

Seri Demokrasi Elektoral
Buku 16

Penanganan Sengketa Pemilu



Seri Demokrasi Elektoral

Buku 16

Penanganan Sengketa Pemilu



Kingdom of the Netherlands



Penanganan Sengketa Pemilu

BUKU 16

Penanggung Jawab :

Utama Sandjaja

Tim Penulis :

Ramlan Surbakti
Didik Supriyanto
Topo Santoso

Editor :

Sidik Pramono

Penanggung Jawab Teknis :

Setio. W. Soemeri
Agung Wasono
Nindita Paramastuti

Seri Publikasi :

Materi Advokasi untuk Perubahan Undang-undang Pemilu

Cetakan Pertama :

September 2011

ISBN 978-979-26-9678-3

Diterbitkan oleh:

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan

Jl. Wolter Monginsidi No. 3,
Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12110, INDONESIA
Phone +62-21-7279-9566, Fax. +62-21-720-5260, +62-21-720-4916
<http://www.kemitraan.or.id>

Daftar Singkatan

Bawaslu	:	Badan Pengawas Pemilihan Umum
DKPP	:	Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu
DPD	:	Dewan Perwakilan Daerah
DPR	:	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRA	:	Dewan Perwakilan Rakyat Aceh
DPRD	:	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota
DPRK	:	Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota (di Aceh)
KPU	:	Komisi Pemilihan Umum
KPUD	:	Komisi Pemilihan Umum Provinsi atau Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota
KUHP	:	Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
MA	:	Mahkamah Agung
MK	:	Mahkamah Konstitusi
Panwaslu	:	Panitia Pengawas Pemilihan Umum
Pemilu	:	Pemilihan Umum
PHP	:	Perselisihan Hasil Pemilihan Umum
PN	:	Pengadilan Negeri
PPK	:	Panitia Pemilihan Kecamatan
PPS	:	Panitia Pemungutan Suara (di tingkat desa/kelurahan)
PT	:	Pengadilan Tinggi
PTUN	:	Pengadilan Tata Usaha Negara
TPS	:	Tempat Pemungutan Suara
UU	:	Undang-Undang

Kata Pengantar

Direktur Eksekutif Kemitraan

Indonesia yang adil, demokratis dan sejahtera yang dibangun di atas praktek dan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik yang berkelanjutan adalah visi dari Kemitraan yang diwujudkan melalui berbagai macam program dan kegiatan. Kemitraan yakin bahwa salah satu kunci pewujudan visi di atas adalah dengan diterapkannya pemilihan umum yang adil dan demokratis. Oleh karena itu, sejak didirikannya pada tahun 2000, Kemitraan terus menerus melakukan kajian dan menyusun rekomendasi kebijakan terkait reformasi sistem pemilihan di Indonesia.

Salah satu upaya yang saat ini dilakukan Kemitraan adalah dengan menyusun seri advokasi demokrasi elektoral di Indonesia yang terdiri dari 3 (tiga) bagian dan secara lebih rinci terdiri dari 16 (enam belas) seri advokasi. Pada bagian pertama tentang **Sistem Pemilu** terdiri dari 8 seri advokasi yang meliputi; Merancang Sistem Politik Demokratis, Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan, Menyederhanakan Jumlah Partai Politik, Menyetarakan Nilai Suara, Mempertegas Basis Keterwakilan, Mendorong Demokratisasi Internal Partai Politik, Meningkatkan Keterwakilan Perempuan, dan Memaksimalkan Derajat Keterwakilan Partai Politik dan Meningkatkan Akuntabilitas Calon Terpilih.

Pada bagian kedua tentang **Manajemen Pemilu**, terdiri dari 5 seri advokasi yakni; Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih, Mengendalikan Politik Uang, Menjaga Kedaulatan Pemilih, Meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam Pemilu, dan Menjaga Integritas Proses Pemungutan dan Perhitungan Suara.

Pada bagian ketiga tentang **Penegakan Hukum Pemilu**, terdiri dari 3 seri advokasi yakni; Membuka Ruang dan Mekanisme Pengaduan Pemilu, Menangani Pelanggaran Pemilu, dan Menyelesaikan Perselisihan Pemilu.

Seri advokasi demokrasi elektoral tersebut disusun melalui metode yang tidak sederhana. Untuk ini, Kemitraan menyelenggarakan berbagai seminar publik maupun *focus group discussions* (FGDs) bersama dengan para pakar pemilu di Jakarta dan di beberapa daerah terpilih. Kemitraan juga melakukan studi perbandingan dengan sistem pemilu di beberapa negara, kajian dan

simulasi matematika pemilu, dan juga studi kepustakaan dari banyak referensi mengenai pemilihan dan sistem kenegaraan.

Kami mengucapkan terimakasih kepada seluruh tim di Kemitraan terutama di *Cluster* Tata Pemerintahan Demokratis yang telah memungkinkan seri advokasi demokrasi elektoral ini sampai kepada tangan pembaca. Kepada Utama Sandjaja Ph.D, Prof. Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Hasyim Asy'ari, August Mellaz, Topo Santoso, Sidik Pramono, Setio Soemeri, Agung Wasono, dan Nindita Paramastuti yang bekerja sebagai tim dalam menyelesaikan buku ini. Ucapan terimakasih juga kami sampaikan kepada seluruh pihak yang telah memberikan kontribusi pemikiran selama buku ini kami susun yang tidak dapat kami sebutkan satu-per-satu.

Kami berharap, seri advokasi demokrasi elektoral ini mampu menjadi rujukan bagi seluruh stakeholder pemilu di Indonesia seperti Depdagri, DPR RI, KPU, Bawaslu, KPUD, Panwaslu dan juga menjadi bahan diskursus bagi siapapun yang peduli terhadap masa depan sistem pemilihan di Indonesia.

Kami menyadari seri advokasi demokrasi elektoral ini masih jauh dari sempurna, sehingga masukan untuk perbaikan naskah dari para pembaca sangat diharapkan untuk penyempurnaan ide dan gagasan reformasi sistem pemilihan pada masa yang akan datang. Tujuan kami tidak lain dari keinginan kita semua untuk membuat pemilihan umum sebagai sarana demokratis yang efektif dalam menyalurkan aspirasi rakyat demi kepentingan rakyat dan negara Republik Indonesia.

Akhirnya kami ucapkan selamat membaca!

Jakarta, Juli 2011

Wicaksono Sarosa

Daftar Isi

Daftar Singkatan	iii
Kata Pengantar	iv
BAB I Pengantar.....	1
A. Beberapa Macam Sengketa dalam Pemilu	2
B. Pengaturan	3
BAB II Sengketa (Perselisihan) Hasil Pemilu.....	5
A. Pengertian Perselisihan Hasil Pemilu	6
B. Obyek atau Materi Perselisihan	7
C. Waktu Pengajuan Keberatan.....	9
D. Alat Bukti	10
E. Putusan PHPU dan Perkembangannya	12
BAB III Sengketa Hasil Pemilu 2004 dan 2009	17
BAB IV Hal Penting Tentang Sengketa Hasil Pemilu	21
A. Beberapa Model Penyelesaian Sengketa Pemilu.....	22
B. Beberapa Persoalan dalam Sengketa Pemilu di Indonesia	24
C. Persoalan Pelanggaran yang Sistematis, Terstruktur, dan Masif (STM)	26
D. Quo Vadis “Pengadilan Pemilu” di Indonesia?	32

BAB 5	Catatan Penutup.....	35
	Daftar Pustaka.....	36
	Lampiran 1	38
	Statistika Perkara Perselisihan Hasil Pemilu Tahun 2009 (Kasus Perkara) Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia	38

BAB I

Pengantar

Tulisan ini mengupas salah satu masalah dalam pemilihan umum yang semakin penting dibahas, yakni masalah penyelesaian sengketa atau perselisihan pemilu. Masalah ini perlu untuk dibahas karena beberapa alasan.

Pertama, pelaksanaan pemilu di negara kita masih diiringi oleh berbagai sengketa maupun pelanggaran yang dilakukan oleh berbagai pihak.

Kedua, lahirnya Undang-Undang Pemilu baru melahirkan perubahan penyelesaian sengketa sehingga perlu dipahami oleh berbagai pihak yang terlibat dalam pemilu.

Ketiga, beberapa putusan peradilan dan praktik dalam pemilu ikut mewarnai penyelesaian sengketa sehingga perlu diulas.

Salah satu hal baru dalam dua kali pemilu terakhir di Indonesia adalah dalam hal disediakannya mekanisme gugatan keberatan terhadap hasil pemilu. Gugatan semacam ini tidak dikenal dalam pemilu-pemilu sebelumnya. Secara konstitusional, mekanisme ini mendapat jaminan konstitusi UUD 1945 hasil perubahan ketiga, terutama dalam Pasal 24C ayat (1) yang menentukan bahwa 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 umum (pemilu).

Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus perselisihan hasil pemilu diharapkan dapat berfungsi sebagai mekanisme kontrol terhadap kinerja Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara pemilu, dan juga untuk menjamin prinsip keadilan (*fairness*) dalam pemilu.

Berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, dapat diketahui bahwa: *pertama*, munculnya keberadaan lembaga negara baru, yaitu Mahkamah Konstitusi (MK) dalam struktur ketatanegaraan Indonesia; *kedua*, salah satu wewenang MK adalah memutus perselisihan tentang hasil pemilu. Dengan

demikian, MK dalam penyelenggaraan pemilu memiliki kedudukan strategis karena kewenangannya mengadili pada tingkat pertama dan terakhir, serta putusannya yang bersifat final, akan memiliki pengaruh besar terhadap hasil akhir pemilu.

A. Beberapa Macam Sengketa dalam Pemilu

Berbagai lembaga mengemukakan standar-standar pemilu demokratis. Salah satunya IDEA yang menyebut 15 unsur, yaitu: (1) *structuring the legal framework*; (2) *the electoral system*; (3) *boundary delimitation, districting or defining boundaries of electoral units*; (4) *the right to vote and to be elected*; (5) *electoral management bodies*; (6) *voter registration and voter registers*; (7) *ballot access for political parties and candidates*; (8) *democratic electoral campaigns*; (9) *media access and freedom of expression*; (10) *campaigns finance and expenditure*; (11) *balloting*; (12) *votes counting and tabulating*; (13) *role of the representatives of the parties and candidates*; (14) *electoral observers*; dan (15) *compliance and enforcement of electoral law*.

Berkaitan dengan unsur ke-15 di atas, sesuai standar internasional suatu kerangka hukum mestilah:

*"... provide that every voter, candidate and political party has the right to lodge a complaint with the competent electoral management bodies (EMB) or court when an infringement of electoral rights is alleged to have occurred. The law must require that the appropriate EMB or court render a prompt decision to avoid aggrieved party losing his/her electoral right. The law must provide a right of appeal to an appropriate higher level of EMB or court with authority to review and exercise final jurisdiction in the matter. The decision of the court of last resort must be issued promptly."*¹

Sukses pemilu tidak hanya ditentukan dari terlaksananya pemungutan suara, tetapi juga penyelesaian sengketa yang terjadi. Masalah penyelesaian sengketa pemilu di Indonesia mulai ramai dibahas khususnya sejak Pemilu 2004.

1 International IDEA, *International Electoral Standards, Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections*, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002, h. 93-94.

Sengketa atau perselisihan dapat dibagi menjadi dua, yaitu: (1) sengketa dalam proses pemilu (khususnya yang terjadi antar-peserta pemilu atau antarkandidat) yang selama ini ditangani panitia pengawas pemilu; dan (2) sengketa atau perselisihan hasil pemilu. Sesuai ketentuan UUD 1945, UU Pemilu, dan UU MK; wewenang penyelesaian perselisihan hasil pemilu berada di tangan Mahkamah Konstitusi.

Sebenarnya ada lagi sengketa yang ketiga, yang tidak diatur di dalam UU, yakni: (3) sengketa peserta atau calon yang keberatan atas penetapan KPU atau KPUD. Sejumlah masalah terjadi dalam pemilu dan pilkada terjadi sebagai akibat kekurangan aturan main yang perlu diperbaiki pada masa mendatang. Salah satu masalah yang kerap muncul adalah keputusan penyelenggara pemilu mengenai peserta pemilu dan kandidat presiden (serta kandidat kepala daerah). Gagalnya calon peserta pemilu serta bakal kandidat presiden dan kepala daerah akibat keputusan penyelenggara pemilu masih terus terjadi.

B. Pengaturan

Persoalan di atas merupakan masalah hukum pemilu yang semakin lama banyak terjadi. Dapat dikatakan bahwa masalah ini merupakan suatu sengketa atau perselisihan dalam tahapan pemilu yang semestinya ada mekanisme penyelesaiannya. Sengketa dalam pemilu semestinya tidak hanya dilihat dalam konteks antarpeserta pemilihan, tetapi bisa juga sengketa antara pihak yang merasa dirugikan dengan penyelenggara pemilihan yang mengeluarkan keputusan itu. Justru hal yang terakhir ini kurang diatur mekanismenya.

Penetapan peserta pemilu, calon anggota DPR/DPRD, calon presiden, dan calon kepala daerah merupakan tahapan penting dalam proses pemilu. Siapa yang menentukan lolosnya-tidaknya kandidat? Apabila seseorang dinyatakan tidak lolos adakah saluran hukum untuk mengadu? Kerangka hukum dalam soal ini mengandung kelemahan, yaitu penetapan satu lembaga untuk satu soal yang amat penting dalam proses demokrasi ternyata tidak dapat diuji dan harus diterima. Tidak ada alat uji untuk mengetahui apakah keputusan dan/atau penetapan itu mengandung kesalahan atautah tidak.

Lembaga manakah yang seharusnya menangani dan menyelesaikan sengketa atau perselisihan jenis ketiga itu, atau yang terjadi pada masa penyelenggaraan tahapan pemilu (*dispute on election stages*) antara pemilih atau peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu? Konflik hukum sudah semestinya diselesaikan

Penanganan Sengketa Pemilu

oleh lembaga peradilan karena lembaga peradilan memiliki kewenangan dan legitimasi dalam menyelesaikan konflik hukum. Masalahnya, ada kekhawatiran bahwa lembaga peradilan kita kurang mempunyai kapasitas dan kredibilitas dalam menyelesaikan sengketa dalam proses atau tahapan pemilu. Hal ini yang harus diperbaiki. Bisa saja penyelesaiannya ditangani oleh Peradilan Umum atau Peradilan Tata Usaha Negara, tetapi dengan catatan adanya penguatan kelembagaan.

Apakah kita perlu Pengadilan Pemilu untuk menyelesaikan ketiga macam sengketa di atas? Menurut hemat Penulis, tidak diperlukan adanya Peradilan Pemilu (*Election Court*) atau Hakim Pemilu (*Election Judge*) dalam arti yang selama ini dipahami, yakni menyelesaikan gugatan pemilu (*election petition*) karena sudah ada lembaga Mahkamah Konstitusi. Untuk penyelesaian keberatan atas keputusan KPU, sudah ada Peradilan Umum atau Peradilan Tata Usaha Negara. Yang diperlukan adalah penguatan kapasitas dari hakim-hakim yang menangani perkara pidana pemilu dan hakim yang menangani “sengketa hukum dalam proses pemilu” agar sesuai dengan kerangka hukum, sistem, dan tujuan pemilu.

BAB II

Sengketa (Perselisihan) Hasil Pemilu

Yang berikutnya dan menjadi fokus dari tulisan kali ini adalah mengenai perselisihan kedua dari jenis-jenis sengketa di atas (sengketa hasil pemilu). Apa yang menjadi dasar gugatan (*ground of petition*) pada pemilu kita? Apa sesungguhnya yang menjadi dasar keberatan dalam perselisihan hasil pemilu? Apakah yang dimaksud hanya keberatan berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang memengaruhi kursi atau terpilihnya pasangan calon (untuk pemilu presiden dan kepala daerah)? Dalam beberapa kasus sengketa pemilu, ada beberapa dasar gugatan lain yang coba diajukan antara lain terjadinya kesalahan dalam pendaftaran pemilih, adanya kecurangan (*khususnya money politics*, penyimpangan birokrasi, dan intimidasi), atau adanya keputusan KPUD yang merugikan.

Dalam pemahaman yang lama, dasar gugatan dalam perselisihan hasil pemilu cukup terbatas, yaitu adanya kesalahan dalam keputusan mengenai hasil pemilu yang dikeluarkan oleh KPU. Dasar gugatan ini pada akhirnya menentukan sejauh mana pengadilan akan memutuskan kasus tersebut, apakah hanya pembatalan penghitungan dan perintah untuk menghitung ulang, atau menyatakan batal suatu hasil pemilu dan perintah dilakukan pemilihan ulang.

Apa yang bisa diputuskan oleh MK dalam suatu perselisihan hasil pemilu? Apa batasan bagi MK dalam memutuskan sengketa yang diajukan? Jawabannya tentu terkait dengan apa yang dapat dimohonkan dalam suatu sengketa atau perselisihan pemilihan. Baik untuk pemilu legislatif, presiden, maupun pemilihan kepala daerah; sudah ditegaskan dasar gugatan maupun amar putusannya secara jelas. Sebenarnya, putusan berisi perintah untuk mengadakan "pemilihan ulang" atau "penghitungan ulang" tidak ada dalam hukum acara penyelesaian sengketa pemilu di Indonesia.

Hal itu berlaku dalam pemilu legislatif maupun presiden yang ditangani oleh MK. Dalam praktiknya, untuk mencari kebenaran, MK melakukan pemeriksaan ke lapangan dan memerintahkan kepada penyelenggara (KPUD dan jajarannya) untuk membuka kotak suara dan menghitung ulang di tempat yang jumlah suaranya dipersoalkan. Hal itu dilakukan untuk menguatkan bukti-bukti dan menjadi pertimbangan dalam membuat putusan. Akan tetapi,

MK tidak pernah memerintahkan kepada KPU untuk melakukan pemilihan ulang. Adanya perintah pemilihan ulang ini juga tidak selaras dengan konsep bahwa penyelesaian sengketa pemilu berada di jalur cepat (*fast track*).

Pada perkembangannya, MK mengubah pemahaman lama ini karena MK kemudian memberi putusan yang lebih luas, termasuk memberi putusan pemungutan ulang atau penghitungan ulang. Masalah yang menjadi pokok persoalan gugatan juga lebih luas, bukan hanya persoalan kesalahan penghitungan KPU saja, tetapi mencakup berbagai pelanggaran dalam proses, bahkan persyaratan kandidat.

Keputusan di sini tentu yang dimaksud adalah apakah permohonan tidak diterima, ditolak, atau diterima, dan bukan suatu perintah pemilihan ulang yang akan memperpanjang proses pemilihan itu sendiri. Jika ini dilaksanakan tentu akan timbul pertanyaan, baik teknis maupun prinsipil.

A. Pengertian Perselisihan Hasil Pemilu

Perselisihan hasil pemilu atau yang lebih dikenal dengan istilah sengketa hasil pemilu adalah perselisihan antara peserta pemilu dan KPU sebagai penyelenggara pemilu mengenai penetapan secara nasional perolehan suara hasil pemilu oleh KPU, termasuk juga Perselisihan antara peserta Pemilu Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota di Aceh dan Komisi Independen Pemilihan (KIP). Hal ini ditegaskan pada Pasal 1 angka 17 Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Siapakah pemohon dalam perselisihan itu? Perseorangan calon anggota DPD Peserta Pemilu, Partai Politik Peserta Pemilu, Partai Politik dan Partai Politik Lokal Peserta Pemilu Anggota DPRA dan DPRK di Aceh, dan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden. (Pasal 3 PMK No. 14/2008).

Siapakah termohon dalam sengketa ini? Termohon adalah KPU. Dalam hal perselisihan hasil penghitungan suara calon anggota DPRD Provinsi dan/atau DPRA, KPU Provinsi dan/atau KIP Aceh menjadi Turut Termohon. Dalam hal perselisihan hasil penghitungan suara calon anggota DPRD Kabupaten/Kota dan/atau DPRK di Aceh, KPU Kabupaten/Kota dan/atau KIP Kabupaten/Kota di Aceh menjadi Turut Termohon. (Pasal 4 PMK No. 14/2008)

B. Obyek atau Materi Perselisihan

Seperti disinggung di atas, ketika membicarakan gugatan atau permohonan pemilu di pengadilan, penting membahas latar belakang gugatan atau permohonan tersebut. Setiap gugatan harus berdasarkan suatu argumen. Phil Green dan Louise Olivier mengusulkan beberapa aspek pemilu yang dapat dipertanyakan atau menjadi dasar gugatan, termasuk di antaranya: ketidakakuratan daftar pemilih, intimidasi terhadap pemilih, kecurangan atau dihalangi dari pemungutan suara, soal netralitas dan partisan-tidaknya pelaksana atau petugas pemilu, wajar-tidaknya tindakan kandidat atau partai politik, pemenuhan persyaratan kandidat untuk dipilih, penipuan suara, atau kesalahan atau ketidakberesan dalam proses perhitungan suara.²

Di Inggris, petisi dapat diajukan untuk menggugat: (a) kandidat yang menang namun tidak berhasil menjadi anggota *the Common*, (b) korupsi atau praktik ilegal yang dilakukan selama kampanye, dan (c) ketidakberesan administrasi selama pemilu. Jika suatu gugatan kemudian berhasil, pemilu dinyatakan batal atau kandidat lainnya dinyatakan menang.³ Satu kasus seperti ini terjadi ketika praktik ilegal digunakan sebagai dasar gugatan dalam kasus *Re Bedwellty Constituency Parliamentary Election, ex parte Finc*.⁴

Dasar gugatan pemilu (*Ground of Election Petition*), di beberapa negara, antara lain: a) Melakukan tindak pidana pemilu (khususnya yang bisa memengaruhi hasil pemilu); b) Terjadi pelanggaran terhadap ketentuan dalam peraturan perundang-undangan pemilu (yang memengaruhi hasil pemilu); c) Kesalahan dalam penghitungan; d) Calon tidak memenuhi persyaratan (*ineligibility*); e) Calon menunjuk tim kampanye yang telah dijatuhi hukuman karena *corrupt practices*.

Apakah yang menjadi materi permohonan dalam perselisihan hasil pemilu (PHPU) di Indonesia? Permohonan adalah penetapan perolehan suara hasil Pemilu yang telah diumumkan secara nasional oleh KPU yang memengaruhi:

2 Phil Green and Louise Olivier, "Challenging Results (Mechanisms for Challenging Results)", August 10, 2007. <http://aceproject.org/ace-en/topics/vc>.

3 Brian Thompson, *Textbook on Constitutional & Administrative Law*, 3rd Edition, London: Blackstone Press Limited, 1993, h. 162.

4 [1965] 63 LGR 406 dikutip dari Thompson, *ibid*.

Penanganan Sengketa Pemilu

- Terpenuhinya ambang batas perolehan suara 2,5% (dua koma lima perseratus) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 202 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 mengenai Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.
- Perolehan kursi partai politik peserta pemilu dan kursi calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dari partai politik di suatu daerah pemilihan.
- Terpilihnya calon anggota DPD. (Pasal 5 PMK No. 14/2008).

Sedangkan materi permohonan pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah:

- Penentuan Pasangan Calon yang masuk pada putaran kedua Pemilu Presiden dan Wakil Presiden
- Terpilihnya pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Berkaitan dengan obyek perselisihan, yang dapat digugat adalah Keputusan KPU tentang penetapan hasil rekapitulasi penghitungan suara pemilu tingkat nasional. Keputusan KPU tersebut juga tidak sembarang dapat digugat. Permohonan hanya dapat diajukan terhadap penetapan hasil pemilu yang dilakukan secara nasional oleh KPU yang memengaruhi terpilihnya calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) atau perolehan kursi partai politik peserta pemilu di suatu daerah pemilihan.

Oleh karena itu, terhadap berkas permohonan keberatan, Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi dalam persidangan pendahuluan harus memeriksa apakah penghitungan suara yang dianggap benar oleh pemohon dapat memengaruhi terpilihnya calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) atau perolehan kursi partai politik peserta pemilu di suatu daerah pemilihan, atau tidak.

Bila memang penghitungan suara yang dianggap benar oleh pemohon terdapat potensi untuk memengaruhi terpilihnya calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), atau perolehan kursi partai politik peserta pemilu di suatu daerah pemilihan, maka sidang pemeriksaan dapat dilanjutkan. Bila

tidak terdapat potensi tersebut, Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya harus menyatakan bahwa permohonan tidak memenuhi syarat dan permohonan dinyatakan tidak dapat diterima.

C. Waktu Pengajuan Keberatan

Pemohon keberatan harus mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi dalam jangka waktu “3 kali 24 jam sejak pengumuman oleh KPU tentang penetapan hasil pemilu secara nasional”. Permohonan diajukan secara tertulis dalam bahasa Indonesia oleh pemohon atau kuasanya kepada Mahkamah Konstitusi dalam 12 (dua belas) rangkap setelah ditandatangani oleh:

- Ketua Umum dan Sekretaris Jenderal dari dewan pimpinan pusat atau nama yang sejenisnya dari Partai Politik Peserta Pemilu atau kuasanya.
- Ketua Umum dan Sekretaris Jenderal dari dewan pimpinan atau nama yang sejenisnya dari partai politik lokal atau kuasanya.
- Calon anggota DPD peserta Pemilu atau kuasanya.
- Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden atau kuasanya.

Luasnya wilayah Indonesia dapat menjadi kendala sendiri dalam memenuhi tenggat waktu “3 kali 24 jam” di atas. Oleh sebab itu, adanya mekanisme permohonan secara online atau alat lainnya (faksimili) sangat membantu. Dalam hal ini, permohonan yang diajukan calon anggota DPD dan/atau partai politik lokal peserta Pemilu DPRA dan DPRK di Aceh dapat dilakukan melalui permohonan *online*, *e-mail*, atau faksimili, *dengan ketentuan permohonan asli sudah harus diterima oleh Mahkamah Konstitusi dalam jangka waktu 3 (tiga) hari terhitung sejak habisnya tenggat.*

D. Alat Bukti

Isi permohonan adalah uraian yang jelas tentang:

- Kesalahan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh KPU dan hasil penghitungan yang benar menurut pemohon.
- Permintaan untuk membatalkan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh KPU dan menetapkan hasil penghitungan suara yang benar menurut pemohon.

Untuk membuktikan apakah permohonan tadi benar diperlukan pembuktian. Alat bukti dalam perkara perselisihan hasil pemilu juga merupakan hal yang sangat penting. Alat bukti dalam perselisihan hasil pemilu terdiri atas:

- Keterangan para pihak
- Surat atau tulisan
- Keterangan saksi
- Petunjuk, dan
- Alat bukti lain berupa informasi dan komunikasi elektronik.

Khusus tentang alat bukti surat, alat bukti surat atau tulisan dalam perselisihan hasil Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD terdiri atas:

- Berita acara dan salinan pengumuman hasil pemungutan suara partai politik peserta pemilu dan calon anggota DPR, DPD, dan DPRD di TPS.
- Berita acara dan salinan sertifikat hasil penghitungan suara partai politik peserta pemilu dan calon anggota DPR, DPD, dan DPRD dari PPS.
- Berita acara dan salinan rekapitulasi jumlah suara partai politik peserta pemilu dan calon anggota DPR, DPD, dan DPRD dari PPK.

Dalam gugatan perselisihan hasil pemilu, pemohon harus dapat menguraikan dengan jelas dan rinci tentang kesalahan dari penghitungan suara yang diumumkan oleh KPU dan hasil penghitungan suara yang benar menurut pemohon (suara yang diklaim benar oleh pemohon). Dalam hal ini, pemohon harus dapat menjelaskan secara rinci tentang terdapatnya kesalahan penghitungan suara, yaitu dengan menunjukkan kesalahan penghitungan suara secara tepat di tingkat tertentu (TPS, PPS, PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, atau KPU). Alat bukti yang dapat digunakan dalam gugatan perselisihan hasil pemilu adalah surat atau tulisan, keterangan saksi, keterangan ahli, keterangan para pihak, petunjuk, dan alat bukti lain berupa informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima, atau disimpan secara elektronik dengan alat optik atau yang serupa dengan itu.

Alat bukti tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan perolehannya secara hukum. Dalam hal alat bukti tidak dapat dipertanggungjawabkan perolehannya secara hukum, alat itu tidak dapat dijadikan alat bukti yang sah. Mahkamah Konstitusi menentukan sah atau tidak sahnya alat bukti dalam persidangan Mahkamah Konstitusi. Selanjutnya, Mahkamah Konstitusi menilai alat-alat bukti yang diajukan ke persidangan dengan memperhatikan persesuaian antara alat bukti yang satu dengan alat bukti yang lain.

Alat bukti dokumen tersebut dapat digunakan apabila memiliki keterkaitan langsung dengan obyek perselisihan hasil pemilu yang dimohonkan ke Mahkamah Konstitusi, dan alat bukti surat atau tulisan dibubuhi materai secukupnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Bila demikian halnya, walaupun pemohon mendalilkan perolehan hasil penghitungan suara yang benar menurut pemohon, namun alat bukti yang dapat digunakan dalam persidangan hanyalah berupa dokumen-dokumen resmi (dalam hal ini Berita Acara dan Sertifikat) yang dikeluarkan secara sah oleh penyelenggara pemilu. Pada dasarnya pemohon tidak dibenarkan menggunakan alat bukti berupa dokumen hasil penghitungan suara yang dibuat oleh pemohon sendiri secara sepihak. Mengapa demikian? Karena penggunaan alat bukti berupa dokumen resmi yang dikeluarkan secara sah oleh jajaran penyelenggara pemilu, akan digunakan untuk membuktikan bahwa kesalahan benar-benar terjadi dan kesalahan itu benar-benar dilakukan oleh penyelenggara pemilu.

Saksi dalam perselisihan hasil pemilu terdiri atas:

- Saksi resmi peserta Pemilu
- Saksi pemantau pemilu yang bersertifikat
- Saksi lain seperti Bawaslu atau Panwaslu dan Kepolisian

Saksi-saksi di atas adalah saksi yang melihat, mendengar, atau mengalami sendiri proses penghitungan suara yang diperselisihkan.

E. Putusan PHPU dan Perkembangannya

Sesuai ketentuan yang ada, di luar putusan *Tidak dapat Diterima*, MK juga dapat memutuskan permohonan *Ditolak* atau permohonan *Diterima*. Apabila dalam persidangan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan tidak beralasan, mar putusan menyatakan permohonan ditolak. Demikian pula sebaliknya, dalam hal Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan terbukti beralasan, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan dan selanjutnya Mahkamah Konstitusi menyatakan membatalkan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh KPU dan menetapkan hasil penghitungan suara yang benar. Sebagaimana telah disinggung di atas, dalam perkembangannya melalui beberapa putusan, MK juga mengenal putusan selain ketiga itu.

Intisari dari beberapa putusan MK tentang sengketa pemilu (kepala daerah), yang pengaruhi hasil pemilu bukan hanya kesalahan penghitungan, tetapi juga kesalahan atau pelanggaran dalam proses sehingga hal itu juga berpengaruh pada bentuk putusan lainnya.

Putusan bukan hanya: (1) tidak dapat diterima dan (2) dikabulkan, dalam arti membatalkan Keputusan KPUD dan menetapkan perhitungan yang benar; serta (3) ditolak, yaitu jika permohonan tidak beralasan. Akan tetapi, kini putusan bisa memerintahkan Penghitungan Suara Ulang dan Pemungutan Suara Ulang. Hal ini, menurut MK, dimaksudkan untuk menegakkan keadilan substantif dan untuk memberi manfaat dalam penegakan demokrasi dan konstitusi. Mahkamah Konstitusi tidak ingin dipasung oleh kebenaran

prosedural yang bisa menghilangkan kebenaran substantif. Hal tersebut juga dimaksudkan untuk perlindungan terhadap demokrasi dan konstitusi

Pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi, secara materiil telah terjadi pelanggaran ketentuan pemilu yang berpengaruh terhadap perolehan suara yang bertentangan dengan konstitusi, khususnya pelaksanaan pemilu secara demokratis, terbukti secara sah dan meyakinkan, sehingga oleh karenanya mereka yang terbukti melakukan pelanggaran tidak boleh diuntungkan oleh pelanggaranannya, dan sebaliknya pihak lainnya tidak boleh dirugikan.

Mahkamah Konstitusi juga menyatakan bahwa MK tidak dapat dipasung hanya oleh ketentuan undang-undang yang ditafsirkan secara sempit, yakni bahwa Mahkamah Konstitusi hanya boleh menilai hasil pemilu dan melakukan penghitungan suara ulang dari berita acara atau rekapitulasi yang dibuat secara resmi oleh KPU, sebab kalau hanya berpedoman pada hasil penghitungan suara formal tidak mewujudkan kebenaran materiil sehingga akan sulit ditemukan keadilan; menegakkan keadilan substantif dan untuk memberi manfaat dalam penegakan demokrasi dan konstitusi, Mahkamah Konstitusi dapat memerintahkan pemungutan suara ulang dan/ atau penghitungan suara ulang di kabupaten-kabupaten dan/atau bagian tertentu lainnya.

Pada beberapa putusannya, MK berpandangan telah terjadi pelanggaran-pelanggaran sistematis, terstruktur dan masif. Pada putusannya juga disinggung adanya pelanggaran yang signifikan dan terstruktur sehingga mencederai konstitusi, demokrasi, dan hak-hak warga negara [Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945], serta peraturan perundang-undangan lainnya yang tidak dibenarkan terjadi di negara hukum Republik Indonesia.

Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa dalam mengadili perkara, MK tidak hanya merujuk pada objek formal perselisihan pemilu, melainkan Mahkamah Konstitusi harus menggali dan menemukan kebenaran hukum dan keadilan sesuai dengan alat bukti dan keyakinan hakim. Dalam upaya mewujudkan keadilan prosedural dan keadilan substantif, serta asas manfaat demi supremasi konstitusi, hukum, dan demokrasi, Mahkamah Konstitusi telah menilai seluruh keterangan para pihak, bukti-bukti surat, dan saksi-saksi di persidangan sesuai dengan tugas dan fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai

pengawal konstitusi dan demokrasi serta pelindung hak-hak asasi manusia.

Perselisihan hasil pemilu adalah perselisihan antara KPU dan Peserta Pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional. Perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional ini adalah perselisihan penetapan perolehan suara yang dapat memengaruhi perolehan kursi Peserta Pemilu.⁵

Dalam beberapa kasus sengketa pemilu, ada beberapa dasar lain yang coba diajukan sebagai dasar gugatan, antara lain terjadinya kesalahan dalam pendaftaran pemilih, adanya kecurangan (khususnya *money politics*, penyimpangan birokrasi dan intimidasi), atau adanya keputusan KPUD yang merugikan. Dasar gugatan dalam perselisihan hasil pemilu cukup terbatas.

Dasar untuk mengajukan keberatan hasil pemilu adalah adanya kesalahan dalam keputusan mengenai hasil pemilu yang dikeluarkan oleh KPU. Dasar gugatan ini pada akhirnya menentukan sejauh mana pengadilan akan memutuskan kasus tersebut, apakah hanya pembatalan penghitungan dan perintah untuk menghitung ulang, atau menyatakan batal suatu hasil pemilu dan dilakukan pemilihan ulang.

Apa yang bisa diputuskan oleh MK dalam suatu perselisihan hasil pemilu? Apa batasan bagi MK dalam memutuskan sengketa yang diajukan? Jawabannya tentu terkait dengan apa yang dapat dimohonkan dalam suatu sengketa atau perselisihan pemilihan. Baik untuk pemilu legislatif, presiden, maupun pemilihan kepala daerah; sudah ditegaskan dasar gugatan maupun amar putusannya secara jelas. Putusan berisi perintah untuk mengadakan "pemilihan ulang" atau "penghitungan ulang" tidak ada dalam hukum acara penyelesaian sengketa pemilu di Indonesia.

Hal itu berlaku dalam pemilu legislatif maupun presiden yang ditangani oleh MK. Dalam praktiknya, untuk mencari kebenaran, MK melakukan pemeriksaan ke lapangan dan memerintahkan kepada penyelenggara (KPUD dan jajarannya) untuk membuka kotak suara dan menghitung ulang di tempat yang jumlah suaranya dipersoalkan. Hal itu dilakukan untuk menguatkan bukti-bukti dan menjadi pertimbangan dalam membuat putusan. Akan tetapi, MK tidak pernah memerintahkan kepada KPU untuk melakukan pemilihan

5 Pasal 258 UU No. 10/2008.

ulang. Adanya perintah pemilihan ulang ini juga tidak selaras dengan konsep bahwa penyelesaian sengketa pemilu berada di jalur cepat (*fast track*). Keputusan di sini tentu yang dimaksud adalah apakah permohonan tidak diterima, ditolak, atau diterima, dan bukan suatu perintah pemilihan ulang yang akan memperpanjang proses pemilihan itu sendiri.

BAB III

Sengketa Hasil Pemilu 2004 dan 2009

Sengketa berhubungan dengan hak untuk mempertanyakan atau menggugat hasil pemilu, khususnya bagi pihak-pihak yang merasa dirugikan. Hal juga dibahas di dalam standar internasional pemilu, yang tercermin dari kalimat: *"The petition process should set out the scope of available review, procedures for its initiation and the power of the independent judicial body charged with such review"*. Ketentuan ini memberi tekanan juga pada aspek prosedural mengenai pengajuan gugatan atau permohonan pemilu (*election petition*).

Mengenai hal tersebut, Phil Green dan Louise Olivier dari Ace Project menyatakan bahwa:⁶

"A mechanism for challenging results is desirable at every stage of the vote counting process. This helps to ensure that the election process is transparent, that election authorities are accountable, and that the election outcome is acceptable to all parties. Aggrieved parties and candidates must be able to challenge results based on factual information and are entitled to an independent and fair hearing on the merits of their case. Effective mechanisms for challenging results add to the credibility of an election outcome. If a party to an election is not satisfied that an election has been properly conducted, the ability to effectively challenge the election result will ensure that any genuine errors are corrected, and that any fraudulent activities are identified and dealt with. Conversely, if concerns are baseless, the process of challenging an election outcome should provide the public with this information. This will enhance the credibility of the outcome."

Lebih jauh Green dan Oliver juga menegaskan bahwa: *"If an election cannot be challenged to the satisfaction of all parties, then it is possible that the election outcome will not be accepted, leading to civil or political tension and violence."*

Berkaca pada hal-hal di atas, sebenarnya kerangka hukum pemilu di Indonesia sudah mencoba mengatur berbagai hal tadi. Misalnya, kita memiliki Mahkamah Konstitusi yang berwenang menyelesaikan sengketa hasil pemilu.

6 Phil Green and Louise Olivier. *Loc. Cit.*

Penanganan Sengketa Pemilu

Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga yudikatif yang baru sebagai hasil perkembangan politik dan hukum, yakni dengan adanya perubahan terhadap UUD 1945. Seperti sudah dibahas di atas, pada Pasal 24C UUD 1945 (hasil perubahan ketiga) antara lain dikatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Sesuai dengan amanat konstitusi, lahirah Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konsitusi. Pasal 10 ayat (1) huruf d dari Undang-Undang tersebut menyatakan bahwa: Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Demikianlah ketentuan yang mengatur mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan perselisihan hasil pemilu. Hal ini perlu dikemukakan untuk memperjelas perbedaan kewenangan dalam menyelesaikan sengketa pemilu antara pengawas pemilu dan Mahkamah Konsitusi.

Jadi, perselisihan yang diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi adalah perselisihan mengenai penetapan hasil pemilihan umum yang dilakukan secara nasional oleh Komisi Pemilihan Umum yang memengaruhi: terpilihnya calon anggota Dewan Perwakilan Daerah; penentuan pasangan calon yang masuk pada putaran kedua Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden serta terpilihnya pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, dan perolehan kursi partai politik peserta pemilihan umum di suatu daerah pemilihan.

Dengan melakukan kilas-balik, pada tahun 2004-2007, proses demokrasi melalui pemilu legislatif, presiden, serta kepala daerah telah berjalan dengan berbagai dinamika. Secara umum pelaksanaan ketiga macam pemilu itu dianggap baik serta mendapat apresiasi dari berbagai pihak, dalam dan luar negeri. Meski demikian, banyak juga sengketa pemilu yang terjadi.

Pada Pemilu 2004, tercatat 23 dari 24 partai politik peserta pemilu mengajukan permohonan penyelesaian sengketa hasil pemilu ke Mahkamah Konstitusi. Untuk sengketa hasil pemilihan bagi calon anggota DPD, banyak permohonan diputus oleh MK dengan putusan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaar*) atau putusan ditolak.

Dalam waktu tiga hari setelah hasil Pemilu 2004 diumumkan pada 5 Mei 2004, Mahkamah Konstitusi menerima 273 perkara perselisihan hasil Pemilu Legislatif 2004, yang diajukan oleh 44 pemohon, terdiri atas 23 partai politik dan 21 calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Sesuai dengan ketentuan aturan perundang-undangan, Mahkamah Konstitusi harus memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa hasil pemilu tersebut dalam jangka waktu 30 hari sejak perkara diterima. Berdasarkan klasifikasi putusan tersebut, dari perkara yang diajukan oleh parpol peserta pemilu, hanya 38 perkara yang dikabulkan MK. Sisanya, sebanyak 131 perkara dinyatakan ditolak, 74 perkara tidak dapat diterima, dan 9 perkara ditarik kembali. Sedangkan dari 21 perkara yang diajukan oleh calon anggota DPD hanya tiga perkara yang dikabulkan, tiga perkara dinyatakan ditolak, dan sisanya 15 perkara dinyatakan tidak dapat diterima.

Ada tiga jenis putusan MK untuk perkara perselisihan hasil Pemilu 2004, yaitu: (1) permohonan tidak dapat diterima; (2) permohonan ditolak; dan (3) permohonan dikabulkan. Permohonan dinyatakan tidak diterima adalah permohonan yang gugur di luar substansi, dengan berbagai kemungkinan penyebab, yaitu karena permohonan tidak memenuhi persyaratan administratif; bukan merupakan kewenangan MK; atau karena tidak signifikan pengaruhnya terhadap posisi perolehan kursi yang ada. Permohonan dinyatakan ditolak apabila permohonan memenuhi persyaratan administratif, perkaranya merupakan kewenangan MK, dan pengaruhnya signifikan terhadap posisi perolehan kursi yang ada, namun dalil yang diajukan tidak terbukti. Sedangkan permohonan dinyatakan dikabulkan apabila permohonan yang diajukan memenuhi persyaratan administratif, merupakan kewenangan MK, pengaruhnya signifikan terhadap posisi perolehan kursi yang ada, dan dalil yang diajukan terbukti.

Memang tidak tertutup kemungkinan bahwa dalam proses penghitungan dan rekapitulasi suara tersebut terjadi banyak kesalahan –baik yang dilakukan secara sengaja oleh penyelenggara pemilu maupun karena kesalahan yang manusiawi (*human error*)– sehingga ada parpol peserta pemilu atau calon anggota DPR/DPD yang benar-benar dirugikan dan sekaligus ada yang diuntungkan. Namun, karena peserta yang mengajukan keberatan atas hasil pemilu tersebut tidak dapat membuktikan permohonannya dengan data-data otentik, MK memutuskan permohonannya tidak dapat dikabulkan alias ditolak.

Penanganan Sengketa Pemilu

Pada Pemilu 2009, jumlah perkara untuk Perselisihan Hasil Pemilu DPR dan DPRD sebanyak 42 perkara, yakni dari seluruh partai politik peserta pemilu dengan kasus sebanyak 627 kasus. Dari jumlah ini 68 dikabulkan, 398 ditolak, 107 tidak diterima, dan 27 ditarik kembali. Juga terdapat enam putusan perhitungan suara ulang dan dua pemungutan suara ulang. Untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden terdapat dua kasus, sedangkan Pemilu Anggota DPD terdapat 28 kasus (*Selengkapnya lihat lampiran*).

BAB IV

Hal Penting Tentang Sengketa Hasil Pemilu

Terdapat suatu pemahaman umum bahwa proses dan mekanisme penyelesaian sengketa pemilu yang efektif (*effective electoral dispute resolution mechanisms and processes*) merupakan suatu *sine qua non* bagi pemilu yang jujur dan adil. Kerangka hukum harus mengatur mekanisme dan penyelesaian hukum yang efektif untuk penegakan hak pilih karena hak memberikan suara merupakan hak asasi manusia. Karena itu, penyelesaian hukum terhadap pelanggaran hak memberikan suara juga merupakan hak asasi manusia.

Kerangka hukum pemilu harus menetapkan ketentuan-ketentuan terperinci dan memadai untuk melindungi hak pilih. Kerangka hukum harus menetapkan bahwa setiap pemilih, kandidat, dan partai politik berhak mengadu kepada lembaga penyelenggara pemilu atau pengadilan yang berwenang apabila terdapat dugaan pelanggaran atas hak pilih. Undang-Undang Pemilu mengharuskan lembaga penyelenggara pemilu atau pengadilan yang berwenang untuk segera memberikan keputusan guna mencegah hilangnya hak pilih pihak korban.

Undang-undang itu harus menetapkan hak untuk mengajukan banding. Keputusan dari pengadilan pada tingkat tertinggi harus diberikan sesegera mungkin. Kerangka hukum harus mengatur berapa lama waktu yang dibutuhkan untuk mempertimbangkan dan memutuskan suatu pengaduan. Waktu penyampaian keputusan tersebut kepada pihak yang mengajukan pengaduan juga harus ditetapkan. Beberapa pengaduan dapat diputuskan dengan segera, yang lainnya memerlukan waktu beberapa jam, dan yang lainnya memerlukan beberapa hari.

Ada tiga isu fundamental dalam penyelesaian sengketa pemilu, yaitu: (1) Validitas hasil, dan dengan demikian hak untuk menguji atau menggugat hasil pemilu; (2) Tindakan administratif dari para penyelenggara pemilu untuk memperbaiki atau menyelesaikan suatu masalah, yang dipersoalkan oleh para pencari keadilan yang hak-hak pemilu dilanggar; dan (3) Tuntutan pidana bagi mereka yang melakukan tindak pidana pada proses pemilu.

A. Beberapa Model Penyelesaian Sengketa Pemilu

Di negara-negara lain, penyelesaian sengketa pemilu melalui pengadilan telah berlangsung cukup lama. Sebagai contoh di Inggris. Berkaitan dengan mekanisme keberatan pemilu, undang-undang yang diterapkan di Inggris memberikan panduan penting. Menurut *Part III of the Representative of the People Act 1983*, validitas pemilu parlemen dapat digugat oleh kandidat yang kalah dengan mengajukan petisi pemilu. Petisi ini untuk keperluan investigasi yang kemudian memvalidasi pemilu untuk anggota dewan apakah terdapat bentuk kecurangan atau alasan apapun.⁷

Pengadilan pemilu terdiri atas dua hakim dari *the Queen's Bench Division*. Berdasarkan perkembangan sejarah, sengketa pemilu diselesaikan oleh *the House of Common* karena terkait permasalahan dan keistimewaannya karena masalah ini berhubungan dengan keanggotaan. Penanganan bentuk masalah pemilu telah berjalan sebelum 1868.⁸

Pada awalnya di Eropa dan benua Amerika, fungsi penyelesaian sengketa pemilu merupakan domain dari organ legislatif, melalui "*the electoral colleges*," kemudian terjadi reorientasi setelah melihat bahwa hal ini mestinya lebih tepat menjadi fungsi yudisial.

Di beberapa negara, dikenal beberapa jenis lembaga penyelesai sengketa pemilu. Misalnya, di Amerika Latin, terdapat Pengadilan Pemilu (*Electoral Court/ Corte Electoral*) seperti di Uruguay dan Tribunal Pemilu (*Tribunal for Qualifying Elections/Tribunal Calificador de Elecciones*) di Chile yang sudah didirikan sejak 1924 dan 1925. Di Eropa, fungsi ditangani oleh dua hakim dari "*the King's (Queen's) Bench Division of the High Court of Justice*". Di Austria, berdasarkan Konstitusi Weimar 1919, kewenangan menyelesaikan sengketa pemilu menjadi milik Mahkamah Konstitusi (*the Constitutional Court of Justice*). Di Perancis, kewenangan itu terletak di Dewan Konstitusi (*the Constitutional Council*) pada 1958. Di Spanyol, kewenangan itu terletak di Mahkamah Konstitusi yang hadir sejak 1978. Di Meksiko, terdapat Tribunal Pemilu (*the Electoral Tribunal of the Judicial Branch of the Federation*) yang sudah hadir sejak 1996.

Sementara, sebagai perbandingan di negara-negara kawasan Asia Tenggara,

7 Thompson, *op.cit.*, 161.

8 *Ibid.*

di Malaysia ada Pengadilan Pemilu (*Election Court*) yang memiliki kekuasaan untuk menyelesaikan gugatan hasil pemilu. Pengadilan Pemilu ini dibentuk di setiap *High Court* (di mana di Malaysia ada dua *High Court*) sehingga peserta pemilu di negara tersebut bisa mengajukan gugatan hasil pemilu jika merasa keputusan penyelenggara tidak benar. Namun hakim ini (seperti halnya di negara-negara lain) sama sekali tidak mengurus pelanggaran pidana pemilu yang secara umum sudah ditangani oleh pengadilan biasa. Di Singapura, sengketa pemilu diselesaikan oleh *Election Judge* (Hakim Pemilu). Di Thailand konstitusi memberikan wewenang kepada Komisi Pemilu Thailand untuk mengusut kasus-kasus yang berhubungan dengan pemilu. Jika bentuk pelanggaran itu ditemukan, komisi dapat membatalkan sebuah pemilu. Komisi juga dapat menarik kembali hak para calon untuk ikut dalam pemilu. Hak para calon akan segera ditarik dan orang itu akan dituntut di bawah hukum acara pidana. Di Filipina ada kasus sengketa pemilu yang ditangani oleh Comelec, Pengadilan, dan ada yang ditangani oleh Tribunal Pemilu.

Sementara praktik di Afrika Selatan, untuk menjaga pemilu yang jujur dan adil, dibentuk pengadilan pemilu hanya untuk memeriksa banding. Pengadilan ini berwenang meninjau semua keputusan penyelenggara pemilu yang berkaitan dengan masalah-masalah pemilu. Tinjauan tersebut dilakukan dengan urgensi tinggi dan diputuskan sesingkat mungkin. Pengadilan ini dapat memeriksa semua tuduhan tindakan pelanggaran, ketidakmampuan atau ketidakcakapan anggota komisi, dan membuat rekomendasi kepada Majelis Nasional yang berwenang menunjuk anggota komisi.

Sementara di Amerika Serikat, pelaksanaan undang-undang pemilu membedakan antara pelanggaran keuangan dan bentuk kesalahan lainnya. Setiap kesalahan ditangani secara administratif oleh Komisi Pemilihan Federal, sedangkan pelanggaran yang bermotif pidana diusut oleh Departemen Kehakiman.

Sekalipun demikian, patut diingat bahwa tidak ada metode tunggal yang bisa cocok diterapkan di semua negara. Model mana yang akan dipilih tergantung pada tingkatan konsolidasi yang dapat diraih dalam proses demokratis. Pilihan suatu negara atas model penyelesaian sengketa pemilu, bukan berarti tanpa batasan, karena pilihan itu mesti konsisten dengan standar yang berlaku secara internasional.

B. Beberapa Persoalan dalam Sengketa Pemilu di Indonesia

B.1 Banyaknya Perkara

Satu masalah penting yang berpotensi mengganggu pemilu adalah penyelesaian sengketa pemilu. Ada beberapa problem besar menyangkut sengketa pemilu (termasuk pemilu kepala daerah): *pertama*, banyak pihak tidak mengerti sengketa pemilu; *kedua*, banyak energi dihabiskan untuk berperkara sementara hasilnya amat minim; dan *ketiga*, ketidakadilan yang terlembaga.

Pertama, jika dicermati, terlampau banyaknya permohonan yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi (MK) dan Mahkamah Agung (MA) adalah akibat tidak dimengertinya dasar gugatan yang harus diajukan. Banyak pelanggaran dan sengketa dalam tahapan pemilu yang semestinya diselesaikan Panwaslu atau penegak hukum justru diajukan ke lembaga yudikatif.

Dalam permohonan sengketa hasil pemilu atau pilkada, ternyata para pemohon memasukkan pelanggaran-pelanggaran administrasi, tindak pidana pemilu, dan sengketa dalam tahapan pemilu sebagai dasar gugatan. Padahal ketiga hal itu bukan wewenang MK atau MA untuk menyelesaikannya. Untuk tindak pidana pemilu (*election offences*), tindak pidana pemilu diselesaikan oleh sistem peradilan pidana (kepolisian, penuntut umum, dan pengadilan). Pelanggaran administrasi seharusnya diselesaikan oleh KPU atau KPUD. Sementara sengketa dalam proses atau tahapan pemilu diselesaikan oleh Bawaslu dan Panwaslu. Sayangnya, keputusan Panwaslu atau Bawaslu meski disebut final dan mengikat, kerap kali tidak sekuat putusan lembaga yudikatif (sehingga kerap diabaikan).

Sedangkan yang dimaksud dengan sengketa hasil pemilu ini adalah sengketa terhadap keputusan KPU atau KPUD menyangkut hasil pemilu. Sengketa hasil pemilu ini, sayangnya dibatasi hanya sengketa mengenai kesalahan penghitungan yang dilakukan oleh KPU atau KPUD. Dalam konteks pemilu, MK berwenang menyelesaikan. Dalam praktiknya, semua masalah hukum itu dimasukkan dalam permohonan. Tidak heran mayoritas permohonan di MK diputus "tidak dapat diterima" atau "ditolak".

Problem kedua adalah terlalu banyaknya kasus pemilu. Berdasar catatan Pemilu Legislatif 2009, dari 627 kasus yang dimohonkan ke MK, hanya 68 yang permohonannya dinyatakan diterima (sekitar 10 persen), hal yang sama juga kurang lebih terjadi pada Pemilu 2004. Begitu juga dengan pilkada. Apa maknanya? Kita membuang-buang energi terlalu besar untuk berperkara padahal dasar gugatannya tidak tepat. Meski demikian, karena hal itu merupakan hak, dan bukan merupakan suatu kesimpulan bahwa pemilu telah gagal karena banyaknya gugatan; kita pun tidak bisa menolak hak itu.

Ada yang beralih gugatan diajukan untuk pembelajaran politik. Akan tetapi Penulis khawatir, sebenarnya penggugat tidak mengerti apa yang bisa digugat dan apa yang tidak. Mungkin pula hal itu merupakan pelampiasan kekecewaan atas kekalahan. Padahal banyak energi dan biaya yang terbuang untuk itu. Mengapa para pihak tidak menahan diri, hanya menggugat jika yakin dasar gugatannya tepat dan berpotensi kuat untuk menang? Tradisi menghormati kemenangan pihak lain belum melembaga, kecuali di beberapa daerah saja.

Haruskah gugatan pemilu dibatasi dengan deposit yang besar (seperti di beberapa negara) atau dibatasi dengan selisih suara (misalnya di bawah 2 persen)? Ketentuan itu dimaksudkan agar dunia peradilan dan masyarakat tidak disibukkan dengan perselisihan pemilu. Namun, hal itu memang salah satu pilihan, yang terpenting adalah kesadaran para kandidat atau parpol untuk menghormati dan mengakui kemenangan pihak lain dan juga pemahaman tentang makna sengketa hasil pemilu.

B.2 Perluasan dan Pembatasan

Sebenarnya dasar permohonan utama dalam perselisihan hasil pemilu (termasuk pilkada) adalah pelanggaran yang dapat memengaruhi hasil pemilu. Dalam tafsir sempit, hal itu hanya berhubungan dengan soal kesalahan (baik sengaja maupun karena kelalaian) dalam penghitungan yang menyebabkan suara yang dihasilkan berbeda dari yang seharusnya dan mengakibatkan hasil pemilunya menjadi terpengaruh. Jadi, meskipun karena adanya kesalahan penghitungan terjadi perubahan suara (dari yang seharusnya), tetapi sepanjang hal itu tidak mengakibatkan terpengaruhnya hasil pemilu; gugatan pemilu atau permohonan sengketa hasil pemilu ditolak.

Dalam tafsir yang lebih luas, yang kemudian digunakan oleh Mahkamah Konstitusi, pelanggaran yang dapat memengaruhi hasil itu tidak hanya dalam arti sempit berupa penghitungan suara, tetapi juga berkaitan dengan berbagai pelanggaran baik dalam penghitungan maupun dalam proses yang dapat memengaruhi hasil pemilu. Jadi, kata kunci yang penting di sini adalah apakah pelanggaran itu memengaruhi hasil pemilu.

Perluasan pengertian dari pelanggaran yang memengaruhi hasil itu dalam kenyataannya dianggap bahwa seolah-olah Mahkamah Konstitusi telah membuka lebar-lebar pintu agar segala macam pelanggaran dapat digunakan sebagai dasar untuk membatalkan hasil pemilu. Padahal pada hakikatnya tidak demikian, karena Mahkamah Konstitusi kemudian membatasi pelanggaran mana yang dapat memengaruhi hasil pemilu itu --dengan istilah (yang kemudian menjadi sangat terkenal) yaitu pelanggaran yang bersifat *massive*, terstruktur, dan sistematis. Jadi, tidak semua pelanggaran pemilu, baik di dalam pemungutan-penghitungan suara maupun dalam proses sebelumnya, yang dapat memengaruhi hasil pemilu.

Hanya pelanggaran pemilu yang sifatnya masif, terstruktur, dan sistematis saja yang secara signifikan memengaruhi hasil pemilu saja yang dapat dikabulkan. Lain dari itu, pelanggaran pemilu yang terjadi, meskipun bisa diproses sebagai pelanggaran (baik pelanggaran pidana maupun administratif ataupun pelanggaran lainnya), hal itu bukan ranah kewenangan Mahkamah Konstitusi. Tugas dan wewenang Mahkamah Konstitusi sebagaimana ditegaskan dalam UUD 1945 adalah "Memutus perselisihan tentang hasil Pemilihan Umum" (Pasal 24 C ayat 1). Mahkamah Konstitusi tidak memproses perkara pidana pemilu ataupun pelanggaran administrasi pemilu.

C. Persoalan Pelanggaran yang Sistematis, Terstruktur, dan Masif (STM)

Salah satu masalah yang kerap menjadi landasan untuk membatalkan hasil pemilu atau meminta penghitungan ulang atau pemungutan ulang (khususnya pasca-putusan pilkada Gubernur Jawa Timur, Bupati Timor Tengah Selatan, dan Wali Kota Tapanuli Utara) adalah persoalan pelanggaran pilkada yang bersifat sistematis, terstruktur, dan masif. Hampir seluruh permohonan kemudian di satu atau lain hal, dikaitkan dengan pelanggaran semacam itu.

Terdapat dua isu hukum mengenai persoalan ini, yaitu: (1) apakah yang dimaksud dengan pelanggaran yang sistematis, terstruktur, dan massif?; (2) apakah setiap pelanggaran di dalam pemilu kepala daerah dapat disebut sebagai pelanggaran yang sistematis, terstruktur, dan massif?

Mahkamah Konstitusi, dalam beberapa putusannya memberikan putusan yang memerintahkan penghitungan ulang atau pemungutan ulang di beberapa pilkada karena adanya pelanggaran yang massif, terstruktur, dan sistematis. Yang menjadi masalah, jika pengertian dari hal tersebut tidak diperjelas, bisa dianggap bahwa semua pelanggaran termasuk cakupan massif, terstruktur, dan sistematis sehingga akan diajukan sebagai landasan menggugat hasil pemilu (pilkada).

Masalahnya apa yang dimaksud dengan sistematis, terstruktur, dan massif (STM) itu? Memberikan batasan ketiga istilah ini merupakan suatu yang sangat penting karena tetap saja pelanggaran pemilu yang dimaksudkan mesti berhubungan erat dengan tujuan pengajuan permohonan di Mahkamah Konstitusi, yaitu terkait dengan *"hasil penghitungan suara yang memengaruhi terpilihnya pasangan calon"*. Menurut pendapat Penulis, pelanggaran dimaksud terbukti terjadi dalam keadaan yang sedemikian rupa sehingga jika pelanggaran tadi tidak terjadi, hasilnya akan berbeda. Atau, dengan kata lain akibat dari pelanggaran pemilu yang sifatnya massif, terstruktur, dan sistematis itu, hasil pemilu menjadi tidak bisa dengan tegas ditetapkan.

Yang perlu ditekankan di sini adalah bahwa adanya pelanggaran sistematis, terstruktur dan massif itu mesti dibuktikan berdasarkan bukti-bukti dan saksi-saksi, dan pelanggaran itu dilakukan terjadi di hampir seluruh kecamatan, terjadi secara terstruktur, sistematis, dan massif karena telah direncanakan sedemikian rupa (Lihat Putusan MK Nomor 41/PHPU.D-VIII/2010). Dari putusan ini terlihat bahwa yang dibuktikan bukan hanya terjadinya pelanggaran, tetapi bahwa ada bukti pelanggaran itu direncanakan, terbukti bahwa pelanggaran itu dilakukan secara sistematis dan massif.

Menurut pendapat Penulis, tidak masuk kriteria ini adalah pelanggaran yang terjadi di berbagai tempat tetapi secara sporadis dan tidak terbukti sebagai hasil suatu perencanaan yang rapi (Lihat Putusan MK No. 40/PHPU.D-VIII/2010).

Perlu juga Penulis bahas mengenai pembuktian, khususnya mengenai pelanggaran yang sebenarnya masuk jenis tindak pidana pemilu (*election offences*). Mengingat di dalam praktiknya Mahkamah Konstitusi juga mengakomodir para pemohon yang mengajukan alasan adanya "*money politics*" yang sebenarnya termasuk jenis tindak pidana pemilu (*election offences*), menurut hemat Penulis sebenarnya praktik yang dilakukan di Mahkamah Konstitusi ini juga mengisi kekosongan dalam sengketa pemilu di Indonesia. Hal ini memang belum diatur di dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemilu, baik Pemilu DPR, DPD, dan DPRD, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, maupun pemilu kepala daerah. Sementara itu di negara lain, "*money politics*" memang sudah dimasukkan di dalam UU Pemilu (*election act, omnibus election code, atau election offences act*).

Meski demikian perlu juga diperhatikan bahwa dalam mengajukan tindakan yang sebenarnya masuk dalam jenis tindak pidana pemilu (*election offences*) menjadi persoalan mengenai pembuktiannya. Mengingat di dalam praktik penyelesaian sengketa pemilu melalui "*election petition*" atau gugatan pemilu biasanya menggunakan pembuktian yang "*balance of probabilities*", sedangkan untuk gugatan pemilu yang mendasarkan pada adanya "tindak pidana pemilu" atau "*election offences*", berbagai ahli di bidang sengketa pemilu mengajukan argumen bahwa pelanggaran pemilu semacam ini merupakan "*quasi criminal offence*", yakni sebenarnya secara materi adalah tindak pidana, tetapi diadili di pengadilan sengketa pemilu. Mengingat pada dasarnya ia adalah tindak pidana pemilu, derajat pembuktiannya seyogianya dengan menggunakan "*beyond reasonable doubt*" dan bukan "*balance of probabilities*". Menurut hemat Penulis, pelajaran yang bisa dipetik dari pembahasan di atas adalah bahwa jika salah satu tindakan yang diajukan termasuk tindak pidana pemilu (misal *money politics*), memang harus dibuktikan betul-betul secara materiil bahwa hal itu memang terjadi.

Dalam permohonan terkadang juga pelanggaran secara sistematis, terstruktur, dan masif dibuktikan dengan keterlibatan dari unit atau struktur penyelenggara pemilu atau kemasyarakatan atau pemerintahan tertentu, hal ini tidak tepat.

Sebagai contoh terungkap dari Putusan MK No. 10/PHPU.D-VIII/2010, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa meskipun ada dikatakan adanya keterlibatan RT dan KPPS, namun kalau tidak dapat dibuktikan, dinyatakan tidak ada pelanggaran yang dilakukan secara sistematis, terstruktur, dan masif.

Contoh lainnya dalam Putusan MK No. 65/PHPU.D-VIII/2010, MK menyatakan bahwa pemohon tidak dapat menguraikan sejauhmana koordinasi yang dilakukan termohon dengan kepala daerah dan ketua DPRD Kota mencederai kemandirian dan berpengaruh buruk terhadap pelaksanaan tugasnya yang pada akhirnya menguntungkan pasangan calon tertentu. Bahkan walaupun terjadi kecurangan, menurut MK, harus dapat dibuktikan bahwa kecurangan tersebut merupakan hasil dari dukungan dan keberpihakan termohon sehingga memporak-porandakan perolehan suara pemohon.

Penulis memahami pelanggaran pemilu yang *massive* ini sebagai pelanggaran yang terjadi dalam skala luas, yang karena luasnya maka hasil pemilu bisa menjadi terpengaruh. Akan tetapi pelanggaran yang terjadi dalam skala luas itu mesti dapat dibuktikan, tidak hanya berdasarkan asumsi dan perkiraan. Jika terjadi pelanggaran di suatu tempat, hal itu tidak boleh membatalkan hak pilih dari pemilih lainnya yang telah diberikan secara sah. Karena hak pilih dari para pemilih yang diberikan secara sah harus dilindungi (Lihat Putusan MK Nomor 41/PHPU.D-VIII/2010).

Sementara, pelanggaran yang terstruktur dan sistematis, menurut pendapat Penulis, pelanggaran yang terstruktur mesti terkait dengan pelanggaran yang sistematis. Pelanggaran pemilu yang terstruktur dan sistematis dapat dimaknai terjadi pelanggaran yang tidak secara kebetulan dan berlangsung secara sendiri-sendiri tanpa aturan dan perencanaan.

Pelanggaran yang terstruktur dan sistematis mengindikasikan adanya perencanaan secara sistematis melalui pengorganisasian atau struktur yang rapi dan dilakukan dengan pembagian tugas yang jelas. Ada komponen-komponen atau substruktur yang bekerja melakukan pelanggaran di berbagai level dan di berbagai tempat sesuai pembagian kerjanya masing-masing. Pelaku-pelaku pelanggaran melakukan pelanggaran dengan arahan dan pola yang jelas dari struktur tertentu (baik yang formal maupun informal sifatnya). Mereka bekerja secara sistematis dan tidak bekerja sendiri-sendiri. Semua komponen yang melakukan pelanggaran bekerja untuk mencapai tujuan yang sama.

Apabila pelanggaran yang terjadi hanya pelanggaran dari masing-masing pelaku secara sendiri-sendiri, tanpa struktur dan pengorganisasian yang jelas, masing-masing mencari tujuannya sendiri-sendiri; maka semestinya ini tidak masuk dalam pengertian pelanggaran pemilu yang struktural dan sistematis.

Dengan demikian, belajar dari kepada putusan-putusan Mahkamah Konstitusi serta perbandingan dengan putusan sengketa pemilu di negara lainnya, pelanggaran pemilu yang dianggap dapat memengaruhi hasil pemilu atau membatalkan hasil pemilu hanyalah jika terdapat kombinasi dari pelanggaran terbukti secara tegas dan bersifat masif, terstruktur, dan sistematis yang menurut sifatnya sedemikian rupa sehingga dapat memengaruhi hasil pemilu. Pelanggaran itu bukan pelanggaran yang terjadi secara terpisah-pisah, individual, dan dalam skala yang kecil, tetapi terjadi dalam skala yang luas dan dilakukan melalui suatu pengorganisasian untuk mencapai tujuan bersama, yakni memengaruhi hasil pemilu.

Berdasarkan berbagai putusan dari Mahkamah Konstitusi, hanya sedikit sekali pelanggaran yang memenuhi syarat sebagai pelanggaran yang sistematis, terstruktur, dan masif, misalnya Putusan MK No. 41/PHPU.D-VIII/2010, Putusan MK No. 22/PHPU.D-VIII/2010, dan yang merupakan "*landmark decision*" adalah Putusan MK No. 41/PHPU.D-VI/2008. Setelah Putusan MK No. 41/PHPU.D-VI/2008 itulah kemudian banyak permohonan PHPU di MK menggunakan alasan adanya pelanggaran yang terstruktur, sistematis, dan masif dan banyak di antaranya yang ditolak.

Penulis memberikan pendapat secara umum terhadap permohonan sengketa di Mahkamah Konstitusi yang sejak beberapa waktu terakhir, khususnya sejak November 2008, sudah lebih dari 100 perkara PHPU untuk pemilu kepala daerah. Dari data yang ada, hanya sekitar 10 persen yg dikabulkan, lebih dari 60 persen ditolak, dan yang lain tidak dapat diterima, ditarik kembali, dan lain-lain. Dari data ini terlihat bahwa Mahkamah Konstitusi, meskipun di satu sisi telah membuka ruang lebih luas dalam mengartikan "*ground of election petition*" atau dasar gugatan, tetapi di sisi lain Mahkamah Konstitusi tetap sangat hati-hati dan cermat di dalam memaknai dasar gugatan itu.

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi jelas bahwa tidak semua pelanggaran bersifat sistematis, terstruktur, dan masif. Putusan MK No.65/PHPU.D-VI/2008, misalnya, menyatakan bahwa meskipun terjadi pelanggaran-pelanggaran administrasi dan yang bersifat pidana dalam pilkada, akan tetapi pelanggaran tersebut tidak terbukti bersifat terstruktur dan masif. Bahkan, menurut MK dalam putusan tersebut, pelanggaran tersebut berpengaruh terhadap perolehan suara, akan tetapi tidak cukup untuk mengubah peringkat perolehan suara sebagaimana ditetapkan oleh penyelenggara pemilu kepala daerah.

Dalam putusannya yang lain, MK berpendapat bahwa meskipun berdasarkan fakta-fakta hukum, telah terjadi pelanggaran dalam penyelenggaraan pilkada kabupaten, tetapi pelanggaran tersebut tidak bersifat masif, terstruktur, dan terencana, sehingga tidak memengaruhi perolehan suara terhadap pasangan calon (Lihat Putusan MK No. 64/PHPU.D-VI/2008). Pertimbangan yang kurang lebih sama juga bisa kita temukan dalam Putusan MK No.55/PHPU.D-VI/2008. Dengan demikian jelas bahwa meskipun terbukti, tidak semua pelanggaran, baik administrasi maupun pidana, dapat dikategorikan sebagai pelanggaran yang terstruktur, sistematis, dan masif. Apalagi pelanggaran yang tidak bisa dibuktikan.

Mengenai pelanggaran masif ini, dalam putusan Mahkamah Konstitusi juga ditegaskan bahwa pelanggaran masif itu harus dilakukan secara luas. Dalam hal terjadi pelanggaran yang tidak memenuhi sifat masif ini (meskipun harus diproses secara hukum), hal ini tidak boleh membatalkan hak pilih dari para pemilih yang diberikan secara sah yang harus dilindungi (Lihat Putusan MK No. 64/PHPU.D-VIII/2010).

Dilihat dari segi perbandingan, hal ini juga sesuai. Sebagai contoh, di dalam kasus-kasus sengketa pemilu Malaysia, hanya apabila pelanggaran dilakukan secara luas dan hal itu terbukti dilakukan, barulah bisa dianggap memengaruhi hasil pemilunya.⁹

Sebagai perbandingan yang lain, dalam kasus-kasus pemilu di Amerika Serikat, hanya apabila terbukti terjadinya pelanggaran yang begitu luas, dahsyat, dan merusak untuk dapat menghancurkan keadilan dan persamaan hak dalam pemilihan, barulah kasus itu bisa disebut adanya pelanggaran yang masif.

Dalam kasus *Jernigen vs Curtis* (1981), pengadilan banding menyatakan bahwa penyimpangan-penyimpangan memang terjadi, tetapi bukti-bukti tidak menunjukkan jumlah surat suara yang terlibat dalam penyimpangan ini ataupun untuk siapa suara itu diberikan. Pengadilan menyimpulkan bahwa penyimpangan-penyimpangan itu tidak cukup untuk membatalkan hasil pemilihan di daerah pemilihan tersebut.¹⁰ Dalam kasus ini jelas bahwa

9 Lihat Topo Santoso, *Settlement of Election Offences in Four Southeast Asian Countries: With Special Reference to Indonesian General Elections*, PhD Thesis, Kuala Lumpur: University of Malaya, 2009.

10 Lihat Barry H. Weinberg, *Penyelesaian Perselisihan Pemilu: Prinsip-Prinsip Hukum yang Mengendalikan Gugatan atas Pemilu*, Jakarta: IFES, 2010, h. 77-78.

pengadilan tidak dapat menentukan jumlah yang tepat surat suara yang curang dan menemukan bahwa keseluruhan pemilihan di daerah pemilihan tersebut dinodai oleh kecurangan.¹¹

Hal ini diperkuat dalam kasus lain, *Nugent vs Phelps* (2002), di mana pengadilan banding menyatakan bahwa pemilihan dapat dibatalkan dan pemilihan baru diselenggarakan jika: mustahil menentukan hasil pemilihan atau jumlah pemilih yang memenuhi syarat untuk memilih, namun ditolak haknya, cukup untuk mengubah hasil pemilu andai mereka diperbolehkan untuk memberikan suara, atau berbagai kombinasi penyimpangan yang cukup untuk mengubah hasil pemilu.¹²

Dengan demikian, belajar dari kepada putusan-putusan Mahkamah Konstitusi serta perbandingan dengan putusan sengketa pemilu di negara lainnya, pelanggaran pemilu yang dianggap dapat memengaruhi hasil pemilu atau membatalkan hasil pemilu hanyalah jika terdapat kombinasi dari pelanggaran terbukti secara tegas dan bersifat masif, terstruktur, dan sistematis yang menurut sifatnya sedemikian rupa sehingga dapat memengaruhi hasil pemilu. Pelanggaran itu bukan pelanggaran yang terjadi secara terpisah-pisah, individual, dan dalam skala yang kecil, tetapi terjadi dalam skala yang luas dan dilakukan melalui suatu pengorganisasian untuk mencapai tujuan bersama memengaruhi hasil pemilu.

D. Quo Vadis “Pengadilan Pemilu” di Indonesia?

Election Court dan *Election Judge* pada umumnya menyelesaikan perkara gugatan pemilu (*election petition*). Dasar menggugatnya bisa luas, baik menyangkut kesalahan penghitungan atau *election offences* (tindak pidana pemilu) atau bahkan menyangkut penyelenggara. Di beberapa negara, gugatan pemilu bahkan juga diselesaikan oleh peradilan umum (bukan *election court*). *Election Court* dan *Election Judge* tidak umum diberi wewenang untuk menyelesaikan tindak pidana pemilu.

Ada dua jalan orang mempersoalkan hasil pemilu: (1) Dengan gugatan pemilu (*election petition*) yang diajukan untuk meminta dibatalkannya hasil pemilu karena berbagai sebab; (2) Dengan proses perkara pidana. Hasil dari perkara

11 *Ibid*, h, 79-80.

12 *Ibid*, h, 79-81.

pidana ini, misalnya memutuskan seorang kandidat bersalah melakukan "*bribery*" atau "*money politics*", maka putusan ini menjadi dasar bagi KPU untuk membatalkan hasil pemilunya.

Di beberapa negara, sengketa hasil itu bisa juga diselesaikan oleh lembaga di luar peradilan seperti KPU ataupun lembaga lainnya. Akan tetapi, pada umumnya tindak pidana pemilu diselesaikan melalui sistem peradilan pidana yang umum. Di Indonesia, peranan dari *Election Court* atau *Election Judge* sudah dimiliki dan diperankan oleh Mahkamah Konstitusi sesuai UUD 1945. Jadi, membuat suatu peradilan pemilu ataupun hakim pemilu sesuai dengan konsep di atas sama dengan menafikan kewenangan MK dalam memutus hasil pemilu.

Paling memungkinkan adalah mengoptimalkan proses peradilan pidana dan "sengketa dalam proses" yang selama ini diputus oleh peradilan umum dan PTUN agar sesuai dengan kerangka hukum, sistem, dan tujuan pemilu. Jadi memperkuat lembaga peradilan yang ada dengan kekhususan penunjukan hakim yang mengerti seluk-beluk pemilu serta peningkatan kapasitas bagi hakim yang menangani perkara pidana pemilu dan sengketa dalam proses pemilu tersebut. Membuat lagi lembaga baru berupa Pengadilan Pemilu atau hakim pemilu, apalagi di seluruh wilayah Indonesia dari berbagai tingkatan hanya akan menambah banyak lembaga di Indonesia, menambah biaya negara, dan menambah tumpang-tindih kelembagaan.

BAB 5

Catatan Penutup

Sejak Pemilu 2004 membuka ruang bagi pihak-pihak yang kalah dalam pemilu untuk menggunakan haknya mempersoalkan atau menggugat hasil pemilu, ratusan kasus dimajukan ke Mahkamah Konstitusi dan hanya sekitar 10 persen saja yang diterima atau dikabulkan permohonannya. Ratusan kasus yang masuk itu termasuk dari hasil pemilu yang jarak perbedaan suaranya sangat tinggi dan juga yang alasan atau dasar serta bukti-buktinya sangat lemah.

Belum mentradisi, pihak-pihak yang jelas-jelas kalah tersebut untuk *legowo* dan memberi selamat sang pemenang. Apakah hal ini karena ketidakpercayaan pada penyelenggara dan keyakinan bahwa pihak lain melakukan kecurangan? Ataukah karena memang belum ada tradisi untuk siap menang dan siap kalah?

Banyaknya kasus yang disidangkan, baik pada Pemilu DPR, DPD, DPRD maupun Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, serta pemilu kepala daerah tentu saja membuat beban pemeriksaan perkara dan penyelesaian sengketa di MK menjadi sangat besar, terutama pada waktu-waktu tertentu. Implikasi selanjutnya tentu pada kualitas atau mutu proses pemeriksaan dan penyelesaian kasus tersebut.

Dalam berbagai putusannya, MK telah bergerak jauh dengan memberikan pemahaman atau tafsir yang luas kepada obyek atau materi sengketa dan merambah pada persoalan proses pemilu yang berpengaruh pada hasil pemilu –jadi tidak melulu tentang penghitungan suara. Putusan-putusan itu kemudian menjadi rujukan --dan hampir pada setiap permohonan perselisihan hasil pemilu diajukanlah dalil adanya “pelanggaran pemilu yang sistematis, terstruktur, masif”. Namun demikian, penjabaran dari pelanggaran semacam itu belum secara tegas dilakukan dan berbagai pihak tetap saja mengajukan dasar semacam itu meskipun pengertiannya sering dipaksakan.

Perkembangan dalam arti perluasan alasan atau dasar gugatan dalam perselisihan atau sengketa hasil pemilu tampaknya perlu lebih diperkuat di dalam UU Pemilu atau revisi UU Pemilu ke depan. Dalam pembahasan UU Pemilu yang akan datang hal-hal terkait sengketa pemilu ini mesti dibahas secara mendalam, sebagai ketentuan yang akan diikuti di dalam penyelesaian sengketa, baik dalam proses maupun sengketa hasil pemilu.

Daftar Pustaka

- Haris, Syamsuddin Haris (ed), *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia & PPW-LIPI, 1998.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Standar-standar Internasional Pemilihan Umum – Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, Jakarta: IDEA, 2002.
- IFES, *Seminar Reeport of the Controlling the Illegal Influence of Money Politics and Regulating Political Finance*, Jakarta, 11 Juli 2000.
- Jhingta, Hans Raj, *Corrupt Practices in Elections – A Study Under The Representation of The People Act, 1951*, New Delhi: Deep & Deep Publications, 1996.
- J. Kristiadi (ed), *Menyelenggarakan Pemilu yang Bersifat Luber dan Jurdil*, Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 1997.
- Koirudin, *Profil Pemilu 2004 (Evaluasi Pelaksanaan, Hasil dan Perubahan Peta Politik Nasional Pasca Pemilu Legislatif 2004)*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004.
- Panitia Pengawas Pemilu, *Laporan Pengawasan Pemilu 1999*, Jakarta, 1999.
- Panitia Pengawas Pemilu, *Laporan Pengawasan Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Buku 1 – 8*, Jakarta, 2004.
- Rachagan, Sothi, *Law and the Electoral Process in Malaysia*, Kuala Lumpur: University of Malaya Press, 1993.
- Santoso, Topo, "Pelanggaran Pemilu 2004 dan Penanganannya", dalam *Jurnal Demokrasi & HAM*, Vol. 4, No. 1, 2004.
- Santoso, Topo dan Didik Supriyanto, *Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi*, Jakarta: Raja Grafindo, 2004.

- Santoso, Topo, Siti Noordjanah, dan Rita, *Etika dalam Pemilu 2004 – Problematika dalam Penerapannya*, Jakarta: Kedeputan Bidang Dinamika Masyarakat Kementerian Riset dan Teknologi, 2005.
- Santoso, Topo, *Tindak Pidana Pemilu*, Jakarta: Rajawali Press, 2005.
- Santoso, Topo, et al, *Penegakan Hukum Pemilu*, Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, 2006.
- Santoso, Topo, *Hukum dan Proses Demokrasi*, Jakarta: Kemitraan, 2008.
- Silaban, Sintong, *Tindak Pidana Pemilu (Suatu Tinjauan dalam Rangka Mewujudkan Pelaksanaan Pemilu yang Jujur dan Adil)*, Jakarta: Sinar Harapan, 1992.
- Sykes, J.B. (ed), *The Concise Oxford Dictionary of Current English (7th ed)*, New York: Oxford University Press, 1982.
- Thompson, Brian, *Textbook on Constitutional & Administrative Law, 3rd Edition*, London: Blackstone Press Limited, 1993

Lampiran 1

**Statistika Perkara
Persetelahan Hasil Pemilu Tahun 2009
(Kasus Perkara)
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia**

Perkara	Jumlah Perkara Diregistrasi	Jumlah Perkara Diputus	Kasus	Putusan							Jumlah	
				Dikabulkan	Ditolak	Tidak Diterima	Ditarik Kembali	Perhitungan Suara Ulang	Pemungutan Suara Ulang	Putusan Pasal 205 UU No. 10 Tahun 2008		Putusan Sela
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
PARPOL	42	42	627	68	398	107	27	6	2	13	6	627
	Persentase		10.85%	63.48%	17.07%	4.31%	0.96%	0.32%	2.07%	0.96%	0.96%	100.00%
PILPRES	2	2	2	0	2	0	0	0	0	0	0	2
			0.00%	100.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	100.00%
DPD	27	27	28	2	16	7	0	0	0	0	3	28
	Persentase		7.14%	57.14%	25.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	10.71%	100.00%
JUMLAH	71	71	657	70	416	114	27	6	2	13	9	657
	Persentase Total		10.65%	63.32%	17.35%	4.11%	0.91%	0.30%	1.98%	1.37%	1.37%	100.00%



Kingdom of the Netherlands

Danish International
Development Agency



ISBN 978-979-26-9678-3

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan

Jl. Wolter Monginsidi No. 3

Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12110

INDONESIA

Telp +62-21-7279-9566

Fax. +62-21-720-5260, +62-21-720-4916

<http://www.kemitraan.or.id>