

EVALUASI PENANGANAN SENGKETA HASIL PILKADA SERENTAK TAHUN 2020 DI MAHKAMAH KONSTITUSI

Oleh;

Violla Reininda
Konstitusi dan Demokrasi (KoDe) Inisiatif

Abstrak

Mahkamah Konstitusi telah memutuskan 132 (seratus tiga puluh dua) perkara perselisihan hasil Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2020 untuk termin pertama. Dari proses penanganan sengketa tersebut, terdapat sejumlah catatan apresiasi sekaligus evaluasi yang penting untuk dikaji guna menjadi bahan refleksi bagi penanganan sengketa kepemiluan di masa depan. Catatan dipertautkan dengan pengejawantahan *electoral justice system*, tentang bagaimana MK dapat menghadirkan proses penyelesaian sengketa yang dapat memulihkan hak-hak elektoral dan mengembalikan integritas dan keadilan pemilu. Catatan ini berkuat pada persoalan prasyarat ambang batas selisih perolehan suara, integritas dan profesionalitas penyelenggara pemilu, residu penegakan hukum yang berujung menjadi perkara di MK, penyempurnaan hukum acara terutama pada proses pembuktian, dan relasi signifikansi perolehan suara dengan amar putusan MK.

Kata Kunci: Sengketa Hasil Pilkada, Mahkamah Konstitusi, Sistem Pemilu Berkeadilan

Abstract

The Constitutional Court has decided 132 (one hundred and thirty-two) cases of the 2020 Concurrent Local Election Result Dispute Settlement for the first term. In the settlement process, there are several appreciation notes as well as evaluation notes which are crucial as a reflection materials for electoral dispute settlement in the future. These notes are related to the implementation of electoral justice system on how the Constitutional Court convey decisions that shall be able to recover electoral rights and restore electoral integrity and justice. These notes shall be focused on issues such as threshold in votes acquisition difference, integrity and professionalism of electoral management bodies, residue of electoral law enforcement that ends up as disputes in the Constitutional Court, improvement of procedural law especially in terms of proving process, and the relation of significant votes acquisition to the Constitutional Court judgment.

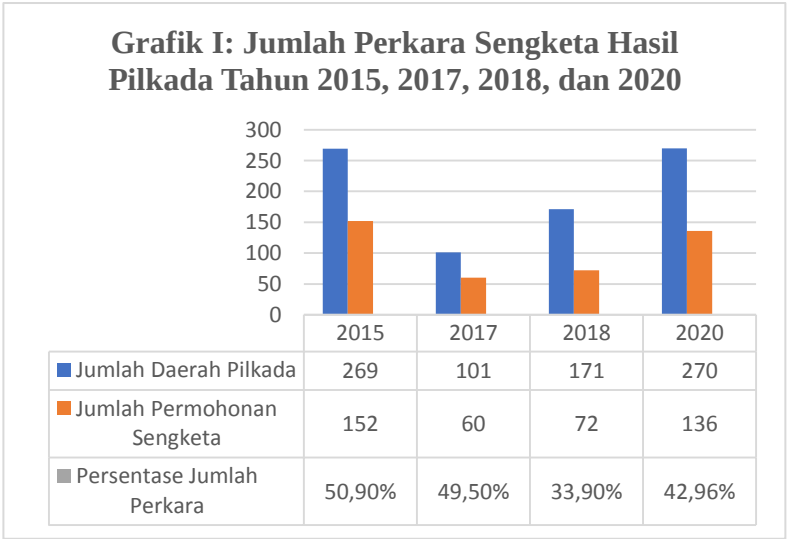
Keywords: Election Result Dispute, the Constitutional Court, Electoral Justice System

A. PENDAHULUAN

Perhelatan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2020 (Pilkada 2020) diakhiri dengan penyelesaian sengketa perselisihan hasil di Mahkamah Konstitusi (MK). Dari 270 (dua ratus tujuh puluh) daerah yang menyelenggarakan Pilkada 2020, terdaftar 136 (seratus tiga puluh enam) perkara untuk diselesaikan MK atau jika dipersentase, jumlahnya mencapai 42,96%.

Adapun rinciannya ialah tujuh permohonan di tingkat pemilihan gubernur, 115 (seratus lima belas) permohonan di tingkat pemilihan bupati, dan 14 (empat belas) permohonan di tingkat pemilihan walikota.¹

¹KoDe Inisiatif, *Hasil Kajian Awal Permohonan Sengketa Hasil Pilkada 2020: Tantangan Sengketa Pilkada di Tengah Pandemi COVID-19*, Jakarta: KoDe Inisiatif, 2021, hlm. 5.



Dari 136 (seratus tiga puluh enam) perkara yang diregistrasi, dapat ditarik secara garis besar terdapat sembilan kelompok dalil yang disampaikan oleh Pemohon yang berupaya untuk menegaskan posisinya yang tidak diuntungkan dari proses demokrasi lokal. Adapun sembilan hal yang mendasari pokok permohonan Pemohon yang diurutkan berdasarkan jumlah terbanyak, yaitu:² (1) pelanggaran terstruktur, sistematis, dan masif; (2) persoalan hak pilih; (3) kesalahan penghitungan suara; (4) manipulasi daftar pemilih

tetap (DPT); (5) netralitas penyelenggara pilkada; (6) pelaksanaan pilkada; (7) politik uang; (8) politisasi birokrasi; dan (9) persoalan syarat pencalonan. Kendati Pilkada 2020 diselenggarakan di tengah *special condition* akibat pandemi COVID-19, tidak sepenuhnya terdapat kebaruan terhadap pelanggaran yang terjadi. Model pelanggaran dan kecurangan yang dilakukan masih merupakan tindakan yang lazim dilakukan pada perhelatan pilkada sebelumnya, kondisi COVID-19 sedikit mewarnai konteks, terutama ketika berkenaan dengan dugaan pelanggaran *pork*

² *Ibid.*, hlm. 6.

barrel dan berhubungan dengan politik uang.

Terhadap 136 (seratus tiga puluh enam) perkara yang masuk, MK mengabulkan sebanyak 17 (tujuh belas) perkara dengan rincian amar, 16 (enam belas) putusan memerintahkan pemungutan suara ulang dan satu putusan penghitungan suara ulang.³ Pasca perhelatan inipun, terdapat satu putusan MK terhadap *special case* di Pilkada Sabu Raijua yang mendiskualifikasi pasangan calon yang berkewarganegaraan ganda. Dengan demikian, apabila ditotal, terdapat 18 (delapan belas) permohonan yang dikabulkan oleh MK, baik sebagian maupun seluruhnya.

Cara pandang MK dalam memutus Pilkada 2020 menarik untuk diteliti dan dijadikan evaluasi lebih lanjut dalam menyempurnakan bangunan *electoral justice system*. Dalam artikel ini, penulis mengurai sejumlah catatan apresiasi sekaligus catatan evaluasi

terhadap penyelesaian sengketa pilkada. Isu-isu yang diangkat misalnya, argumentasi pelanggaran terstruktur, sistematis, dan masif terkesan sulit untuk dibuktikan dan meyakinkan hakim konstitusi akibat kendala hukum acara MK. Selain itu, MK pun belum secara tegas menangkap fenomena residu penegakan hukum di tahapan pemilihan yang tidak dijalankan secara optimal, sehingga perkara mesti berujung diselesaikan ke MK. Pertimbangan yang berfokus pada signifikansi perolehan suara yang berpotensi mengubah status kemenangan kandidat tertentu juga menjadi catatan krusial, kendati dalam persidangan terbukti terjadi pelanggaran hukum.

Berdasarkan persoalan di atas, dalam artikel ini, penulis akan menguraikan catatan apresiasi dan evaluasi penyelesaian sengketa hasil Pilkada 2020 di MK. Analisis dilakukan terhadap beberapa kasus menarik, utamanya yang memunculkan kasus ketidakefektifan atau penyalahgunaan penegakan hukum pemilihan di level

³KoDe Inisiatif, *Catatan Akhir Sengketa Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah (PHPKada) Tahun 2021 di Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: KoDe Inisiatif, 2021, hlm. 5.

sebelum rekapitulasi perolehan suara Pilkada. Analisis bertumpu pada *electoral justice system* yang pada prinsipnya bertujuan untuk menghadirkan keadilan dan integritas pemilu bagi setiap pihak yang terkait, baik peserta pemilu, penyelenggara pemilu, maupun masyarakat sebagai konstituen.

B. PEMBAHASAN

Bangunan *Electoral Justice System* untuk Menghadirkan Pemilu yang Berkeadilan dan Berintegritas

Sebagaimana dikehendaki dalam Pasal 22E Ayat (1) UUD 1945, pemilu yang konstitusional mengandung dan diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Unsur tersebut pun melekat dalam penyelenggaraan pilkada secara demokratis. Guna memastikan penyelenggaraan pilkada bernilai konstitusional, pilkada dijalankan dengan menyediakan dan memastikan sistem keadilan pemilu (*electoral justice system*), yang mencakup upaya dan mekanisme untuk memastikan

bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan berkaitan dengan proses pemilu sejalan dengan aturan hukum serta untuk melindungi atau memulihkan hak-hak elektoral, para pihak yang merasa hak elektoralnya dilanggar diberikan jalan untuk mengajukan keberatan, pemeriksaan, dan memperoleh adjudikasi.⁴ Pada prinsipnya, *electoral justice system* berisikan elemen pencegahan pelanggaran dan penyelesaian sengketa guna memastikan bahwa proses elektoral tidak menyimpang dari nilai-nilai demokrasi dan guna melindungi hak-hak elektoral.

Mekanisme yang ditawarkan dalam *electoral justice system* dalam menyelesaikan sengketa kepemiluan bergerak pada tiga spektrum:⁵

1. memperbaiki secara formal atau korektif seperti mengajukan gugatan pemilu yang membatalkan, mengubah, atau mengakui penyimpangan;

⁴Jesús Orozco-Henríquez, *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, Stockholm: International IDEA, 2010, hlm. 1.

⁵ *Ibid.*

2. memberikan sanksi yang sifatnya punitif, yaitu mengenakan hukuman kepada pelaku, entitas, atau pihak yang bertanggung jawab atas penyimpangan, seperti yang berkaitan dengan administrasi pemilihan dan pertanggungjawaban pidana; dan
3. mekanisme alternatif untuk penyelesaian sengketa pemilu, yang bersifat sukarela kepada para pihak yang bersengketa dan seringkali bersifat informal.

Melalui mekanisme *electoral justice system*, terdapat jaminan bahwa setiap pelanggaran atau pencorengan terhadap integritas dan keadilan pemilu memiliki mekanisme penyelesaian dan pemulihan, baik secara formal maupun secara informal. Desain *electoral justice system* dibentuk sedemikian rupa untuk mencapai setidaknya dua objektif, yaitu: (1) mencegah dan mengidentifikasi penyimpangan hukum pemilihan; dan (2) menyediakan cara-cara dan mekanisme yang tepat untuk

memperbaiki penyimpangan dan/atau menghukumkan pelaku.⁶

Kerangka *electoral justice system* yang komprehensif dan integral merupakan elemen kunci bagi agenda reformasi pemilihan. Sebab sistem ini akan menentukan kredibilitas dan legitimasi dari proses elektoral di setiap tahapan yang akan berujung pada kemurnian hasil pemilu. Kemurnian hasil pemilu bertalian dengan pengejawantahan prinsip-prinsip pemilu yang berkeadilan dan berintegritas. Perlu disadari, pertarungan politik dan personal dalam pemilu sangatlah tinggi, sehingga dapat mengantarkan pihak-pihak untuk melakukan tindakan yang dipertanyakan integritasnya, termasuk perilaku pribadi yang tidak etis yang bertujuan untuk mempengaruhi hasil pemilu. Oleh karena itu, diperlukan standar untuk menjaga integritas pemilu dan proses pemilu pun harus dilakukan berdasarkan prinsip dan nilai

⁶ *Ibid.*, hlm. 4.

yang menjamin pemilu yang bebas dan adil.⁷

International IDEA menguraikan terdapat tujuh prinsip untuk membangun penyelesaian sengketa pemilu, yaitu: (1) transparansi, kejelasan, dan kesederhanaan dalam menyusun pengaturan penyelesaian sengketa pemilu; (2) efektif dan komprehensif; (3) bebas dan biaya wajar; (4) kerangka hukum; (5) hak-hak untuk pembelaan atau mendengarkan dalam proses hukum; (6) *full and timely enforcement of judgments and rulings*; dan (7) konsistensi dalam penafsiran dan penerapan hukum pemilu.⁸ Melengkapi kriteria International IDEA, IFES juga menguraikan tujuh standar penyelesaian sengketa, yaitu:⁹

1. hak untuk memperoleh pemulihan pada keberatan dan sengketa pemilu;
2. sebuah rezim standar dan prosedur pemilu yang didefinisikan secara jelas;

3. arbiter yang tidak memihak dan memiliki pengetahuan;
4. sebuah sistem peradilan yang mampu menyelesaikan putusan dengan cepat;
5. penentuan beban pembuktian dan standar bukti yang jelas;
6. ketersediaan tindakan perbaikan yang berarti dan efektif; dan
7. pendidikan yang efektif bagi para pemangku kepentingan.

Untuk mencapai hal tersebut juga, Ace Project menggariskan sejumlah kriteria yang perlu dikonstruksikan, yaitu meliputi aspek: (1) perilaku etis (*ethical behavior*) bagi penyelenggara pemilu, partai politik dan kandidat, kelompok kepentingan, pemantau pemilu, dan media; (2) keadilan dan imparsialitas yang mencakup kerangka hukum yang baik, penyelenggaraan administrasi yang tidak berpihak dan profesional, serta perlakuan yang adil dan setara (*equal treatment*); (3) transparansi dan akuntabilitas penyelenggara pemilu dan pembentuk

⁷ Ace Project, *Electoral Integrity*, diakses melalui <https://aceproject.org/ace-en/topics/ei/introduction/eia/eia02> pada 22 Mei 2021, 2012.

⁸ Veri Junaidi, *Mahkamah Konstitusi Bukan Mahkamah Kalkulator*, Jakarta: Themis Books, 2013, hlm. 45.

⁹ *Ibid.*, hlm. 46.

kebijakan.¹⁰ Menurut Ramlan Surbakti, keadilan pemilu tak hanya terbatas pada tersedianya kerangka hukum pemilu semata dalam *electoral justice system*, melainkan pula meliputi kesetaraan hak pilih, badan penyelenggara yang independen, integritas pemungutan suara, dan ketepatan waktu penyelesaian pelanggaran atau sengketa.¹¹

Electoral justice system Indonesia yang dibangun dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) jo. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU Pilkada 2016) meliputi penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu, sengketa proses pemilu, pidana pemilu, perselisihan hasil pemilu, dan

penegakan etik penyelenggara pemilu.

Kanal-kanal tersebut ditempuh untuk memberikan remedi atas penyimpangan dalam penyelenggaraan pemilu. Tabel di bawah ini mendeskripsikan jenis sengketa dan lembaga yang berwenang menyelesaikan sengketa:

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Refly Harun, *Pemilu Konstitusional: Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan ke Depan*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016, hlm. 32.

Sistem Penyelesaian Sengketa dan Pelanggaran dalam Pemilu/Pilkada Indonesia

No.	Jenis Sengketa/ Pelanggaran	Definisi	Lembaga yang Berwenang Menangani
1.	Pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu	Pelanggaran terhadap etika penyelenggara pemilu berdasarkan sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilu ¹²	Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) ¹³
2.	Pelanggaran administratif pemilu	Pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu ¹⁴	Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu kabupaten/kota. ¹⁵ Jika dijatuhkan sanksi berupa pembatalan kepesertaan, pasangan calon dapat mengajukan upaya hukum ke Mahkamah Agung. ¹⁶
3.	Sengketa proses pemilu	Sengketa yang terjadi antarpeserta pemilu dan sengketa peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU provinsi, dan keputusan KPU kabupaten/kota	Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu kabupaten/kota. ¹⁷ Dalam hal putusan terhadap sengketa proses yang berkaitan dengan: (a) verifikasi partai politik peserta pemilu; (b) penetapan daftar calon tetap anggota legislatif; dan (c) penetapan pasangan calon, tidak diterima oleh para pihak, para pihak dapat mengajukan upaya hukum ke pengadilan tata usaha negara. ¹⁸
4.	Perselisihan hasil pemilu	Perselisihan antara KPU dan peserta pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional, yaitu: (1) penetapan perolehan suara hasil pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD secara nasional yang meliputi perselisihan penetapan perolehan suara yang dapat memengaruhi	Mahkamah Konstitusi ²¹ . Untuk perselisihan hasil pilkada, diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi, selama badan peradilan khusus belum dibentuk. ²²

¹² Pasal 456 UU Pemilu.¹³ Pasal 457 UU Pemilu.¹⁴ Pasal 460 ayat (1) UU Pemilu.¹⁵ Pasal 461 UU Pemilu¹⁶ Pasal 465 ayat (5) – (8) UU Pemilu.¹⁷ Pasal 468 UU Pemilu.¹⁸ Pasal 469 – Pasal 472 UU Pemilu.

		perolehan kursi peserta pemilu; (2) perselisihan penetapan perolehan suara yang dapat memengaruhi penetapan hasil pemilu presiden dan wakil presiden; ¹⁹ serta (3) perselisihan antara KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota dan peserta pilkada mengenai penetapan perolehan suara hasil pilkada, yaitu perselisihan penetapan perolehan suara yang signifikan dan dapat memengaruhi penetapan calon terpilih. ²⁰	
5.	Tindak pidana pemilu	Pelanggaran terhadap hukum pidana pemilu	Laporan dugaan tindak pidana pemilu diteruskan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu kabupaten/kota, dan/atau Panwaslu kecamatan kepada Kepolisian NRI. Perbuatan atau tindakan yang diduga merupakan tindak pidana pemilu dinyatakan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu kabupaten/kota, dan/atau Panwaslu kecamatan setelah berkoordinasi dengan kepolisian NRI dan Kejaksaan Agung RI dalam Gakkumdu. ²³ Pengadilan negeri memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana pemilu dalam majelis khusus tindak pidana pemilu dan dapat diajukan upaya hukum banding kepada pengadilan tinggi yang memberikan putusan terakhir dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain. ²⁴

²¹ Pasal 474 UU Pemilu.

²² Pasal 157 UU Pilkada 2016.

¹⁹ Pasal 473 UU Pemilu.

²⁰ Pasal 156 UU Pilkada 2016.

²³ Pasal 476 dan Pasal 486 UU Pemilu.

²⁴ Pasal 481 – Pasal 485 UU Pemilu.

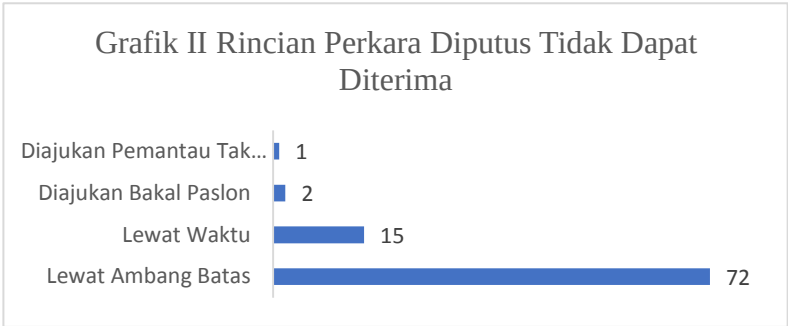
Pada artikel ini, pembahasan penyelesaian sengketa akan dititikberatkan pada sengketa hasil pilkada yang diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Dalam pembahasannya, akan terdapat persinggungan dengan kewenangan Bawaslu, sebab sejumlah sengketa yang masuk di MK merupakan residu dari penegakan hukum di tingkat Bawaslu yang belum dijalankan secara optimal.

Profil Sengketa Hasil Pilkada 2020 di Mahkamah Konstitusi dan Progresivitas Mahkamah Konstitusi

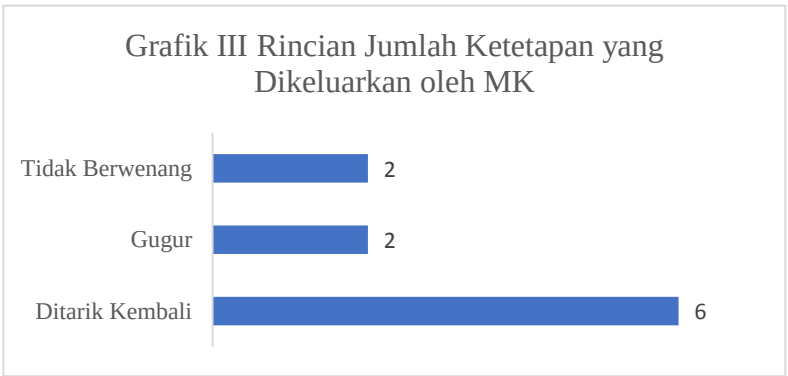
Penanganan sengketa hasil Pilkada 2020 di MK pada dasarnya belum menyentuh akhir. Sebab setelah pengucapan putusan oleh MK pada 22 Maret 2021, sejumlah daerah kembali mengajukan sengketa hasil pilkada pasca perintah pemungutan dan penghitungan suara ulang ke MK. Namun demikian, konteks dalam artikel ini akan dibatasi

pada sengketa hasil Pilkada 2020 jilid pertama atau yang penanganannya berlangsung sejak bulan Desember – Maret 2021.

Pada termin tersebut, terdapat 136 (seratus tiga puluh enam) perkara yang diregistrasi di MK dan menghasilkan putusan dengan jenis putusan tidak dapat diterima, ditolak, dikabulkan sebagian, dikabulkan seluruhnya, dan dikeluarkan ketetapan. Persidangan sengketa hasil pilkada di MK tidak mengenal adanya *dismissal process* untuk memfilter pemeriksaan perkara di awal, tetapi keterpenuhan persyaratan formil persidangan dapat berujung pada putusan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaard*) sebelum memasuki pemeriksaan pembuktian pokok perkara. Adapun persyaratan formil yang mesti dipenuhi ialah syarat subjek pemohon, objek sengketa, tenggang waktu pengajuan sengketa, dan ambang batas selisih suara.

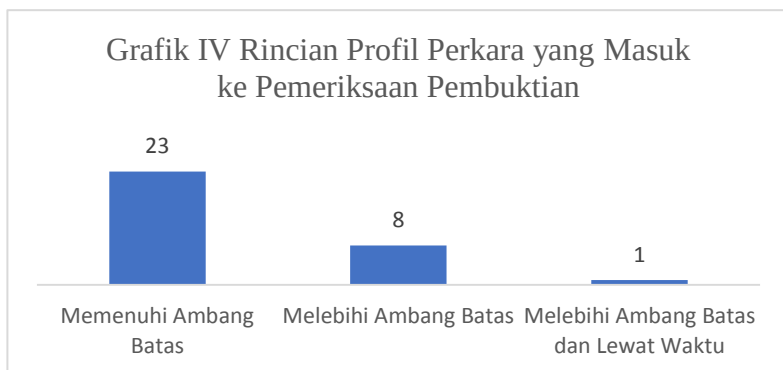


Dalam pemeriksaan awal pasca sidang pendahuluan, MK mengeliminasi 90 (sembilan puluh) perkara dengan putusan tidak dapat diterima. Adapun yang menjadi alasan putusan tidak dapat diterima ialah terdapat 72 (tujuh puluh dua) permohonan yang melewati ambang batas, 15 (lima belas) perkara yang melewati batas waktu pendaftaran perkara, dua perkara diajukan oleh bakal pasangan calon yang bukan merupakan para pihak dalam perselisihan hasil pilkada, dan satu perkara lainnya diajukan oleh pemantau yang tidak terakreditasi KPU daerah.²⁵



²⁵ KoDe Inisiatif, *Laporan Terhadap Pemantauan Putusan Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020*, Jakarta: KoDe Inisiatif, 2021, hlm. 2.

MK juga mengeluarkan ketetapan terhadap sepuluh permohonan yang ditarik kembali, dua permohonan yang gugur akibat pemohon tidak hadir meskipun telah dipanggil secara patut, dan dua perkara yang mana MK tidak berwenang untuk memeriksa dan memutus.²⁶ Dengan demikian, apabila ditotal, terdapat 100 (seratus) perkara yang tidak lagi dipertimbangkan dan diperiksa pokok permohonannya oleh MK.



Sementara itu, terdapat 32 (tiga puluh dua) perkara²⁷ yang masuk ke tahap pemeriksaan pokok perkara dan pembuktian. Latar belakang perkara *a quo* beragam, sesungguhnya, tidak seluruhnya memenuhi prasyarat formil sebagaimana telah ditetapkan MK. Namun demikian, karena terdapat kekhususan tertentu, MK menganggap perlu untuk memeriksa pokok perkara hingga menilai kualitas pembuktian. Dari 32 (tiga puluh dua) perkara tersebut, 23 (dua puluh tiga) perkara memenuhi syarat ambang batas selisih suara, sedangkan delapan perkara lainnya melewati angka maksimal selisih suara dan satu perkara melewati ambang batas sekaligus melewati tenggang waktu pendaftaran permohonan.²⁸

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Jumlah perkara ini tidak termasuk Perkara Pilkada Kabupaten Sabu Raijua yang didaftarkan di pertengahan masa pemeriksaan perkara oleh MK.

²⁸ KoDe Inisiatif, *Laporan Terhadap Pemantauan Putusan Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020*, Op. Cit., hlm. 1-2.

Pada penyelesaian sengketa termin ini, syarat ambang batas selisih suara perlu menjadi sorotan, sebab melalui pembaruan hukum acara perselisihan hasil pilkada dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6 Tahun 2020 tentang Tata Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (PMK Nomor 6 Tahun 2020), MK tidak menempatkan ambang batas sebagai faktor determinan dalam pemeriksaan pendahuluan atau sebagai syarat formil, melainkan dapat turut dipertimbangkan sebagai syarat materiil di pemeriksaan pokok permohonan. Pergeseran cara pandang ini perlu diapresiasi, sebab berbeda dengan penyelesaian Pilkada 2015, 2017, dan 2018, dengan cara pandangan seperti ini, MK berupaya untuk lebih mementingkan pendekatan substantif pemeriksaan perkara.

Setelah melalui proses pembuktian perkara, MK mengabulkan 17 (tujuh belas) permohonan dengan rincian perintah berupa pemungutan suara ulang terhadap 16 (enam belas) putusan dan

penghitungan suara ulang terhadap satu putusan. Di sepuluh daerah, MK memerintahkan pemungutan suara ulang di beberapa TPS tertentu, seperti yang terjadi di Provinsi Jambi, Banjarmasin, Indragiri Hulu, Labuhanbatu, Labuhanbatu Selatan, Mandailing Natal, Penukal Abab Lematang Ilir, Rokan Hulu, Yalimo, dan Teluk Wondama.²⁹

Selain memerintahkan pemungutan suara ulang, dalam beberapa perkara, MK juga memerintahkan untuk mengangkat Ketua dan Anggota Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) serta Ketua dan Anggota PPK (Panitia Pemilihan Kecamatan) yang baru di daerah pemungutan suara ulang, sebagaimana terjadi di Provinsi Kalimantan Selatan (124/PHP.GUB-XIX/2021), Kota Banjarmasin (21/PHP.KOT-XIX/2021), dan Kabupaten Labuhanbatu Selatan (37/PHP.BUP-XIX/2021). Perintah ini dilatarbelakangi oleh persoalan netralitas dan profesionalitas

²⁹ KoDe Inisiatif, *Catatan Akhir Sengketa*, Op. Cit., hlm. 5-6.

penyelenggara yang berpihak kepada pasangan calon tertentu, tidak kapabel, dan tidak cermat dalam menjalankan tanggung jawabnya. Melalui perintah ini, MK pada dasarnya memberikan pesan yang keras bahwa penyelenggara pilkada memiliki peran sentral untuk menjaga integritas dan legitimasi hasil pilkada, sehingga penting bagi penyelenggara untuk menjaga independensi dan imparisialitasnya.

Di daerah lainnya, MK menyematkan perintah untuk mendirikan TPS khusus guna mengakomodasikan hak pilih warga negara di wilayah tertentu, seperti yang terjadi di Halmahera Utara untuk mendirikan TPS khusus di lingkungan PT Nusa Halmahera Minerals (57/PHP.BUP-XIX/2021) dan Morowali Utara untuk mendirikan TPS khusus di Kawasan PT Agro Nusa Abadi (104/PHP.BUP-XIX/2021). Selain itu juga, adanya kekacauan dalam pendataan DPT dan cara pemilihan secara langsung menjadi sorotan MK, sehingga di Pilkada Nabire

(101/PHP.BUP-XIX/2021), amar putusan MK tak hanya memerintahkan pemungutan suara ulang, tetapi juga perbaikan DPT dan pemilihan dengan pencoblosan langsung, tidak menggunakan sistem noken.³⁰ Sementara itu, di Boven Digoel (132/PHP.BUP-XIX/2021), selain pemungutan suara ulang, MK juga mendiskualifikasi salah satu pasangan calon karena tidak memenuhi syarat pencalonan, yaitu waktu tunggu bagi mantan narapidana korupsi.³¹

Di sisi lain, MK pun berupaya untuk memulihkan hasil pemilu dengan memberikan pesan bahwa persoalan pemulihan suara tidak berhenti di putusan pidana terhadap pihak tertentu, sebab putusan punitif tidak bertautan langsung dengan perolehan hasil. Alhasil, MK dapat memerintahkan pemungutan suara ulang untuk memurnikan hasil pemilu, seperti yang terjadi di Pilkada Kabupaten Teluk Wondama (32/PHP.BUP-XIX/2021).

Catatan penting lainnya, di Pilkada Boven Digoel dan

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

Pilkada Banjarmasin, MK mengedepankan prinsip demokrasi dan pemilu yang konstitusional (*luber jurdil*) dengan mengesampingkan syarat ambang batas pengajuan sengketa. Pada dua daerah tersebut, MK mengabulkan permohonan dan memutus pemungutan suara ulang. Hal ini penting untuk memberikan ketegasan pesan penegakan landasan fundamental dan substantif penyelenggaraan pilkada yang konstitusional, ketimbang berkutat pada penghitungan angka-angka semata.

Resume putusan MK di atas perlu dijadikan refleksi terhadap penyelenggara pemilu, terutama KPU untuk lebih cermat, profesional, dan netral dalam mempersiapkan dan penyelenggara pemilu. Sebab rerata, pemungutan dan penghitungan suara ulang yang diperintahkan oleh MK dilatarbelakangi oleh pelanggaran terhadap proses pemilihan, yaitu persoalan teknis prosedural dan administratif yang khususnya berkaitan dengan proses pemungutan suara, daftar pemilih, dan berkaitan dengan

syarat pencalonan. Dalil-dalil yang berkenaan dengan pelanggaran terstruktur, sistematis, dan masif yang melibatkan *money politics*, mobilisasi aparat sipil negara (ASN), *pork barrel*, ataupun keberpihakan penyelenggara pilkada tidak menjadi faktor pembatalan hasil Pilkada 2020. Singkatnya waktu pembuktian dan penggalan fakta terhadap substansi dalil demikian masih menjadi tantangan yang besar.

Evaluasi Penanganan Sengketa Hasil Pilkada 2020 di Mahkamah Konstitusi

Selain prestasi MK yang perlu diapresiasi, penanganan perkara Pilkada 2020 di MK juga diwarnai oleh sejumlah catatan evaluasi. Evaluasi ini menjadi penting, sebab penyelesaian sengketa hasil pilkada merupakan muara yang dapat menentukan konstitusionalitas penyelenggaraan suatu pilkada dan mengembalikan kemurnian penyelenggaraan pilkada yang didasarkan pada kehendak rakyat saat pemberian suara. Pada bagian ini, terdapat tiga hal yang ditekankan dalam evaluasi, yaitu celah penegakan

hukum yang disalahgunakan sebagai “strategi” pemenangan pilkada, tantangan pembuktian pelanggaran terstruktur, sistematis, dan masif, serta keadilan substantif yang dihadapkan dengan signifikansi perolehan suara.

1. Celah Penegakan Hukum sebagai Strategi Pemenangan Pilkada

Berdasarkan pemetaan yang dilakukan KoDe Inisiatif, terdapat sembilan kelompok dalil yang disampaikan oleh Pemohon dalam perkara perselisihan hasil pilkada. Pada aspek dalil pelanggaran terstruktur, sistematis, dan masif, penyalahgunaan hukum dan ketidakefektifan penegakan hukum pemilu, terutama penanganan pelanggaran administratif dan pidana pemilu, disalahgunakan menjadi “strategi” untuk menyingkirkan pesaing dan menguatkan kedudukan pasangan calon tertentu.

Fenomena ini misalnya terjadi di Pilkada Provinsi Sumatera Barat (129/PHP.GUB-XIX/2021), kandidat Mulyadi ditetapkan sebagai tersangka pelanggaran kampanye mendekati hari

pemungutan suara. Namun demikian, pasca pemungutan suara, status tersangka dicabut dengan alasan alat bukti tidak mencukupi, padahal prasyarat penetapan tersangka adalah adanya minimal dua alat bukti yang cukup, yang menjadi dasar bagi Gakkumdu untuk menaikkan kasus ke level penyidikan. Penetapan tersangka mendekati hari pemungutan suara seolah ditujukan untuk memainkan psikologis masyarakat agar tidak memilih calon yang bersangkutan. Dari sini, terlihat ketidakwajaran dalam proses penegakan hukum, bagaimana penegakan hukum dijadikan alat juga untuk menyingkirkan kandidat lain yang dapat mempengaruhi perolehan suara yang bersangkutan.

Terhadap kasus ini, MK memberikan putusan tidak dapat diterima. Alasannya, MK menganggap kasus ini merupakan ranah institusi lain untuk menilai dan tidak terdapat hubungan pertautan dengan perolehan suara hasil Pilkada Sumatera Barat 2020. Padahal, terdapat proses penyalahgunaan hukum yang dapat mempengaruhi kualitas

dan integritas pemilu, meskipun tidak secara langsung berkaitan dengan perolehan hasil suara.

Di kasus lainnya, seperti di Kalimantan Selatan, Pemohon juga mendalilkan adanya penegakan hukum pelanggaran administratif yang tidak profesional dan terkesan berpihak kepada salah satu pasangan calon. Pemohon menduga laporan pelanggaran dihentikan begitu saja tanpa alasan yang jelas, penanganan bersifat tertutup, tidak ada upaya hukum yang tersedia dan Bawaslu RI tidak bersedia memeriksa ulang laporan, dan penegakan hukum diskualifikasi pasangan calon yang problematik. Di MK, hal tersebut tidak menjadi faktor pemungutan suara ulang yang telah diputus. Namun demikian, putusan terbaru DKPP menguak adanya pelanggaran etik Bawaslu Kalimantan Selatan karena tidak profesional dalam menangani laporan dugaan pelanggaran pemilu yang diajukan oleh pasangan calon Denny Indrayana dan Difriadi Darjat, yang berujung pada pemberian sanksi peringatan

bagi seluruh komisioner Bawaslu Kalimantan Selatan.³²

Dua kasus di atas memperlihatkan bahwa permohonan yang masuk ke MK menjadi residu dari penegakan hukum yang tidak berjalan sebagaimana mestinya. Hal yang semestinya bisa diselesaikan dengan mekanisme penanganan pelanggaran administratif dan pidana pemilu malah berakhir di ruang adjudikasi MK. Namun di sisi lain, belum terdapat ketegasan dan konsistensi MK dalam menangani kasus demikian, kendati ini dapat berimplikasi kepada kemunduran sistem penegakan hukum secara keseluruhan. MK semestinya melakukan upaya koreksi secara keseluruhan terhadap kualitas *electoral justice system* tanpa beralih pada persoalan perolehan suara semata.

³²KumparanNEWS, *DKPP Putuskan Bawaslu Kalsel Langgar Etik Abaikan Pelanggaran Sahbirin-Noor*, diakses melalui <https://kumparan.com/kumparannews/dkpp-putusan-bawaslu-kalsel-langgar-etik-abaikan-pelanggaran-sahbirin-noor-1vm72Fmv1hK/full> pada 22 Mei 2021, 2021.

2. Tantangan Pembuktian Pelanggaran Terstruktur, Sistematis, dan Masif

Hal lain yang menjadi tantangan berat juga ialah soal pembuktian pelanggaran terstruktur, sistematis, dan masif. Kendati dalam Pilkada 2020 MK banyak melakukan koreksi terhadap proses Pilkada, yaitu mengeluarkan 18 putusan yang memerintahkan pemungutan atau penghitungan suara ulang, dalil-dalil soal pelanggaran TSM bukan menjadi alasannya. Misalnya, pada kasus Pilkada Banjarmasin (21/PHP.KOT-XIX/2021), kendati dilaksanakan PSU, tetapi dalil-dalil pelanggaran Pihak Terkait dipatahkan oleh MK. Namun perlu digarisbawahi, pertimbangan MK dalam perkara tersebut mempersulit upaya pembuktian oleh Pemohon. Salah satunya, MK menyatakan *“Tidak menemukan bukti petahana memerintahkan jajarannya untuk menyalahgunakan videotron tersebut dengan tujuan untuk mengkampanyekan diri melalui fasilitas pemerintah kota”* atau *“Tidak terdapat laporan atau*

temuan Bawaslu terkait kasus tersebut”.

Jika pertimbangan yang disampaikan oleh MK adalah demikian, maka akan sangat sulit sekali untuk membuktikan pelanggaran terstruktur, sistematis, dan masif. Sebab proses pembuktian perlu untuk digali dan dipertautkan dengan petunjuk yang ada selama persidangan. Selama ini, upaya penyalahgunaan kekuasaan, penggunaan fasilitas negara, *money politics*, mobilisasi ASN telah dilakukan dengan cara-cara yang lebih berkembang dan meminimalisasi jejak pelaku, terutama ketika bersinggungan dengan pemegang kekuasaan. Oleh karena itu, dalam pembuktian, tidak mungkin sederhana menghadirkan alat-alat bukti dokumen ataupun video atau bahkan mengandalkan laporan atau temuan Bawaslu semata.

Proses pembuktian ini selain dipengaruhi oleh cara pandang hakim, juga dipengaruhi oleh hukum acara MK yang diakui masih perlu disempurnakan. Terdapat dua hal yang krusial, yaitu waktu yang sangat singkat dan ketiadaan proses jawab-

jinawab (replik-duplik) selayaknya pembuktian di pengadilan biasa. Oleh karena itu, terdapat potensi pembuktian yang prematur ataupun pembuktian yang tidak komprehensif. Pembuktian pun semestinya dibebankan secara wajar kepada para pihak agar proses pembuktian bersifat berimbang, tidak hanya dititikberatkan pada Pemohon saja. Kekurangan terhadap hukum acara perselisihan hasil pemilu mesti dicarikan solusi, seluruhnya mesti diatur secara holistik di dalam satu undang-undang hukum acara ketimbang di level peraturan Mahkamah Konstitusi. Selain itu, jangka waktu pemeriksaan juga mesti dipertimbangkan untuk diperpanjang, misalnya dengan mempersingkat waktu bagi tahapan tertentu (tahap pengadministrasian pendaftaran berkas perkara, misalnya), sehingga waktu tersebut dialokasikan lebih banyak untuk proses persidangan.

3. Keadilan Substantif Versus Signifikansi Perolehan Suara

Salah satu persoalan lain yang menjadi catatan ialah putusan MK yang kerap kali menolak permohonan karena dianggap jika permohonan dikabulkan, tidak memberikan perubahan perolehan suara secara signifikan, kendati pelanggaran telah terang dan jelas terbukti di persidangan. Hal ini terjadi di Pilkada Tojo Una-Una (28/PHP.BUP-XIX/2021), Konawe Selatan (34/BUP-XIX/2021), dan Ternate (55/PHP.KOT-XIX). Hal demikian sejatinya menghambat pencarian keadilan substantif, pemurnian hasil pemilu, dan pemilu yang konstitusional. MK tidak memberikan pesan yang tegas dan keras terhadap pelanggaran tersebut dan malah cenderung memberikan ruang atau *loophole* bagi pihak yang tidak bertanggung jawab untuk melakukan pelanggaran hukum. Pihak tertentu dapat saja mengupayakan terjadinya kecurangan secara parsial terhadap daerah-daerah yang dianggap tidak signifikan

mendongkrak suara salah satu pasangan calon.

Pertimbangan putusan yang demikian sejatinya tidak sejalan dengan prinsip keadilan pemilu, terkhusus jaminan terhadap perlindungan dan pemulihan hak pilih. Selama MK berkutat pada aspek signifikansi perolehan suara yang dapat mengubah status kemenangan pasangan calon tertentu, maka pemulihan terhadap hak pilih konstituen dan pasangan calon, serta pemurnian hasil pemilu akan sulit tercapai.

C. PENUTUP

Kesimpulan

Penanganan sengketa hasil Pilkada 2020 di MK diwarnai dengan catatan apresiasi sekaligus catatan evaluasi. Apresiasi ditujukan terhadap sejumlah progresivitas yang dihadirkan oleh MK. Misalnya, prasyarat ambang batas selisih perolehan suara yang tak lagi ditempatkan sebagai syarat formil pemeriksaan perkara, melainkan dipertimbangkan sebagai syarat materiil yang diperiksa bersamaan dengan pokok perkara. Hal lainnya, di termin pertama penyelesaian

sengketa Pilkada, MK mengabulkan 17 (tujuh belas) permohonan dan memerintahkan pemungutan atau penghitungan suara ulang. Dalam putusannya, MK tak hanya memberikan pesan adanya persoalan teknis prosedural dan administratif yang perlu menjadi catatan penyelenggara pemilu ke depan, melainkan juga memberikan catatan soal pentingnya netralitas dan profesionalitas penyelenggara pemilu, jaminan dan kepastian penggunaan hak pilih konstituen, serta pemutakhiran dan keabsahan DPT.

Berlawanan dengan catatan di atas, catatan evaluasi juga masih membayangi proses penyelesaian sengketa hasil di MK. Persoalan mendasar yang perlu diperhatikan untuk evaluasi penegakan hukum pemilu ke depan, di antaranya masih adanya celah penegakan hukum yang disalahgunakan sebagai strategi pemenangan pilkada, sehingga perkara yang masuk ke MK tak lain merupakan residu dari tidak optimalnya penegakan hukum selama tahapan pilkada berlangsung. Selain itu,

pembuktian pelanggaran terstruktur, sistematis, dan masif masih menjadi tantangan yang berat di proses pembuktian, terutama ketika MK tidak berupaya menggali perkara secara holistik dan hukum acara MK masih tidak memadai untuk menghadirkan proses pembuktian yang komprehensif pula. Tak hanya itu, keadilan substantif pun terus ditabrakkan dengan dalih signifikansi perolehan suara, sehingga putusan yang dihasilkan malah meninggalkan loophole bagi pihak yang tidak bertanggung jawab untuk melakukan pelanggaran hukum.

Saran

1. Optimalisasi penegakan hukum di level Bawaslu. Bawaslu lebih proaktif

untuk melakukan penanganan pelanggaran, tidak perlu selalu menunggu adanya laporan;

2. Penyempurnaan hukum acara MK untuk menghadirkan proses jawab-jinawab dan pembuktian yang komprehensif, sehingga menghasilkan putusan yang lebih mendalam dan mengedepankan keadilan substantif yang tidak prematur;
3. Hakim konstitusi perlu mengedepankan cara pandang penggalian keadilan substantif dan memberikan pesan yang lebih tegas ketika dihadapkan dengan pelanggaran yang jelas-jelas mempengaruhi kemurnian hasil pemilu.

DAFTAR PUSTAKA

- Ace Project, Electoral Integrity, diakses melalui <https://aceproject.org/ace-en/topics/ei/introduction/eia/eia02> pada 22 Mei 2021, 2012.
- Jesús Orozco-Henríquez, Electoral Justice: The International IDEA Handbook, Stockholm: International IDEA, 2010.
- KoDe Inisiatif, Catatan Akhir Sengketa Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah (PHPKada) Tahun 2021 di Mahkamah Konstitusi, Jakarta: KoDe Inisiatif, 2021.
- KoDe Inisiatif, Hasil Kajian Awal Permohonan Sengketa Hasil Pilkada 2020: Tantangan Sengketa Pilkada di Tengah Pandemi COVID-19, Jakarta: KoDe Inisiatif, 2021.
- KoDe Inisiatif, Laporan Terhadap Pemantauan Putusan Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020, Jakarta: KoDe Inisiatif, 2021.
- KumparanNEWS, DKPP Putuskan Bawaslu Kalsel Langgar Etik Abaikan Pelanggaran Sahbirin-Noor, diakses melalui <https://kumparan.com/kumparannews/dkpp-putuskan-bawaslu-kalsel-langgar-etik-abaikan-pelanggaran-sahbirin-noor-1vm72Fmv1hK/full> pada 22 Mei 2021, 2021.
- Refly Harun, Pemilu Konstitusional: Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan ke Depan, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016.
- Veri Junaidi, Mahkamah Konstitusi Bukan Mahkamah Kalkulator, Jakarta: Themis Books, 2013.

Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 132/PHP.BUP-XIX/2021 tentang Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Boven Digoel Tahun 2020.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 129/PHP.GUB-XIX/2021 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sumatera Barat Tahun 2020.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 124/PHP.GUB-XIX/2021 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Kalimantan Selatan Tahun 2020.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 104/PHP.BUP-XIX/2021 tentang Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Morowali Utara Tahun 2020.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 101/PHP.BUP-XIX/2021 tentang Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Nabire Tahun 2020.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 57/PHP.BUP-XIX/2021 tentang Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Halmahera Utara Tahun 2020.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PHP.BUP-XIX/2021 tentang Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Labuhanbatu Selatan Tahun 2020.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PHP.BUP-XIX/2021 tentang Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Teluk Wondama Tahun 2020.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PHP.KOT-XIX/2021 tentang Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Banjarmasin Tahun 2020.