



The Power of Constitutional Court to Settle Disputes on Local Election Results



Kewenangan Mahkamah Konstitusi Memutus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah

I Dewa Gede Palguna ^a , Bisariyadi ^b 

^a Faculty of Law, Udayana University, Indonesia

^b Constitutional Court of the Republic of Indonesia, Indonesia

Article Info

Corresponding Author:

Penulis Korespondensi
✉ dewa_palguna@unud.ac.id

History:

Submitted: 01-01-2023
Revised: 07-02-2023
Accepted: 28-02-2023

Keyword:

Local Election; Election; Electoral Results
Disputes; Constitutional Court.

Kata Kunci:

Pemilihan Kepala Daerah; Pemilihan
Umum; Perselisihan Hasil Pemilihan Umum;
Mahkamah Konstitusi.

Abstract

Constitutional Court Decision No. 85/PUU-XX/2022 abolished the proposal to establish a special court that have the power to resolve disputes on local election. As a result, that power shifted to Constitutional Court. This, de facto, is not the power designed to be exercised by the Court. Back tracked on historical trajectory of holding direct local elections, there has been a tug-of-war between judicial bodies on who have the legitimate power to settle the disputes on local elections results. This study aims to examine the power of Constitutional Court to adjudicate disputes on local election results. To achieve the research objective, this research framework will look at the historical context to have an overview of the dynamics of transposition of judicial bodies to settle the disputes. In addition, this also assess Constitutional Court decisions which provide interpretations as the basis for the legitimacy of the Court's power to adjudicate local election disputes.

Abstrak

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022 menghapus rencana pembentukan badan peradilan khusus untuk menangani perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Imbasnya, kewenangan itu justru jatuh ke Mahkamah Konstitusi. Kewenangan ini, sejatinya, bukan merupakan kewenangan yang didesain untuk dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi secara konstitusional. Dalam lintasan sejarah penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung, terdapat tarik ulur lembaga peradilan yang diberi kewenangan untuk menangani perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Penelitian ini bertujuan untuk menelaah kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Untuk mencapai maksud penelitian, kerangka penelitian ini akan melihat dari konteks sejarah untuk memperoleh gambaran mengenai dinamika silih alih pemegang mandat kewenangan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Selain itu, penelitian ini juga melakukan analisa atas putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang memberi tafsir sebagai dasar legitimasi kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengadili perselisihan hasil pemilihan kepala daerah.



Copyright © 2023 by
Jurnal Konstitusi.

All writings published in this journal
are personal views of the authors
and do not represent the views of the
Constitutional Court.

 <https://doi.org/10.31078/jk2011>

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Gagasan untuk membentuk badan peradilan khusus yang berwenang untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah tidak kunjung terealisasi. Padahal, gagasan ini dituangkan sebagai perintah yang harus dijalankan berdasarkan UU Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.¹ Sementara itu, tenggat waktu untuk membentuk badan peradilan khusus sudah kian dekat, yaitu sebelum perhelatan pemilihan kepala daerah serentak yang diagendakan akan terselenggara pada November 2024.²

Fakta tersebut menyimpan potensi persoalan dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah serentak. Hal ini memicu sebuah organisasi yang bergerak di bidang advokasi kebijakan berkenaan dengan penyelenggaraan pemilu berinisiatif untuk mengajukan perkara pengujian konstusionalitas atas norma yang berkaitan dengan keberadaan badan peradilan khusus ke Mahkamah Konstitusi (MK).³ Pada pokoknya, Pemohon membangun argumentasi bahwa daripada harus membentuk sebuah badan peradilan khusus lebih baik bilamana kewenangan penyelesaian sengketa pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota tetap dilaksanakan oleh MK.⁴

Dalam mengadili perkara tersebut, MK memutuskan untuk mengabulkan permohonan. Kewenangan MK untuk menangani perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah yang bersifat sementara hingga terbentuknya badan peradilan khusus dikukuhkan sebagai kewenangan yang bersifat permanen. Menurut pendirian MK,

“... kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan tidak lagi terbatas hanya “sampai dibentuknya badan peradilan khusus”, melainkan akan bersifat permanen, karena badan peradilan khusus demikian tidak lagi akan dibentuk.”⁵

2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang, penelitian ini membahas mengenai dasar teoritis dan legitimasi konstusional yang menjadi landasan atas kewenangan MK untuk menyelesaikan perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah.

¹ Lihat Indonesia, “Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang- Undang” (2016) Pasal 157 ayat (1) dan ayat (2) menyatakan: “(1) Perkara perselisihan hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus”; “(2) “Badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan pemilihan serentak secara nasional.”

² Lihat Indonesia Pasal 201 ayat (8) yang berbunyi : “Pemungutan suara serentak nasional dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada bulan November 2024.”

³ Organisasi dimaksud adalah Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) yang mengajukan perkara pengujian UU dan diregistrasi oleh Kepaniteraan MK dengan perkara Nomor 85/PUU-XX/2022.

⁴ Lihat Mahkamah Konstitusi, “Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022” (Jakarta, 2022), 14–18.

⁵ Mahkamah Konstitusi, para. [3.22].

Dalam rangka menjawab persoalan di atas, penelitian ini akan dibagi menjadi 3 (tiga) bagian. *Pertama*, proses penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah akan dilihat dari perspektif sejarah. Untuk memperoleh gambaran lengkap mengenai perkara pemilihan kepala daerah maka konteks sejarah perkembangannya tidak bisa diabaikan. Oleh karena itu, sebagai pembuka tulisan ini sebelum membahas lebih dalam perlu untuk melakukan tinjauan kesejarahan dalam penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah. Bagian *kedua* akan melihat dan mengupas pertimbangan hukum yang menjadi *ratio decidendi* MK untuk mengukuhkan kewenangan menyelesaikan sengketa pemilihan kepala daerah.

Ada 2 (dua) konteks dalam membahas mengenai tafsir yang diberikan MK, yaitu (1) dalam konteks menafsirkan kewenangan konstitusional MK, dan (2) dalam konteks tafsir yang diberikan MK dalam rangka menafsirkan ruang lingkup pemilihan umum. Terakhir, pada bagian *ketiga* melihat imbas dari penafsiran MK atas dasar legitimasi kewenangan menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum. Pada bagian ini akan diutarakan bahwa perluasan makna pemilihan umum menyebabkan kewenangan untuk mengadili perselisihan hasil pemilihan kepala daerah tidak bisa lagi disebut sebagai kewenangan tambahan.

B. PEMBAHASAN

1. Lintasan Sejarah Kewenangan Mengadili Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah

Pendekatan sejarah yang digunakan pada penelitian ini adalah sejarah hukum, khususnya dalam konteks perubahan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemilihan kepala daerah. Adapun sejarah yang merekam perdebatan mengenai pro dan kontra pilihan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah tidak banyak disinggung dalam penelitian ini.

Penyelesaian kasus sengketa hasil pemilihan melalui pengadilan seiring sejalan dengan model pengisian jabatan kepala daerah. Dalam kaitannya dengan hal ini, model pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia bisa dibelah menjadi dua periode, yaitu sebelum dan sesudah terbitnya UU Nomor 32 Tahun 2004 (selanjutnya UU Pemerintahan Daerah 2004). Keberadaan UU Pemerintahan Daerah 2004 menjadi pembeda sebab ketentuan dalam UU mengatur mengenai pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan langsung.⁶ Sebelumnya, mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dipilih melalui Dewan Perwakilan Daerah.⁷ Oleh sebab itu, tidak ada wacana mengenai penyelesaian sengketa hasil pemilihan.

⁶ Lihat Indonesia, "Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah" (2004). Pasal 56 ayat (1) menyatakan "Kepala Daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil."

⁷ Lihat Indonesia, "Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah" (1999). Pasal 34 ayat (1) menyatakan "*Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan*". Sebelum adanya UU Nomor 22 Tahun 1999, yaitu pada era Orde Baru, mekanisme pengisian jabatan kepala daerah bukanlah melalui pemilihan melainkan lebih cenderung pada mekanisme pengangkatan. Adapun mekanisme pengangkatan kepala daerah dibedakan antara kepala daerah tingkat I dengan tingkat II. Kepala daerah tingkat I diangkat oleh Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sementara Kepala Daerah tingkat II diangkat oleh Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur.

Pada tahun 2004, telah ada agenda untuk melaksanakan pemilihan Presiden/Wakil Presiden secara langsung sesuai dengan amanat Perubahan Konstitusi.⁸ Selain itu, dalam tingkat desa telah sejak lama diselenggarakan pemilihan secara langsung. Amien Rais mensinyalir bahwa kedua cara pemilihan pemimpin secara langsung pada tingkat Presiden dan tingkat desa membawa konsekuensi bahwa sudah selayaknya pula kepala daerah dipilih secara langsung.⁹ Pembentuk UU kemudian menerbitkan UU Pemerintahan Daerah 2004 yang mengakomodasi tuntutan untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung. Mahfud MD menyebut bahwa pemilihan langsung merupakan langkah koreksional atas mekanisme demokrasi perwakilan yang diadopsi UU Nomor 22 Tahun 1999 yang memberi mandat kepada DPRD untuk memilih kepala daerah.¹⁰

Terlepas dari perdebatan mengenai keunggulan dan kekurangan mekanisme pemilihan secara langsung, penelitian ini menitikberatkan pada konsekuensi dari pemilihan langsung. Salah satu tahapan akhir dalam pemilihan langsung adalah harus ada jalur hukum yang disediakan dalam rangka menyelesaikan keberatan peserta pemilihan atas penetapan hasil penghitungan suara. Pembentuk UU, melalui UU Pemerintahan Daerah 2004, memberikan kewenangan ini kepada Mahkamah Agung.¹¹

Pilihan pembentuk UU untuk memberi mandat penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah kepada MA dipertanyakan oleh sejumlah pihak yang mengajukan perkara pengujian konstitusional ke MK, antara lain: Yayasan Pusat Reformasi Pemilu (Cetro), Yayasan Jaringan Masyarakat Pemantau Pemilu Indonesia (Jamppi), Yayasan Jaringan Pendidikan Memilih untuk Rakyat (JPPR), Yayasan Penguatan Partisipatif, Inisiatif, dan Kemitraan Masyarakat Indonesia (Yappika), Indonesian Corruption Watch (ICW), Muhamad Taufik, Setia Permana, Indra Abidin, Hasyim Asy'ari, Wahyudi Purnomo, Suparman Marzuki, Irham Buana Nasution, Pattimura, Jassin H. Tuloli, Razali Abdullah, Ahmad Syah Mirzan, Yulida Ariyanti, Ardiyan Saptawan, Zainawi Yazid, Jafar Haruna dan Ricard A.D. Siwu.¹² Argumentasi pemohon berangkat dari pertanyaannya kepada MK atas abainya pembentuk UU untuk menjadikan Pasal 22E UUD 1945 sebagai rujukan konstitusional dalam penyusunan UU Pemerintahan Daerah 2004.¹³ Konsekuensinya, pemilihan kepala daerah menjadi bukan bagian dari rezim pemilihan umum. Selain itu, kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil pemilihan

Lihat Indonesia, "Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah" (1974), Pasal 15 dan 16.

⁸ Lihat Indonesia, "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945" (1945). Pasal 6A menyatakan "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung."

⁹ Amien Rais, "Keynote Speech Yang Disampaikan Pada Seminar Nasional," *Pemilihan Langsung Kepala Daerah Kota/Kabupaten Sebagai Wujud Demokrasi Lokal* (Jakarta, 2003); Prosiding Seminar diterbitkan dalam buku berjudul *Pemilihan Langsung Kepala Daerah: Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*, n.d.

¹⁰ Mahfud MD, "Evaluasi Pemilu pada Dalam Perspektif Demokrasi Dan Hukum," dalam *Demokrasi Lokal: Evaluasi Pemilu pada Di Indonesia* (Jakarta: Konpress, 2012), 7.

¹¹ Yonata Harefa, Haposan Siallagan, and Hisar Siregar, "Urgensi Pembentukan Badan Peradilan Khusus Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada Langsung," *Nommensen Journal of Legal Opinion* 1, no. 01 (2020): 140, <https://doi.org/10.51622/njlo.v1i01.342>.

¹² Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 (2004), 1-3.

¹³ Mahkamah Konstitusi, 11-13.

kepala daerah diberikan kepada MA. Padahal, bila pemilihan kepala daerah merupakan bagian dari rezim pemilihan umum maka kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hasil jatuh ke tangan MK.¹⁴

Dalam menjawab pertanyaan para Pemohon, MK tidak secara gamblang memutuskan mengenai lembaga yang secara konstitusional memiliki wewenang untuk mengadili sengketa pemilihan kepala daerah. MK menyerahkan pilihan sepenuhnya kepada Pembentuk UU,

“... secara konstitusional, pembuat undang-undang dapat saja memastikan bahwa Pilkada langsung itu merupakan perluasan pengertian Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945 sehingga karena itu, perselisihan mengenai hasilnya menjadi bagian dari kewenangan Mahkamah Konstitusi dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Namun pembentuk undang-undang juga dapat menentukan bahwa Pilkada langsung itu bukan Pemilu dalam arti formal yang disebut dalam Pasal 22E UUD 1945 sehingga perselisihan hasilnya ditentukan sebagai tambahan kewenangan Mahkamah Agung sebagaimana dimungkinkan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945...”¹⁵

Berkaca pada pendirian MK maka kedua lembaga pemegang kekuasaan kehakiman memiliki dasar konstitusional untuk mengadili sengketa pemilihan kepala daerah, baik MA maupun MK. Pada tahun 2008, pembentuk UU mengubah UU Pemerintahan Daerah 2004.¹⁶ Salah satu perubahan dalam UU mengalihkan kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dari MA ke MK.¹⁷ Sebagai tindak lanjut perubahan norma tersebut, pada 29 Oktober 2008 ditandatangani kesepakatan antara Ketua MA dan Ketua MK untuk mengalihkan kewenangan mengadili sengketa pemilihan kepala daerah secara efektif.¹⁸

Sejak penandatanganan serah terima kewenangan mengadili sengketa hasil pemilihan kepala daerah hingga pertengahan 2013, MK telah menangani kurang lebih 582 perkara.¹⁹ Pada akhir 2013, MK menerima permohonan yang menguji konstitusionalitas norma yang memberi kewenangan kepada MK untuk mengadili sengketa pemilihan kepala daerah.²⁰ Pada pokoknya, pemohon mempertanyakan kewenangan MK dalam mengadili sengketa pemilihan kepala daerah sedangkan UUD 1945 mengatur secara limitatif kewenangan yang harus dijalankan oleh MK.²¹ Dalam menanggapi persoalan yang diajukan pemohon, MK

¹⁴ Mahkamah Konstitusi.

¹⁵ Mahkamah Konstitusi, 115.

¹⁶ Fajar Kuala Nugraha, “Peran Mahkamah Konstitusi (MK) Dalam Sengketa Pemilu Kepala Daerah (Pilkada),” *Jurnal Transformative 2* (2016): 73.

¹⁷ Abid Ulil Albab, “Problem Kewenangan Mahkamah Konstitusi Memutus Perselisihan Hasil Pilkada,” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48, no. 3 (2018): 544, <https://doi.org/10.21143/jhp.vol48.no3.1745>.

¹⁸ Mahkamah Konstitusi, “Menegakkan Keadilan Substantif, Laporan Tahun Mahkamah Konstitusi RI 2008” (Jakarta, 2009), 6.

¹⁹ Mahkamah Konstitusi, *Jejak Langkah Satu Dasawarsa Mengawal Konstitusi 2003-2013* (Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2013), 199.

²⁰ Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 (2013) yang diajukan oleh Forum kajian Hukum dan Konstitusi (FKHK), Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Esa Unggul (BEM FH UEU), dan Gerakan Mahasiswa Hukum Jakarta (GMHJ).

²¹ Mahkamah Konstitusi.

mempertimbangkan mengenai (1) makna pemilihan umum berdasarkan tafsir konstitusional, dan (2) penambahan atau pengurangan kewenangan lembaga negara yang diatur secara limitatif oleh konstitusi.

Atas isu pertama, MK berpendirian bahwa pemilihan umum yang diatur pada Pasal 22E UUD 1945 memiliki makna terbatas pada frekuensi penyelenggaraannya, yaitu setiap lima tahun sekali. Oleh karena itu,

“... jika memasukkan pemilihan kepala daerah menjadi bagian dari pemilihan umum sehingga menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan perselisihan hasilnya, bukan saja tidak sesuai dengan makna original intent dari pemilihan umum sebagaimana telah diuraikan di atas, tetapi juga akan menjadikan Pemilu tidak saja setiap lima tahun sekali, tetapi berkali-kali, karena pemilihan kepala daerah sangat banyak dilakukan dalam setiap lima tahun dengan waktu yang berbeda-beda.”²²

Sedangkan dalam menanggapi isu mengenai penambahan atau pengurangan kewenangan, pertimbangan MK merujuk pada putusan terdahulu yang menyatakan

“Pasal 24C ini merupakan dasar kompetensi Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara yang diajukan kepadanya, yang sifatnya limitatif dalam arti hanya apa yang disebut dalam pasal ini sajalah yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Terhadap kewenangan dimaksud di satu pihak tidak dapat ditambahkan kewenangan lain, dan di lain pihak tidak dapat dikurangi kecuali karena adanya perubahan terhadap pasal dimaksud yang terjadi dengan jalan perubahan Undang-Undang Dasar...”²³

Berdasarkan kedua pertimbangan tersebut, MK sampai pada kesimpulan bahwa kewenangan untuk mengadili sengketa hasil pemilihan kepala daerah merupakan kewenangan tambahan dengan jalan memperluas makna pemilihan umum yang diatur Pasal 22E UUD 1945. Penambahan kewenangan ini adalah bertentangan dengan UUD 1945.²⁴

Setelah putusan MK yang menyatakan penambahan kewenangan berupa pemilihan kepala daerah adalah inkonstitusional, Pembentuk UU berada dalam posisi dilematis. Hal ini tercermin dari perubahan kebijakan yang diambil oleh Pembentuk UU. Pada bulan September 2014, Pembentuk UU menerbitkan kebijakan yang mengubah pemilihan kepala daerah secara langsung kembali pada pemilihan dilakukan oleh DPRD.²⁵ Tidak berselang lama setelah diundangkan, UU mendapatkan penolakan luas oleh masyarakat sehingga pemerintah merasa perlu untuk mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perpu). Dalam konsideran Perpu disebutkan alasan penerbitannya, yaitu

²² Mahkamah Konstitusi, 60.

²³ Mahkamah Konstitusi, “Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 004/PUU-I/2003” (2003).

²⁴ Mahkamah Konstitusi, “Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013.”

²⁵ Lihat Indonesia, “Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota” (2014). Pasal 3 menyatakan “(1) Gubernur dipilih oleh anggota DPRD Provinsi secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur, dan adil; (2) Bupati dan walikota dipilih oleh anggota DPRD kabupaten/kota secara demokratis, terbuka, jujur, dan adil.”

“... Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah mendapatkan penolakan yang luas oleh rakyat dan proses pengambilan keputusannya telah menimbulkan persoalan serta kepentingan yang memaksa...”²⁶

Perpu kembali mengatur mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung. Adapun kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan dimandatkan kepada Mahkamah Agung.²⁷ Pada bulan Februari 2015, DPR menyepakati keberlakuan Perpu dan menetapkannya sebagai UU.²⁸ Pada bulan Maret 2015, Pembentuk UU mengeluarkan perubahan atas Perpu yang telah ditetapkan sebagai UU tersebut.²⁹ Salah satu perubahan yang dilakukan adalah berkaitan dengan lembaga yang diberi kewenangan untuk menyelesaikan perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Pembentuk UU memperkenalkan lembaga baru yang disebut dengan “badan peradilan khusus”.³⁰ Akan tetapi, sebelum lembaga ini terbentuk kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah ditangani oleh MK.³¹ Dengan demikian, MK menangani perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah sebagai kewenangan tambahan sekaligus bersifat transisional.

Perubahan signifikan lainnya adalah bahwa Pembentuk UU melakukan rekayasa dalam rangka menyusun jadwal pemilihan kepala daerah agar dapat diselenggarakan secara serentak.³² Konsekuensinya adalah bahwa UU menyebutkan badan peradilan khusus harus sudah terbentuk sebelum penyelenggaraan pemilihan kepala daerah serentak.³³ Akan tetapi, dari jadwal pemilihan kepala daerah yang telah ditetapkan untuk diselenggarakan pada bulan November 2024, hingga akhir tahun 2022 Pembentuk UU belum juga mempersiapkan pembentukan badan peradilan khusus.

²⁶ Lihat Indonesia, “Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota” (2014). Konsideran Menimbang huruf c.

²⁷ Indonesia. Pasal 157.

²⁸ Indonesia, “Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang” (2015).

²⁹ Indonesia, “Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang UU Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang” (2015).

³⁰ Lihat Indonesia, Pasal 157 ayat (1) menyatakan “Perkara perselisihan hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus.”

³¹ Budimansyah Budimansyah, “Tinjauan Terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Sengketa Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada),” *Jurnal Hukum Media Bhakti* 2, no. 2 (2018): 105, <https://doi.org/10.32501/jhmb.v2i2.28>.

³² Bandingkan perbedaan jadwal tenggat penyelenggaraan pemilihan kepala daerah serentak antara ketentuan Pasal 201 UU Nomor 8 tahun 2015 (tahun 2027), yang diubah dengan UU Nomor 10 Tahun 2016 (menjadi tahun 2024).

³³ Lihat Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Pasal 157 ayat (2) menyetakan “badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional.”

Hal ini yang memicu kekhawatiran publik yang disuarakan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat dengan mengajukan permohonan uji konstiusional ke MK.³⁴ Pemohon mensinyalir bahwa kurangnya waktu untuk mempersiapkan kelembagaan badan peradilan khusus menyebabkan ketidakpastian hukum atas penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan mendorong agar kewenangan tersebut dipegang oleh MK.³⁵ Berdasarkan uraian pertimbangan hukum yang disampaikan, MK sampai pada kesimpulan bahwa

“Pilihan atau alternatif yang lebih mungkin dilaksanakan secara normatif, dan lebih efisien, bukanlah membentuk badan peradilan khusus untuk kemudian menempatkannya di bawah Mahkamah Konstitusi, melainkan langsung menjadikan kewenangan badan peradilan khusus pemilihan menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi.”³⁶

Berangkat dari putusan ini maka MK menjadi lembaga kekuasaan kehakiman sebagai pemegang mandat untuk menangani perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah yang akan diselenggarakan secara serentak mulai tahun 2024. Persoalannya adalah apakah status kewenangan yang dimiliki MK dalam menangani perselisihan hasil pemilihan kepala daerah merupakan “kewenangan tambahan” ataukah kewenangan asli yang dimandatkan secara konstiusional?

2. Legitimasi Konstiusional Kewenangan Mengadili Sengketa Pemilihan Kepala Daerah

Tentang pokok persoalan mengenai apakah MK memang didesain untuk (juga) memiliki kewenangan memutus sengketa pemilihan kepala daerah? Bila pendekatan historis melalui riwayat pembahasan penyusunan UUD yang digunakan sebagai teropongnya, maka jawabannya bisa dilihat dari 2 (dua) konteks, yaitu (1) pembahasan dari perdebatan mengenai keberadaan dan kewenangan MK, sebagaimana diatur pada Pasal 24C UUD 1945, dan (2) perdebatan mengenai rumusan pemilihan umum, sebagaimana diatur dalam Pasal 22E UUD 1945.

a. Konteks *Original Intent* Pembentukan dan Kewenangan MK

Bila menengok kembali risalah sidang-sidang Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR (PAH I BP MPR),³⁷ niatan awal (*original intent*) dari pembentukan MK tidak ada pembahasan yang secara spesifik menyebut kewenangan MK adalah termasuk memutus sengketa hasil pemilihan kepala daerah.³⁸

³⁴ Lihat Mahkamah Konstitusi, “Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022.”

³⁵ Mahkamah Konstitusi, 15.

³⁶ Mahkamah Konstitusi, 41.

³⁷ PAH I BP MPR adalah alat kelengkapan Badan Pekerja MPR yang bertugas mempersiapkan naskah rancangan perubahan UUD 1945, menggantikan PAH III BP MPR (PAH III BP MPR atau Panitia Ad Hoc III Badan Pekerja MPR hanya bertugas menyiapkan naskah rancangan perubahan UUD 1945 untuk masa sidang 1999).

³⁸ Edisi Revisi (2010) dari risalah Sidang-Sidang MPR 1999-2002 mengenai Perubahan UUD 1945 (yang terdiri atas empat tahap perubahan) saat ini telah dibukukan dan diterbitkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan rincian: Risalah Sidang Tahun 1999 satu buku; Risalah Sidang Tahun 2000 tujuh buku, Risalah Sidang Tahun 2001 empat buku, Tahun 2002 lima buku. Sementara itu, dengan pendekatan tematik (bukan pendekatan masa sidang), Mahkamah Konstitusi juga menerbitkan risalah perubahan UUD 1945 dengan judul *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun*

Gagasan membentuk MK, secara garis besar, didasari oleh pemikiran bahwa karena UUD menyatakan Indonesia menganut paham negara hukum.³⁹ Dengan demikian, harus ada jaminan bahwa konstitusi, benar-benar ditaati di dalam praktik. Sebab, ketaatan terhadap konstitusi adalah ciri pertama negara hukum modern.⁴⁰ Oleh karena itu, diperlukan lembaga yang berfungsi “mengawal” tegaknya konstitusi, dalam hal ini pilihannya jatuh pada pembentukan Mahkamah Konstitusi.⁴¹

Sebagaimana halnya gagasan pendirian mahkamah konstitusi di negara-negara lain, gagasan utama yang mendasari diadopsinya MK adalah pentingnya keberadaan lembaga yang melaksanakan fungsi *constitutional review*. Dalam fungsi *constitutional review* itu terdapat 2 (dua) tugas utama. *Pertama*, menjaga berfungsinya proses-proses demokrasi dalam hubungan saling mempengaruhi antara lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Fungsi *constitutional review* mencegah perebutan kekuasaan oleh salah satu cabang kekuasaan negara dengan mengorbankan cabang-cabang kekuasaan negara lainnya. Dengan kata lain, tugas *constitutional review* yang pertama adalah memelihara bekerjanya prinsip saling mengawasi dan menyeimbangkan (*checks and balances*). *Kedua*, adalah untuk melindungi hak-hak atau kehidupan pribadi warga negara dari pelanggaran yang dilakukan oleh salah

1945: *Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002* (2008), terdiri atas 10 (sepuluh buku). Buku yang membahas risalah pembentukan Mahkamah Konstitusi ada di Buku VI (Kekuasaan Kehakiman). Sayangnya buku ini dicetak untuk edisi internal, tidak diperjualbelikan. Untuk tinjauan historis singkat pembahasan tentang Mahkamah Konstitusi dalam sidang-sidang PAH I BP MPR, lihat I Dewa Gede Palguna, “Pengaduan Konstitusional: Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara (Studi Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Perspektif Perbandingan)” (Universitas Indonesia, 2011).

³⁹ Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 1 ayat (3) “Negara Indonesia adalah negara hukum”.

⁴⁰ Konsepsi negara hukum, yang cikal-bakal pemikirannya sudah ada sejak Zaman Yunani Purba, di Jerman berkembang menjadi ajaran *Rechtsstaat* (yang secara konseptual dalam perkembangan selanjutnya mengalami perubahan besar dibandingkan dengan konsepsi awalnya sehingga, menurut beberapa ahli, lebih tepat disebut *Verfassungsstaat*), di Perancis menjadi ajaran *Etat de droit* (ada juga yang memandang lebih tepat disebut *Etat legal*), sedangkan di Inggris dan di Amerika Serikat menjadi ajaran *Rule of Law*, dengan catatan bahwa ada perbedaan yang sangat mendasar dari keduanya: konsepsi *Rule of Law* di Inggris melahirkan praktik paham negara hukum yang bercorak *parliamentary model* (yang menerapkan prinsip supremasi atau kedaulatan parlemen) sedangkan di Amerika Serikat menghasilkan paham negara hukum yang bercorak *constitutional model* (yang menerapkan prinsip supremasi konstitusi); lebih jauh tentang sejarah pemikiran negara hukum (sejak Zaman Yunani Purba hingga Abad Keduapuluhsatu), lihat Palguna, “Pengaduan Konstitusional: Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara (Studi Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Perspektif Perbandingan).”

⁴¹ “Pengawasan” terhadap konstitusi (dalam rangka menegakkan prinsip supremasi konstitusi yang merupakan syarat negara hukum) tidak selalu dilakukan oleh institusi yang berbentuk pengadilan (mahkamah) tetapi juga ada yang dilakukan oleh institusi yang berbentuk dewan (seperti yang dianut, antara lain, oleh Perancis, Kamboja, Marokko, dll). Sementara itu, “pengawasan” konstitusi dengan institusi yang berbentuk pengadilan tidak selalu juga berupa pengadilan tersendiri yang bernama mahkamah konstitusi. Lebih jauh lihat, antara lain, Jimly Asshiddiqie and Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi Di Sepuluh Negara* (Jakarta: Konpress, 2006); Mauro Cappelletti, *The Judicial Process in Comparative Perspective* (Oxford: Clarendon Press, 1989); Roger Handberg, *Courts, Law, and Politics in Comparative Perspective, The Journal of Politics*, vol. 59 (New Haven and London: Yale University Press, 1996); Vick C. Jackson and Mark Tushnet, *Comparative Constitutional Law, Second Edition* (New York: Foundation Press, 2006); Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies. Constitutional Courts in Asian Cases* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).

satu cabang kekuasaan negara.⁴² Dua hal yang terkandung dalam fungsi *constitutional review* itu adalah turunan dari sistem pemerintahan modern yang dilandasi oleh gagasan negara hukum, pemisahan kekuasaan, dan perlindungan terhadap hak asasi manusia.⁴³

Kewenangan yang dimiliki oleh MK dapat dijelaskan berdasarkan fungsi *constitutional review*. Karena fungsi *constitutional review* itu diturunkan dari atau merupakan produk sistem pemerintahan modern yang dilandasi oleh gagasan negara hukum, pemisahan kekuasaan, dan perlindungan terhadap hak asasi manusia maka sesungguhnya seluruh kewenangan yang dimiliki oleh MK merupakan konsekuensi dianutnya paham negara hukum.⁴⁴ Ketaatan terhadap konstitusi, selain merupakan syarat atau ciri penting negara hukum, juga merupakan ciri penting demokrasi konstitusional. Sebab, dalam demokrasi konstitusional, Konstitusi dianggap sebagai hasil atau rumusan kemauan seluruh rakyat dan karena itu harus ditempatkan lebih tinggi dari hasil atau rumusan kemauan dari mereka yang berkedudukan sebagai wakil rakyat sekalipun, yang dalam hal ini hasil atau rumusan kemauan itu adalah dalam bentuk undang-undang.⁴⁵ Indonesia adalah negara demokrasi konstitusional.⁴⁶ Dilihat dari sudut pandang ini, ketaatan terhadap Konstitusi merupakan syarat yang tidak dapat ditiadakan.

Ketika kewenangan MK untuk memutus perselisihan hasil pemilihan umum itu dibicarakan di PAH I BP MPR, tidak banyak catatan maupun perdebatan yang dapat ditemukan. Yang dapat dikatakan di sini hanyalah bahwa, menurut risalah, diberikannya kewenangan untuk memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum itu kepada MK diusulkan oleh tiga fraksi, yaitu Fraksi PDI Perjuangan, Fraksi Perserikatan Daulatul Ummah, dan Fraksi Reformasi. Tidak ada catatan penolakan terhadap usul itu.⁴⁷ Namun, pada saat yang sama, juga tidak terdapat perdebatan perihal mengapa kewenangan itu perlu diberikan kepada MK. Hanya terungkap alasan bahwa jika ada pihak-pihak yang mempersoalkan hasil

⁴² Tentang fungsi *constitutional review* dalam hubungannya dengan gagasan pembentukan mahkamah konstitusi, khususnya di Austria, lihat H. Hausmaninger, *The Austrian Legal System* (Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2003), 139.

⁴³ Hausmaninger.

⁴⁴ Tentang hal ini lihat lebih jauh I Dewa Gede Palguna, *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, Dan Welfare State* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), 3-24.

⁴⁵ Bandingkan dengan perumpamaan yang digunakan oleh Hamilton yang mengatakan bahwa konstitusi (tertulis) itu adalah produk kemauan seluruh rakyat sedangkan undang-undang adalah produk kemauan mereka yang mewakili rakyat, sehingga ibaratnya Konstitusi (tertulis) adalah majikan, sedangkan undang-undang adalah pelayannya. Oleh karena itulah kehendak majikanlah yang mesti dimenangkan; lihat Hamilton, Madison, and Jay, *The Federalist Papers* (New York: the New American Library, 1961), 466-67.

⁴⁶ Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (2) "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar."

⁴⁷ Periksa Risalah Rapat ke-35 PAH I BP MPR Tahun 2001, Selasa 25 September 2001 dan Risalah Rapat ke-36 PAH I BP MPR Tahun 2001, Rabu 26 September 2001. Lihat juga "Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Latar Belakang, Proses, Dan Hasil Pembahasan. 1999-2002," n.d.; *Buku VI: Kekuasaan Kehakiman, Edisi Internal* (Jakarta: , Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, n.d.), 381-84.

pemilu maka penting ada lembaga yang mempunyai kewenangan untuk memutus masalah itu, dalam hal ini MK.⁴⁸

Berdasarkan uraian di atas jelas bahwa jika dilihat dari perspektif historis, yaitu tatkala perumusan kewenangan MK dibahas di PAH I BP MPR, tidak terdapat maksud yang dapat diartikan sebagai *original intent* untuk mendesain MK memiliki kewenangan memutus perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Berdasarkan pendekatan *original intent*, pembahasan yang ada ialah bahwa MK diberi kewenangan untuk memutus sengketa yang berkenaan dengan Pemilu.

b. Konteks Tafsir Ruang Lingkup Pemilihan Umum

Rumusan yang mengatur mengenai ruang lingkup pemilihan umum dalam UUD ditentukan dengan sangat lugas dan terbatas. Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 menentukan bahwa

“Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.”

Dengan pendekatan tekstual maka diperoleh kesimpulan bahwa ruang lingkup pemilihan umum terbatas pada pemilihan (1) anggota DPR, (2) anggota DPD, (3) Presiden dan Wakil Presiden, dan (4) anggota DPRD.

Akan tetapi, MK dalam beberapa putusan membuka ruang tafsir atas ruang lingkup pemilihan umum yang diatur pada Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 (lihat tabel 1). Penelitian ini akan menelusuri pertimbangan majelis hakim yang memberi tafsir ruang lingkup pemilihan umum dalam putusan tersebut.

Tabel 1. Daftar Putusan yang Menafsirkan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945

No.	Nomor Putusan	Posisi Majelis Hakim	Obyek pengujian
1.	072-073/PUU-II/2004	Terbelah (6-3)	Pengujian norma dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatur mengenai pemilihan kepala daerah secara langsung
2.	97/PUU-XI/2013	Terbelah (6-3)	Pengujian norma dalam UU Nomor 12 Tahun 2008 yang memberi kewenangan kepada MK untuk mengadili sengketa hasil pemilihan kepala daerah
3.	85/PUU-XX/2022	Keputusan Bulat	Pengujian norma dalam UU Nomor 10 Tahun 2016 mengenai pembentukan badan peradilan khusus

Sumber. Diolah oleh penulis

Penting untuk diutarakan terlebih dahulu bahwa perhatian dalam penelitian ini dititikberatkan pada tafsir MK atas Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 mengenai ruang lingkup

⁴⁸ “Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Latar Belakang, Proses, Dan Hasil Pembahasan. 1999-2002”; *Buku VI: Kekuasaan Kehakiman, Edisi Internal*.

pemilihan umum. Putusan pertama yang dikeluarkan MK terkait dengan tafsir mengenai ruang lingkup pemilihan umum adalah Putusan Nomor 072-073/PUU-II/2004. Pemohon yang mengajukan permohonan mengajukan beberapa isu terkait dengan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung, khususnya mengenai kedudukan lembaga penyelenggara.⁴⁹

Diantara dalil yang diajukan pemohon adalah bahwa pemilihan kepala daerah adalah termasuk dalam rezim pemilihan umum.⁵⁰ Dalam menanggapi dalil yang diajukan pemohon, kelompok mayoritas berpendirian bahwa

*"... Pilkada langsung tidak termasuk dalam kategori pemilihan umum sebagaimana dimaksudkan Pasal 22E UUD 1945. Namun demikian Pilkada langsung adalah pemilihan umum secara materiil untuk mengimplementasikan Pasal 18 UUD 1945. Oleh karena itu dalam penyelenggaraannya dapat berbeda dengan Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945..."*⁵¹

Akan tetapi, pada bagian berikutnya kelompok mayoritas juga masih membuka ruang tafsir bagi pembentuk UU dengan menyebutkan

*"... secara konstitusional, pembuat undang-undang dapat saja memastikan bahwa Pilkada langsung itu merupakan perluasan pengertian Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945 sehingga karena itu, perselisihan mengenai hasilnya menjadi bagian dari kewenangan Mahkamah Konstitusi dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945."*⁵²

Kelompok *dissenting* yang terdiri dari 3 (tiga) hakim mengambil posisi berbeda dengan berpendirian tegas bahwa pemilihan kepala daerah termasuk dalam ruang lingkup pemilihan umum, sebagaimana diatur pada Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Laica Marzuki berpendapat

*"Tatkala Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberlakukan sistem Pilkada langsung maka seharusnya secara konstitusional, Pilkada langsung digolongkan selaku PEMILU menurut Pasal 22E ayat (2) UUD 1945."*⁵³

Abdul Mukthie Fadjar pun senada dengan pendapat tersebut dengan mengemukakan,

*"Pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara demokratis adalah pemilihan kepala daerah secara langsung (Pilkada langsung), Pilkada langsung adalah Pemilu, dan Pemilu adalah Pemilu yang secara substansial berdasarkan prinsip-prinsip yang ditentukan dalam Pasal 22E UUD 1945"*⁵⁴

Maruarar Siahaan mengambil pendekatan yang disebutnya dengan mendudukkan pasal-pasal UUD 1945 secara serasi dalam satu kesatuan (*principle of the unity of the Constitution*). Melalui pendekatan ini maka, menurut Siahaan,

⁴⁹ Mahkamah Konstitusi, "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004," 11-17.

⁵⁰ Mahkamah Konstitusi, 110.

⁵¹ Mahkamah Konstitusi, 110.

⁵² Mahkamah Konstitusi, 115.

⁵³ Mahkamah Konstitusi, 118.

⁵⁴ Mahkamah Konstitusi, 121-22.

“... tidak bisa ditafsir lain bahwa pemilihan Kepala daerah secara demokratis dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 adalah (sama, pen) dengan Pemilihan Umum yang dimaksud Pasal 22E Bab VIIB UUD 1945.”⁵⁵

Putusan kedua yang dikeluarkan MK dalam rangka penafsiran atas Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 adalah Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013.⁵⁶ Perkara ini diajukan dalam isu mengenai konstitusionalitas kewenangan MK untuk mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Dalam pengambilan keputusan, posisi majelis hakim terbelah. Mayoritas majelis hakim mengambil pendekatan sejarah dan teks secara ketat sehingga berkesimpulan

“... pemilihan umum menurut Pasal 22E UUD 1945 harus dimaknai secara limitatif, yaitu pemilihan umum yang diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden serta DPRD dan dilaksanakan setiap lima tahun sekali.”⁵⁷

Dengan kata lain, pemilihan kepala daerah tidaklah tercakup dalam ruang lingkup pemilihan umum. Pandangan mayoritas mendapat penolakan dari kelompok minoritas majelis hakim yang mengajukan pendapat berbeda. Arief Hidayat, pada pokoknya, menolak pendekatan kelompok mayoritas yang menekankan pada metode *original intent*. Seyogyanya, menurut Hidayat, MK berpegang pada praktek ketatanegaraan yang didasarkan pada yurisprudensi Putusan MK dengan menyerahkan ruang lingkup pemilihan umum pada kebijakan di ranah pembentuk UU tanpa perlu membuat tafsir baru.⁵⁸ Pendapat berbeda yang disampaikan Anwar Usman senada dengan pandangan Hidayat yang diuraikan sebelumnya.⁵⁹ Ahmad Fadlil Sumadi mengambil pendekatan yang berbeda. Sumadi menggunakan pendekatan sistematis dengan menyarikan unsur-unsur yang terdapat dalam susunan Pasal 22E UUD 1945. Ada 4 (empat) unsur yang menjadi bangunan konstitusional mengenai pemilu, yaitu (1) memenuhi asas penyelenggaraannya, (2) tujuan pelaksanaannya, (3) peserta dan (4) penyelenggara.⁶⁰ Berangkat dari pemenuhan keempat unsur itu, Sumadi sampai pada kesimpulan,

“... pemilihan kepala daerah secara langsung dalam perspektif yang lebih luas, yaitu dalam perspektif paradigmatis sistem dan mekanisme rekrutmen pengisian jabatan dapat dikonstruksikan sebagai pemilu.”⁶¹

Pada putusan ketiga, yang paling mutakhir, dalam konteks menafsirkan ruang lingkup pemilihan umum terdapat pergeseran pandangan MK dalam menafsirkan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Hal ini pun diakui oleh majelis hakim dengan menyampaikan pertimbangan

⁵⁵ Mahkamah Konstitusi, 127.

⁵⁶ Putu Tantry Octaviani and I Gusti Ngurah Parikesit Widiatedja, “Kewenangan Mahkamah Konstitusi Pada Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah,” *Kertha Negara* 03, no. 01 (2015): 3, <https://ojs.unud.ac.id/index.php/Kerthanegara/article/view/11880>.

⁵⁷ Mahkamah Konstitusi, “Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013,” 59.

⁵⁸ Mahkamah Konstitusi, 66.

⁵⁹ Mahkamah Konstitusi, 71.

⁶⁰ Mahkamah Konstitusi, 77–78.

⁶¹ Mahkamah Konstitusi, 78.

“... penafsiran yang dilakukan langsung melalui praktik berhukum demikian, yang menunjukkan hasil baik selama beberapa periode pemilihan umum, telah mendorong Mahkamah untuk meninjau ulang pendapat atau penafsirannya mengenai perbedaan rezim (tata kelola) kepemilihan dalam UUD 1945.”⁶²

Adanya pembelahan rezim pemilihan yang tidak memasukkan pemilihan kepala daerah sebagai bagian dari ruang lingkup pemilihan umum ditafsirkan ulang oleh MK. Pada putusan, MK berpendirian bahwa tidak ada lagi perbedaan rezim pemilihan.⁶³ Artinya, pemilihan kepala daerah ditafsirkan sebagai bagian dari lingkup pemilihan umum.⁶⁴ Hal ini membawa konsekuensi pada perluasan lingkup kewenangan MK untuk memeriksa hasil pemilihan umum. Dalam pertimbangan, MK menegaskan kewenangannya dalam perkara perselisihan hasil pemilihan umum terdiri dari pemilihan umum untuk (1) memilih Presiden dan Wakil Presiden; (2) memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat; (3) memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah; (4) memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik provinsi, kabupaten, maupun kota; serta (5) memilih kepala daerah provinsi, kabupaten, maupun kota.⁶⁵

3. Bukan (Lagi) Kewenangan Tambahan

Dalam kajian akademik yang menyoroti praktik di berbagai negara, mahkamah konstitusi tidak hanya dibekali kewenangan untuk melakukan pengujian konstitusional. Penelitian Tom Ginsburg dan Zachary Elkins menunjukkan ada beragam kewenangan tambahan (*ancillary powers*) yang dimiliki mahkamah konstitusi di berbagai negara, salah satunya adalah menyelesaikan persoalan yang berkaitan dengan pemilihan umum.⁶⁶

Secara konseptual, terdapat beda pemahaman atas istilah “kewenangan tambahan” yang dimaksudkan dalam penelitian Ginsburg dan Elkins dengan pemahaman yang tersebar luas secara umum dalam kajian akademik di Indonesia. Ginsburg dan Elkins memaknai bahwa kewenangan asli yang dimiliki oleh sebuah mahkamah konstitusi adalah dalam rangka pengujian konstitusional (*constitutional review*). Akan tetapi, disamping melakukan pengujian konstitusional berbagai negara juga memberikan kewenangan lain kepada mahkamah konstitusi seperti turut serta dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan, mengawasi partai politik, memberhentikan pejabat negara dan terlibat dalam proses pemilihan umum.⁶⁷

Sementara, “kewenangan tambahan” yang dipahami oleh publik di Indonesia dalam konteks kewenangan MK adalah adanya perbedaan antara kewenangan yang diberikan secara konstitusional dengan kewenangan yang diperoleh dari peraturan perundang-

⁶² Mahkamah Konstitusi, “Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022”, para. [3.18].

⁶³ Mahkamah Konstitusi, para. [3.19].

⁶⁴ Yazwardi dan Kiki Mikail, “Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Perselisihan Hasil Pemilihan: Studi Kasus Pemilihan Walikota Palembang Tahun 2013,” *Jurnal Tamaddun* 15, no. 2 (2015): 80.

⁶⁵ Mahkamah Konstitusi, “Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022”, para. [3.20].

⁶⁶ Tom Ginsburg and Zachary Elkins, “Ancillary Powers of Constitutional Courts,” *Texas Law Review* 87, no. 7 (2009): 1143.

⁶⁷ Ginsburg and Elkins, 1440–41.

undangan. Kewenangan MK untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah disebut sebagai “kewenangan tambahan” sebab sumber kewenangnya tidak berasal dari konstitusi melainkan dari UU.⁶⁸ Akan tetapi, berdasarkan penafsiran Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang dilakukan MK dalam Putusan Nomor 85/PUU-XX/2022 maka kewenangan menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah pun tidak lagi bisa disebut sebagai kewenangan tambahan. Dengan perluasan makna pemilu yang mencakup pemilihan kepala daerah maka secara konstitusional MK memiliki kewenangan untuk mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah.

Permasalahan yang tersisa adalah soal harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan dalam pengaturan hukum acara. Hingga saat ini, pengaturan hukum acara dalam kewenangan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah masih merujuk pada UU Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Dengan adanya tafsir yang menggeser kewenangan mengadili perselisihan hasil pemilihan kepala daerah sebagai kewenangan MK yang juga bersumber dari konstitusi maka pengaturan mengenai hukum acaranya pun harus diatur dalam satu UU yang sama mengatur tentang MK.

Mandat konstitusional yang ditetapkan berdasarkan Pasal 24C ayat (6) UUD 1945 memerintahkan “pengangkatan, pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang”. Frasa “diatur dengan undang-undang” berimplikasi pada pengaturannya harus dilakukan dalam UU yang sama. Hal ini berbeda dengan frasa “diatur dalam undang-undang”. Misalnya, ketentuan konstitusional pada Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang menyebutkan “badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang”. Penggunaan frasa “diatur dalam undang-undang” menyebabkan pengaturan mengenai Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Tata Usaha Negara, Peradilan Militer bisa ditetapkan dalam UU yang berbeda.

Oleh karena itu, demi harmonisasi dan sinkronisasi sesuai dengan mandat konstitusional penting untuk memasukkan aturan hukum acara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah sebagai bagian dari UU yang mengatur mengenai MK. Pengaturan hukum acara mengenai perselisihan hasil pemilihan umum dalam UU MK⁶⁹ belum mengakomodasi pengaturan mengenai hukum acara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Hal yang nampak berbeda dalam beracara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dengan perselisihan hasil pemilu lain adalah adanya ambang batas selisih suara yang menjadi prasyarat peserta pemilihan bisa mengajukan diri sebagai pemohon ke MK.⁷⁰ Persoalan ini pun bisa membuka

⁶⁸ Budimansyah, “Tinjauan Terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Sengketa Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada),” 103.

⁶⁹ Lihat Indonesia, “Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Sebagaimana Diubah Terakhir Dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi” (2020) Pasal 74 hingga Pasal 79 .

⁷⁰ Indonesia, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang- Undang.

ruang perdebatan mengenai sejauh mana MK dapat memeriksa pelanggaran dalam proses pemilihan umum yang mempengaruhi hasil akhir penghitungan suara. Namun, wacana ini berada di luar lingkup dari penelitian yang sedang dilakukan.

C. KESIMPULAN

Kewenangan MK untuk mengadili perselisihan hasil pemilihan kepala daerah merupakan buah tafsir dari perluasan ruang lingkup pemilihan umum yang diatur Pasal 22E ayat (2) UUD 1945, sebagaimana dituangkan dalam pertimbangan Putusan Nomor 85/PUU-XX/2022. Oleh sebab itu, kewenangan untuk mengadili perselisihan hasil pemilihan kepala daerah merupakan bagian dari kewenangan konstitusional MK untuk memutus perselisihan hasil pemilihan umum sehingga bukan merupakan kewenangan tambahan. Pengaturan hukum acara kewenangan mengadili perselisihan hasil pemilihan kepala daerah harus dituangkan menjadi bagian dalam UU MK. Pengaturannya yang hingga kini masih terdapat pada UU Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menunjukkan ketidakselarasan aturan konstitusional yang mengharuskan pengaturan hukum acara MK disusun dalam satu UU.

DAFTAR PUSTAKA

- Albab, Abid Ulil. "Problem Kewenangan Mahkamah Konstitusi Memutus Perselisihan Hasil Pilkada." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48, no. 3 (2018): 542. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol48.no3.1745>.
- Asshiddiqie, Jimly, and Ahmad Syahrizal. *Peradilan Konstitusi Di Sepuluh Negara*. Jakarta: Konpress, 2006.
- Budimansyah, Budimansyah. "Tinjauan Terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Sengketa Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)." *Jurnal Hukum Media Bhakti* 2, no. 2 (2018): 96–106. <https://doi.org/10.32501/jhmb.v2i2.28>.
- Buku VI: Kekuasaan Kehakiman, Edisi Internal*. Jakarta: , Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, n.d.
- Ginsburg, Tom. *Judicial Review in New Democracies. Constitutional Courts in Asian Cases*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Ginsburg, Tom, and Zachary Elkins. "Ancillary Powers of Constitutional Courts." *Texas Law Review* 87, no. 7 (2009): 1431–61.
- Hamilton, Madison, and Jay. *The Federalist Papers*. New York: the New American Library, 1961.
- Handberg, Roger. *Courts, Law, and Politics in Comparative Perspective. The Journal of Politics*. Vol. 59. New Haven and London: Yale University Press, 1996.

- Harefa, Yonata, Haposan Siallagan, and Hisar Siregar. "Urgensi Pembentukan Badan Peradilan Khusus Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada Langsung." *Nommensen Journal of Legal Opinion* 1, no. 01 (2020): 139–52. <https://doi.org/10.51622/njlo.v1i01.342>.
- Hausmaninger, H. *The Austrian Legal System*. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2003.
- Indonesia. Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (2014).
- _____. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1945).
- _____. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (2015).
- _____. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang- Undang (2016).
- _____. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (1999).
- _____. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (2014).
- _____. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (2020).
- _____. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah (2004).
- _____. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (1974).
- _____. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (2015).
- Jackson, Vick C., and Mark Tushnet. *Comparative Constitutional Law, Second Edition*. New York: Foundation Press, 2006.
- Mahkamah Konstitusi. *Jejak Langkah Satu Dasawarsa Mengawal Konstitusi 2003-2013*. Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2013.
- _____. "Menegakkan Keadilan Substantif, Laporan Tahun Mahkamah Konstitusi RI 2008." Jakarta, 2009.
- _____. "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 004/PUU-I/2003." Jakarta, 2003.
- _____. "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004." Jakarta, 2004.

- _____. "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022." Jakarta, 2022.
- _____. "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013." Jakarta, 2013.
- Mauro Cappelletti. *The Judicial Process in Comparative Perspective*. Oxford: Clarendon Press, 1989.
- MD, Mahfud. "Evaluasi Pemilukada Dalam Prespektif Demokrasi Dan Hukum." In *Demokrasi Lokal: Evaluasi Pemilukada Di Indonesia*, 7. Jakarta: Konpress, 2012.
- Mikail, Yazwardi dan Kiki. "Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Perselisihan Hasil Pemilukada: Studi Kasus Pemilihan Walikota Palembang Tahun 2013." *Jurnal Tamaddun* 15, no. 2 (2015): 67–106.
- "Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Latar Belakang, Proses, Dan Hasil Pembahasan. 1999-2002," n.d.
- Nugraha, Fajar Kuala. "Peran Mahkamah Konstitusi (MK) Dalam Sengketa Pemilu Kepala Daerah (Pilkada)." *Jurnal Transformative* 2 (2016): 58–74.
- Octaviani, Putu Tantry, and I Gusti Ngurah Parikesit Widiatedja. "Kewenangan Mahkamah Konstitusi Pada Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah." *Kertha Negara* 03, no. 01 (2015). <https://ojs.unud.ac.id/index.php/Kerthanegara/article/view/11880>.
- Palguna, I Dewa Gede. *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, Dan Welfare State*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.
- _____. "Pengaduan Konstitusional: Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negarafa (Studi Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Perspektif Perbandingan)." Universitas Indonesia, 2011.
- Pemilihan Langsung Kepala Daerah: Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*, 2003.
- Rais, Amien. "Keynote Speech Yang Disampaikan Pada Seminar Nasional." In *Pemilihan Langsung Kepala Daerah Kota/Kabupaten Sebagai Wujud Demokrasi Lokal*. Jakarta, 2003.