

## KONFLIK PEMILIHAN KEPALA DAERAH (PILKADA) DAN PUTUSAN HAKIM MAHKAMAH KONSTITUSI YANG BERKEADILAN SUBSTANTIF

Suparno

Dosen Magister Hukum Fakultas Hukum, Universitas Muria Kudus

Email : suparno@umk.ac.id

### Abstrak

*Pemilihan kepala daerah Gubernur-Wakil Gubernur atau Bupati-Wakil Bupati atau Walikota-Wakil Walikota masih menyisakan adanya perselisihan/konflik antar pasangan calon. Diantara perselisihan tersebut adalah masalah yang berkaitan dengan perselisihan hasil penghitungan suara. Keberadaan hukum di antaranya bertujuan untuk menjaga ketertiban dan keteraturan, demikian juga aturan hukum di bidang pemilihan umum (termasuk pilkada). Permasalahan yang perlu mendapatkan pemecahan/solusi adalah bagaimana meminimalisasi perselisihan hasil penghitungan suara dan bagaimana Hakim memberikan putusan atas konflik tersebut bisa mewujudkan keadilan yang substantive. Menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku perselisihan tentang hasil penghitungan suara menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Perselisihan/konflik antar pasangan calon akan dapat dihindari, jika semua pasangan calon pilkada dan pendukungnya menaati aturan yang berlaku. Namun hal tersebut juga tak mudah untuk dihindarinya. Perselisihan akan dapat diminimalisasi jika kesadaran hukum masyarakat ditingkatkan, perlu pendidikan politik bagi kader-kader partai (yang biasanya mencalonkan Gubernur-Wakil Gubernur atau Bupati –Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota. Hakim Mahkamah dalam memeriksa perkara selalu akan memberikan putusan yang seadil-adilnya. Keadilan itu relatif dan bisa berupa keadilan materil/substantif dan keadilan formal tau prosedural. Keadilan yang substantif biasanya diimplementasikan pada peradilan pidana dan Hukum Administrasi negara. Hakim mampu membuat putusan yang adil secara substantive jika hakim mampu mengintegrasikan antara tiga nilai dasar yaitu kepastian hukum, kemanfaatan. Dosen Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Muria Kudus*

**Kata Kunci:** pilkada, perselisihan/konflik, penghitungan hasil suara, keadilan substantii.

### 1. PENDAHULUAN

Kawasan perbatasan merupakan kawasan strategis dan vital bagi sebuah negara, sebab secara geografis umumnya memiliki potensi sumber daya alam dan peluang pasar karena kedekatan jaraknya dengan negara tetangga.(Thontowi, 2009).

Cita-cita dan tujuan nasional Indonesia sebagaimana dituangkan dalam Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945(UUDN RI 1945) akan dapat terwujud jika penyelenggara negara dan pemerintahan adalah orang-orang pilihan yang terbaik dari rakyat Indonesia. Penyelenggara negara dan pemerintahan yang baik akan diperoleh jika dilakukan melalui pemilihan umum yang LUBER (Langsung, umum, bebas dan rahasia) dan JURDIL (jujur dan adil). Demikian juga untuk memilih pemimpin daerah baik Gubernur, Bupati ataupun Walikota.Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dilakukan secara demokratis melalui pemilukada yang berasaskan LUBER dan JURDIL tersebut merupakan implementasi dari amanat UUDN RI 1945 Pasal 27 ayat (1) yang menyatakan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis.

Pemilihan umum tersebut diselenggarakan dalam rangka memenuhi amanat Pasal 1 ayat (2) UUDN RI 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Kedaulatan berada di tangan rakyat artinya adalah bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk

secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan.

Penyelenggara pemilihan umum di Indonesia diatur dengan Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Pemilihan umum tersebut diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Propinsi atau Kabupaten/Kota. Hal ini sesuai ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (selanjutnya disebut UU Pemilu) yang menyatakan bahwa Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Asas pelaksanaan pemilihan tersebut ditegaskan dalam Pasal 2 UU Pemilu.

Berpijak pada asas pemilihan umum tersebut maka penyelenggaraannya harus memenuhi prinsip mandiri, jujur, adil, berkepastian hukum, tertib, terbuka, proporsional, profesional, akuntabel, efektif, dan efisien.

Dalam praktik penyelenggaraan pemilihan umum, khususnya untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur atau Bupati/Walikota dan Wakil Bupati atau Wakil Walikota tidak sedikit hasilnya menimbulkan konflik/sengketa. Konflik/sengketa tersebut terjadi biasanya karena adanya pelanggaran pemilu. Beberapa peristiwa atau kejadian yang menyertai pemilihan umum, khususnya pemilihan kepala daerah (pilkada) dan menimbulkan permasalahan yang harus diperbaiki di antaranya adalah terkait adanya kekerasan seputar pilkada, biaya yang sangat mahal, partisipasi yang tidak merata, kualitas kepala daerah, keamanan terhadap stabilitas politik nasional, politik traksional yang berlapis-lapis, fenomena *money politic* (politik uang), dan netralitas Aparatur Sipil Negara (Stepi Anriani, 2018: 103-108).

Pilkada serentak yang diselenggarakan pada tahun 2017 demikian juga mengalami berbagai fenomena yang pada akhirnya menimbulkan konflik dan berujung pada gugatan di Mahkamah Konstitusi. Pilkada serentak tahun 2017 yang diselenggarakan di 101 daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota terdapat 53 permohonan perselisihan hasil pilkada yang terjadi di 48 daerah kepada Mahkamah Konstitusi (Stepi Anriani, 2018: 122). Pada pemilukada serentak yang diselenggarakan pada tahun 2018 ini terdapat 67 permohonan Penyelesaian Hasil Pemilihan Kepala Daerah.

Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota secara langsung dan demokratis. Kabupaten Jepara adalah salah satu daerah yang terjadi perselisihan antara calon bupati yang terpilih dan yang tidak terpilih.

Pemilu merupakan suatu mekanisme untuk memilih siapa yang akan berkuasa, sehingga sulit dihindari terjadinya benturan kepentingan antar peserta pemilu bahkan menimbulkan kekerasan yang dapat merusak tujuan mulia dari pilihan demokrasi.

Dalam posisi yang demikian, moralitas, etik dan hukum menjadi sangat penting untuk dikedepankan.

Bila moralitas dan etik telah menjadi rujukan dan pegangan bersama, makahukum menjadi tidak penting, karena semua memiliki kesadaran yang sama untuksaling menghormati. Sebaliknya jika, etik dan moralitas terabaikan, hukum harusmengambil peran penting dan harus ditegakkan dengan tegas. (Hamdan Zulfa, 2013: 235).

Permasalahan yang muncul dan perlu mendapatkan penyelesaian adalah bagaimana meminimalisasi sengketa atau perselisihan sebagai akibat dari pimilukada (Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota) dan bagaimana model pengambilan keputusan hakim Mahkamah Konstitusi agar putusannya berkeadilan substantif/materiil.

## **2. PEMBAHASAN**

### **2.1. Meminimalisasi Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)**

Kebijakan tentang otonomi daerah digulirkan sejak tahun 2000, yang sering disebut dengan era reformasi, yang merubah dari sistem sentralisasi menuju desentralisasi. Pelaksanaan otonomi daerah ini merupakan realisasi dari ide desentralisasi, yang merupakan konsekuensi dari demokratisasi (Riswandha Imawan, 2007: 39-40). Dianutnya desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti ditinggalkannya asas sentralisasi, karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomis melainkan kontinum (Ni'matul Huda, 2009: 13).

Dalam proses desentralisasi, aparat pemerintah daerah mengelola dana yang relatif jauh lebih besar bila dibandingkan dengan di era sentralisasi. Prioritas pembangunan daerah bisa jadi berbeda dengan prioritas pembangunan menurut pemerintah pusat ataupun Provinsi. Hal ini terjadi terutama terjadi ketika uang dialirkan melalui mekanisme Dana Alokasi Umum (DAU) (Eka Sastra, 2017: 207-208). Hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi dan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah Kabupaten/Kotatidak lagi bersifat hirarkis, maka fungsi koordinasi menjadi sulit dilaksanakan (Jimly Asshiddiqie, 2006: 272)

Dengan dana yang relatif besar dibandingkan dengan era sebelumnya, maka kekuasaan yang diemban oleh politikus cenderung menimbulkan penyimpangan-penyimpangan yang akhirnya banyak pemegang kekuasaan terjerat kejahatan korupsi. Pemegang kekuasaan tersebut sebagian besar adalah produk partai politik yang dihasilkanatau dipilih melalui pemilihan umum.

Banyak orang di partai politik yang menduduki kekuasaan di pemerintahan dicapai melalui berbagai upaya yang kadang-kadang dilakukan secara tidak etis dan bahkan melanggar peraturan perundang-undangan yang dilakukan pada masa sebelum pemilihan umum, saat pemilihan umum atau setelah pemilihan umum. Perilaku itulah yang menjadi dasar pemicu adanya konflik atau perselisihan di antara calon penguasa (pemegang kekuasaan) termasuk kepala daerah.

Konflik atau perselisihan pemilu tersebut menimbulkan permasalahan pemilu yang di Indonesia pada dasarnya meliputi: (1) tindak pidana pemilu; (2) pelanggaran administrasi pemilu; (3) sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu; dan (4) perselisihan hasil pemilu (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010: 220).

Perselisihan hasil pemilu (pilkada) biasanya terkait atau dihubungkan dengan perselisihan yang terjadi karena peristiwa lainnya, seperti tindak pidana pemilu; pelanggaran administrasi pemilu; dan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu.

Perselisihan dapat terjadi karena kesalahan prosedural baik disengaja atau tidak dan

dapat juga terjadi karena penghitungan yang keliru. Apabila terjadi perselisihan demikian maka Mahkamah Konstitusi lah yang akan memutus penghitungan yang benar (Taufiqurrohmah Syahuri, 2011: 159).

Kewenangan melakukan penyelesaian perselisihan pemilihan umum tersebut berada pada lembaga Mahkamah Konstitusi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 jo. Pasal 10 Ayat (1) Undang Undang tentang Mahkamah Konstitusi:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan”.

Permasalahan yang timbul karena perselisihan tentang hasil pemilihan umum menurut Steven F. Huefner disebabkan karena beberapa hal, yaitu (Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2010: 2018):

- 1) *Fraud* (kecurangan).
- 2) *Mistake* (kekhilafan).
- 3) *Non-fraudulent misconduct* (bukan tindakan kecurangan melainkan tindakan yang dapat menimbulkan turunnya kepercayaan publik terhadap hasil pemilu).
- 4) *Extrinsic events or acts of God* (terdapatnya peristiwa alamiah).

Penyelenggaraan pemilu yang diwarnai dengan tindakan-tindakan kejahatan dan kecurangan merupakan indikasi adanya pelaksanaan demokrasi yang masih rendah, karena tindakan-tindakan tersebut diwarnai oleh nilai-nilai yang negatif atau menyimpang. Terkait dengan demokrasi, Henry B. Mayo mengatakan bahwa demokrasi itu didasari oleh nilai-nilai yang positif dan mengandung unsur-unsur moral universal, yang tercermin, antara lain (Taufiqurrohmah, 2011:143) :

- (1) Penyelesaian perselisihan dengan damai dan melembaga,
- (2) Menjamin terselenggarakannya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah,
- (3) Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur,
- (4) Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum,
- (5) Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentinganserta tingkah laku, dan
- (6) Menjamin tegaknya keadilan.

Mengacu pada pendapat tersebut maka demokrasi di Indonesia akan berjalan baik jika kekerasan bisa ditekan seminimal mungkin, keanekaragaman dalam masyarakat (misalnya agama, budaya, suku, golongan, dan lain-lain) tidak digunakan sebagai isu yang menjatuhkan pihak lawan, jadi ada kedamaian dalam proses pergantian pemimpin masyarakat atau pemerintahan.

Dalam melaksanakan nilai-nilai demokrasi sebagaimana dikemukakan oleh Henry B. Mayo tersebut maka Robert A. Dahl mengemukakan perlu lembaga-lembaga politik, yaitu (Taufiqurrohmah Syahuri, 2011:143-144):

- 1) Para pejabat yang dipilih,
- 2) Pemilihan umum yang bebas, adil dan berkala,
- 3) Kebebasan berpendapat,
- 4) Sumber informasi alternatif,

- 5) Otonomi asosiasional,
- 6) Hak kewarganegaraan yang inklusif.

Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia dimulai sejak tahun 1955 dan berlanjut di tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997. Penyelenggaraan pemilu pada masa itu tidak memunculkan sengketa pemilu. Namun hal tersebut tidak berarti bahwa penyelenggaraan pemilu tahun-tahun tersebut tidak terdapat permasalahan atau perselisihan terhadap hasil pemilu. Partai-partai peserta pemilu yang mempertanyakan terdapatnya pelanggaran pemilu juga tidak berakhir dengan penyelesaian yang demokratis (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010: 219). Permasalahan pemilu di Indonesia pada dasarnya meliputi beberapa hal, yaitu (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010: 220):

- 1) Tindak Pidana Pemilu;
- 2) Pelanggaran administrasi Pemilu;
- 3) Sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan Pemilu; dan
- 4) Perselisihan hasil Pemilu.

Mengacu pada fenomena tersebut, maka penyelesaian perselisihan hasil pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah juga merupakan kewenangan dari Mahkamah Konstitusi.

Perselisihan hasil pemilukada diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi yaitu PMK Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah.

Pihak-pihak yang bersengketa terkait dengan perselisihan hasil pemilukada pada dasarnya adalah pada ranah lokal, yaitu antara Pemohon dan Termohon. Pemohon adalah Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, sedangkan Termohon adalah KPU/KIP kabupaten/kota sebagai penyelenggara Pemilukada.

Objek permohonan dalam perkara Pilkada adalah hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh Termohon, yaitu KPU/KIP Provinsi atau kabupaten/kota sebagai penyelenggara Pemilukada. Pasal 4 PMK No. 15 Tahun 2008 menegaskan bahwa hasil penghitungan suara yang menjadi objek perselisihan adalah hasil penghitungan yang mempengaruhi:

- a. Penentuan Pasangan Calon yang dapat mengikuti putaran kedua Pemilukada; atau
- b. Terpilihnya Pasangan Calon sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Pada intinya perselisihan yang terjadi pada pilkada adalah antara para pihak yang berkompetisi dalam perebutan kekuasaan bupati-wakil bupati, walikota-wakil walikota atau gubernur-wakil gubernur adalah para pihak pasangan calon. Oleh karena itu, perselisihan itu akan berakhir di pengadilan (Mahkamah Konstitusi) atau tidak sangat dipengaruhi oleh sifat dan karakter para pihak pasangan calon yang berselisih. Perselisihan yang berujung sengketa di pengadilan akan dapat diminimalisir jika para pasangan calon yang berselisih bisa menahan diri untuk tidak mengedepankan emosi. Jika perselisihan yang terjadi tidak akan mengubah atau kemungkinan kecil akan merubah hasil pemilihan maka penyelesaian tidak harus diselesaikan di badan peradilan.

Penyelesaian sengketa melalui lembaga peradilan membutuhkan waktu yang lama, biaya dan tenaga meskipun untuk penyelesaian sengketa pilkada sudah dibatasi waktu penyelesaiannya. Namun, biaya yang dikeluarkan dan tenaga tetap harus menjadi pertimbangan para pasangan calon yang bersengketa. Sengketa yang berkaitan dengan proses pemilihan maka menurut Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Peraturan Bawaslu) Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota menegaskan bahwa penyelesaian perselisihan yang berkaitan dengan proses pemilihan diputuskan oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum.

Penyelesaian sengketa proses Pemilihan berpedoman berbeda dengan penyelesaian

sengketa pemilihan pada asas: (a) mandiri; (b) jujur; (c) adil; (d) kepastian hukum; (e) tertib; (f) kepentingan umum; (g) keterbukaan; (h) profesional; (i) akuntabel; (j) efisien; (k) efektif; dan (l) integritas.

Penyelesaian sengketa proses Pemilihan tersebut dilaksanakan dengan musyawarah berdasarkan prinsip cepat dan tanpa biaya. Sengketa proses Pemilihan meliputi: a. sengketa antarpeserta Pemilihan; dan b. sengketa antara peserta Pemilihan dengan penyelenggara Pemilihan. Objek sengketa proses Pemilihan meliputi: a. perbedaan penafsiran atau suatu ketidakjelasan tertentu mengenai suatu masalah kegiatan dan/atau peristiwa yang berkaitan dengan pelaksanaan Pemilihan sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan; b. keadaan dimana terdapat pengakuan yang berbedaan/atau penolakan penghindaran antarpeserta Pemilihan; dan/atau c. keputusan KPU Provinsi atau keputusan KPU Kabupaten/Kota.

Penyelesaian perselisihan proses pemilihan akan berbeda perlakuannya dengan penyelesaian perselisihan yang berkaitan dengan hasil pemilihan, yang hal ini menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Perselisihan hasil pemilihan umum (PHPU) merupakan perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Pemohon dalam PHPU untuk pemilihan Bupati-Wakil Bupati adalah pasangan calon Bupati-Wakil Bupati.

Pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur adalah peserta Pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didaftarkan atau mendaftar di Komisi Pemilihan Umum Provinsi, sedangkan Pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, Calon Wali Kota dan Calon Wakil Wali Kota adalah peserta Pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didaftarkan atau mendaftar di Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota.

Kesadaran dari pasangan calon yang bersengketa akan konsekuensi dari perhelatan atau kompetisi merupakan sesuatu yang wajar harus ditumbuhkan, ada yang menang dan ada yang kalah. Jika para pasangan calon yang bersengketa menyadari hal tersebut, maka perselisihan yang berujung pada sengketa ke peradilan dapat diminimalisir. Namun, dalam diri warga perlu pula adanya kesadaran bahwa apabila hak-haknya dilanggar maka keadilan harus tetap diperjuangkan.

Masalah kesadaran hukum sebetulnya merupakan masalah nilai-nilai, yaitu konsepsi-konsepsi abstrak di dalam diri manusia, tentang keserasian antara ketertiban dengan ketenteraman yang dikehendaki atau yang sepatutnya. Indikator-indikator dari masalah kesadaran hukum adalah: (Surjono Soekanto, 1982: 159)

- a. Pengetahuan tentang peraturan-peraturan hukum (*law awareness*)
- b. Pengetahuan tentang isi peraturan-peraturan hukum (*law acquaintance*)
- c. Sikap terhadap peraturan-peraturan hukum (*legal attitude*)
- d. Pola-pola perilaku hukum (*legal behavior*)

Di samping kesadaran hukum warga masyarakat, penyelenggara pemilu juga harus melaksanakan kegiatan pilkada sesuai dengan aturan-aturan yang berlaku. Badan pengawas pemilu juga harus bertindak independen, jeli, dan bertindak sesuai koridor dan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang dan peraturan pelaksanaan lainnya.

Jadi pada intinya dapat disimpulkan bahwa kesadaran hukum dari masing-masing pihak harus sudah melekat dan menjadi perhatian para pasangan calon dan penyelenggara pemilu. Pasangan calon tidak melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku, misalnya terkait dengan larangan melakukan kampanye di luar jadwal yang ditentukan (saat proses pemilihan) maupun melakukan kecurangan dalam penentuan hasil pemilihan.

### 3. Putusan Hakim Mahkamah Konstitusi yang Berkeadilan Substantif

Paul Scholten dalam B. Arief Sidharta menjelaskan bahwa hukum adalah suatu keseluruhan aturan-aturan dan kewenangan-kewenangan yang tersusun secara logical pada suatu masyarakat tertentu dalam suatu waktu tertentu (2003: 63). Namun, hukum konkritnya harus ditemukan oleh ahli hukum terdidik atau yuris (Sarjana Hukum).

Mochtar Kusuma Atmadja memandang hukum sebagai salah satu kaidah sosial (di samping kaidah agama, kesusilaan dan kesopanan, adat kebiasaan, dan lain-lain) yang merupakan cerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat, sehingga hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (*living law*) (Shidarta, 2012: 19). Pada kesempatan lain Mochtar juga menyatakan bahwa hukum juga diartikan sebagai kompleks kaidah dan asas yang tidak hanya mengatur melainkan juga meliputi lembaga-lembaga dan proses yang diperlukan untuk mewujudkan berlakunya hukum itu dalam kenyataan (Shidarta, 2012: 14).

Dalam hukum positif, hukum yang berlaku saat ini dalam suatu wilayah tertentu dilihat dari cara mempertahankannya atau cara melaksanakannya terdiri atas hukum materiil dan hukum formil atau hukum acara. Hukum materiil merupakan hukum yang di antaranya mengatur tentang pengertian, subjek, objek, hak dan kewajiban para pihak, dan lain-lain sedangkan hukum formil atau hukum acara merupakan hukum yang mengatur bagaimana hukum materiil itu ditegakkan atau dilaksanakan.

Hukum materiil akan bisa berjalan dengan baik kalau dilaksanakan sesuai dengan hukum acara yang berlaku. Hukum acara (formil) merupakan hukum yang mengatur tentang cara bagaimana melaksanakan atau mempertahankan hukum materiil.

Mempertahankan atau melaksanakan hukum materiil di antaranya dilaksanakan oleh lembaga peradilan, termasuk di dalamnya Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi di antaranya diberikan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa pilkada yang terkait dengan hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh KPU/KIP Provinsi atau kabupaten/kota. Penyelesaian perselisihan hasil penghitungan suara beralih dari kewenangan Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi didasarkan pada Undang Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dalam Pasal 236 C yang menegaskan sekaligus sebagai dasar hukum peralihan kewenangan perselisihan hasil pilkada (Indra Hendrawan, 2015: 145).

MK adalah lembaga yang paling tepat untuk melaksanakan sengketa pilkada sebab MK pernah mengadili 600-an sengketa pilkada dalam rentang waktu tahun 2008 – 2012 dan itu relatif berjalan lancar. Walaupun penyelesaian sengketa pilkada di MK hanya pada masa transisi saja namun MK adalah lembaga yang paling ideal untuk menyelesaikan sengketa pilkada. (Ida Puspa Jaya Miha, 2015: 461).

Pandangan lain tentang keberadaan MK dikatakan bahwa sejak awal keberadaan MK memang dimaksudkan untuk menyelesaikan perkara-perkara politik dan ketatanegaraan yang salah satunya adalah mengenai perselisihan hasil pemilu, dengan begitu diharapkan permasalahan mengenai pemilu dapat diselesaikan secara hukum sesuai prinsip-prinsip yang terdapat dalam konstitusi. MK sebagai lembaga peradilan harus menjaga kedudukannya agar tidak menjadi objek politisasi dari cabang kekuasaan lainnya, sehingga putusan yang dijatuhkan betul-betul independen dan berkeadilan yang substantif/materiil. (Abdurrachman Satrio, 2015: 130). Hal inilah yang menjadi tugas hakim dalam rangka penegakan hukum. Dalam penegakan hukum, bagian penting dalam proses mengadili adalah pada saat hakim memeriksa dan mengadili suatu perkara. Pada dasarnya yang dilakukan oleh hakim adalah memeriksa kenyataan yang terjadi, serta menghukuminya dengan peraturan yang berlaku. (Satjipto Rahardjo, 1996: 182).

Hakim yang menerima perkara harus memberikan putusan yang seadil-adilnya secara substantif atau materiil, tidak hanya sekedar memberikan keadilan yang formal saja,

artinya hanya adil secara hitam di atas putih saja dengan bukti-bukti formal. Bagaimana putusan hakim agar mencerminkan keadilan yang substantif perlu memperhatikan hal-hal di luar bukti formal, artinya harus bisa keluar dari bukti formal atau ketentuan normatif saja.

Teori Etis yang dipelopori Geny tentang tujuan hukum mengemukakan bahwa tujuan hukum adalah semata-mata untuk menemukan keadilan. Isi hukum ditentukan oleh keyakinan yang etis tentang apa yang adil dan yang tidak adil. Dengan kata lain hukum bertujuan untuk merealisasikan atau mewujudkan keadilan. Melengkapi Teori Etis, maka teori Utilitas yang dipelopori Jeremy Bentham mengatakan bahwa tujuan hukum adalah untuk menjamin kebahagiaan yang terbesar bagi manusia dalam jumlah yang sebanyak-banyaknya. (Esmi Warassih, 2005: 24-25). Dengan mengacu pada kedua teori tersebut maka keadilan yang membahagiakan harus menjadi tujuan dari hukum (termasuk putusan Mahkamah), yaitu keadilan yang bisa dirasakan manfaatnya bukan keadilan yang formalitas (yang nampak dari luar saja).

Demi putusan yang berkeadilan, hasil penghitungan suara yang ditetapkan melalui rekapitulasi KPU dapat dinyatakan sah apabila cara atau proses penghitungannya mengikuti ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Apabila proses penghitungannya tidak prosedural, tidak sesuai dengan ketentuan maka MK dapat menyatakan hasil penghitungan suara tersebut tidak sah. (Taufiqurrohman Syahuri, 2009: 18)

Putusan hakim merupakan salah satu bentuk putusan negara yang bersifat konstitusional, artinya kewenangan tersebut didasarkan pada Undang-Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jimly Asshiddiqie menyebutkan adanya tiga bentuk keputusan negara, yaitu (Taufiqurrohman Syahuri, 2011: 168):

- a. Keputusan negara yang bersifat mengatur, contohnya undang-undang;
- b. Keputusan negara yang bersifat penetapan, dalam hal ini contohnya adalah keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) tentang Rekapitulasi Suara;
- c. Keputusan negara yang berupa putusan hakim, yang disebut dengan vonis.

Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia merupakan fenomena yang baru dalam ketatanegaraan Indonesia. Namun, keberadaan Mahkamah Konstitusi di negara-negara yang demokrasinya sudah mapan sebagian besar tidak mengenal (Jimly Asshiddiqie, 2006: 246). Sebagai pedoman yang dipakai oleh hakim dalam mengambil keputusan adalah perlu mengintegrasikan antara nilai kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan. Apabila hakim mampu mengintegrasikan ketiga nilai dasar sebagaimana dikemukakan oleh Radbruch (Satjipto Rahardjo, 1996: 19) tersebut maka putusan yang akan dijatuhkan oleh hakim adalah putusan yang telah memenuhi keadilan yang substantif atau keadilan yang bersifat materiil. Hal ini akan berbeda dengan putusan hakim dalam perkara perdata, yang hanya memperhatikan atau mengutamakan keadilan formal atau prosedural.

Mahkamah dalam mengambil keputusan yang berkeadilan secara substantif dibuktikan dengan berbagai langkah dalam mengambil keputusan (Indra Hernawan, 2015: 147-148):

- a. Secara materiil ditetapkan terjadinya pelanggaran ketentuan pilkada yang berpengaruh terhadap perolehan suara kedua pasangan calon Kepala Daerah.
- b. Pasangan calon yang melakukan pelanggaran peraturan tidak boleh diuntungkan atas pelanggaran yang dilakukan dan pihak pasangan calon yang lainnya tidak boleh dirugikan.
- c. Rekapitulasi hasil penghitungan suara pilkada harus dinyatakan batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang mengenai hasil penghitungan suara.

- d. Mahkamah dalam mengadili tidak boleh dipasung hanya oleh ketentuan undang-undang yang ditafsirkan secara sempit, hakim tidak cukup hanya menghitung ulang suara dengan melihat berita acara atau rekapitulasi dari KPU.
- e. Dengan mempertimbangkan alat bukti yang diajukan, Mahkamah dapat memerintahkan untuk diselenggarakan pemungutan suara ulang di kabupaten atau bagian tertentu.

Berdasar pada pertimbangan-pertimbangan di atas maka dapat disimpulkan bahwa Mahkamah telah berupaya untuk memberikan putusan yang adil secara substantif yang keluar dari hukum normatif, sehingga dapat dikatakan bahwa Mahkamah telah berpikir progressif. Putusan MK yang telah berupaya mengedepankan putusan yang berkeadilan yang substantif ditunjukkan pula adanya prinsip-prinsip hukum yang dihasilkan, yaitu (Indra Hernawan, 2015:148-149):

- a. Prinsip kebenaran materiil (substantif) mengungguli kebenaran normatif.
- b. Prinsip keputusan dalam proses demokrasi dapat dibatalkan pengadilan.
- c. Prinsip perlindungan hak konstitusional warga negara.
- d. Prinsip memperhatikan perkembangan masyarakat.

#### 4. KESIMPULAN

1. Kesadaran hukum warga masyarakat perlu ditumbuhkan sehingga perselisihan yang muncul dalam penghitungan hasil pemilihan umum bisa disadari merupakan keniscayaan yang tidak bisa dipungkiri bahwa dalam suatu kompetisi pasti ada yang kalah dan pasti ada yang menang. Hal tersebut akan sedikit mengurangi atau meminimalisir adanya sengketa perselisihan penghitungan hasil suara pemilihan umum. Namun hal tersebut tidak menjadi penghalang bagi masyarakat yang hak-haknya dilanggar oleh pihak lain untuk memperjuangkan hak-haknya.
2. Putusan hakim (Mahkamah Konstitusi) akan benar-benar dirasakan adanya keadilan yang bersifat substantif atau materiil jika hakim betul-betul mampu mengintegrasikan antara nilai dasar kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan, meskipun diantara ketiga nilai dasar tersebut saling terjadi benturan atau konflik.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrachman Satrio, 2015, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Memutus Perselisihan Hasil Pemilu Sebagai Bentuk Yudicialization of Politics*, Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomor 1, Edisi Maret.
- B. Arief Sidharta, 3003, *Struktur Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung.
- Eka Sastra, 2017, *Kesenjangan Ekonomi (Mewujudkan Keadilan Sosial di Indonesia)*, PT Mizan Publika, Jakarta.
- Esmi Warassih, 2005, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, PT Suryandaru Utama, Semarang.
- Hamdan Zoelfa, 2013, *Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu oleh Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi Volume 10 Nomor 3.
- Ida Puspa Jaya Miha, 2015, *Urgensi Penyelesaian Sengketa Pilkada oleh Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Magister Hukum Udayana, Vol. 4, No. 3: 455 – 463, ISSN 2302-528X, Denpasar.
- Indra Hendrawan, 2015, *Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah Pasca Putusan MK Nomor 97/PUU-XI-2013*, Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional, Volume 4 Nomor 1 Tahun 2015.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- Ni'matul Huda, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung.

Satjipto Rahardjo, 1996, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.

Shidarta, 2012, *Posisi Pemikiran Teori Hukum Pembangunan Dalam Konfigurasi Aliran Pemikiran Hukum (Sebuah Diagnosis Awal)*, dalam buku Mochtar Kusuma-Atmadja dan Teori Hukum Pembangunan Eksistensi dan Implikasi, Epistema Institute dan Huma, Jakarta.

Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2010, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta.

Stepi Anriani, 2018, *Intelijen dan Pilkada (Pendekatan Strategis Menghadapi Dinamika Pemilu)*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Surjono Soekanto, 1982, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali, Jakarta.

Taufiqurrohman Syahuri, 2009, *Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Perselisihan Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Umum Berdasarkan Undang-Undang No. 24 Tahun 2003*, Jurnal Konstitusi Volume II Nomor 1, PKK-FH Universitas Bengkulu, 2011, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.