natal	Dikabulkan yaitu pemungutan suara ulang seluruhnya	06-07-2010
13	45/PHPU.D-VIII/2010	H. Ujang Iskandar dan Bambang Purwanto	Kabupaten Kotawaringin Barat	Dikabulkan berupa Pendiskualifikasian dan penetapan salah satu pasangan calon	07-07-2010
14	100/PHPU.D-VIII/2010	H. Reskan Effendi dan Rohidin Mersyah	Kabupaten Bengkulu Selatan	Dikabulkan berupa penetapan pasangan calon terpilih	10-08-2010
15	116/PHPU.D-VIII/2010	Parhan Ali dan Erwan	Kabupaten Bangka	Putusan Sela berupa pemungutan suara ulang	13-08-2010
16	137/PHPU.D-VIII/2010	Linneke Syennie Watoelangkow, S.Sos dan Ir. Jimmy Stefanus Wewengkang, MBA	Kota Tomohon	Dikabulkan sebagian yakni Putusan Sela berupa penghitungan surat suara ulang dan pemungutan suara ulang.	02-09-2010

17	144/PHPU.D-VIII/2010	Hanny Joost Pajouw, S.E.,Ak., ME dan Drs. Hj. Anwar Panawar (No.Urut 5)	Kota Manado	Dikabulkan sebagian yakni Putusan Sela berupa pemungutan suara ulang	03-09-2010
18	145/PHPU.D-VIII/2010	Francisca M. Tuwaidan dan Ir. Willy E.C Kumentas (No. Urut.4)	Kabupaten Minahasa Utara	Putusan Sela berupa pemungutan suara ulang	02-09-2010
19	157/PHPU.D-VIII/2010	Frederikus Gebze, SE dan Waryoto, M.Si(calon No. Urut 1), Laurensius Gebze, S. Sos dan Drs. H. Acnan Rosyadi (Calon No Urut 2), Daniel Walinaulik, S.Sos dan Ir. Omah Laduani Ladamay, M.Si (Calon No. Urut	Kabupaten Merauke	Putusan Sela berupa pemungutan suara ulang	09-12-2010
20	158/PHPU.D-VIII/2010	Muh. Amin, S.H.MSI dan Nurdin Ranggabarani, S.H., M.H	Kabupaten Sumbawa	Putusan Sela berupa pemungutan suara ulang	02-12-2010
21	166/PHPU.D-VIII/2010	Ir. H. Darwin Zulad, M.Si. dan H.M. Syarifuddin Harahap (Pasangan Calon Nomor urut 3)	Kota Tanjung Balai	Putusan Sela berupa pemungutan suara ulang	14-12-2010

22	169/PHPU.D-VIII/2010	Drs. Nataniel Dominggus Mandacan, M.Si dan Wempi Welly Rengkung, S.E (Pasangan Calon Nomor urut 5)	Kabupaten Manokwari	Dikabulkan berupa penetapan suara yg benar	06-10-2010
23	182/PHPU.D-VIII/2010	Julianus Mnusefer, S.Si, Th, MAP dan Theodorus Kawer, SIP	Kabupaten Supiori	Dikabulkan berupa pembatalan dan penetapan salah satu pasangan calon pada putaran kedua	19-10-2010
24	190/PHPU.D-VIII/2010	Hj. Erna Narulita, SE., MM dan H. Apud Mahpud	Kabupaten Pandeglang	Dikabulkan sebagian berupa pemungutan suara ulang	04-11-2010
25	191/PHPU.D-VIII/2010	1. Drs. H. Abdul Hamid Basir dan Drs. H. Tamrin Pawani (pasangan calon nomor urut 2) 2. Ir. Mustari, MBA, M.Si dan H. Muh. Nur Sinapoy, SE, M.Si (pasangan Calon nomor urut 3) 3. Apoda, SE, MP dan Drs. Kahar, M,Pd (nomor urut 4) 4. Herry Asiku, SE dan Drs. Andhy Beddu. D (nomor urut 6) 5. H. Herry Hermansyah Silondae, SE dan	Kabupaten Konawe Utara	Putusan Sela berupa pemungutan suara ulang	18-11-2010

		Ir. Andi syamsul Bahri, M.Si (nomor urut 7) 6. Ir. Slamet riadi dan H. Rudin Lahadi (nomor urut 8)			
26	198/PHPU-VIII/2010	Hendrik Worumi, S.Sos, M.Si dan Penen Iffi Kogoya, S.Pd, MM	Kota Jayapura	Dikabulkan sebagian berupa legal standing bakal calon dan Pemilukada ulang	25-11-2010
27	209/PHPU.D-VIII/2010	Drs. H. Arsid, M. Si dan Andreas Taulany (nomor urut 3)	Kota Tangerang Selatan	Dikabulkan sebagian berupa pemungutan suara ulang	10-12-2010
28	216/PHPU.D-VIII/2010	Ir. Zainudin Boy, MM dan Yahnis M. Lesnussa, SE (nomor Urut 4)	Kabupaten Buru Selatan Tahun 2010	Putusan sela berupa pemungutan suara ulang	04-03-2010
29	218/PHPU.D-VIII/2010	Petrus Yoram Mambai	Kabupaten Kepulauan Yapen Tahun 2010	Dikabulkan sebagian berupa Pemilukada ulang dengan terlebih dahulu melakukan verifikasi administrasi dan faktual thd seluruh pasangan calon	30-12-2010
30	220/PHPU.D-VIII/2010	Ir. Marinus Worabay dan Bolly Frederik			

B. Pembuktian dan Penafsiran dalam Putusan-Putusan MK tentang Pemilukada

Dalam putusan-putusan Mahkamah Konstitusi (MK) tentang hasil Pemilihan Umum (Pemilu) terlihat adanya pergeseran dalam melakukan penilaian alat bukti surat atau tulisan dan keterangan saksi-saksi. Pada awalnya putusan tentang perselisihan hasil Pemilu didasarkan atas bukti surat atau

tulisan khususnya yang dikeluarkan oleh penyelenggara Pemilu maupun pengawas Pemilu sebagai dasar untuk menilai kekuatan pembuktian suatu permohonan. Penilaian MK hanya berpijak pada formalitas alat bukti surat atau tulisan. Pasal 36 ayat (1) UU MK *juncto* Pasal 9 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah (PMK 15/2008) menyatakan bahwa alat bukti dalam perselisihan hasil Pemilukada dapat berupa:

- a. Keterangan para pihak;
- b. Surat atau tulisan;
- c. Keterangan saksi;
- d. Keterangan ahli;
- e. Petunjuk; dan
- f. Alat bukti lain berupa informasi dan/atau komunikasi elektronik.

Dalam perkembangannya, keterangan saksi dan bukti surat atau tulisan lainnya dikaitkan dengan proses Pemilu merupakan satu kesatuan untuk sampai pada kesimpulan dalam memberikan penilaian atas suatu fakta hukum. Penilaian atas keseluruhan fakta-fakta hukum yang didapatkan dalam persidangan melalui keterangan saksi-saksi maupun alat-alat bukti berupa surat atau tulisan yang diajukan para pihak memberi keyakinan kepada hakim bahwa telah terbukti secara sah terjadinya pelanggaran yang berpengaruh secara signifikan terhadap perolehan suara masing-masing pasangan calon. Pertanyaan hukum apakah telah terjadi pelanggaran dalam proses Pemilukada yang dapat berpengaruh terhadap perolehan suara dan hasil penghitungan suara, baru mengemuka paska putusan Pemilukada Provinsi Jawa Timur. Sebelumnya, pertanyaan hukum yang harus dijawab MK yakni terkait dengan apakah benar terjadi kesalahan atau kekeliruan dalam rekapitulasi penghitungan suara Pemilukada sehingga mengakibatkan perolehan suara Pemohon seharusnya lebih banyak daripada yang ditetapkan oleh Termohon dan Pemohon seharusnya ditetapkan sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pertanyaan hukum tersebut merupakan pokok permohonan yang harus dinilai MK dengan mendasarkan pada bukti-bukti yang diajukan para pihak. Namun demikian, sebelum menjawab pokok permohonan, biasanya MK mengajukan pertanyaan-pertanyaan hukum sebagai berikut:

1. Apakah MK berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan yang diajukan Pemohon;

2. Apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan perselisihan hasil Pemilukada di daerah bersangkutan;
3. Apakah permohonan yang diajukan oleh Pemohon dan diterima oleh MK tidak melewati tenggat waktu yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Perkembangan penilaian atas alat bukti tidak dapat dilepaskan dari pendekatan yang dilakukan oleh MK dalam menilai perselisihan hasil Pemilihan Umum termasuk di dalamnya Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilukada). MK tidak hanya menggunakan pendekatan secara normatif atau prosedural (*prosedural justice*) namun juga dengan atau lebih kepada menggunakan pendekatan substansial (*substantive justice*). Pendekatan substansial lebih dikedepankan seiring dengan pendirian MK yang tidak hanya sekadar mempersoalkan kuantitas Pemilu, namun lebih kepada kualitas Pemilu sehingga harus menilai proses yang terjadi dalam Pemilu (*judicial process*).

Pendekatan tersebut berpengaruh terhadap model amar putusan yang dijatuhkan. Dalam sengketa perselisihan hasil Pemilukada, ketentuan peraturan perundang-undangan hanya mengatur bahwa dalam hal terbukti maka amar putusannya menyatakan membatalkan hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh penyelenggara Pemilukada serta menetapkan suara yang benar menurut MK. Untuk mengeluarkan putusan sela hanya dikatakan bahwa untuk kepentingan pemeriksaan MK dapat mengeluarkan putusan sela yang terkait penghitungan suara ulang.

Dalam perkembangannya, oleh karena MK meyakini bahwa telah terbukti terjadi pelanggaran yang berpengaruh secara signifikan terhadap perolehan suara masing-masing pasangan calon maka mau tidak mau MK harus keluar dari ketentuan normatif undang-undang melalui penafsiran demi memberi keadilan yang bersifat substantif. Adanya penafsiran terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Pemilukada sesuai dengan karakteristik MK sebagai pengawal konstitusi. Artinya kerangka dalam menyelesaikan sengketa hasil Pemilukada sebagai proses demokrasi dalam kerangka konstitusi. Dengan demikian, di samping menerima, memeriksa, dan memutus sengketa hasil perolehan suara yang mempengaruhi terpilihnya

pasangan calon kepala daerah, terbuka luas kemungkinan atau sekaligus juga memberi ruang bagi MK untuk melakukan penafsiran norma-norma peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pemilukada. Bagi MK langkah melakukan penafsiran harus dilakukan karena adanya keyakinan yang didasarkan pada alat bukti yang telah terbukti telah terjadinya pelanggaran proses Pemilukada, namun untuk menjatuhkan putusan dibatasi oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat komabilitas pembuktian yang kemudian diyakini hakim bahwa telah terjadi pelanggaran proses pemilukada yang mempengaruhi perolehan suara masing-masing pasangan calon dengan model-model putusan yang dijatuhkan sebagai hasil dari penafsiran ketentuan normatif terkait Pemilukada dengan konstitusi.

1) Pemungutan Suara dan Penghitungan Suara Ulang dalam Pemilukada Provinsi Jawa Timur

Putusan MK Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 tentang perselisihan hasil Pemilukada Provinsi Jawa Timur merupakan putusan yang dianggap sebagai *landmark decision* sekaligus *milestone* dalam penyelesaian perselisihan hasil Pemilukada. Untuk pertama kali terjadi pergeseran paradigma dalam proses Pemilukada di MK, yang sebelumnya lebih ditekankan pada aspek hukum dan keadilan formal, maka setelah munculnya putusan ini, penanganan perkara-perkara Pemilukada di MK mulai masuk ke wilayah hukum dan keadilan substansial. Melalui Putusan ini pula kemudian dikenal konsep pelanggaran Pemilukada yang sistematis, terstruktur, dan masif (STM).² Untuk sampai pada kesimpulan yang memberi keyakinan kepada Hakim Konstitusi bahwa telah terjadi pelanggaran Pemilukada yang begitu luas dan serius cakupannya sehingga dapat dinilai derajat pelanggarannya, didasarkan pada bukti yang terungkap di persidangan.

Dalam sengketa hasil Pemilukada Provinsi Jawa Timur, MK menemukan fakta hukum sebagai berikut:

- a. Kontrak Program bertanggal Surabaya, 15 Juni 2008 yang merupakan perjanjian antara Dr. H. Sukarwo, S.H., M. Hum sebagai Calon Gubernur

² Widodo Ekatjahjana, *Telaah Kritik atas Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilukada Provinsi Jawa Timur*, Jurnal Konstitusi, Vol. 8, No.1, Februari 2011, hal. 54.

dan Moch. Moezamil S.Sos, Sekjen Asosiasi Kepala Desa Jawa Timur dengan janji:

- b. Calon Gubernur akan memberi bantuan kepada Pemerintah Desa mulai dari Rp. 50.000.000,- sampai dengan Rp 150.000.000,- berdasarkan jumlah pemilih yang memilih Pasangan Karsa;
- c. Calon Gubernur Sukarwo juga menjanjikan bantuan pemberdayaan desa, dana stimulan, dan pengembangan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), serta alokasi dana pada pos Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) untuk peningkatan kesejahteraan Kepala Desa dan Perangkat Desa dalam bentuk Tunjangan Pendapatan Aparat Pemerintah Desa (TPAPD);
- d. Surat pernyataan-surat pernyataan dari 23 Kepala Desa di Kecamatan Klampis tentang Kesiapan Mendukung dan Memenangkan Pasangan Karsa dalam Pemilukada Provinsi Jawa Timur Putaran II;
- e. Pernyataan dari Abd. Hamid dan Baidhowi tentang kecurangan yang terjadi karena anggota KPPS melakukan sendiri pencoblosan terhadap surat- surat suara yang tidak terpakai;
- f. Keterangan saksi-saksi yang dapat dihubungkan dengan bukti surat lainnya tentang kontrak program, dihubungkan juga dengan rekaman pembicaraan telepon beserta transkripnya;

Keseluruhan fakta hukum di atas yang telah terbukti di persidangan kemudian dikonstruksikan dan diyakini oleh Hakim Konstitusi secara sah merupakan pelanggaran dan penyimpangan yang sangat berpengaruh terhadap perolehan suara dan rekapitulasi penghitungan suara bagi masing-masing pasangan calon. Dalam proses pembuktian, MK mengkombinasikan keterangan saksi dan bukti surat atau tulisan dari para pihak sebagai satu kesatuan yang terkait dengan proses Pemilukada.

Namun demikian penilaian MK atas pelanggaran-pelanggaran yang telah terbukti secara sempurna dibatasi oleh ruang lingkup sengketa Pemilukada yang menjadi kewenangan MK yang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan hanya menyelesaikan sengketa hasil penghitungan suara.³ Padahal pelanggaran-pelanggaran dalam proses Pemilukada tidak berjalan secara efektif dan tuntas penyelesaiannya

³ Pasal 106 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

sehingga diajukan ke MK. Hal tersebut juga berpengaruh secara mendasar pada hasil akhir Pemilukada. Oleh karena itu, MK sebagai peradilan konstitusi tidak membiarkan terjadinya pelanggaran-pelanggaran Pemilukada tersebut yang secara nyata melanggar konstitusi khususnya Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Sebelum menjatuhkan putusan tentang Pemilukada Provinsi Jawa Timur, MK melakukan penafsiran atas kewenangan penyelesaian hasil Pemilukada. MK menggunakan metode penafsiran ekstensif atas kewenangannya dalam menyelesaikan sengketa Pemilukada. Penafsiran ekstensif yakni melakukan penafsiran dengan melebihi batas-batas hasil interpretasi gramatikal. Dalam hal ini, MK keluar dari bunyi undang-undang, tidak terpaku secara harfiah pada ketentuan normatif yang menyatakan bahwa kewenangan MK dalam penyelesaian Pemilu terbatas hanya persoalan hasil perolehan suara. Melalui penafsiran ekstensif inilah, MK mengadili sengketa Pemilukada tidak hanya menilai hasil perolehan suara, melainkan juga menilai adanya pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif yang mempengaruhi perolehan suara.

Putusan MK dalam Pemilukada Provinsi Jawa Timur menunjukkan bahwa pembuktian yang diajukan oleh Pemohon sangat kuat dan tidak dapat dibantah (*beyond a reasonable doubt*) oleh Termohon maupun Pihak Terkait. Pada titik ini oleh karena MK dibatasi oleh kewenangan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku yakni hanya terbatas pada hasil perolehan suara maka kemudian MK menafsirkan kewenangannya yakni dengan memluas kewenangannya untuk juga menyelesaikan sengketa hasil Pemilukada yang tidak dapat dilepaskan dari proses Pemilukada. Dengan demikian, metode pembuktian yang dilakukan oleh MK sangat kompatibel atau bersesuaian dengan penafsiran yang dilakukannya.

Kompatibilitas pembuktian dan penafsiran yang dilakukan oleh MK juga terlihat dalam pilihan amar putusan yang dijatuhkan dalam Pemilukada Provinsi Jawa Timur. Di dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku dinyatakan bahwa model putusan dalam peraturan perundang-undangan dalam hal permohonan terbukti beralasan, maka MK harus mengabulkan permohonan dengan membatalkan hasil penghitungan suara oleh KPU dan menetapkan hasil penghitungan suara yang benar

menurut MK.⁴ Oleh karena sengketa Pemilukada Provinsi Jawa Timur tidak hanya berkaitan dengan hasil namun proses Pemilukada yang telah terbukti secara sah dan meyakinkan terjadinya pelanggaran-pelanggaran yang bersifat sistematis, terstruktur dan masif sehingga mempengaruhi perolehan suara masing-masing pasangan calon maka MK kemudian melakukan penafsiran terhadap amar putusan yang ditentukan oleh peraturan perundangan-undangan yang berlaku.

Pilihan amar putusan untuk melakukan pemungutan suara dan penghitungan suara ulang untuk daerah tertentu apabila dicermati merupakan hasil *purposive interpretation*. Dalam hal ini MK melakukan penalaran untuk menggali tujuan yang terdapat dalam ketentuan konstitusi kemudian mengimplementasikannya dalam kasus konkret. Pemilukada yang merupakan perwujudan demokrasi agar dapat ditegakkan harus berkeadilan dan berdasar hukum sebagaimana tujuan konstitusi. Oleh karena dalam Pemilukada Provinsi Jawa Timur telah terbukti terjadi pelanggaran-pelanggaran dalam proses Pemilukada sehingga perlu dilakukan perbaikan proses Pemilukada yang tidak mencederai nilai-nilai demokrasi dan keadilan serta tetap berpedoman pada hukum. Implementasinya diwujudkan melalui amar putusan yang salah satunya memerintahkan dilakukannya pemungutan suara ulang di Kabupaten Bangkalan dan Kabupaten Sampang serta penghitungan suara ulang di Kabupaten Pamekasan.

Dengan demikian apa yang telah dilakukan MK melalui putusannya dengan melakukan penafsiran baik terkait dengan kewenangannya maupun amar putusannya setelah melakukan pembuktian merupakan bentuk pengabaian formalitas hukum acara. Hal ini dapat dibenarkan karena memang penanganan sengketa hasil Pemilu yang adil tidak boleh dikacaukan hanya karena mematuhi formalitas hukum acara. Hukum acara seharusnya digunakan sebagai alat bantu dari keadilan bukan untuk mengalahkan keadilan tersebut.⁵

⁴ Pasal 77 ayat (3) UU MK juncto Pasal 15 ayat (3) PMK 15/2008.

⁵ YM. Lady Justice Constance K. Byamugisha, Justice of the Court of Appeal of Uganda, *Administering Justice Without Undue Regard to the Technicalities*, Greenwatch, 2003, hal. 6.

2) Pendiskulifikasian Salah Satu Pasangan Calon Karena Pelanggaran Administratif dalam Pemilukada Kabupaten Bengkulu Selatan

Dalam Perkara Nomor 57/PHPU.D-VII/2008 tentang perselisihan hasil Pemilukada Kabupaten Bengkulu Selatan terbukti bahwa pemenang putaran kedua Pemilukada Kabupaten Bengkulu Selatan atas nama Dirwan Mahmud tidak memenuhi salah satu syarat administratif sebagai calon kepala daerah sehingga Pemilukada Kabupaten Bengkulu Selatan dinyatakan cacat yuridis. Kesimpulan dan keyakinan tersebut didapatkan setelah MK memberi kesempatan kepada para pihak untuk memberikan keterangannya, yang mana keterangan merupakan salah satu alat bukti dalam perkara Pemilukada di MK. Keterangan para pihak diperlukan untuk mendapatkan keterangan komprehensif dan sebagai wujud dari peradilan fair yang salah satunya harus memenuhi hak untuk didengar secara berimbang (*audi et alteram partem*).

Dalam pembuktian terungkap bahwa bukti-bukti surat atau tulisan dan keterangan saksi-saksi yang diajukan oleh Pemohon tidak terbantahkan kebenarannya oleh keterangan saksi-saksi yang diajukan oleh Termohon. Bukti-bukti tersebut membuktikan bahwa Roy Irawan yang pernah menjadi nara pidana LP Klas I Cipinang karena kasus pembunuhan tidak lain adalah Dirwan Mahmud. Dengan demikian telah terjadi pelanggaran administratif yaitu tidak dipenuhi sebagai salah satu syarat calon kepala daerah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 58 huruf f UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). Pasal tersebut menyatakan bahwa calon kepala daerah wakil kepala daerah adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat, di antaranya tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau lebih.

Dalam pembuktian Pemilukada Kabupaten Bengkulu Selatan nampaknya metode yang dipergunakan MK sama untuk Pemilukada Provinsi Jawa Timur, yaitu mengkombinasikan keterangan saksi-saksi

dan bukti-bukti surat atau tulisan. Bukti-bukti tersebut kemudian dinilai sangat kuat dan tidak dapat dibantah (*beyond a reasonable doubt*) baik oleh Termohon maupun Pihak Terkait.

Dengan terbuktinya calon kepala daerah yang bernama Dirwan Mahmud maka MK menilai bahwa Pemilukada Kabupaten Bengkulu Selatan merupakan Pemilukada yang cacat yuridis sejak awal karena telah mencederai asas-asas Pemilu. Asas-asas Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia serta jujur dan adil merupakan asas yang harus dijunjung tinggi tidak hanya oleh penyelenggara Pemilu, tetapi juga oleh para peserta Pemilu.

Penilaian MK bahwa Pemilukada Bengkulu Selatan adalah cacat yuridis sejak awal di sisi lain menimbulkan permasalahan bagi MK dalam mengkonstruksikan putusannya. Hal tersebut terkait dengan ruang lingkup sengketa Pemilukada yang menjadi kewenangan MK berdasarkan peraturan perundang-undang yang berlaku *in casu* UU Pemda. Terhadap permasalahan tersebut, MK melalui penafsiran secara ekstensif memperluas kewenangannya. Hal ini didasarkan pertimbangan bahwa yang terjadi dalam Pemilukada Kabupaten Bengkulu Selatan merupakan suatu kelalaian yang tidak dapat ditolerir sehingga secara proporsionalitas MK wajib meluruskannya melalui putusan Pemilukada ulang tanpa mengikutsertakan calon kepada daerah yang tidak memenuhi syarat administratif.

Putusan MK tersebut menimbulkan berbagai kritikan lengkap dengan argumentasinya. Penafsiran Pasal 58 huruf f UU Pemda tidak seyogianya ditafsirkan secara *letterlijk*, sehingga dengan penafsiran secara demikian orang dibikin "cacat" seumur hidup dan tidak mungkin ada kesempatan menduduki jabatan publik seperti kepala daerah. Adalah menjadi tugas dan wewenang pembuat undang-undang suatu saat menghapus atau setidaknya tidaknya merumuskan kembali ketentuan Pasal 58 huruf f UU Pemda agar penerapan Pasal tersebut dalam batas-batas yang lebih edukatif sehingga benar benar para mantan narapidana kembali meraih persamaan dan kesempatan di hadapan hukum (*legal equality and legal opportunity before the law*).

Pendapat lainnya menilai bahwa hanya sebab persoalan pelanggaran administratif, MK menghukum pasangan bupati dan wakil bupati terpilih untuk tidak diikutsertakan dalam pemungutan suara ulang tersebut. Artinya MK telah menghukum pasangan tersebut dengan mencabut hak untuk dipilih yang sebenarnya tidak ada keterkaitannya dengan persoalan hasil penghitungan suara. Pertimbangan hukum MK yang menyatakan konfigurasi suara pasti akan berbeda apabila pasangan bupati dan wakil bupati terpilih tersebut tidak ikut Pemilukada hanyalah sebuah hipotesis yang bukan merupakan fakta obyektif.⁶ Putusan MK dipandang sebagai perluasan kekuasaan MK dalam menjaga pelaksanaan demokrasi khususnya pemilihan umum. Meminjam istilah *van Vollenhoven*, MK telah memilih terbang bebas tanpa batas kerana tidak terikat dengan hukum administrasi negara. Semua perkara pelanggaran pemilu ia periksa dan diputus. Padahal yang namanya pelanggaran Pemilu menurut undang-undang dikelompokkan ke dalam tiga pelanggaran yang masing-masing tunduk kepada rezim hukum yang berbeda. Pelanggaran pidana Pemilu merupakan kewenangan pengadilan umum (Pasal 252 UU 10/2008), pelanggaran administrasi Pemilu diselesaikan oleh KPU sendiri (Pasal 248-249 UU 10/2008), dan pelanggaran perselisihan hasil penghitungan Pemilu tergolong dalam rezim hukum tata negara sehingga merupakan kewenangan MK (Pasal 259 ayat (1) UU 10/2008).⁷

Dari penelitian dapat disimpulkan bahwa ada kesesuaian pembuktian dan penafsiran yang dilakukan oleh MK. MK menafsirkan ruang lingkup sengketa Pemilukada yang menjadi kewenangannya dan pilihan putusannya didasarkan pada fakta hukum yang telah terbukti melalui pembuktian. Pilihan untuk memerintahkan Pemilukada ulang dengan tidak mengikutsertakan calon yang tidak memenuhi syarat administratif *in casu* Dirwan Mahmud juga dapat dipahami sebagai konsekuensi pandangan Hakim Konstitusi dalam membaca konstitusi dalam kasus tersebut. MK menurunkan prinsip keadilan dan kejujuran dalam Pemilukada sebagaimana diamanatkan konstitusi untuk memerintahkan Pemilukada ulang dan “menghukum” calon kepala daerah yang terbukti tidak berbuat jujur untuk tidak mengikuti Pemilukada ulang tersebut.

⁶ Taufiqurrohman Syahuri, *Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Perselisihan Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Umum Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003*, Jurnal Konstitusi PKK-FH Universitas Bengkulu, Vol. II, No. 1, Juni 2009, hal. 17

⁷ *Ibid.*, hal. 18.

3) Putusan Sela Berupa Pemungutan Suara Ulang dalam Pemilukada Kabupaten Bangli

Paska putusan Pemilukada Jawa Timur, sengketa Pemilukada yang diajukan ke MK tidak hanya sebatas pada hasil penghitungan suara yang ditetapkan KPU di daerah yang bersangkutan, namun berkaitan dengan pelanggaran-pelanggaran yang terjadi dalam tahapan Pemilukada dengan kualifikasi bersifat terstruktur, sistematis dan masif yang mempengaruhi perolehan suara masing-masing pasangan calon.

Berbeda dengan putusan Pemilukada Provinsi Jawa Timur yang memerintahkan pemungutan suara ulang dan penghitungan suara ulang tanpa nomenklatur putusan sela maka pada Pemilukada Kabupaten Bangli, untuk pertama kalinya MK menjatuhkan putusan sela sebelum menjatuhkan putusan akhir.

Putusan sela merupakan putusan antara (*tussenvonnis*) dengan berbagai fungsi, sebelum satu putusan akhir mengenai pokok perselisihan di antara para pihak yang mengikat sebagai hukum dijatuhkan. Putusan sela tersebut dapat berupa tindakan-tindakan untuk mempersiapkan putusan akhir, karena adanya beberapa fakta yang perlu diketahui sebelum menentukan sikap akhir oleh hakim. Putusan sela tersebut dapat juga berfungsi memerintahkan disajikannya di hadapan sidang pengadilan bukti-bukti tertentu yang sifatnya wajib. Dapat juga terjadi secara khusus hakim memerintahkan salah satu pihak untuk memikul beban pembuktian secara terbalik karena alasan bahwa pihak tersebut yang lebih tepat untuk dibebani pembuktian tertentu karena akses yang dimiliki maupun kemampuan lainnya. Putusan sela yang memerintahkan penghitungan ulang surat suara dengan menghitung surat suara coblos tembus yang tidak mengenai kolom pasangan calon lain sebagai perolehan yang sah, merupakan satu perintah untuk menyajikan bukti yang sah dalam rangka menentukan perolehan suara bagi masing-masing pasangan calon. Mekanisme serta syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang memerintahkannya, menjadi ukuran untuk menentukan bukti yang sah bagi hakim untuk digunakan dalam menentukan hasil perolehan suara masing-masing pihak yang bersengketa.⁸

⁸ Maruarar Siahaan, *Implementasi Putusan No.27/PHPU.D-VII/2010 Tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Lamongan Provinsi Jawa Timur Tahun 2010*, dalam *Jurnal Konstitusi*, Jakarta, 2011, hlm. 9.

Untuk sampai pada putusan memerintahkan pemungutan suara ulang di 12 (dua belas) TPS melalui nomenklatur putusan sela, MK telah menilai bukti-bukti yang diajukan para pihak. Dalam persidangan terungkap bahwa pada 12 (dua belas) TPS tersebut terjadi pencoblosan dengan dalil mewakilkan. Bukti-bukti surat atau tulisan yang diajukan oleh Pemohon dan dikuatkan oleh keterangan saksi-saksi Pemohon serta dibenarkan melalui keterangan Panwaslu Kabupaten Bangli, dinilai oleh MK sangat kuat dan tidak dapat dibantah (*beyond a reasonable doubt*) oleh Termohon. Oleh karena itu, tidak ada pilihan bagi MK kecuali harus menegakkan aturan permainan dalam pesta demokrasi demi tegaknya prinsip-prinsip negara hukum yang demokratis melalui perintah untuk melaksanakan pemungutan suara ulang.

Putusan ini tidak terlepas dari kritikan, yang menilai bahwa MK, kali ini pun, dalam menjatuhkan putusannya seakan-akan kontradiktif dan melampaui kewenangannya, sebagai contoh, Pasal 8 ayat (4) PMK 15/2008 menyatakan, "Untuk kepentingan pemeriksaan, Mahkamah dapat menetapkan putusan sela dengan penghitungan suara ulang." Namun faktanya, MK menetapkan putusan sela bukan hanya untuk penghitungan suara ulang, tetapi juga pemungutan suara ulang di beberapa TPS seperti pada Pemilukada Bangli dan Tomohon, di beberapa kecamatan (Pemilukada Merauke, Minahasa Utara, Surabaya) hingga Pemilukada ulang seperti pada Pemilukada Konawe Selatan, Tebing tinggi, dan Manado.⁹

Belajar dari pengalaman putusan Pemilukada Provinsi Jawa Timur yang langsung menjatuhkan putusan akhir berupa pemungutan suara ulang dan penghitungan suara ulang meskipun dapat dipahami untuk kemanfaatan masyarakat Jawa Timur, maka dalam Pemilukada Bangli MK menciptakan terobosan hukum dengan memerintahkan melaksanakan pemungutan suara ulang melalui putusan sela. Putusan ini juga menunjukkan bahwa terdapat kompatibilitas atau kesesuaian pembuktian dengan penafsiran yang dilakukan oleh MK. MK menggunakan penafsiran *stare decises and doctrinal analysis* atau menggunakan yurisprudensi putusan Pemilukada Provinsi Jawa Timur untuk menyatakan berwenang menilai terjadinya pelanggaran di dalam proses Pemilukada Kabupaten

⁹ I Gusti Putu Artha, *Perselisihan Hasil Pemilukada: Putusan Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Penyelenggaraan Pemilukada*, www.kpu-kabupatenpacitan.go.id.

Bangli. Selain itu, terkait dengan pilihan nomenklatur putusan sela yang bukan hanya berarti penghitungan suara ulang¹⁰, namun dapat berarti pemungutan suara ulang, maka MK telah menggunakan penafsiran ekstensif dan penafsiran bebas secara bersamaan.

Putusan sela secara implisit hanya dikenal dalam perkara Sengketa Kewenangan Lembaga Negara (SKLN).¹¹ Dengan demikian tidak ada ketentuan yang mengatur putusan sela dalam perkara Pemilukada. Dalam konteks MK sebagai *the interpreter of the constitution* tentunya dapat menafsirkan berbagai macam hal tentang apa yang dimaksudkan oleh konstitusi, terlebih atas dasar independensi dan imparsilitas kekuasaan kehakiman hakim mempunyai kebebasan untuk memilih penafsiran yang seperti apa yang hendak dikenakan terhadap suatu perkara yang dihadapi dan harus diputus tersebut.¹² Paling tidak berdasarkan penafsiran bebas tersebutlah MK memperkenalkan pemungutan suara ulang melalui nomenklatur putusan sela dalam kerangka untuk menjamin tidak dinodainya asas-asas Pemilukada dan prinsip-prinsip demokrasi.

4) Pendiskualifikasian dan Penetapan Pemenang dalam Pemilukada Kabupaten Kotawaringin Barat

Sebagaimana halnya yang terjadi dalam Putusan Pemilukada Jawa Timur, berkenaan dengan putusan Pemilukada Kabupaten Kotawaringin Barat, MK dianggap telah melahirkan norma baru yakni, dipertimbangkannya proses Pemilukada dalam obyek sengketa di MK. Namun melalui pengujian Pasal 106 ayat (2) UU Pemda, MK menyatakan bahwa putusan Nomor 45/PHPU.D-VII/2010 yang telah mendiskualifikasi para Pemohon sebagai pemenang, bukan merupakan penambahan norma Pasal 106 ayat (2) Undang-Undang Pemerintahan Daerah, akan tetapi berdasarkan pada penafsiran konstitusi dan nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat yang dibenarkan dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945. Dalam hal ini dapat dikatakan MK telah membuat penafsiran ekstensif, mengingat sifat interpretasi yang dibuat oleh hakim melampaui batas yang diterapkan oleh interpretasi gramatikal.

¹⁰ Pasal 8 ayat (4) PMK 15/2008 menyatakan, "Untuk kepentingan pemeriksaan, Mahkamah dapat menetapkan putusan sela dengan penghitungan suara ulang."

¹¹ Pasal 63 UU MK menyatakan, "Mahkamah Konstitusi dapat mengeluarkan penetapan yang memerintahkan pada pemohon dan/atau termohon untuk menghentikan sementara pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi".

¹² Rahayu Prasetyaningih, *Penafsiran Konstitusi oleh Mahkamah Konstitusi Menuju Keadilan Substantif*, dalam Jurnal Konstitusi PKK Universitas Padjajaran, Bandung, 2011, hal. 8.

Hal tersebut dapat ditelusuri dari pendapat MK yang menilai bahwa terjadinya pelanggaran yang terstruktur, massif, dan sistematis merujuk pada fakta-fakta yang dipandang terbukti sebagai berikut:¹³

- a. Terjadi penunjukan Tim Relawan dalam jumlah besar yaitu sebanyak kurang lebih 60% dari jumlah pemilih, dengan jumlah honor yang besar;
- b. Terjadi pembagian uang secara tersembunyi maupun terang-terangan dengan lebih dahulu mendata nama-nama yang berhak memilih di seluruh kecamatan yang ada di Kabupaten Kotawaringin Barat;
- c. Adanya janji pemberian 2Ha tanah perorangan;
- d. Adanya teror kepada warga;
- e. Politik uang tersebut telah dilaporkan kepada Panwaslu dan telah diteruskan kepada Polres tetapi tidak ada tindak lanjut;
- f. Politik uang direncanakan sedemikian rupa, meliputi seluruh Kabupaten Kotawaringin Barat;
- g. Dilakukan secara terstruktur dari tingkatan paling atas yang dimulai dari pasangan calon, tim kampanye, seluruh tim relawan sampai dengan tingkatan paling rendah di tingkat RT;
- h. Mempengaruhi hasil akhir perolehan suara bagi masing-masing pasangan calon;
- i. Adanya ancaman dan intimidasi kepada rakyat

Dalam hal ini, seluruh pelanggaran dengan kualifikasi demikian dianggap terbukti berdasarkan alat bukti yang diajukan seperti keterangan para pihak, surat atau tulisan, ataupun keterangan saksi yang tidak dapat dibantah (*beyond reasonable doubt*), hal mana pelanggaran-pelanggaran demikian menimbulkan pengaruh secara signifikan dan proporsional terhadap perolehan suara pasangan calon. Oleh karena itu, MK kemudian menerapkan akibat hukum sebagaimana terlihat secara empirik dengan membatalkan hasil perhitungan suara dan penetapan pemenang yang dilakukan KPU dan memerintahkan pemungutan suara ulang, bahkan lebih ekstrim lagi, secara langsung menetapkan pemenang Pemilukada tersebut. Inilah untuk kali pertamanya MK memutuskan untuk menetapkan pemenang, dengan dasar pertimbangan bahwa Pemilukada hanya

¹³ Lihat Maruarar Siahaan, "Peran dan Posisi Pengawas Pemilukada dalam Persidangan PPHU Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Mahkamah Konstitusi, makalah disampaikan dalam Pembekalan Persiapan Persidangan PPHU Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Mahkamah Konstitusi, di Bogor 1 April 2011, hal. 7.

diikuti oleh dua pasangan calon, dan jika MK hanya membatalkan hasil Pemilukada tanpa menetapkan pemenang, dapat menimbulkan masalah baru di kemudian hari.

Pandangan berbeda dikemukakan oleh beberapa pakar, akademisi dan praktisi hukum yang berpendapat bahwa diskualifikasi pasangan calon kepala daerah, apalagi penetapan calon terpilih bukanlah wewenang MK. Jika dilakukan, maka MK telah melampaui kewenangannya. Alasan MK mengadili di luar penghitungan suara karena ingin memutus lebih adil dan tidak ingin disebut pengadilan kalkulasi, tidak dapat diterima. MK telah memutuskan sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat berdasarkan dugaan tindak pidana yang belum terbukti. Seharusnya sebuah dugaan tindak pidana dibuktikan secara hukum pidana di peradilan umum terlebih dahulu. Jika pengadilan belum memutuskan, maka dugaan pidana Pemilu belum dapat dijadikan dasar pertimbangan hukum. Ketentuan dalam undang-undang sudah membagi kewenangan lembaga penegak hukum, untuk menangani persoalan Pemilukada. Pelanggaran administrasi ditangani KPU, masalah pidana oleh kepolisian, dan sengketa hasil oleh MK.

Selain masalah kewenangan MK, juga diperdebatkan masalah “T-S-M” (Terstruktur, Sistematis, dan Masif) yang tidak memiliki parameter yang jelas, sehingga para pemohon akan memobilisasi saksi sebanyak-banyaknya untuk dapat meyakinkan. Oleh karena itu, usulan agar revisi UU MK diperlukan, jika MK ingin memperluas yuridiksi dan otoritasnya tentu harus diatur dalam undang-undang.¹⁴

Di satu sisi meski timbul pendapat negatif atas terobosan yang dilakukan MK, ada juga yang menilai bahwa putusan MK tersebut sudah tepat. Putusan-putusan MK mengenai sengketa hasil Pemilu memiliki dasar hukum dan argumen yang kuat. MK dapat memeriksa proses Pemilukada bila ada pelanggaran. Jika pelanggaran sudah nyata, maka MK dapat membatalkan hasil. Karena proses Pemilukada merupakan bagian dari pentas demokrasi yang tidak boleh dicerai.¹⁵

¹⁴ MK Merampas Kewenangan KPU dan PTUN, <http://www.mediaindonesia.com/2010/08/06/160511/16/1/>, lihat juga Noorwahidah, Sengketa Pemilukada Kotawaringin Barat (Analisis Terhadap Putusan MK No. 45/PHPU.D-VII/2010 dari Perspektif Hukum Negara dan Hukum Islam), Jurnal Konstitusi, Vol. 8, No.1, Februari 2011, hlm. 27. Lihat MK Buat Tafsir Sepihak Dugaan Pidana Pemilu Kada, Media Indonesia, Senin, 19 Juli 2010, hlm. 2, kolom 1-4.

¹⁵ Saksi Ahli Dukung Putusan MK Kasus Kobar, <http://www.jpnn.com/index.php?mib=berita.detail&id=68858>, Selasa, 27 Juli 2010.

Dengan fakta-fakta hukum yang dipandang terbukti secara sah sebagaimana disebut menjadi wewenang lembaga lain, MK menggunakan ukuran yang bergerak sangat jauh ke arah konstitusi dan keadilan. MK mendasarkan pandangan dan penilaiannya dengan merujuk pada pandangan filosofis yang diajukan oleh seorang sarjana terkenal, yang juga telah dijadikan rujukan oleh Mahkamah Konstitusi Jerman dan Mahkamah Agung Amerika Serikat dalam menghadapi pilihan dan tarik menarik antara kepastian hukum dan keadilan. Dikatakan bahwa: *“Preference should be given to the rule of positive law, supported as it is by due enactment and state power, even when the rule is unjust and contrary to the general welfare, unless, the violation of justice reaches so intolerable a degree that the rule becomes in effect “lawlesslaw” and must therefore yield to justice.”* Kalau hukum tertulis tersebut bertentangan dengan keadilan sedemikian rupa keadaannya sehingga tidak dapat ditolerir, maka pilihan kepada keadilan harus dilakukan.¹⁶

5) Pemilukada Ulang dengan Mengikutsertakan Bakal Pasangan Calon dalam Pemilukada Kota Jayapura;

Melalui putusan Pemilukada Kota Jayapura, ketentuan *legal standing* yang membatasi pemohon hanya kepada pasangan calon yang terdaftar mengikuti Pemilukada telah ditafsir secara ekstensif oleh MK dengan memberikan kedudukan hukum (*legal standing*) kepada bakal pasangan calon yang telah resmi mendaftarkan diri namun tidak ditetapkan oleh KPUD. Ekstensifikasi *legal standing* ini dirumuskan MK karena adanya alasan-alasan yang dapat melanggar norma-norma konstitusi, kedaulatan hukum (nomokrasi), dan kedaulatan rakyat (demokrasi), yaitu pelanggaran hak untuk menjadi pasangan calon (*right to be candidate*), pengabaian perintah putusan pengadilan dan sikap keberpihakan KPUD pada pasangan calon tertentu dengan sengaja menghalang-halangi terpenuhinya persyaratan calon lainnya.

Pendapat yang sepakat dengan Putusan MK ini melihat bahwa penemuan hukum dengan penafsiran ekstensif tersebut dilakukan MK berdasarkan pengalamannya dalam menyidangkan sengketa Pemilukada di mana ditemukan adanya indikasi dari KPU di daerah yang bertendensi

¹⁶ Lihat Maruarar Siahaan, “Peran dan Posisi Pengawas Pemilukada ...*op.cit.*, hal. 21.

untuk menghalang-halangi terpenuhinya syarat bakal pasangan calon¹⁷. Indikasi-indikasi pelanggaran seperti ini nampaknya telah dan akan menjadi modus yang sangat membahayakan bagi perkembangan demokrasi di Indonesia. Dikarenakan masalah hukum dalam penyelenggaraan Pemilukada cukup kompleks dan perlu pertimbangan matang oleh pengambil keputusan, langkah Mahkamah Konstitusi ini harusnya dimaknai oleh semua pemangku kepentingan (*stake holders*) Pemilukada khususnya KPU di daerah sebagai penyelenggara, agar bekerja lebih profesional dan sesuai aturan-aturan hukum yang berlaku. Sebab, jika dilihat secara mendalam, lahirnya terobosan hukum oleh MK tersebut tidak lain dan tidak bukan, bersumber dari kinerja para penyelenggara Pemilukada di daerah, dalam hal ini KPU.¹⁸

Dalam hal kompatibilitas antara pembuktian dan penafsiran MK dalam perkara ini dapat dilihat dari adanya kecenderungan MK untuk mempertimbangkan hal-hal yang berkaitan dengan kualitas penyelenggara Pemilukada yang bermasalah. Dengan kata lain, MK akan menjadikannya sebagai dasar untuk melakukan pemungutan suara ulang dan/atau perhitungan suara ulang jika terbukti secara sah dan menyakinkan, sehingga tak jarang dalam proses pembuktian, terkait dengan kualitas penyelenggaraan Pemilu, KPU dan jajarannya diharapkan dapat menjelaskan secara proporsional untuk memberikan justifikasi bahwa tindakan yang dilakukan bukan merupakan tindakan kesengajaan serta tidak menimbulkan dampaknya yang menyebabkan dilakukannya pemungutan suara ulang. Oleh karena itu, dalam perkara-perkara di mana ditemukan bukti bahwa KPU daerah tidak independen dan netral, bahkan jelas memihak kepada Pasangan Calon tertentu dengan melakukan upaya agar Pasangan Calon tertentu tersebut tidak ditetapkan sebagai pasangan calon yang memenuhi syarat meskipun telah ada putusan pengadilan yang menilai dan membatalkan keputusan KPU, maka menurut MK hal itu merupakan pelanggaran hak konstitusional dan hak asasi "*right to be candidate*" pasangan calon dan dipandang merupakan pelanggaran serius terhadap hak konstitusi yang dijamin konstitusi.

¹⁷ Lihat Putusan MK Nomor 115/PHPU.D-VIII/2010 tentang Perselisihan Hasil Pemilukada Kabupaten Belitung Timur bertanggal 13 Agustus 2010.

¹⁸ Daniel B. Ratu, *Pemilukada Lembata Pasca Putusan PTUN Kupang*, danyratu.blogspot.com/2011/04/mk-berkan-legal-standing-bagi-bakal.html.

KESIMPULAN

- 1) Keterangan saksi dan bukti surat atau tulisan lainnya dikaitkan dengan proses Pemilu merupakan satu kesatuan untuk sampai pada kesimpulan dalam memberikan penilaian atas suatu fakta hukum. Metode pembuktian tersebut menambah penilaian dan keyakinan kepada Hakim Konstitusi untuk menyatakan telah terbukti secara sah terjadinya pelanggaran yang berpengaruh secara signifikan terhadap perolehan suara masing-masing pasangan calon.
- 2) Penilaian dan keyakinan yang didasarkan atas pembuktian yang dibatasi oleh ketentuan normatif hukum acara menjadikan Hakim Konstitusi melakukan penafsiran baik terhadap ruang lingkup penyelesaian sengketa Pemilukada yang menjadi kewenangannya maupun pilihan amar putusan yang akan dijatuhkan.

SARAN

- 1) Perkembangan ruang lingkup sengketa Pemilukada yang menjadi kewenangan MK dan model-model putusan MK tentang perselisihan hasil Pemilukada perlu dimasukkan dalam ketentuan normatif peraturan perundang-undangan;
- 2) Proses pembuktian dalam persidangan di MK seringkali menemukan temuan-temuan pelanggaran pidana Pemilukada yang perlu terus ditindaklanjuti oleh penegak hukum tanpa menggugat putusan MK yang bersifat final dan mengikat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku, Makalah, Jurnal

- Ahmad Rifai. 2010. Penemuan hukum oleh hakim dalam perspektif hukum progresif. Jakarta: Sinar Grafika.
- Andi Hamzah. 2008. Hukum Acara Pidana Indonesia. Jakarta: Sinar Grafika.
- Arsyad Sanusi. 2011. Tebaran Pemikiran Hukum dan Konstitusi Jakarta: Milestone.
- Ashhiddiqie, Jimly 2006. Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I. Jakarta: Sekretarian Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Bagir Manan, Hakim dan Pemidanaan. Majalah hokum dan Varia peradilan, endisi No.249 bulan Agustus 2008.
- Burhan Ashafa, Metode Penelitian Hukum. Bandung: Rineka Cipta 1988.
- Byamugisha, YM. Lady Justice Constance K. Justice of the Court of Appeal of Uganda. *Administering Justice Without Undue Regard to the Technicalities*, Greenwatch, 2003
- Chemerinsky, Erwin. 1987. *Interpreting the Constitution*. New York: Praeger Publishers.
- Ducat, Craig R. 2009. *Constitutional Interpretation*. Wadsworth: Cengage Learning.
- Dworkin, Ronald Law's Empire. 1986. *Cambridge, Massachussets*, London, England: *The Belknap Press of Harvard University Press*.
- Duswara Machmudin Dudu. 2001. Pengantar ilmu Hukum sebuah sketsa. Bandung: PT. Refika Aditama.
- Friedmann, W. 1996. Teori & Filsafat Hukum Telaah Kritis Atas Teori-Teori Hukum. Jakarta: Rajawali Pers.
- Ginsburg Tom dan Rosalin Dixion. 2011. (ed.) *Comparative Constitutional Law*. Chektenham, UK, Northampton, Massachusetts: Edward Elga.
- Hamidi, Jazim. 2005. Hermenetutika Hukum. Yogyakarta: UII Press.
- Hamid, Alfian 2009. Mengenal Sistem Pembuktian. Bekasi: Gerbang Pustaka.
- I Nyoman Nurjaya. 2008. Pengelolaan sumberdaya alam dalam perspektif antropologi hukum. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher.

- Kramer, Larry D. *Popular Constitutionalism, circa 2004*, 92 California Law Review 959. 2004.
- Lili Rasjidi & I.B. Yasa Putra. 1993. *Hukum Sebagai Suatu sistem Bandung*: Rosydakarta.
- Mariyadi, Anang sulistyono. 2001. *Hukum Peradilan Tata Usaha di Indonesia*, Malang: Lembaga penerbitan Fakultas Hukum Universitas Islam.
- Maruarar Siahaan. 2006. *Hukum Acara MK*. Jakarta: Konstitusi Press.
- . "Peran dan Posisi Pengawas Pemilukada dalam Persidangan PHPU Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Mahkamah Konstitusi, makalah disampaikan dalam Pembekalan Persiapan Persidangan PHPU Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Mahkamah Konstitusi, di Bogor 1 April 2011.
- . Implementasi Putusan No.27/PHPU.D-VII/2010 Tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Lamongan Provinsi Jawa Timur Tahun 2010, dalam *Jurnal Konstitusi*, Jakarta, 2011.
- Moleong J. Lexy. 2001. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung PT Risda Karya.
- Muhajir Noeng. 1998. *Metode Penelitian Kualitatif*. Edisi III. Yogyakarta: Rake Sarasin.
- Poritang Moerad, B.M. 2005. *Pembentukan Melalui Putusan Pengadilan Dalam Perkara Pidana*, Bandung: Alumni.
- Pound, Roscoe. 1972. *The Task of Law*, diterjemahkan oleh Muhammad Radjab. Cetakan Pertama. Jakarta: Bhratara
- Prasetianingsih, Rahayu Penafsiran Konstitusi oleh Mahkamah Konstitusi Menuju Keadilan Substantif, dalam *Jurnal Konstitusi PKK Universitas Padjajaran*, Bandung, 2011.
- Satjipto Rahardjo. 2000. *Ilmu Hukum*, Bandung: PT.Citra Aditya Bhakti.
- . 2008. *Biarkan Hukum Mengalir*, catatan kritis tentang pergulatan manusia dan hukum. Jakarta: Kompas media nusantara,
- Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi,
- Subekti. 2001. *Hukum Pembuktian*. Jakarta: PT. Pradnya Paramita. Cet ke-2.
- Sudikno Mertokusumo, 1988. *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.

Sutandyo Wignjosebroto. 2006. *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: Elsam.

Soeryono Soekanto dan Sri Pamuji. 2003. *Metode Penelitian Hukum Bandung: Rineka Cipta*.

Sudikno Mertokusumo. 1998. *Hukum Acara Perdata Indonesia, Edisi Keempat*. Yogyakarta: Liberty.

Syahuri, Taufiqurrohman. Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Perselisihan Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Umum Berdasarkan Undang-Undang No. 24 Tahun 2003, *Jurnal Konstitusi PKK-FH Universitas Bengkulu*, Vol. II, No. 1, Juni 2009.

Widodo Ekatjahjana, Pembuktian Dalam hukum Acara Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilukada Di Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Konstitusi*, Vol. III, No. 2, November 2010, hal.12

-----, Telaah Kritik atas Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilukada Provinsi Jawa Timur, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 8, No.1, Februari 2011.

Internet

Artha, I Gusti Putu Perselisihan Hasil Pemilukada: Putusan Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Penyelenggaraan Pemilukada. www.kpu-kabupatenpacitan.go.id.

MK Merampas Kewenangan KPU dan PTUN, <http://www.mediaindonesia.com/2010/08/06/160511/16/1/>, lihat juga Noorwahidah, Sengketa Pemilukada Kotawaringin Barat (Analisis Terhadap Putusan MK No. 45/PHPU.D-VII/2010 dari Perspektif Hukum Negara dan Hukum Islam), *Jurnal Konstitusi*, Vol. 8, No.1, Februari 2011, hal. 27. Lihat MK Buat Tafsir Sepihak Dugaan Pidana Pemilu Kada, *Media Indonesia*, Senin, 19 Juli 2010, hal. 2, kolom 1-4.

Ratu, Daniel B. Pemilukada Lembata Pasca Putusan PTUN Kupang, danyratu.blogspot.com/2011/04/mk-berkan-legal-standing-bagi-bakal.html.

Saksi Ahli Dukung Putusan MK Kasus Kobar, <http://www.jpnn.com/index.php?mib=berita.detail&id=68858>, Selasa, 27 Juli 2010.