

# **Dilema dan Akibat Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Mengenai Kewenangan Memutus Sengketa Pilkada**

**Iza Rumesten RS**

Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya  
Jl. Raya Palembang-Prabumulih Km. 32 Ogan Ilir Sumatera Selatan  
rumesten\_iza@yahoo.com

Naskah diterima: 4/11/2014 revisi: 18/11/2014 disetujui: 27/11/2014

## **Abstrak**

Keputusan MK untuk menyerahkan kembali kewenangannya dalam memutuskan sengketa pemilihan kepala daerah kepada MA menimbulkan polemik dan pertentangan pendapat dikalangan ahli hukum. Ada pihak yang berpendapat bahwa keputusan itu sudah tepat dan ada pula pihak yang berpendapat bahwa keputusan MK tersebut keliru. Apapun pandangan dari pendapat yang berbeda tersebut, MK telah berkesimpulan bahwa keputusan itu telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht*) dan tak bisa diganggu gugat. Persoalannya sekarang adalah bagaimana solusi yang terbaik untuk mengantisipasi persoalan hukum lain yang timbul akibat dari keputusan MK tersebut. Sehingga dalam penelitian ini rumusan masalah yang diangkat adalah bagaimana akibat hukum putusan MK Nomor 1-2/PUU-XII/2014 dalam penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia. Metode penelitian hukum ini adalah normatif, bahan hukum primer adalah UUD NRI Tahun 1945, UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemda, UU No. 8 Tahun 2011 tentang MK. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan penafsiran. Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa keputusan MK untuk mengembalikan kewenangan memutus sengketa pilkada kepada MA sudah tepat, karena pemilihan kepala daerah adalah rezim pemerintahan daerah (pemilu lokal). Akibat dari putusan itu pemerintah harus membentuk lembaga penyelenggara pemilihan kepala daerah yang sederajat dengan KPU yang dapat disebut komisi pemilihan kepala daerah (KPKD) namun lembaga hanya berkedudukan di provinsi dan kabupaten/kota, untuk tingkat kasasi kewenangannya diserahkan kepada MA.

**Kata kunci:** Dualisme, Putusan, Sengketa Pilkada

### **Abstract**

*MK decision to hand back an arbitrary in deciding disputed local election to the MA polemical and disagreement among legal experts. There are those who argue that it was the right decision, and there are also those who argue that the MK decision is wrong. Whatever the views of different opinions, the MK has concluded that it has binding (inkracht) and inviolable. The problem now is how best to anticipate the solution of other legal issues that arise as a result of the MK decision. Thus, in this study the formulation of the issues raised is how the legal effect of the decision of the Constitutional MK No. 1-2/PUU-XII / 2014 in the general election in Indonesia. The research method of this law is normative, primary legal materials are UUD NRI of 1945, Act No. 12 of 2008 on Regional Government, Act No. 8 of 2011 on the MK. The approach used in this study is the approach to statutory interpretation and approach. From the research it can be concluded that the MK decision to restore the authority to decide election disputes to the Supreme MA is right, because the local elections are local government regime (local elections). As a result of the decision, the government should establish a local election management bodies on a par with the Commission which may be called the local election commission (KPKD) but only institution based in the provincial and district/city, for an arbitrary level of appeal submitted to the MA.*

**Key words:** *Dualism, Decision, Election Dispute*

## **PENDAHULUAN**

Akibat hukum dan sosial terbongkarnya skandal Akil Mochtar dalam memutus segketa pilkada menyebabkan menurunnya secara drastis tingkat kepercayaan masyarakat kepada aparat penegak hukum, lebih khusus kepada Mahkamah Konstitusi (untuk selanjutnya disebut MK) yang berfungsi sebagai penjaga konstitusi (*the guardian of constitution*), sehingga menimbulkan berbagai pertentangan pendapat dikalangan ahli hukum untuk menghapuskan kewenangan MK dalam memutus sengketa pilkada dan mengembalikan kewenangan memutus sengketa pilkada kepada Mahkamah Agung (untuk selanjutnya disebut MA), namun ada pula pihak yang berpendapat bahwa kewenangan MK untuk memutus sengketa pemilihan kepala daerah sudah tepat, hanya saja perlu membenahi beberapa hal.

MA sebelum adanya UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah (untuk selanjutnya disebut UU Pemda), mempunyai kewenangan untuk memutuskan sengketa pilkada,

namun dalam Pasal 236 C<sup>1</sup> kewenangan MA tersebut diserahkan kepada MK, karena banyaknya kelalaian yang dilakukan MA dalam memutus sengketa pilkada yang menyebabkan timbulnya krisis kepercayaan masyarakat ketika itu terhadap MA. Sekarang karena krisis kepercayaan masyarakat kepada MK, MK kembali menyerahkan kewenangan untuk memutus sengketa pilkada kepada MA. Dari sini terlihat bahwa MK terkesan lari dari tanggung jawab dengan menyerahkan kembali kewenangan yang dahulunya diambil dari MA.

Kewenangan MK yang diberikan secara langsung oleh konstitusi diatur dalam Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945<sup>2</sup> (untuk selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) dan Pasal 10 ayat (1) huruf d UU No. 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diganti dengan UU No. 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi. Persoalan yang muncul kemudian akibat dari pasal yang mengatur kewenangan MK baik yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 maupun dalam UU MK tidak menjelaskan lebih lanjut apakah yang dimaksud dengan pemilihan umum (pemilu) itu sendiri. Dalam BAB VIIB tentang pemilihan umum, Pasal 22E ayat (1)<sup>3</sup> hanya mengatur bahwa pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (luberjurdil), sedangkan dalam Pasal 22E ayat (2)<sup>4</sup> mengatur bahwa pemilu yang diselenggarakan setiap lima tahun sekali itu hanya untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Pasal ini secara tegas mengatur bahwa yang terkategori pemilu adalah pemilihan anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden dan DPRD (sehingga tidak perlu ditafsirkan kembali), sementara pemilihan kepala daerah tidak dimasukkan. Kalau merujuk pada pasal ini jelas bahwa pemilihan kepala daerah tidak masuk dalam rezim pemilu (pemilu nasional) tapi masuk dalam rezim pemerintahan daerah (pemilu lokal), sebagaimana diatur dengan tegas dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945<sup>5</sup> bahwa kepala daerah dipilih secara

<sup>1</sup> Pasal 236 C UU No. 12 Tahun 2008: Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 bulan sejak undang-undang ini diundangkan.

<sup>2</sup> Pasal 24C ayat (1): 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.

<sup>3</sup> Pasal 22E ayat (1): Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.

<sup>4</sup> Pasal 22E ayat (2): Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

<sup>5</sup> Pasal 18 ayat (4): Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.

demokratis, yang dalam penerapan UU tentang Pemerintahan daerah dipilih demokratis secara langsung (*direct democracy*). Karena itulah sengketa pemilihan kepala daerah (pilkada) tidak termasuk dalam kewenangan MK, MK mempunyai kewenangan yang bersifat atributif (melekat) yang langsung diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 yang sudah secara tegas diatur dalam pasal 24C ayat (1).

Persoalan yang timbul dari tidak dimasukkannya pemilihan kepala daerah dalam rezim pemilu adalah mengenai lembaga penyelenggaranya. Dalam Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945<sup>6</sup>, diatur bahwa lembaga yang berwenang menyelenggarakan pemilihan umum adalah komisi pemilihan umum (KPU), jika pemilihan kepala daerah tidak dimasukkan dalam rezim pemilu, maka tidak tepat jika lembaga yang menyelenggarakan pemilihan kepala daerah juga sama dengan lembaga yang menyelenggarakan pemilihan umum.

KPU dalam UUD NRI Tahun 1945 disebutkan dengan tegas sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum. Sedangkan pemilihan kepala daerah dalam UUD NRI Tahun 1945 sudah dengan jelas tidak dimasukkan dalam rezim pemilu, sehingga dalam penyelenggarannya juga perlu dibentuk sebuah lembaga baru atau komisi tersendiri. Lembaga ataupun komisi yang berwenang untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah belum diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 ataupun dalam UU Pemda, selama ini penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dilakukan oleh sebuah lembaga yang sama yaitu komisi pemilihan umum (KPU), hal inilah juga yang menjadi pemicu timbulnya pendapat dikalangan ahli hukum bahwa pemilihan kepala daerah juga merupakan rezim pemilu.

Akibat dari pertentangan pendapat tersebut para pembuat peraturan perundang-undangan (DPR) akhirnya merumuskan dalam UU pemda bahwa memutuskan sengketa pilkada merupakan kewenangan MK. Padahal hal tersebut merupakan sebuah kekeliruan yang fatal sehingga MK menyerahkan kembali kewenangannya kepada MA. Artinya secara tidak langsung MK menyatakan bahwa keputusan memutus sengketa pemilihan kepala daerah sejak diberlakukannya UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemda sampai dengan diberlakukannya keputusan MK tersebut adalah inkonstitusional, dan ini juga merupakan polemik tersendiri bagi pemerintah daerah yang keputusan sengketa pilkadanya diputuskan oleh MK sebelum putusan MK keluar.

<sup>6</sup> Pasal 22E ayat (5): Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

## RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana akibat hukum putusan MK Nomor 1-2/PUU-XII/2014 dalam penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia?

## TUJUAN PENELITIAN

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis berbagai akibat hukum yang ditimbulkan dari putusan MK yang mengembalikan kewenangan memutus sengketa pemilihan kepala daerah kepada MA, serta alternatif solusi yang dapat ditawarkan untuk mengantisipasi akibat hukum yang timbul tersebut.

## METODE PENELITIAN

Penelitian hukum ini menggunakan pendekatan normatif dengan tujuan untuk mengkaji hukum positif, dalam arti menghimpun, memaparkan, mensistematisasi, menganalisis, menafsirkan dan menilai norma-norma hukum positif yang berkaitan dengan putusan Mahkamah Konstitusi yang tidak berwenang lagi memutuskan sengketa pemilihan kepala daerah. Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemda, UU No. 8 Tahun 2011 tentang MK. Bahan hukum sekunder yang digunakan berupa literatur, hasil penelitian terdahulu dan jurnal ilmiah. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan penafsiran. Metode analisis yang digunakan untuk memecahkan masalah adalah yuridis kualitatif.

## PEMBAHASAN

### 1. Penafsiran Konstitusi

Penafsiran berasal dari kata *hermeneutic* yang berasal dari bahasa Yunani, yaitu terjemahan dari kata kerja *hermeneuein* yang berarti “menafsirkan” atau “menginterpretasi” dan kata benda *hermeneia* yang berarti “penafsiran” atau “interpretasi”.<sup>7</sup> Penafsiran konstitusi merupakan terjemahan dari istilah

<sup>7</sup> Richard E. Palmer, *Hermeneutika, Teori Baru Mengenai Interpretasi*, (terjemahan Musnur Hery dan Damanhuri Muhammad), Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005, h. 14.

*constitutional interpretation*. Albert H.Y. Chen<sup>8</sup> mengatakan bahwa penafsiran konstitusi atau *constitutional interpretation* merupakan penafsiran terhadap ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Penafsiran konstitusi merupakan salah satu metode yang sering digunakan hakim MK di Indonesia untuk menemukan hukum (*rechsvinding*), metode ini sangat diperlukan karena tidak semua peraturan perundang-undangan yang disusun sudah jelas dan tidak memerlukan penafsiran lagi.

Terlebih Indonesia merupakan bangsa yang sangat majemuk, termasuk juga kemajemukan dalam bidang politik, kemajemukan itu jika mampu ditata sedemikian rupa akan menjadikan bangsa Indonesia semakin kuat, namun apabila kemajemukan itu tidak mampu diolah dengan baik, maka akan menjadi hal utama yang menimbulkan disintegrasi bangsa. Sehingga dalam merumuskan sebuah konstitusi pemerintah harus mampu mengakomodir semua kemajemukan yang ada agar semua masyarakat Indonesia merasa hak-haknya dijamin oleh konstitusi.

Konstitusi tentu hanya memuat hal-hal yang bersifat dasar-dasarnya saja, pengaturan lebih lanjut dari hal-hal yang bersifat dasar tersebut di rumuskan dalam peraturan perundang-undangan lainnya, bersesuaian dengan hal tersebut Mukti Fadjar<sup>9</sup> mengatakan dalam membentuk, menerapkan dan menegakan hukum yang terdiri dari ribuan peraturan perundang-undangan harus selalu merujuk pada sumber tertingginya yakni konstitusi, khususnya pembukaan UUD 1945 sebagai "*moral reading of the constitution*".

Lebih lanjut dikatakannya konstitusi mempunyai posisi sebagai pemandu dan pemberi arah kepada sistem perundang-undangan atau tata hukum nasional, sehingga idealnya semua peraturan perundang-undangan harus secara setia menjabarkan ketentuan konstitusi, apabila tidak beratri telah mereduksi konstitusi. UUD 1945 yang menjadi batu uji tata hukum Indonesia, khususnya undang-undang, seharusnya tidak semata-mata bersesuaian tidaknya atau bertentangan tidaknya dengan bunyi teks pasal-pasal konstitusi tersebut, melainkan juga harus ditangkap maknanya yang merupakan pesan moral konstitusi atau merupakan "*The spirit of the constitution*"<sup>10</sup>. MK dalam

<sup>8</sup> Albert H.Y. Chen, *The Interpretation of the Basic Law-Common Law and Mainland Chinese Perspective*, Hongkong: Hongkong Journal Ltd, 2000, p. 1.

<sup>9</sup> Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum yang Berlandaskan UUD Negara RI Tahun 1945*, makalah yang disampaikan dalam forum dialog "Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional" yang diselenggarakan oleh badan pembinaan hukum nasional (BPHN), tanggal 22-24 November 2011, Jakarta, h. 3-4.

<sup>10</sup> *Ibid*, h. 3-4.

memutuskan untuk mengembalikan kewenangan memutuskan sengketa kepada MA sudah berpedoman kepada konstitusi artinya sudah menjadikan konstitusi sebagai pemandu, pedoman yang di gunakan itu adalah Pasal 22E ayat (2) dan Pasal 24 C ayat (1), sehingga keputusan itu sudah tepat, namun perlu dibarengi dengan mengamandemen beberapa pasal.

Satjipto Rahardjo<sup>11</sup> yang mengutip pendapat Montesquieu mengatakan ada beberapa kriteria yang harus dipenuhi dalam menyusun sebuah peraturan perundang-undangan yaitu:

- a. Gaya penuturannya hendaknya padat dan sederhana. Ini mengandung arti bahwa pengutaraan dengan menggunakan ungkapan-ungkapan kebesaran dan retorik hanyalah mubasir dan menyesatkan. Istilah-istilah yang dipilih hendaknya sejauh mungkin bersifat mutlak dan tidak nisbi, sehingga dengan demikian membuka sedikit kemungkinan bagi perbedaan pendapat individual.
- b. Peraturan-peraturan hendaknya membatasi dirinya pada hal-hal yang nyata dan aktual dengan menghindari hal-hal yang bersifat metaforis dan hipotesis.
- c. Peraturan-peraturan hendaknya jangan terlampau tinggi, oleh karena ia ditujukan untuk orang-orang dengan kecerdasan tengah-tengah saja; peraturan itu bukan latihan dalam penggunaan logika, melainkan hanya penalaran sederhana yang bisa dilakukan orang-orang biasa.
- d. Janganlah masalah pokoknya dikacaukan dengan kekecualian, pembatasan atau modifikasi, kecuali hal-hal yang sangat diperlukan.
- e. Peraturan tidak boleh mengandung argumentasi, adalah berbahaya untuk memberikan alasan terperinci bagi suatu peraturan, oleh karena yang demikian itu hanya akan membuka pintu untuk pertentangan pendapat.
- f. Akhirnya di atas itu semua, harus dipertimbangkan dengan penuh kematangan dan mempunyai kegunaan praktis dan jangan hendaknya ia mengguncangkan hal-hal yang elementer dalam penalaran dan keadilan serta *la nature des choices*. Peraturan-peraturan yang lemah, yang tidak perlu dan tidak adil akan menyebabkan orang tidak menghormati perundang-undnagan dan menghancurkan otoritas negara.

<sup>11</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006, h. 94-95.



Sudikno dan Pitlo<sup>12</sup> mengatakan interpretasi atau penafsiran merupakan salah satu metode penemuan hukum yang memberi penjelasan yang gamblang mengenai teks undang-undang agar ruang lingkup kaidah dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu. Penafsiran oleh hakim merupakan penjelasan yang harus menuju kepada pelaksanaan yang dapat diterima oleh masyarakat mengenai peraturan hukum terhadap peristiwa konkrit. Metode interpretasi ini adalah sarana atau alat untuk mengetahui makna undang-undang. Pembenerannya terletak pada kegunaan untuk melaksanakan ketentuan yang konkrit dan bukan untuk kepentingan metode itu sendiri.

Menurut Jimly Asshiddiqie, penafsiran merupakan kegiatan yang sangat penting dalam hukum dan ilmu hukum. Penafsiran merupakan metode untuk memahami makna yang terkandung dalam teks-teks hukum untuk dipakai dalam menyelesaikan kasus-kasus atau mengambil keputusan atas hal-hal yang dihadapi secara kongkrit. Di samping itu, dalam bidang hukum tata negara, penafsiran dalam hal ini *judicial interpretation* (penafsiran oleh hakim), juga dapat berfungsi sebagai metode perubahan konstitusi dalam arti menambah, mengurangi, atau memperbaiki makna yang terdapat dalam teks undang-undang dasar<sup>13</sup>

Ada dua teori penemuan hukum<sup>14</sup> yaitu penemuan hukum heteronom dan penemuan hukum otonom. Penemuan hukum heteronom terjadi pada saat hakim dalam memutus perkara dan menetapkan hukum menganggap dirinya terikat pada kaidah-kaidah hukum yang disodorkan dari luar dirinya. Diandaikan bahwa makna atau isi dari kaidah pada prinsipnya dapat ditemukan dan ditetapkan secara objektif, atau setidaknya dapat ditetapkan dengan cara yang sama oleh setiap orang. Penemuan hukum otonom artinya menunjuk pada kontribusi pemikiran hakim. Hakim dapat memberikan masukan atau kontribusi melalui metode-metode interpretasi yang sesuai dengan model penemuan hukum *legistik* atau melalui metode-metode interpretasi yang baru seperti metode *interpretasi teleological* dan *evolitif-dinamik* dimana hakim menetapkan apa tujuan, rentang jangkauan atau fungsi dari suatu kaidah hukum, kepentingan-kepentingan apa yang hendak dilindungi oleh kaidah hukum itu, dan apakah kepentingan tersebut benar terlindungi apabila

<sup>12</sup> Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993, h. 13.

<sup>13</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006, h. 273.

<sup>14</sup> J.A. Pontier, *Penemuan Hukum*, diterjemahkan oleh B. Arief Sidharta, Bandung: Jendela Mas Pustaka, 2008, h. 94.



kaidah hukum itu diterapkan ke dalam suatu kasus konkret dalam konteks kemasyarakatan yang aktual.

Satjipto Rahardjo<sup>15</sup> mengatakan interpretasi dapat dibedakan menjadi 2 yaitu interpretasi harfiah dan interpretasi fungsional. Interpretasi harfiah merupakan interpretasi yang semata-mata menggunakan kalimat-kalimat dari peraturan sebagai pegangannya. Dengan kata lain, interpretasi harfiah merupakan interpretasi yang tidak keluar dari *literal egis*. Interpretasi fungsional disebut juga dengan interpretasi bebas. Disebut bebas karena penafsiran ini tidak mengikatkan diri sepenuhnya kepada kalimat dan kata-kata peraturan (*literal egis*). Dengan demikian, penafsiran ini mencoba untuk memahami maksud sebenarnya dari suatu peraturan dengan menggunakan berbagai sumber lain yang dianggap bisa memberikan penjelasan yang lebih memuaskan.

Sudikno<sup>16</sup> membedakan interpretasi menjadi 2, yaitu interpretasi *restriktif* dan interpretasi *ekstensif*. interpretasi *restriktif* adalah penjelasan atau penafsiran yang bersifat membatasi. Untuk menjelaskan suatu ketentuan undang-undang, ruang lingkup ketentuan itu dibatasi. Penafsiran yang digunakan dalam metode penafsiran ini adalah *lex certa*, bahwa suatu materi dalam peraturan perundang-undangan tidak dapat diperluas atau ditafsirkan lain selain yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*lex stricta*), atau dengan kata lain suatu ketentuan perundang-undangan tidak dapat diberikan perluasan selain ditentukan secara tegas dan jelas menurut peraturan perundang-undangan itu sendiri. Sedangkan interpretasi *ekstensif* adalah penjelasan yang berifat melampaui batas-batas yang ditetapkan oleh interpretasi gramatikal.

Lebih lanjut Sudikno<sup>17</sup> mengidentifikasi beberapa metode interpretasi yang lazim digunakan oleh hakim, sebagai berikut:

- a) interpretasi gramatikal atau penafsiran menurut bahasa, metode interpretasi gramatika disebut juga metode penafsiran obyektif merupakan cara penafsiran atau penjelasan yang paling sederhana untuk mengetahui makna ketentuan undang-undang dan menguraikannya menurut bahasa, susunan kata atau bunyinya.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum... Op. Cit.*, h. 95.

<sup>16</sup> Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-bab Op. Cit.*, h. 19-20.

<sup>17</sup> *Ibid.*, h. 14.

<sup>18</sup> *Ibid.*, h. 14-15.

- b) interpretasi teleologis atau sosiologis, adalah apabila makna undang-undang ditetapkan berdasarkan tujuan kemasyarakatan. Dengan interpretasi teleologis ini undang-undang yang masih berlaku tetapi sudah usang atau tidak sesuai lagi, diterapkan pada peristiwa, hubungan, kebutuhan dan kepentingan masa kini, tidak peduli apakah hal ini semuanya pada waktu diundangkannya undang-undang tersebut dikenal atau tidak. Disini peraturan perundang-undangan disesuaikan dengan hubungan dan situasi sosial yang baru. Jadi aturan hukum yang lama disesuaikan dengan keadaan baru atau dengan kata lain peraturan yang lama dibuat aktual.<sup>19</sup>
- c) interpretasi sistematis atau logis, terjadinya suatu undang-undang selalu berkaitan dengan peraturan perundang-undangan lain, dan tidak ada undang-undang yang berdiri sendiri lepas sama sekali dari keseluruhan sistem perundang-undangan. Setiap undang-undang merupakan bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan. Menafsirkan undang-undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan dengan jalan menghubungkannya dengan undang-undang lain adalah interpretasi logis.<sup>20</sup>
- d) interpretasi historis, makna ketentuan dalam suatu peraturan perundang-undangan dapat juga ditafsirkan dengan cara meneliti sejarah pembentukan peraturan itu sendiri. Ada dua macam penafsiran historis yaitu a) penafsiran menurut sejarah undang-undang, penafsiran sejarah undang-undang adalah mencari maksud ketentuan undang-undang seperti yang dilihat atau dikehendaki oleh pembentuk undang-undang pada waktu pembentukannya. Pikiran yang mendasarai metode ini ialah bahwa undang-undang adalah kehendak pembuat undang-undang yang tercantum dalam teks undang-undang b) penafsiran menurut sejarah hukum, adalah metode penafsiran yang hendak memahami undang-undang dalam konteks seluruh sejarah hukum.<sup>21</sup>
- e) interpretasi komparatif atau perbandingan, metode penafsiran yang dilakukan dengan jalan membandingkan antara beberapa aturan hukum. Tujuan hakim memperbandingkan adalah untuk mencari kejelasan mengenai makna dari suatu ketentuan undang-undang.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> *Ibid*, h. 15-16.

<sup>20</sup> *Ibid*, h. 16-17

<sup>21</sup> *Ibid*, h. 17-18.

<sup>22</sup> *Ibid*, h. 19.

- f) interpretasi futuristis, adalah metode penemuan hukum yang bersifat antisipasi, adalah penjelasan ketentuan undang-undang yang belum mempunyai kekuatan hukum.<sup>23</sup>

Jimly Ashidiqqie<sup>24</sup> yang mengutip pendapat Lieberman mengatakan pendekatan paling penting dalam menafsirkan konstitusi adalah:

- a. Penafsiran menurut logika. Dalam ilmu hukum tata negara, pendekatan penafsiran dengan semata-mata menurut logika sebenarnya agak jarang dilakukan. Meskipun demikian beberapa prinsip atau aksioma logika formal dapat juga dipakai untuk mendapatkan hasil deduksi tertentu.
- b. Penafsiran menurut tujuan/penafsiran teleologis. Yaitu penafsiran dengan melihat tujuan dirumuskannya suatu norma atau undang-undang yang bersangkutan.
- c. Penafsiran sistematis. Adalah metode penafsiran yang mengutamakan struktur UUD.
- d. Penafsiran menurut maksud axslinya. Adalah penafsiran yang didasarkan atas maksud pembuat hukum menetapkan norma hukum yang bersangkutan.
- e. Penafsiran kontekstual. Dalam metode ini teks penting, tapi yang dianggap paling penting ialah konteks yang berkaitan dengan teks itu. Teks menurut pandangan ini tidak dapat dipahami secara tepat jika suasana kebatinan sebagai kondisi dalam mana teks dibuat tidak dipahami secara benar. Suasana kebatinan ketika teks diperdebatkan, dirumuskan dan disepakati meskipun tidak seluruhnya tercermin dalam rumusan teks, memperkaya makna yang terkandung dalam rumusan teks itu sendiri.
- f. *Interpretations from canons of construction*. Penafsiran hukum juga dapat dilakukan melalui metode konstruksi, yaitu penafsiran terhadap sesuatu noram hukum yang dilihat dari *canons of construction*.
- g. *Interpretations from plain meaning*. Terlepas dari persoalan *the framers intent*, Mahkamah Agung sering kali menekankan bahwa jika rumusan suatu pasal atau suatu ketentuan UUD mempunyai *a plain meaning* atau pengertian yang jelas dan datar, maka hal itu sudah seharusnya dilaksanakan sesuai dengan pengertian rumusannya yang jelas dan datar itu.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Jimly Ashidiqqie, *Sumber hukum dan Metode Penafsiran Konstitusi*, Makalah, tanpa tahun, h. 11-23.

- h. *Interpretations from history*. Penafsiran dari sejarah hukumnya.
- i. *Interpretations from considerations of judicial economy*.
- j. *Interpretations from necessity & experience*.

Lebih lanjut Jimly<sup>25</sup> mengatakan ada asumsi-asumsi pokok dalam rangka mengerti lebih mendalam mengenai teori-teori penafsiran konstitusi:

1. konstitusi adalah satu paket dari peraturan perundang-undangan.
2. peraturan-peraturan dalam konstitusi dimaksudkan sebagai sesuatu yang tertinggi.
3. Peraturan-peraturan yang dirangkum dalam legislasi adalah inferior.
4. Dalam kasus-kasus konflik, peraturan inferior harus memberikan solusi atau jalan untuk peraturan superior.
5. Dalam kasus-kasus perdebatan atau perselisihan, adalah peran dari hakim untuk memutuskan peraturan-peraturan apa yang digunakan.
6. Standar untuk menilai konstitusi haruslah konstitusi itu sendiri, bukan apa yang hakim akan pilih sebagai arti dari konstitusi.

Atas dasar asumsi-asumsi tersebut berkembang berbagai pola penafsiran konstitusi, sebagai berikut:<sup>26</sup>

- a. *Original intent*. Metode penafsiran dengan menggunakan *intent* atau niat pembentuk norma hukum itu sendiri dalam merumuskannya menjadi norma hukum tersebut. Oleh sebab itu, perspektif yang digunakan dalam metode *original intent* ini bersifat historis, sehingga dapat disebut sebagai salah satu varian dari pendekatan *historical interpretation*.
- b. *Textualism*. Disebut pula sebagai pendekatan *literalism*, pendekatan *plain words*. Defenisi umum dari istilah ini – pendekatan ini tidak terlihat seperti sesuatu yang lebih dari istilah konstitusi itu sendiri, pendekatan inipun bukan merupakan suatu kesimpulan dari arti yang dimaksudkan.
- c. *Precedent*. Disebut pula sebagai pendekatan *stare decisis*. Doktrin *stare decisis* (membiarkan keputusan itu berdiri). Dimana berarti bahwa mahkamah agung terlihat seperti keputusan yang telah lalu. Secara teknis semua pengadilan-pengadilan terikat untuk mengikuti peraturan hukum dalam semua keputusan-keputusan yang dibuat sebelumnya oleh pengadilan yang lebih tinggi.

<sup>25</sup> Jimly, *Ibid*, h. 24.

<sup>26</sup> Jimly, *Ibid*, h. 24-29.

- d. *Logical*. Disebut pula pendekatan *mathematical*, posisikan kata-kata menjadi suatu formula yang logis- pendekatan bahwa keadilan yang seharusnya digunakan untuk menyatukan alasan formal, biasanya dalam bentuk dari *sylogisme*, tipe dari logis yang menghasilkan kesimpulan dari pernyataan mayoritas dan minoritas.
- e. *Prudensialism*. Disebut pula sebagai pendekatan *doctrinal*, jika sesuai dengan proses yang berlawanan- ini adalah pendekatan yang biasa ditemukan dalam system peradilan.
- f. *Structuralism*. Disebut pula sebagai pendekatan *aspirational*, jika memelihara *social-order*- konstitusi ini sebagai pendekatan “dokumen hidup” yang melihat setiap kasus adalah unik dan lebih memperhatikan *remedy-making* dari pada *rule-making*.

Berdasarkan teori penafsiran yang telah dibahas tersebut, MK sudah menggunakan teori penafsiran harfiah, yang menurut Satjipto Rahardjo penafsiran harfiah adalah penafsiran yang semata-mata menggunakan kalimat-kalimat dari peraturan sebagai pegangannya, hal ini sudah tepat dilakukan karena norma yang diatur dalam Pasal 22E ayat (2) sudah dengan tegas menyebutkan bahwa pemilihan umum adalah untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan DPRD, dan Pasal 24C ayat (1) sudah pula mengatur dengan tegas bahwa kewenangan MK adalah memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Pemilihan kepala daerah sudah pula diatur dengan tegas dalam Pasal 18 merupakan bagian dari pemerintahan daerah. Jika normanya sudah jelas mengatur demikian, maka norma tersebut tidak perlu ditafsirkan kembali. Norma yang perlu ditafsirkan adalah norma-norma yang sifatnya kabur, seperti kalimat “dipilih secara demokratis” yang terdapat dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.

## 2. Kewenangan Atribusi MK dan kewenangan Delegasi MA

Arti kata wewenang<sup>27</sup> menurut kamus besar bahasa Indonesia adalah 1) hak dan kekuasaan untuk bertindak atau melakukan sesuatu; 2) kekuasaan membuat keputusan, memerintahkan dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain. Soerjono Soekanto<sup>28</sup> membedakan antara kekuasaan dan wewenang. Kekuasaan adalah setiap kemampuan untuk mempengaruhi pihak

<sup>27</sup> Anton M. Moeliono, dkk, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1995, h. 1128.

<sup>28</sup> Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok sosiologi Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 1988, h. 80.

lain, sedangkan wewenang adalah kekuasaan yang ada pada seseorang atau kelompok orang yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan dari masyarakat.

Bagir Manan<sup>29</sup> berpendapat kekuasaan (*Macht*) tidak sama artinya dengan wewenang. Kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Wewenang berarti hak dan sekaligus kewajiban (*Rechten en plichten*). Sedangkan HD Stout<sup>30</sup> mengatakan pengertian wewenang sebagai berikut (*Bevoegheid... wat kan worden omschreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubject-ten in het bestuurechtelijke rechtverkeer*) wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hubungan dengan hukum publik.

SF. Marbun mengatakan Kewenangan adalah (*authority, gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu, maupun kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan secara bulat yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun dari kekuasaan pemerintah. Sedangkan wewenang (*competence, bevoegdheid*) hanya mengenai satu bidang tertentu saja. Jadi kewenangan merupakan kumpulan dari wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Selain itu, wewenang bisa juga merupakan suatu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau secara yuridis wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.<sup>31</sup>

Sebagai negara hukum, pemerintah Indonesia harus mempunyai dasar hukum bagi penyelenggara pemerintahan dalam melaksanakan tugasnya. Oleh karena itu kekuasaan pemerintah tidak dapat lepas dari asas legalitas yaitu *wetmatigheid van bestuur* yang artinya adalah pemerintahan harus berdasarkan undang-undang. Sehingga setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan undang-undang. H.D. Van Wijk<sup>32</sup> mengatakan "*wetmatigheid van bestuure: de uitvoerende macht bazit uitsluitend die bevoegdheden welke haar uitdrukkelijk door de gronwet off door een andere wet zijn toegekeni* (pemerintah

<sup>29</sup> Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah Pada Seminar Nasional Pengembangan Wilayah dan Pengelolaan SDA di Kawasan Pesisir dalam Rangka Penataan Ruang, Bandung: FH Unpad, 13 Mei 2000, h. 1-2.

<sup>30</sup> H.D Stout, *De Betekenissen van de wet*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994, h. 102.

<sup>31</sup> Jawahir Thantowi, Kewenangan Daerah Dalam Melaksanakan hubungan Luar Negeri (Studi di Kasus Provinsi Jawa Barat dan DIY), *Jurnal Hukum Volume 2*, Nomor 16, April 2009, h. 151.

<sup>32</sup> H.D. Van Wijk, *Hoofdstukken Van Administratief Recht*, Vuga, S-Gravenhage, 1984, h. 34.

menurut undang-undang: pemerintah mendapatkan kekuasaan yang diberikan kepadanya oleh undang-undang atau undang-undang dasar).

Sehubungan dengan hal tersebut, Indroharto<sup>33</sup> mengatakan “...tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah itu tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya”. Dari pendapat tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa asas legalitas bertujuan untuk memberikan perlindungan bagi masyarakat dari tindakan sewenang-wenang yang mungkin dilakukan pemerintah. Wewenang pemerintah yang di dasarkan pada ketentuan perundang-undangan akan memberikan kemudahan bagi masyarakat untuk mengetahuinya, sehingga masyarakat dapat menyesuaikan dengan situasi yang akan timbul dengan adanya undang-undang tersebut.

Ada tiga sumber wewenang pemerintah dalam menjalankan pemerintahan yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Atribusi adalah wewenang pemerintah yang langsung diberikan oleh undang-undang, wewenang ini bersifat melekat dan tidak dapat diberikan kepada lembaga lain. H.D. Van Wijk<sup>34</sup> mengatakan *attributie: toeking van een bestuurbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan* (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada pemerintah). Lebih lanjut dikatakannya *een wetgever scheidt een (nieuwe) bestuurbevoegheid en kent die toe aan een bestuursorgaan. Dat kan een bestaand bestuursorgaan zijn, of een voor de gelegenheid nieuw geschapen bestuursorgaan...* (pembuat undang-undang menciptakan suatu wewenang pemerintahan (yang baru) dan menyerahkannya kepada sesuatu lembaga pemerintahan yang telah ada, atau suatu lembaga pemerintahan baru yang dapat diciptakan pada kesempatan tersebut..)<sup>35</sup>. Sementara Indroharto<sup>36</sup> mengatakan atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan dalam perundang-undangan baik yang diadakan oleh *original legislator* ataupun *delegated legislator*.

Delegasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan dari suatu lembaga negara atau pejabat pemerintah kepada suatu lembaga atau pejabat pemerintahan yang lain. Artinya setelah wewenang itu diserahkan, maka

<sup>33</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Sinar Harapan, 1993, h. 83.

<sup>34</sup> H.D. Van Wijk, *Hoofdstukken Op. Cit.*, h. 129.

<sup>35</sup> *Ibid.*, h. 131.

<sup>36</sup> Indroharto, *Usaha Memahami..Op.Cit.*, h. 91.



pemberi wewenang tidak mempunyai wewenang apa-apa lagi terhadap wewenang yang telah diserahkan tersebut. Wijk<sup>37</sup> mengatakan *Van delegatie van bestuurbevoegheid is speke wanner een bevoegheid van een bestuursorgaan wordt overgedragen aan een ander organ, dat die bevoegheid gaat uitoefenen in plaats van het oorspronkelijk bevoegd organ. Delegatie impliceert dus overdracht: wat aanvankelijk bevoegheid van A was, is voortaan bevoegheid van B (en neit meer van A)*. (kita dapat berbicara tentang delegasi wewenang pemerintahan bilamana suatu wewenang lembaga pemerintahan diserahkan kepada lembaga lain, yang menjalankan wewenang tersebut dan bukannya lembaga yang semula berwenang. Delegasi dengan demikian disimpulkan sebagai penyerahan: apa yang semula merupakan wewenang A, sekarang menjadi wewenang B, (dan bukan lagi A)).

Mandat adalah penyerahan wewenang dari pejabat pemerintah kepada lembaga atau pejabat pemerintahan bawahan lain atas nama pemberi mandat. Wijk<sup>38</sup> mengatakan *is het organ dat officieel een bepaalde bestuursbevoegheid bezit 9krachtens attributie of delegatie) in feite niet in staat die bevoegheid ook persoonlijk te henteren, dan zal aan dat organ ondergeschikte ambtenaren kunen opdragen, de bevoegheid uit te oefenen namens het eigenlijk bevoegde organ. In dat geval is er sprake van mandaat*. (bila orang yang secara resmi memiliki wewenang pemerintahan tertentu (karena atribusi atau delegasi) tidak dapat menangani sendiri wewenang tersebut, maka para pegawai bawahan dapat diperintahkan untuk menjalankan wewenang. Dalam hal ini kita bisa berbicara tentang mandat).

Mandan atau pemberi mandat tetap berwenang untuk melakukan sendiri wewenangnya apabila ia menginginkan. Dan memberi petunjuk kepada mandataris atau penerima mandat mengenai hal yang dimandatkan. Sehingga pemberi mandat tetap bertanggungjawab atas tindakan yang dilakukan penerima mandat. Menurut Indroharto<sup>39</sup> pada mandat tidak terjadi perubahan wewenang yang sudah ada dan merupakan hubungan internal pada suatu badan, atas penugasan bawahan melakukan suatu tindakan atas nama dan atas tanggungjawab Mandan.

Menurut Indroharto, sifat wewenang pemerintahan antara lain *express implied*, yaitu jelas maksud dan tujuannya, terikat pada waktu tertentu dan

<sup>37</sup> H.D Van Wijk, *Hoofdstukken...Op.Cit*, h. 135-136.

<sup>38</sup> H.D Van Wijk, *Hoofdstukken...Op.Cit*, h. 143.

<sup>39</sup> Indroharto, *Usaha Memahami...Op.Cit*, h. 92.

tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan hukum tidak tertulis. Sedangkan isinya dapat bersifat umum (abstrak). Misalnya membuat suatu peraturan dan dapat pula bersifat konkrit dalam bentuk suatu keputusan atau suatu rencana, misalnya membuat suatu rencana tata ruang serta memberikan nasehat. Selain itu dikenal juga kewenangan yang bersifat fakultatif, yaitu apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan bagaimana wewenang tersebut dapat dipergunakan. Jadi badan/pejabat tata usaha negara tidak wajib menggunakannya, karena masih ada pilihan (*alternative*) dan pilihan itu hanya dapat dilakukan apabila keadaan atau hal-hal yang ditentukan dalam peraturan dasarnya dipenuhi. Untuk mengetahui apakah wewenang itu fakultatif atau tidak, tergantung kepada peraturan dasarnya. Sedangkan wewenang pemerintah yang bersifat terikat (*gebondenbestuur*) yaitu, apabila peraturan dasarnya menentukan isi suatu keputusan yang harus diambil secara terinci, sehingga pejabat tata usaha negara tersebut tidak dapat berbuat lain kecuali melaksanakan ketentuan secara harfiah seperti dalam rumusan peraturan dasarnya.<sup>40</sup>

Berdasarkan teori kewenangan tersebut, kewenangan yang dimiliki oleh MK adalah kewenangan atribusi, yaitu kewenangan yang langsung diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945, kewenangan itu bersifat melekat tidak bisa ditambah dan dikurangi lagi kecuali konstitusinya itu sendiri yang menambah atau mengurangnya. Kewenangan keempat yang dimiliki oleh MK adalah memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum, dalam UUD jelas bahwa yang terkategori dalam pemilihan umum adalah pemilihan anggota DPR, DPD, Presiden dan wakil presiden dan DPRD. Pasal 22E (ayat 2) ini dengan tegas tidak menyebutkan pemilihan kepala daerah sebagai pemilihan umum, sehingga Pasal 236C UU No. 12 Tahun 2008 tentang pemda adalah inkonstitusional.

Kewenangan MA untuk memutus sengketa pemilihan kepala daerah walaupun bukan kewenangan yang bersifat atribusian, hanya merupakan kewenangan delegasian sejak dari semula memang tidak tepat diambil alih oleh MK, karena kewenangan MK seperti yang diatur dalam Pasal 24C ayat (1) salah satunya adalah memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Bukan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan kepala daerah, karena pemilihan kepala daerah dalam UUD NRI Tahun 1945 tidak dimasukan dalam rezim pemilu.

<sup>40</sup> Jawahir Thantowi, Kewenangan Daerah Dalam Melaksanakan hubungan Luar Negeri (Studi di Kasus Provinsi Jawa Barat dan DIY), Jurnal Hukum Volume 2, Nomor 16, April 2009, h. 152.

### 3. Akibat Hukum Putusan MK dan Solusi Alternatif Penyelesaian Sengketa Pilkada

Akibat hukum yang timbul dari putusan MK yang mengembalikan kewenangan memutus sengketa pilkada kepada MA adalah, **pertama**, UUD NRI Tahun 1945 harus diamandemen, khususnya bab yang mengatur mengenai pemerintahan daerah. dalam BAB VI Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 perlu dimasukkan pasal yang khusus mengatur mengenai lembaga yang berwenang menyelenggarakan pemilihan kepala daerah, seperti yang diatur dalam BAB VII Pasal 22E tentang pemilihan umum, dimana dalam pasal ini diatur dengan tegas dalam ayat (5) bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh KPU.

Dalam pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 juga perlu diatur pasal yang mengatur bahwa pemilihan kepala daerah diselenggarakan oleh komisi pemilihan kepala daerah. Kemudian agar tidak menimbulkan polemik yang berlarut-larut, kalimat yang mengatakan “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) perlu diganti dengan kata dipilih secara langsung, seperti yang diatur dalam Pasal 6A ayat (1)<sup>41</sup> yang mengatur bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, karena semangat filosofis dan model demokrasi yang dipilih antara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dengan pemilihan kepala daerah adalah sama.

Kemudian hal yang sering menjadi polemik dan menimbulkan permasalahan berikutnya dalam pemilihan kepala daerah adalah belum diaturnya secara tegas dalam Pasal 18 ayat (4)<sup>42</sup> yang tidak menyebutkan secara tegas tata cara pemilihan kepala daerah dipilih secara berpasangan ataukah tidak seperti yang diatur dengan tegas dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang diatur dalam Pasal 6A ayat (1) bahwa presiden dan wakil presiden dipilih secara berpasangan, karena dalam praktik dan penerapan UU Pemda, pemilihan kepala daerah sudah dipilih secara berpasangan. Tidak dirumuskannya dalam pasal 18 mengenai tata cara pemilihan kepala daerah yang tidak menyebutkan secara tegas bahwa kepala daerah dipilih secara berpasangan ataukah tidak dikhawatirkan akan menimbulkan polemik lain dikemudian hari, dan hal itu akan menyebabkan wibawa pemerintah akan semakin menurun karena semakin banyaknya peraturan perundang-undangan yang di *judicial review*.

<sup>41</sup> Pasal 6A ayat 1: Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat

<sup>42</sup> Pasal 18 ayat (4): Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.

Akibat **kedua** dari putusan MK untuk menyerahkan kewenangan memutus sengketa pilkada kepada MA adalah, pemerintah perlu membentuk lembaga penyelenggara pemilihan kepala daerah, seperti yang diatur dalam Pasal 22E ayat (5), lembaga atau komisi pemilihan kepala daerah (KPKD) ini hanya dibentuk di daerah saja (provinsi, kabupaten dan kota) yang kedudukannya setara dengan KPUD. KPKD ini akan menyelesaikan sengketa pemilihan kepala daerah ditingkat daerah, untuk kasasi kemudian diserahkan kepada MA, hal ini sesuai dengan Pasal 24A ayat (1)<sup>43</sup>.

**Ketiga**, agar tidak menimbulkan permasalahan juga dikemudian hari, dalam pasal ini perlu juga ditambah kewenangan MA untuk memutus sengketa pemilihan kepala daerah. MA jika dilihat dari rumusan pasal 24A ayat (1) selain memiliki kewenangan atribusian (yaitu: mengadili pada tingkat kasasi dan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang), juga memiliki kewenangan yang bersifat delegasian yaitu kewenangan yang ke tiga yaitu: “mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”. Kewenangan delegasian ini pernah didapatkan MA dalam memutuskan sengketa pilkada dalam UU Pemda terdahulu sebelum UU No. 12 Tahun 2008, kemudian kewenangan delegasian itu diambil lagi oleh UU No. 12 Tahun 2008 dan diserahkan kepada MK, karena terjadinya krisis kepercayaan terhadap MK dan MK menganggap bahwa Pasal 236C U No. 12 Tahun 2008 inskonstitusional, akhirnya MK mengembalikan kewenangan itu kepada MA. Agar lebih kuat, kewenangan untuk memutuskan perselisihan sengketa pilkada kepada MA dijadikan kewenangan yang bersifat atribusi, dan dirumuskan secara tegas dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

## F. PENUTUP

Berdasarkan uraian di atas maka dapat diambil kesimpulan bahwa putusan MK untuk mengembalikan kewenangan memutus sengketa pilkada kepada MA sudah sesuai dengan penafsiran tekstual karena sudah disebutkan dengan jelas dalam pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 bahwa yang termasuk dalam kategori pemilihan umum (pemilu nasional) hanya pemilihan anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan DPRD. Dalam Pasal 22E ayat (5) juga tegas mengatur bahwa penyelenggara pemilihan umum adalah KPU.

<sup>43</sup> Pasal 24A ayat (1): Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Sementara dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 jelas disebutkan bahwa kepala daerah adalah bagian dari pemerintahan daerah (pemilu lokal) dan tidak disebutkan dalam BAB VI tentang pemerintahan daerah lembaga manakah yang berwenang menyelenggarakan pemilihan kepala daerah, sehingga BAB dan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 perlu diamandemen dengan memasukkan pasal yang mengatur mengenai lembaga yang berwenang untuk menyelenggarakan pilkada, yang setara dengan KPU yang dapat disebut dengan komisi penyelenggara pemilihan kepala daerah (KPKD) yang hanya berkedudukan di provinsi dan kabupaten/kota, untuk tingkat akhir yang memutuskan sengketa pilkada diserahkan ke MA.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Mukthie Fadjar, 2011, *Hukum yang Berlandaskan UUD Negara RI Tahun 1945*, makalah yang disampaikan dalam forum dialog perencanaan pembangunan hukum nasional yang diselenggarakan oleh badan pembinaan hukum nasional (BPHN), Jakarta: tanggal 22-24 November.
- Albert H.Y. Chen, 2000, *The Interpretation of the Basic Law-Common Law and Mainland Chinese Perspective*, Hongkong, Hongkong Journal Ltd.
- Anton M. Moeliono, 1995, dkk, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka.
- Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah Pada Seminar Nasional Pengembangan Wilayah dan Pengelolaan SDA di Kawasan Pesisir dalam Rangka Penataan Ruang, Bandung, FH Unpad, 13 Mei 2000.
- H.D Stout, 1994, *De Betekenissen van de wet*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle.
- H.D. Van Wijk, 1984, *Hoofdstukken Van Administratief Recht*, Vuga, S-Gravenhage.
- Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta, Sinar Harapan.
- J.A. Pontier, 2008, *Penemuan Hukum*, diterjemahkan oleh B. Arief Sidharta, Bandung, Jendela Mas Pustaka.

Jawahir Thantowi, Kewenangan Daerah Dalam Melaksanakan hubungan Luar Negeri (Studi di Kasus Provinsi Jawa Barat dan DIY), *Jurnal Hukum* Volume 2 no. 16, April 2009.

Jimly Asshiddiqie, *Sumber hukum dan Metode Penafsiran Konstitusi*, Makalah, tanpa tahun.

Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.

Richard E. Palmer, 2005, *Hermeneutika, Teori Baru Mengenai Interpretasi*, (terjemahan Musnur Hery dan Damanhuri Muhammad), Yogyakarta, Pustaka Pelajar.

Satjipto Rahardjo, 2006, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti.

Soerjono Soekanto, 1988, *Pokok-Pokok sosiologi Hukum*, Jakarta, Rajawali Pers.

Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, 1993, *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti.