

**KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PENYELESAIAN  
SENGKETA PEMILIHAN KEPALA DAERAH**

**TESIS**



**OLEH :**

**NAMA : JUMADI YAKUM, S.H.**

**NIM : 149121085**

**PROGRAM STUDI : HTN/HAN**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA**

**2018**

**KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PENYELESAIAN  
SENGKETA PEMILIHAN KEPALA DAERAH**



**OLEH :**

**NAMA : JUMADI YAKUM, S.H.**

**NIM : 149121085**

**PROGRAM STUDI : HTN/HAN**

**PROGRAM MAGISTER HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA**

**2018**



**KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PENYELESAIAN  
SENGKETA PEMILIHAN KEPALA DAERAH**

**Oleh:**

**Nama Mhs** : **Jumadi Yakum**  
**No. Pokok Mhs** : **14912185**  
**BKU** : **HUKUM TATA NEGARA**

Telah Di Ujikan Di Hadapan Tim Penguji Dalam Ujian Akhir/Tesis Dan  
Dinyatakan LULUS pada hari Jumat 25 Mei 2018

Pembimbing

**Dr. Ridwan, S.H., M.Hum.**

Yogyakarta, *5 Juni 2018*

Anggota Penguji I

**Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.**

Yogyakarta, *4 Juni 2018*

Anggota Penguji II

**Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.**

Yogyakarta, *6/6 2018*

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

**Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.**

## MOTTO

Boleh jadi kamu membenci sesuatu, padahal ia amat baik bagimu, dan boleh jadi (pula) kamu menyukai sesuatu, padahal ia amat buruk bagimu; Allah mengetahui, sedang kamu tidak mengetahui.

*QS Al Baqarah 216*

Karunia Allah yang paling lengkap adalah kehidupan yang didasarkan pada ilmu pengetahuan.

*Ali bin Abi Thalib*

Allah tidak membebani seseorang melainkan sesuai kesanggupannya.

*QS Al Baqarah 286*

Sesungguhnya Allah tidak akan mengubah keadaan suatu kaum, sehingga mereka mengubah keadaan yang ada pada diri mereka sendiri.

*QS Ar Ra'd 11*

## PERSEMBAHAN

Karya ini kupersembahkan kepada :

Ilahi rabi

Para guru (Dosen) yang senantiasa membimbing, mengarahkan dan memberi pembelajaran

Untuk almamater Universitas Ahmad Dahlan kebanggaanku

Ayah yang telah menanamkan motivasi, dengan ketegasan kasih sayang

Dan ibu yang senantiasa memberi doa, nasihat dan semangat serta

Kasih sayang kakak-kakaku yang selalu mensupport

Untuk seseorang yang senantiasa memberi semangat

Para sahabat seperjuangan dalam menuntut ilmu

Dan untuk siapa saja yang berjuang dengan berpegang teguh kepada iman, ilmu, dan, amal.

## SURAT PERNYATAAN ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH

*Bismillahirohman nirrohim*

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : JUMADI YAKUM, S.H.  
No. Mhs : 149121085

Adalah mahasiswa Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tugas Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis:

### **KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PENYELESAIAN SENGKETA PEMILIHAN KEPALA DAERAH**

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar Asli (Orisinal), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan *penjiplakan karya ilmiah (plagiat)* □;
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangan, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII dan perpustakaan dilingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Demikian, Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Di buat di Yogyakarta

Pada 5 Juni 2018



## **KATA PENGANTAR**

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, inayah dan hidayah-Nya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul: **“KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PENYELESAIAN SENGKETA PEMILIHAN KEPALA DAERAH”**. Tesis ini diteliti untuk memenuhi persyaratan dalam menyelesaikan Studi Strata 2 (S2) pada Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Islam Indonesia.

Dalam tesis ini, masih banyak hal yang peneliti sendiri belum bisa memahami sepenuhnya, sehingga dalam penyelesaiannya peneliti tidak lepas dari bantuan berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis mengucapkan terima kasih kepada semua yang berkenan memberi bantuan dalam penyelesaian tesis ini, antara lain:

1. Yang Terhormat Fathul Wahid, S.T., M.Sc.,Ph.D, selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak Dr. Aunur Rohim Faqih, S.H., M. Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D. selaku Ketua Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Islam Indonesia.

4. Dr. Ridwan, S.H., M.Hum. selaku pembimbing tesis, telah berkenan memberikan bimbingannya dengan sangat intensif dan berkualitas dan penuh kesabaran.
5. Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M. Hum. selaku penguji, yang telah berkenan memberikan bimbingan dan menyalurkan ilmu yang sangat bermanfaat sekali bagi penulis.
6. Dr. Saifudin, S.H.,M.Hum. selaku penguji, yang telah memberikan arahan dan memberikan ilmu yang bermanfaat.
7. Kedua orang tua penulis yang selalu memberikan do'a dan semangat kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan tesis ini.
8. Kakakku tercinta Isramil S.Pd, dan istri Isfariyati S.Si dan suami, Isdarwati S.pd dan suami, serta keponakanku tersayang Amdan, ramadhan, isman, amrizal, intan, berlian, Arif, Dan Latif yang selalu mendo'akan serta menyemangati.
9. Keluarga besarku yang selalu memberikan semangat dan do'a kepada penulis sehingga penulis selalu semangat menyelesaikan tesis ini.
10. Cicilia Deny Kartika beserta keluarga yang telah baik hati memberikan fasilitas untuk penulis selama berada di Jogja, semoga keluarga selalu diberikan kebahagiaan oleh yang maha kuasa.



11. Sahabat dan Teman-teman Angkatan 33 Magister Hukum UII yang selalu memberikan semangat dan turut membantu penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
12. Bapak dan Ibu dosen Pascasarjana Hukum UII yang selama ini telah memberikan ilmu kepada penulis.
13. Segenap pengelola Perpustakaan Hukum UII dan Pascasarjana Hukum UII yang telah menjadi tempat singgah untuk menyelesaikan tesis ini.
14. Seluruh staff yang ada di lingkungan Program Pascasarjana Magister Hukum UII atas segala pelayanannya.
15. Semua pihak yang berjasa dalam proses penulisan tesis ini yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu.

Dan semua pihak yang telah membantu dalam penulisan tesis ini, yang tidak bisa penulis sebutkan satu-persatu. Semoga Allah SWT memberikan pahala yang berlipat ganda kepada mereka dan mudah-mudahan tesis ini dapat bermanfaat bagi kita semua.

*Aamiin ya rabbal 'alaamiin.*

Yogyakarta, 24 Mei 2018

**Penulis**

**Jumadi Yakum**

**14912185**

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
HALAMAN MOTTO.....	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	vii
ABSTRAK.....	viii

### **BAB I**

#### **PENDAHULUAN**

A.	Latar Belakang Masalah.....	1
B.	Rumusan Masalah.....	14
C.	Tujuan Penelitian .....	14
D.	Orisinalitas Penlitian.....	15
E.	Kerangka Teoritik dan Konseptual.....	16
	1. Demokrasi.....	16

2.	Pemilihan Kepala Daerah.....	18
3.	Mahkamah Konstitusi.....	22
4.	Sengketa Pemilihan Kepala Daerah.....	26
F.	Metode Penelitian.....	28

## **BAB II**

### **PEMILIHAN KEPALA DAERAH, PENYELESAIAN SENGKETA HASIL PEMILIHAN KEPALA DAERAH DAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

A.	<b>Pemilihan Kepala Daerah.....</b>	<b>34</b>
1.	Sejarah pemilihan kepala daerah di Indonesia.....	34
2.	Pemilihan Kepala Daerah di Bawah Rezim Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999.....	36
3.	Pemilihan Kepala Daerah di Bawah Rezim Undang-undang No 32 Tahun 2004.....	39
4.	Asas Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah.....	44
B.	<b>Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah.....</b>	<b>46</b>
1.	Penyelesaian Sengketa Pilkada di MA.....	46
2.	Penyelesaian Sengketa Pilkada ke MK.....	51
3.	Uji Materil Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Dan Undang-Undang No 48 Tahun 2009.....	54
C.	<b>Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....</b>	<b>59</b>
1.	Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....	59
2.	Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....	64

3.	Kedudukan Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....	68
----	-------------------------------------------------------------------------------------------	----

### **BAB III**

#### **KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PENYELESAIAN SENGKETA PILKADA**

A.	<b>Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah.....</b>	<b>73</b>
1.	Kewenangan Mahkamah Konstitusi.....	73
2.	Pemilu Dan Pilkada.....	70
3.	Polemik Atas Penafsiran Pasal 18 Dan Pasal 22E UUD 1945.....	84
4.	Putusan Mahkamah Konstitusi No 97/Puu-Xi-2013 Dan Praktiknya.....	102
B.	<b>Kedudukan Pasal 157 UU No. 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota .....</b>	<b>107</b>
1.	Kedudukan Putusan MK Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.....	107
2.	Kedudukan Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 dalam Pembentukan Peraturan-Undangungan .....	109
3.	Formulasi Pasal 157 UU No. 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota .....	113
4.	Ketidaksesuaian Pasal 157 UU No. 8 Tahun 2015 Dan Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013.....	115

**BAB V**

**PENUTUP**

A. **Kesimpulan** .....121

B. **Saran**.....122

**DAFTAR PUSTAKA** .....125

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Sebelum otonomi daerah yang dikonstruksikan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diterapkan di Indonesia, penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang berwatak konservatif.<sup>1</sup> Otonomi daerah yang diharapkan mampu berperan sebagai amanat dari Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang bertitik berat di daerah tingkat II (kabupaten dan kota). Namun, sampai berakhir keberlakuan Undang-Undang tersebut, yang diharapkan masyarakat itu tidak kunjung hadir. Otonomi hanya menjadi obsesi kosong masyarakat di daerah. Sehingga wajar kalau masyarakat di daerah menuntut perubahan yang mendasar dalam pengelolaan negeri tercinta ini. Khususnya dalam hal hubungan kelembagaan antara pemerintah pusat dan daerah.

Dalam kontruksi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 kepala daerah justru dijadikan mata-mata dan perpanjangan tangan pemerintah pusat di daerah. Dalam diri kepala daerah melekat dua jabatan sekaligus, sebagai kepala daerah dan kepala wilayah. Penempatan posisi kepala daerah yang demikian itu sangat efektif mendukung kepentingan pemerintah pusat tanpa ada satu kekuatan *bargaining position* untuk melawan kepentingan pusat. Kepala daerah, di akhir masa jabatannya harus bertanggung jawab

---

<sup>1</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangannya, dan Problematikanya*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm 191-192.

kepada pemerintah pusat; kepada DPRD hanya memberikan keterangan pertanggungjawaban. Hal ini sebagai terjadi konsekuensi logis dari kewenangan yang dimiliki oleh pusat dalam hal mengangkat dan memberhentikan kepala daerah; hal ini merupakan hak prerogatif presiden.

Pemilihan kepala daerah merupakan bagian yang sangat penting dari transformasi politik menuju konsolidasi demokrasi lokal yang berujung pada kemampuan membentuk pemerintah daerah yang representatif, efektif, dan pro-publik. Oleh karena itu, berkualitas atau tidaknya suatu pilkada sangat tergantung pada kerangka hukum seperti apakah yang akan dibentuk. Banyak persoalan dan problematika penyelenggaraan pemilu di Indonesia yang lahir karena kerangka hukum pemilu yang dibuat tidak lebih dari sekedar produk politik transaksional dalam rangka mengamankan kepentingan masing-masing pihak.<sup>2</sup> Selain itu, parameter demokratis atau tidaknya suatu penyelenggaraan pilkada salah satunya ditentukan oleh sistem pilkada yang demokratis pula, sehingga menjadi harapan agar produk hukum tentang pilkada dapat menghasilkan sebuah sistem pilkada yang demokratis.

Pengaturan terhadap pemilihan kepala daerah dituangkan dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menentukan bahwa, “Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota di pilih

---

<sup>2</sup> M.Lutfi Chakim, *Perubahan sistem pemilihan kepala daerah dalam dinamika pelaksanaan demokrasi*, Jurnal Rechts Vinding Media Pembinaan Hukum Nasional, Volume 3 No. 1 (2014), hlm 113-114

secara demokratis”. Konstitusi secara tegas tidak mengharuskan kepala daerah di pilih secara langsung oleh rakyat, melainkan dipilih secara demokratis. Rumusan “dipilih secara demokratis” dapat bermakna dua, yaitu *pertama*, bisa dipilih secara langsung oleh rakyat dan *kedua*, bisa di pilih oleh DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Tonggak sejarah baru dalam perjalanan ketatanegaraan Indonesia pasca-orde baru telah dimulai, masyarakat Indonesia dapat menentukan sendiri pilihan politiknya secara langsung untuk memimpin tingkat nasional maupun daerahnya (presiden dan wakil presiden; anggota DPR, DPD, dan DPRD) tampaknya, inilah salah satu berkah reformasi yang diberikan Allah SWT Untuk rakyat Indonesia. Mulai bulan Juni 2005 melakukan pemilihan kepala daerah secara langsung di seluruh Indonesia yang kurang lebih diselenggarakan di 238 daerah (provinsi dan kabupaten/kota).

Berbagai polemik muncul ke permukaan, berkaitan dengan hajatan (pilkada langsung) tersebut. Antusiasme dan harapan masyarakat untuk dapat memilih secara langsung kepala daerahnya sangat terasa di masyarakat. Inilah saat yang tepat untuk menentukan pilihan secara langsung, dan ikut bertanggung jawab dengan pilihan. Kita telah mencatat keberhasilan masyarakat dalam pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD, yang kemudian dilanjutkan dengan pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung. Sukses inilah yang harus kita jaga dan tingkatkan



kualitasnya sampai memasuki arena pemilihan kepala daerah secara langsung nantinya.<sup>3</sup>

Di dalam UUD 1945 secara berturut-turut diatur pemilihan anggota DPR, DPD, Presiden dan wakil presiden, DPRD, Gubernur, bupati, dan walikota, sebagai berikut:

1. Pasal 2 ayat (1) menyebutkan “MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilu dan diatur lebih lanjut dengan UU.
2. Pasal 6A menyebutkan “presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”
3. Pasal 18 ayat (3) menyebutkan “pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilu”
4. Pasal 18 ayat (4) menyebutkan “ gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”
5. Pasal 19 ayat (1) menyebutkan “ anggota DPR dipilih melalui pemilu”
6. Pasal 22C ayat (1) menyebutkan “ anggota DPD di pilih dari setiap provinsi melalui pemilu”
7. Pasal 22E ayat (2) menyebutkan “Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD presiden dan wakil presiden, dan DPRD”.

Dari pemaparan di atas dapat diketahui bahwa pengaturan pemilu dalam UUD 1945 sangat variatif. Pertama, untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan wakil Presiden, dan DPRD dipilih secara langsung. Tetapi untuk pemilihan gubernur, bupati, dan walikota dipilih secara demokratis. Mengapa demikian pengaturannya? Perlu diketahui dalam pembahasan perubahan UUD 1945 Pasal 18 dibahas terlebih dahulu pada perubahan kedua UUD 1945, sementara Pasal 22E dan Pasal 6A dibahas

---

<sup>3</sup>Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangannya, dan Problematikanya*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009)., hlm 208-209

pada perubahan ketiga. Ketika dilakukan pembahasan Pasal 18 ayat (4) belum dicapai kesepakatan pemilihan secara langsung. Maka, rumusan yang dipakai ketika itu “dipilih secara demokratis” yang dapat ditafsirkan secara beragam. Ketika pembahasan Pasal 6A dan 22E anggota MPR telah sepakat untuk melakukan pemilihan langsung.

Ketika menjabarkan Pasal 18 ayat (4) pada dasarnya pembuat undang-undang melakukan interpretasi dengan merujuk pada ketentuan yang terkandung pada pasal-pasal lain UUD 1945, khususnya Pasal 6A, yaitu presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat.<sup>4</sup> Yang termaksud domain pemerintah daerah (Pasal 18) bukan hanya kepala daerah dan wakil kepala daerah, tetapi juga DPRD sebagai unsur pemerintah daerah dipilih melalui pemilu menurut UUD 1945, mengapa kepala daerah lainnya tidak dipilih melalui pemilu? Maka perselisihan hasil pilkada dilimpahkan kepada MA untuk menyelesaikannya.

Pengalihan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dari MA ke MK bermula dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-73/PUU-II/2004 tanggal 22 Maret 2005. Dalam halaman 114, angka 6 putusan tersebut, Mahkamah mempertimbangkan, antara lain, “Sebagai akibat (konsekuensi) logis dari pendapat Para Pemohon yang menyatakan bahwa Pilkada langsung adalah Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945 yang dijabarkan dalam UU Nomor 12 Tahun 2003, maka

---

<sup>4</sup> Majalah Mahkamah Konstitusi, *Pilkada Bukan Rezim Pemilu*, Nomor 8 Edisi Juni 2014, hlm 14-16

perselisihan mengenai hasil pemilu, menurut Para Pemohon, harus diputus oleh Mahkamah Konstitusi. Tentang permohonan Para Pemohon untuk menyatakan Pasal 106 ayat (1) sampai dengan ayat (7) sebagai bertentangan dengan UUD 1945, Mahkamah berpendapat bahwa 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 yang berbunyi, “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.”

Meskipun dalam pertimbangan putusan tersebut di atas Mahkamah tidak secara tegas menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung termasuk dalam kategori pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945, namun Mahkamah memberi ruang kepada pembentuk UU untuk memperluas makna pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 22E UUD 1945 dengan memasukkan pemilihan kepala daerah. Saat

itu, dalam putusan Mahkamah tersebut, terdapat tiga hakim konstitusi yaitu H.M. Laica Marzuki, A. Mukthie Fadjar dan Maruarar Siahaan memberikan *dissenting opinion* (pendapat berbeda).

Berdasarkan putusan Mahkamah itulah pembentuk UU melalui UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum memasukkan pemilihan kepala daerah ke dalam rezim pemilu.<sup>5</sup> Kemudian berdasarkan Pasal 236C UU 12/2008 mengalihkan penyelesaian perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dari MA ke MK. Selain itu, Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 menambahkan satu kewenangan kepada MK yaitu kewenangan untuk menyelesaikan perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah.

Walaupun Mahkamah telah memberikan ruang kebebasan bagi pembentuk UU untuk memasukkan atau tidak memasukkan pemilihan kepala daerah sebagai bagian dari rezim pemilu berdasarkan putusan Mahkamah tersebut di atas, akan tetapi Mahkamah perlu mempertimbangkan kembali segala aspek yang terkait dengan pemilihan kepala daerah baik dari segi original intent, makna teks, dan sistematika pengaturannya dalam UUD 1945, maupun perkembangan putusan Mahkamah dalam rangka membangun sistem yang konsisten sesuai dengan UUD 1945. Menurut Mahkamah, hal itu menjadi sangat penting mengingat ketentuan mengenai lembaga negara yang ditentukan dalam

---

<sup>5</sup> Majalah Mahkamah Konstitusi, *Pilkada Bukan Rezim Pemilu*, Nomor 8 Edisi Juni 2014 hlm 16-18

UUD 1945 dan kewenangannya masing-masing harus secara rigid mengikuti norma konstitusi.

Berdasarkan Pasal 56 ayat(1) UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan “bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Dari sudut asas yang digunakan dalam pemilihan kepala daerah tersebut diadopsi dari asas pemilu. Kerena pemiliha kepala daerah langsung oleh rakyat merupakan pemilu, sebab kalau pilkada bukan pemilu maka harus dipilih oleh DPR, karena itu sangat beralasan untuk mengaitkan pilkada dengan pemilu atau pilkada langsung merupakan perluasan pengertian dari pemilu.”<sup>6</sup>

Dalam pertimbangannya MK menyatakan bahwa dengan menggunakan penafsiran sistematis dan original intent, yang dimaksud Pemilihan umum menurut UUD 1945 adalah pemilihan yang dilaksanakan sekali dalam 5 (lima) tahun untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden serta DPRD. Lebih lanjut MK menyatakan bahwa sudah tepat ketentuan Pasal 74 ayat (2) UU Mahkamah Konstitusi yang menegaskan, perselisihan hasil pemilihan umum yang menjadi kewenangan MK yaitu perselisihan hasil Pemilu DPR, DPD, presiden/WakilPresiden.

---

<sup>6</sup> Guntur Hamzah, Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Pada Perkara Pengujian Undang-Undangn Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah Terhadap Undang-Undangn Dasar 1945.

Dengan demikian, berdasarkan putusan MK Pemilihan Kepala Daerah tidak termasuk dalam Rezim Pemilu akan tetapi kembali masuk dalam rezim Pemerintahan Daerah. Konsekuensinya MK tidak lagi berwenang untuk mengadili perselisihan hasil Pemilihan kepala daerah. Putusan tersebut menunjukkan inkonsistensi MK, di mana pada putusan terdahulu.<sup>7</sup>

Hakim Konstitusi Patrialis Akbar saat membacakan pertimbangan putusan menyatakan pemilihan kepala daerah sesuai Pasal 18 UUD 1945 yang masuk rezim pemerintahan daerah adalah tepat. Meski tidak tertutup kemungkinan pemilihan kepala daerah diatur dalam UU tersendiri, tetapi tidak masuk rezim pemilu seperti diatur Pasal 22E UUD 1945. Sebab, pemilu menurut Pasal 22E UUD 1945 harus dimaknai secara limitatif untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, presiden dan wakil presiden yang dilaksanakan lima tahun sekali. Makna ini yang dipegang teguh dalam putusan MK No. 13/PUU/XI/2013. Dengan begitu, jika memasukkan pemilihan kepala daerah menjadi bagian dari pemilu dan menjadi kewenangan MK tidak sesuai dengan makna *original intent* dari pemilu.

Secara jelas Mahkamah konstitusi telah memberi tafsir bahwa terkait mekanisme Pemilihan kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah merupakan pilihan kebijakan pembuat undang-undang (*opened legal policy*), sesuai Pertimbangan Hukum Putusan Nomor 72-73/PUU-II/2004. Artinya, pembuat undang-undang dapat memasukan Pilkada sebagai rezim

---

<sup>7</sup> Lihat Putusan Nomor 072- 073/PUU-II/2004

Pemilu atau bukan. Dalam perkembangan selanjutnya, ternyata pembuat UU memilih memasukkan Pilkada pada rezim Pemilu. Hal tersebut terlihat dengan lahirnya undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu (UU No. 22 Tahun 2007).

Dalam Pasal 1 angka 4 UU 22/2007 dengan tegas mendefinisikan pemilihan kepala daerah secara langsung sebagai pemilihan umum kepala daerah atau lazim disingkat Pemilukada. Dengan demikian, maka Pilkada langsung adalah Pemilu, yang itu berarti masuk dalam ranah pengaturan dasar Pasal 22E UUD 1945. Pilihan memasukkan Pilkada ke dalam rezim Pemilu lebih dipertegas lagi dengan diterbitkannya UU No. 12 Tahun 2008. Dengan demikian, ketentuan Pasal 236C UU No. 12 Tahun 2008 tersebut tidak seketika ada, tetapi merupakan praktek ketatanegaraan panjang yang bermula dari Putusan Mahkamah Nomor 72-73/PUU-II/2004. Karena bermula dari Putusan Mahkamah, maka seyogyanya Mahkamah dalam perjalanannya juga mengawal pelaksanaan dari putusan tersebut. Artinya tetap menyerahkan kebijakan tersebut kepada pembentuk undang-undang (*opened legal policy*) tanpa harus membuat tafsir baru yang akan mengambil peran dari pembentuk undang-undang.

Analisis dan pembahasan Putusan MK nomor: 072-073/PUU-II/2004 tentang Uji Materil (*Judicial Review*) terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD 1945, sebagai berikut:

1. MK tampaknya cenderung melihat Pilkada sebagai bagian dari rezim hukum Pemda. Penilaian ini diambil dengan melihat konstitusi secara literal tanpa mengaitkan dengan konteks filosofi yang menjadi *state of the arts* ketentuan hukum dalam hal pelaksanaan pemilihan umum sebagai satu kesatuan yang integral dan komprehensif.
2. Penempatan Pilkada dalam rezim hukum Pemda berimplikasi pada:
  - a. Ditetapkannya pemerintah sebagai regulator atau pembuat ketentuan hukum yang terkait dengan Pilkada melalui Peraturan Pemerintah;
  - b. Penyelesaian sengketa Pilkada berpuncak pada MA yang pelaksanaannya melalui lembaga peradilan yang ada di bawahnya.
  - c. Pertanggungjawaban pelaksanaan Pilkada dilakukan oleh KPUD kepada publik, bukan kepada DPRD sebagaimana kehendak UU Pemda. Dalam hal ini, MK berhasil keluar dari belenggu bacaan yang literal dan secara cemerlang berhasil mereduksi kewenangan DPRD yang diberikan oleh UU demi untuk menjamin independensi KPUD sebagai penyelenggara Pilkada di masing-masing daerah.
3. Putusan MK tersebut kurang mencerminkan *ius constituendum* karena lebih banyak menampung kondisi sesaat atau jangka pendek



dari pada kepentingan jangka panjang dalam rangka penataan sistem pemilihan umum secara komprehensif.

Pada 1 November 2013 Forum Kajian Hukum dan Konstitusi, Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Esa Unggul, Gerakan Mahasiswa Hukum Jakarta, mengajukan gugatan kepada Mahkamah Konstitusi, Pemohon menganggap bahwa penambahan ruang lingkup kewenangan Mahkamah Konstitusi terhadap penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah akibat munculnya Pasal 236C UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi : “Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan” dan Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang berbunyi : “kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang” dan dalam penjelasannya yang berbunyi: “dalam ketentuan ini termasuk kewenangan memeriksa, dan memutus sengketa hasil pemilihan kepala daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”, bertentangan dengan UUD 1945 antara lain Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi: “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Pasal 22E ayat (2) yang berbunyi:

*”Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.  
Pasal 24C ayat (1) yang berbunyi: “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”*

Sehingga permohonan terhadap pengujian Pasal 236C UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 29 ayat (1) huruf e UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman ditujukan terhadap Pasal 1 ayat (3) Pasal 22E ayat (2), Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.<sup>8</sup> Di samping itu para pemohon mengatakan bahwa, pengaturan tentang pemilihan kepala daerah diletakan pada Bab yang terpisah yaitu pada Bab VI Pemerintahan Daerah Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang mengatakan bahwa “ Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis ”. Bahwa pemisahan kepala daerah dalam konstitusi dapat dimaknai bahwa pemilihan kepala daerah bukanlah merupakan bagian dari pemilihan umum, karena secara jelas telah diatur dalam konstitusi penyelenggaraan pemilihan umum tidak termasuk pemilihan kepala daerah.

Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan penggugat dan membatalkan dua Pasal 236 Huruf C UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 29 Ayat (1) Huruf e UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menjadi dasar kewenangan MK mengadili sengketa pilkada Melalui putusan Nomor 97/PUU-XI/2013.

---

<sup>8</sup> *Jurnal Konstitusi*, Volume 12, Nomor 3, September 2015

Dari problematika di atas, maka penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam sehingga dirumuskan dengan judul **“Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah.”**

### **B. Rumusan Masalah**

1. Apakah Mahkamah Konstitusi berwenang menyelesaikan sengketa pilkada ?
2. Bagaimana kedudukan Pasal 157 Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 dihadapkan dengan putusan MK No 97/PUU-XI/2013 ?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui apakah Mahkamah Konstitusi berwenang menyelesaikan sengketa pilkada.
2. Untuk mengetahui bagaimana kedudukan pasal 157 Undang-Undang No 8 tahun 2015 dihadapkan dengan putusan MK No 97/PUU-XI/2013.

#### D. Orisinalitas Penelitian

No	Nama	Judul	Perbandingan dengan Kajian Sebelumnya
1	<b>Pebrinaldo</b>	Pemilihan Kepala Daerah Sebelum Dan Sesudah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	Mengkaji Tentang Problem Yang Terjadi Dalam System Pemilihan Kepala Daerah Sebelum Dan Sesudah Perubahan UUD Republik Indonesia Sedangkan Penulis penulis mengkaji tentang apakah Pasal 157 UU No. 8 tahun 2015 bertentangan dengan putusan MK No 97/PUU-XI-2013
2	<b>R. Nazriyah</b>	Penyelesaian Sengketa Pilkada Setelah Putusan <b>Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013</b>	Mengkaji tentang perlu segera dibentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai lembaga mana yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa Pilkada sedangkan penulis mengkaji tentang apakah Pasal 157 UU No. 8 Tahun 2015 bertentangan dengan putusan MK No 97/PUU-XI-2013 Dan apakah MK berwenang menyelesaikan sengketa Pilkada.

## E. Kerangka Teoritik dan Konseptual

### 1. Demokrasi

Demokrasi berarti kekuasaan dari, oleh dan untuk rakyat. Kata ini berasal dari dua suku kata Yunani *demos* (rakyat) yang berarti rakyat atau penduduk suatu tempat, dan *cratos* atau *cratein* yang berarti kekuasaan atau kedaulatan. Jadi, *demos-cratein* atau *demos-cratos* (demokrasi) adalah kekuasaan atau kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan rakyat, rakyat berkuasa, pemerintahan berasal dari rakyat dan kekuasaan oleh rakyat.<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa demokrasi merupakan pemerintahan dari, oleh, untuk dan bersama rakyat,<sup>10</sup> dan pada kesempatan lain juga Jimly Asshiddiqie juga menyebut bahwa dalam demokrasi, kekuasaan tertinggi ada ditangan rakyat.<sup>11</sup> Demokrasi adalah sebuah tahapan atau sebuah proses yang harus dilalui oleh sebuah negara untuk mendapatkan kesejahteraan.<sup>12</sup>

Merujuk pada pengertian sederhana tersebut dapat disimpulkan jika demokrasi meliputi dari rakyat oleh rakyat, artinya sumber legitimasinya diperoleh dari rakyat dan di amanatkan ke rakyat (*representativeness*) untuk rakyat artinya bahwa kebijakan-kebijakan pemegang mandat yang diberikan oleh rakyat melalui mekanisme yang telah dibuat sedemikian rupa yang

---

<sup>9</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar- Dasar Ilmu Politik* ,(Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama2009) hlm 105

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqi, *konstitusi dan konstutualisme Indonesia* , edisi revisi,(Jakarta, konstitusi press. 2005) hlm 241

<sup>11</sup> *Ibid* , 2010: 271

<sup>12</sup> J.J. Rousseau, *Du Contract Social ( perjanjian social)* (Jakarta visimedia, 2007) hlm 113

bersifat *predictable*, ditujukan untuk kepentingan rakyat, dan bersama rakyat artinya pelaksanaannya di dukung dan diawasi oleh rakyat. Atas dasar itu maka demokrasi bermakna lebih kompleks dari hanya sekedar pengisian jabatan, melainkan juga mencakup keseluruhan proses mulai dari pengisian jabatan, pelaksanaan dalam hal ini pengambilan kebijakan yang menjadi wewenang jabatan, baik *elective official* maupun *non elective official*, hasil dan evaluasi dan pengawasan adalah bagian dari demokrasi. Samuel Huntington dalam bukunya *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, melihat demokrasi dalam tiga pendekatan umum yaitu: (1) Sumber wewenang bagi pemerintah; (2) Tujuan yang dilayani oleh pemerintah; dan (3) Prosedur untuk membentuk pemerintahan.<sup>13</sup> Mengutip pendapat Robert A. Dahl, mengemukakan kriteria demokrasi sebagai berikut, yaitu: <sup>14</sup>

- a. Kontrol atas keputusan pemerintah diberikan kepada pejabat terpilih berdasarkan konstitusi;
- b. Pejabat dipilih melalui pemilihan umum;
- c. Semua orang dewasa berhak memilih dalam pemilu;
- d. Semua orang dewasa berhak mencalonkan diri dalam pemilu;
- e. Kebebasan politik warga negara;
- f. Sumber informasi alternatif yang tersedia;
- g. Kebebasan membentuk partai, kelompok penekan, serta asosiasi lain yang independen.

Gagasan demokrasi memposisikan rakyat sebagai pemegang kedaulatan dalam penyelenggaraan negara, meskipun dalam implementasinya kekuasaan rakyat tersebut ditransformasi dalam berbagai bentuk sesuai dengan keadaan kultur dan politik hukum ketatanegaraan

---

<sup>13</sup> Samuel Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga* (Pustaka Utama Graffiti, Jakarta 1995) Hlm 4

<sup>14</sup> John T, Ishiyama & Marijke Breuning, *Ilmu Politik Dalam Paradigma Abad Ke - 21* (terjemahan Tri Wibowo. Kencana . Jakarta 2013) hlm 443-444

suatu negara. Affan Gaffar mengemukakan beberapa kriteria tentang demokrasi meliputi:<sup>15</sup>

- a. Penyelenggara kekuasaan berasal dari rakyat;
- b. Setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuhnya;
- c. Diwujudkan secara langsung maupun tidak langsung;
- d. Rotasi kekuasaan dari seseorang atau kelompok ke orang atau kelompok yang lainnya, dalam demokrasi peluang akan terjadinya rotasi kekuasaan harus ada, dan dilakukan secara teratur dan damai;
- e. Adanya proses pemilu, dalam negara demokratis pemilu dilakukan secara teratur dalam menjamin hak politik rakyat untuk memilih dan dipilih; dan
- f. Adanya kebebasan sebagai HAM, menikmati hak-hak dasar, dalam demokrasi setiap warga masyarakat dapat menikmati hak-hak dasarnya secara bebas, seperti hak untuk menyatakan pendapat, berkumpul dan berserikat dan lain-lain.

Dewasa ini diyakini, bahwa untuk mencapai cita-cita kesejahteraan itu, maka jalan demokrasi merupakan pilihan yang paling tepat, meskipun praktek demokrasi itu sendiri sering menghadirkan berbagai tantangan dan permasalahan.<sup>16</sup> Mencemati sejumlah pendapat dan uraian singkat tentang demokrasi tersebut, artinya antara Pilkada dengan Pemilu mempunyai kesamaan substansi, yaitu berkaitan dengan hak-hak politik dalam pengisian jabatan publik.

## 2. Pemilihan Kepala Daerah

Landasan yuridis pelaksanaan pilkada berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 setelah amandemen yang

---

<sup>15</sup> Affan Gaffar, *System Politik Indonesia ; Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2005) Hlm 15

<sup>16</sup> Djoko Suyanto, *Evaluasi Pemilukada Dari Prespektif Ketahanan Nasional* ( Jakarta : Konstitusi Press, 2013) Hlm 21

mengatur bahwa “kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar”

Selanjutnya Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 setelah amandemen yang mengatur “gubernur, bupati ,dan walikota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tersebut, terkandung dua unsur penting terkait dengan pilkada yaitu adanya frase “*kedaulatan ditangan rakyat* “ dan “*dipilih secara demokratis*” permasalahan yang muncul kemudian adalah UUD 1945 khususnya Pasal 18 ayat (4) tidak mengatur tegas terkait mekanisme pemilihan kepala daerah. di dalam Pasal 18 ayat (4) hanya mengatur bahwa kepala daerah ( Gubernur, bupati, dan walikota) di pilih secara demokratis.

Menurut Taufiqurrohman Syahuri yang dikutip oleh Titik Triwulan Tutik mengatakan bahwa:<sup>17</sup> “ Rumusan “*dipilih secara demokratis*” dalam ketentuan pilkada juga mempertimbangkan pelaksanaan pilkada di daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa sebagai mana di maksud Pasal 18B ayat (1) UUD 1945. Hal ini tidak dapat di artikan bahwa pilkada secara langsung menjadi satu-satunya cara untuk memaknai frase “ *dipilih secara demokratis*” yang dimuat didalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

Pemilihan kepala daerah (pilkada) sekarang ini dilakukan secara langsung. Pemilihan kepala daerah secara langsung ini telah berlangsung sejak tahun 2005, yang didasarkan pada ketentuan UU No. 32 Tahun 2004

---

<sup>17</sup> Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Jakarta , Prestasi Pustaka , 2006 Hlm 219- 220



dengan berlandaskan pada ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menentukan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.<sup>18</sup>

Apabila dicermati, sesungguhnya ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tersebut tidak menegaskan keharusan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota harus dipilih melalui suatu pemilihan yang dilaksanakan secara langsung. Akan tetapi, menurut Rozali Abdullah, oleh karena Daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari Negara Republik Indonesia, maka dalam melakukan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah seharusnya sinkron dengan pemilihan presiden dan wakil presiden, yaitu melalui pemilihan langsung.<sup>19</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, Pasal 1 angka 1 disebutkan bahwa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.

Meskipun pengaturan mengenai Pemilihan dalam UUD 1945, terbagi menjadi dua rezim pemilihan, yaitu rezim pemilihan di bawah Pasal

---

<sup>18</sup> Nopyandri, *Pemilihan Kepala Daerah Yang Demokratis Dalam Prespektif UUD 1945*, Jurnal Ilmu Hukum No.2 Vol.2 hlm 2.

<sup>19</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Rajawali Pers, Jakarta, 2005, hlm. 53.

22E yang selanjutnya disebut sebagai rezim PEMILU dan pemilihan di bawah rezim pemerintahan daerah yaitu Pasal 18 ayat (4) yang menyebutkan: Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis, yang dalam perjalanan selanjutnya disebut PILKADA dan telah dipertegas dengan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 97/PUU-XI/2013, namun demikian penilaian tersebut dapat saja berbeda jika yang dilihat adalah substansi tujuannya. Kedua rezim tersebut baik rezim Pemilu maupun Pilkada mempunyai kesamaan dalam hal: *Pertama*, sama-sama sebagai instrumen pengisian jabatan publik. *Kedua*, baik Pemilu maupun Pilkada sama-sama pengejawantahan dari faham demokrasi konstitusional yang dianut dan hendak diwujudkan dalam UUD 1945. *Ketiga*, baik pemilu maupun pilkada mempunyai asas-asas yang sama yang menghendaki terwujudnya pemilu yang LUBER-JURDIL dalam pemilihan kepala daerah, sehingga atas dasar kesamaan substansi tersebut Mahkamah Konstitusi pada tahun 2004 memberikan pilihan terbuka kepada DPR untuk memilih tetap mempertahankan penyelesaiannya di Mahkamah Agung atau diberikan ke Mahkamah Konstitusi, juga menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah tetap dilaksanakan secara langsung mata secara otomatis asas-asas dalam penyelenggaraan pemilu juga harus tercermin dalam pemilihan kepala daerah (Vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 72-73/PUU-II/2004).

### 3. Mahkamah Konstitusi

Sudah menjadi orientasi negara demokrasi, setiap negara yang ada di dunia ini selalu menganut, mengukur dengan sendirinya akan pembangunan sistem pemerintahan dan ketatanegaraan. Karena itu setiap negara mempunyai konsistensi dengan undang-undang dasar atau konstitusi yang menjadi dasar falsafah bangsa (*philosophy of life*), aturan (*rule of law*), dan penegakan (*law enforcement*) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>20</sup> Sistem pemerintahan dan ketatanegaraan suatu Negara secara substantif dapat kita pelajari dalam konstitusi atau undang-undang dasar yang dianut suatu negara.

Salah satu lembaga baru yang merupakan pengejawantahan amanat konstitusi adalah lahirnya Mahkamah konstitusi (yang untuk selanjutnya disebut MK). Lembaran sejarah pertama salah satu cabang kekuasaan kehakiman tersebut, dibuka dengan disetujuinya pembentukan MK dalam amandemen ketiga UUD 1945 oleh majelis permusyawaratan Rakyat ( MPR) pada tahun 2001 sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan pasal 24 ayat (2) dan pasal 24C UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 9 November 2001.

Ide pembentukan MK merupakan salah satu perkembangan pemikiran hukum ketatanegaraan modern yang muncul pada abad ke-20. Gagasan ini merupakan perkembangan dari asas-asas demokrasi dimana

---

<sup>20</sup> Soimin, Mashuriyanto, *Mahkamah Konsitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press 2013, Hlm 51-52

hak-hak politik rakyat dan hak-hak asasi merupakan tema dasar dalam pemikiran politik ketatanegaraan. Hak dasar tersebut dijamin secara konstitusional dalam sebuah hak-hak konstitusional warga negara dan diwujudkan secara institusional melalui lembaga negara yang melindungi hak konstitusional setiap warga. Lembaga Negara yang dikonstruksi untuk menjamin hak konstitusional setiap warga tersebut, salah satunya adalah MK. Hal ini merupakan sebuah kebutuhan mendasar dari upaya perjuangan reformasi yang memcita-citakan terwujudnya negara demokrasi konstitusional.

Berdirinya MK ditandai dengan pengangkatan 9 (Sembilan) hakim konstitusi pada tanggal 16 Agustus 2003 melalui kepres nomor 147/M tahun 2003 menjadikan Indonesia sebagai negara ke -78 yang membentuk Mahkamah Konstitusi, sekaligus negara pertama di dunia pada abad ke-21 yang membentuk lembaga tersebut. Pembentukan mahkamah konstitusi ini merupakan salah satu wujud akomodasi politik diparlemen terhadap gagasan-gagasan ketatanegaraan baru dan modern sebagaimana menjadi perkembangan pemikiran politik ketatanegaraan dunia dengan sebuah dorongan kuat dari segenap komponen bangsa dalam upaya memperkuat perangkat dan infrastruktur demokrasi melalui suatu hubungan yang saling mengendalikan antar cabang-cabang kekuasaan negara upaya saling mengendalikan dan saling control tersebut diharapkan akan terjadi keseimbangan kekuasaan ( *checks and balances*).

Selanjutnya setelah keberadaan kelembagaan MK diputuskan dalam perubahan III UUD 1945, sebelum menetapkan lembaga MK, maka MPR menetapkan mahkamah agung ( MA) untuk menjalankan fungsi MK untuk sementara waktu. Keputusan ini diambil sejak disahkannya Pasal III aturan peralihan UUD 1945 hasil perubahan keempat pada tanggal 10 agustus 2002. Untuk sementara waktu tugas fungsional yang menjadi kewenangan MK sebagaimana yang diamanatkan UUD 1945 menjadi tanggung jawab dan sepenuhnya dilaksanakan oleh MA. Kemudian untuk mempersiapkan pengaturan secara lebih rinci mengenai pembentukan MK, dewan perwakilan rakyat (DPR) dan pemerintah membahas rancangan undang-undang (RUU) tentang MK. Setelah melalui pembahasan mendalam, DPR dan pemerintah menyetujui secara bersama pembentukan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi pada tanggal 13 Agustus 2003 dan di sahkan oleh Presiden Megawati Seokarnoputri pada hari yang sama, dan dituangkan dalam lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4316.

UUD 1945 hasil amandemen ketiga menetapkan bahwa MK merupakan salah satu lembaga tinggi negara yang mempunyai kedudukan setara dengan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya, seperti MPR, DPR, Presiden, dan MA. Sebagaimana ketentuan Pasal 24 ayat (1), mahkamah konstitusi merupakan salah satu lembaga yudikatif selain MA yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Sebagai lembaga tinggi negara yang mempunyai kedudukan setara dengan lembaga tinggi negara lainnya, keberadaan MK semakin menegaskan bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia telah mengadopsi prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan *checks and balances* sebagai pengganti sistem supermasi parlemen yang berlaku sebelumnya.

Dasar filosofi dari wewenang dan kewajiban Mahkamah Konstitusi adalah keadilan substansif dan prinsip-prinsip *good governance*. Selain itu teori-teori hukum juga memperkuat keberadaan mahkamah konstitusi sebagai lembaga Negara pengawal dan penafsir konstitusi. Kehadiran mahkamah konstitusi beserta segenap wewenang dan kewajibannya, dinilai telah merubah doktrin parlemen (*parliamentary supremacy*) dan menggantikan dengan ajaran supermasi konstitusi.<sup>21</sup>

Mahkamah Konstitusi seperti yang dikonstruksikan dalam UUD 1945 mempunyai 4 (empat) kewenangan dan 1 (satu) kewajiban sebagaimana ditentukan dalam Pasal 24C dan Pasal 7B. keempat kewenangan itu adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- a. Menguji undang-undang (UU) terhadap Undang-undang dasar.
- b. Memutuskan sengketa antar lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD.
- c. Memutuskan pembubaran partai politik.
- d. Memutuskan sengketa hasil pemilihan umum.

---

<sup>21</sup> Mariyadi Faqih, *Nilai-Nilai Filosofi Putusan Mahkamah Konstitusi Yang Final Dan Mengikat*, Jurnal Konstitusi, Volume 7 Nomor 3 Juni 2010, Hlm 7

Adapun kewajibannya adalah memeriksa, mengadili dan memutuskan pendapat DPR bahwa presiden dan /atau wakil presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa presiden dan/atau wakil presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden.

#### **4. Sengketa pilkada**

Sengketa pilkada secara normatif diatur dalam Pasal 106 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 berkaitan dengan keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang hanya berkenan dengan hasil perhitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon. Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. keberatan hanya dengan hasil perhitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon.<sup>22</sup>

Setelah beralihnya kewenangan penyelesaian sengketa pilkada dari MA ke MK, maka ketentuan Pasal 106 ayat (2) UU No. 32 tahun 2004 direvisi melalui UU No. 12 tahun 2008, yang menegaskan bahwa keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada mahkamah konstitusi

---

<sup>22</sup> Ni'Matul Huda, *Dinamia Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta, UII PRESS, 2011), hlm 205-206

dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Adapun penentuan pemenang dalam pemilihan sebagaimana diatur dalam Pasal 107 UU No. 32 tahun 2004 ditentukan sebagai berikut : pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 50% jumlah suara sah ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih; (2) apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak terpenuhi, pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 25% dari jumlah suara sah, pasangan calon yang memperoleh suara terbesar dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih. Dalam hal tidak ada yang memenuhi batasan 25% Pasal 107 ayat(4) menyatakan, "apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak terpenuhi, atau tidak ada yang mencapai 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah suara sah, dilakukan pemilihan putaran kedua yang diikuti oleh pemenang pertama dan pemenang kedua."

Dalam perkembangannya, batasan minimal perolehan suara tersebut direvisi dinaikan menjadi 30% sebagaimana diatur dalam Pasal 107 ayat(2) UU No. 32 tahun 2004 yang menyatakan, "apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak terpenuhi, pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh lebih dari 30% (tiga puluh persen) dari jumlah suara sah, pasangan calon yang memperoleh suara terbesar dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih." Pasal 107 ayat (4) menyatakan, "apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak



terpenuhi, atau tidak ada yang mencapai 30% (tiga puluh persen) dari jumlah suara sah, dilakukan pemilihan putaran kedua yang diikuti oleh pemenang pertama dan pemenang kedua.”<sup>23</sup>

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis dan Pendekatan Penelitian**

Jenis penelitian ini adalah Penelitian hukum normative atau penelitian hukum doctrinal, dengan cara meneliti bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statutory approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan ditunjukkan dengan penggunaan konstitusi Republik Indonesia dan peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya sebagai dasar penyelenggaraan sistem ketatanegaraan, khususnya tentang penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah (pilkada) pasca Putusan MK no. 97/PII-XI/2013, sedangkan pendekatan konseptual pada penelitian ini dilakukan dengan menelaah pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam konsep penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah (Pilkada).

### **2. Objek Penelitian**

Objek dalam penelitian ini adalah kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah.

---

<sup>23</sup> Pasal 107 ayat (4) UU. No 32 tahun 2004

### 3. Bahan Hukum

Dalam penelitian ini penulis menggunakan bahan hukum yang mendukung. Bahan hukum tersebut dibedakan sebagai berikut:

#### a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah semua aturan hukum yang dibentuk dan/atau dibuat secara resmi oleh suatu lembaga negara, dan/atau badan-badan pemerintah, yang demi tegaknya akan diupayakan berdasarkan daya paksa secara resmi pula oleh aparat negara.<sup>24</sup>

Adapun bahan hukum primer terdiri dari;

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang
- 3) Putusan MK No 72-73/PUU/-II/2004 Tentang Pengujian Undang-Undang N0 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah Terhadap UUD 1945.
- 4) Putusan MK No 97/IX/PUU/2013 Tentang Pengujian UU No 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah Dan UU No 48

---

<sup>24</sup> Soetandyo Wingjosoebroto, *Hukum Konsep Dan Metode*, Cetakan Pertama (Malang:Setara Press),Hlm 67

Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman Terhadap UUD 1945.

b. Bahan hukum skunder

Bahan hukum sekunder adalah seluruh informasi tentang hukum yang berlaku atau pernah berlaku disuatu negeri, tetapi berbeda dengan bahan hukum primer, bahan hukum primer secara formal tidak dapat disebut sebagai hukum positif. Bahan hukum sekunder hanya berupa informasi tentang hukum meskipun sarat dengan materi hukum, namun karena tidak pernah diinformasikan sebagai hukum, maka kataatan terhadapnya tidak pernah terjamin.<sup>25</sup>

Bahan hukum sekunder ini antara lain, buku-buku teks, laporan penelitian hukum, jurnal hukum, notulen seminar, memori yang memuat opini hukum, monograp-monograp, bulletin, dan risalah-risalah sidang.<sup>26</sup>

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan-bahan yang termuat dalam kamus-kamus hukum, berbagai terbitan yang memuat indeks hukum, ensiklopedia, daftar pustaka, katalog terbitan, buku sitasi dan sebagainya.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, hlm. 68-69

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm. 69

<sup>27</sup> *Ibid.*, hlm. 70

#### 4. Metode pengumpulan bahan hukum

Pengumpulan bahan hukum akan penulis lakukan dengan cara penelitian kepustakaan atau disebut library research. Bahan hukum yang telah penulis kumpulkan selanjutnya akan dipilah, untuk selanjutnya disajikan secara deskriptif.

#### 5. Metode analisis

Penelitian yuridis normatif yang bersifat kualitatif adalah penelitian yang mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam berbagai peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan.<sup>28</sup> Penelitian ini menggunakan metode analisis prespektif kualitatif, yaitu berupa interpretasi mendalam tentang bahan-bahan hukum sebagaimana lazimnya penelitian hukum normatif. Selanjutnya hasil analisis tersebut akan penulis hubungkan dengan permasalahan dalam penelitian ini untuk menghasilkan suatu penilaian obyektif guna menilai sekaligus menjawab permasalahan dalam penelitian ini.

#### 6. Sistematika Penulisan

Penelitian ini akan diulas dalam IV Bab yang terdiri dari beberapa anak bab dan merupakan satu kesatuan yang utuh, dengan uraian sebagai berikut:

**Bab I** merupakan bagian pendahuluan yang menjelaskan secara garis besar, latar belakang permasalahan, pokok permasalahan, tujuan

---

<sup>28</sup> Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Cetaan Ketiga (Jakarta:Sinar Grafika,2011),hlm.105

penelitian baik umum maupun khusus, kajian pustaka untuk menjaga dan menjamin orisinalitas penelitian, kerangka teori, metode penelitian, serta uraian singkat mengenai sistematika penulisan penelitian ini.

**Bab II**, akan membahas mengenai pemilihan kepala daerah, penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah dan pembentukan peraturan perundang-undangan.

**Bab III**, ini membahas mengenai Putusan Mahkamah Konstitusi yang berakitan dengan Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), yang dimulai dengan paparan tentang kewenangan MK sebagaimana ditentukan dalam rumusan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Kemudian diikuti dengan analisis terhadap rumusan limitatif Pasal 24C ayat (1) UUD, UU Nomor. 24 Tahun 2003 tentang MK, serta Putusan-Putusan MK yang berkaitan dengan Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada).

**Bab IV**, yaitu BAB penutup yang secara singkat akan memaparkan kesimpulan-kesimpulan berdasarkan pembahasan-pembahasan dari bab-bab terdahulu serta saran dan/atau rekomendasi yang dapat menjadi masukan bagi perkembangan dibidang yang berkaitan dengan penelitian ini.

## BAB II

### PEMILIHAN KEPALA DAERAH, PENYELESAIAN SENGKETA HASIL PEMILIHAN KEPALA DAERAH DAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

#### A. Pemilihan Kepala Daerah

##### 1. Sejarah pemilihan kepala daerah di Indonesia

Sejarah pengaturan sistem pemilihan kepala daerah sebenarnya sudah ada sejak masa kolonial Belanda yang dituangkan dalam *decentralisatie wet* 1930, pada masa itu sistem pemilihan kepala daerah yang digunakan adalah pengangkatan oleh pemerintah.<sup>29</sup> Jadi jabatan gubernur, residen dan asisten residen dijabat oleh bangsa Belanda menggunakan kompensasi upeti. Meneruskan sistem yang telah diwariskan oleh Belanda, pada tanggal 23 November 1945 pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Kedudukan Komite Nasional Daerah yang merupakan undang-undang pemerintahan daerah yang pertama setelah kemerdekaan yang didasarkan pada Pasal 18 UUD 1945. Sistem pemilihan kepala daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, yaitu dilakukan dengan cara pemerintah pusat menunjuk langsung kepala daerah.

Namun, seiring dengan perkembangan, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan semangat

---

<sup>29</sup> M. Lutfi Chakim, *Perubahan...op cit...* hlm 117-118

kebebasan setelah kemerdekaan. Sehingga pada pada tanggal 10 Juli 1948 tentang pemerintah di daerah, yang di dalamnya mengatur sistem pemilihan kepala daerah yang masih sama dengan sebelumnya yaitu dengan cara pemerintahan pusat menunjuk kepala daerah, dengan rincian untuk calon gubernur diajukan oleh DPRD kemudian diangkat oleh presiden, sementara untuk calon bupati/walikota diajukan oleh DPRD kemudian diangkat oleh mendagri.

Sistem pemilihan kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dianggap sudah tidak sesuai lagi, sehingga direvisi dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah, perubahan tersebut merupakan aspirasi dari partai politik diparlemen yang menuntut adanya pemerintahan daerah yang lebih demokratis. Sistem pemilihan kepala daerah yang diterapkan yaitu dengan cara pemilihan langsung. Namun sayangnya sistem pemilihan langsung yang berdasarkan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tersebut belum sempat dilaksanakan, karena keadaan yang telah menimbulkan keresahan dikalangan pamong praja yang bertugas melaksanakan unsur-unsur pemerintahan pusat di daerah.

Perkembangan selanjutnya, sebagai tindak dari dekrit presiden, pada tanggal 16 November 1959 pemerintah mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang pengakatan kepala daerah untuk mengatur pemerintahan daerah agar sejalan dengan UUD 1945. Dalam

penetapan presiden nomor 6 tahun 1959 tersebut yaitu sistem pemilihan kepala daerah diusulkan oleh DPRD, tetapi diangkat oleh presiden untuk daerah tingkat I dan oleh menteri dalam negeri untuk daerah tingkat II. Seolah masih belum juga menemukan pengaturan yang tepat tentang pemerintahan daerah, sehingga peretengahan dekade tahun 1960 telah timbul tuntutan yang semakin kuat untuk merevisi sistem pemerintahan daerah agar sejalan dengan Demokrasi Terpimpin dan Nasakom (kelompok partai nasionalis, agama dan komunis). Perubahan tersebut kemudian dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah, tetapi masih menggunakan sistem pemilihan kepala daerah yang sama dengan sebelumnya, yaitu diangkat oleh presiden untuk daerah tingkat I dan oleh menteri dalam negeri untuk kepala daerah tingkat II.

## **2. Pemilihan kepala daerah di bawah rezim Undang-Undang No 22**

### **Tahun 1999**

Tahun 1999 merupakan titik balik penting dalam sejarah desentralisasi di Indonesia, karena akhirnya pemerintah pusat bersedia mendesentralisasikan kewenangannya yang di buka pada tanggal 7 Mei 1999 dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah.<sup>30</sup> Realisasi dari amanat reformasi menuntut perhatian pemerintah untuk melakukan penyesuaian berbagai undang-undang organik sebagai penjabaran dari UUD. Untuk itu pemerintah

---

<sup>30</sup> Ni'Matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung, Nusa Media, 2010), hlm 206



berusaha merevisi Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 yang menjadi salah satu tuntutan reformasi di NKRI. Di bawah pimpinan presiden Habibie, pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai landasan hukum pelaksanaan pemerintah daerah.<sup>31</sup>

Undang-undang tersebut lahir dari akibat reformasi pelaksanaan pemerintah di Indonesia, yang secara langsung menjawab harapan masyarakat (daerah) dalam merevisi Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 yang mengatur pelaksanaan pemerintahan di daerah. Undang-undang ini berawal dari ketidakadilan dan ketimpangan hubungan yang terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diharapkan dapat mengakomodasi perubahan paradigma pemerintahan, dari yang sentralistis menjadi desentralistis, mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, memperhatikan perbedaan potensi dan keanekaragaman, serta dapat mencegah terjadinya disintegrasi bangsa.

Pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dalam konteks desentralistik politik pada otonomi daerah, demokrasi lokal juga lebih di hargai. Kedaulatan rakyat lewat wakil-wakilnya di DPRD di apresiasi sangat tinggi. Disamping itu keberadaan lembaga legislatif dan eksekutif, seperti tertuang pada Pasal 14 ayat (1) Undang- Undang Nomor 22 Tahun 1999 yaitu : “di daerah dibentuk DPRD sebagai

---

<sup>31</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah, Kajian Politik Dan Hukum*, (Bogor, Ghalia Indonesia, 2007) hlm 161

badan legislatif daerah dan pemerintah sebagai badan eksekutif daerah. Sementara pada ayat (2) disebutkan pemerintah daerah terdiri atas kepala daerah beserta perangkat daerah lainnya. Sedangkan pada Pasal 16 ayat (1) menyebutkan, DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila dan ayat (2) menyebutkan bahwa DPRD sebagai badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah.<sup>32</sup>

Dari uraian kedua pasal tersebut yaitu Pasal 14 ayat (2) bahwa pemerintah daerah hanya kepala daerah beserta perangkat daerah lainnya, kemudian pada Pasal 16 ayat (2) menjelaskan kedudukan kedua lembaga ini sejajar dan menjadi mitra kerja. Jadi kedua pasal Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut menganut paham pemisahaan kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif. Perubahan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 terjadi di samping karena ada perubahan UUD 1945, juga memperhatikan beberapa Ketetapan MPR dan Keputusan MPR.

Dalam hal pemilihan kepala daerah, melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, wewenang tersebut telah dialihkan dari presiden kepada DPRD. Presiden tidak lagi berwenang memilih kepala daerah sebagaimana dulu diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Wewenang itu sudah dilimpahkan kepada DPRD. Itulah wujud dari

---

<sup>32</sup> Diana Yussyanti, *jurnal rechts vinding, dinamika hukum pemilihan kepala daerah menuju proses demokrasi dalam otonomi daerah*, vol 4 No 1 tahun 2015, hlm 93

perberdayaan politik daerah. perubahan tersebut membawa implikasi yang sangat luas.<sup>33</sup> Kalau sebelumnya seorang calon untuk dapat menjadi kepala daerah ia harus “minta restu” ke pusat dengan dengan “segala konsekuensinya” sekarang jalur itu sudah terputus. Di era otonomi luas, seorang calon harus berjuang mati-matian di daerah untuk “memenangkan” dukungan dari DPRD, tentu saja dengan “segala konsekuensinya”

Selain itu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini pada prakteknya banyak menimbulkan pro dan kontra sehingga menimbulkan konflik karena terjadi penyimpangan khususnya pada pemilihan kepala daerah yaitu menunjukkan terdapat hubungan kemitraan yang tak seimbang, dikatakan begitu karena kedudukan DPRD terkesan lebih tinggi di banding kepala daerah. akibatnya, banyak kasus pemakzulan kepala daerah hanya karena alasan politik oleh karena itu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

### **3. Pemilihan kepala daerah di bawah rezim Undang-Undang No 32 Tahun 2004**

Ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tentang pengisian jabatan gubernur, bupati, dan walikota di terjemahkan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah melalui pemilihan tidak langsung, yakni dipilih oleh DPRD. Namun, ketika

---

<sup>33</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangannya, dan Problematikanya*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009) hlm 188-189

berlakuknya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, pemilukada tidak lagi dipilih DPRD tetapi dipilih langsung oleh rakyat. Di dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi provinsi papua, pemilihan kepala daerah dilakukan oleh dewan perwakilan rakyat papua( DPRD) dengan memperhatikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon dari majelis rakyat papua(MPR) Model lainnya yang diatur secara khusus, misalnya dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi naggroe aceh darussalam (NAD).<sup>34</sup>

Tonggak sejarah baru dalam dalam perjalanan ketatanegaraan Indonesia pasca orde baru telah dimulai, masyarakat Indonesia dapat menentukan sendiri pilihan politiknya secara langsung untuk pemimpin tingkat nasional maupun daerahnya (presiden dan wakil presiden; anggota DPR, DPD, dan DPRD). Tampaknya, inilah salah satu berkah reformasi yang di berikan allah SWT. Untuk rakyat Indonesia.

Selama ini untuk jabatan politik dari pusat sampai daerah masyarakat melakukan pilihan secara tidak langsung, yakni melalui wakil-wakilnya di parlemen( MPR untuk pemilihan presiden dan wakil presiden; DPRD provinsi untuk pemilihan gubernur dan wakil gubernur; DPRD kabupaten/kota untuk pemilihan bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota).

---

<sup>34</sup> Ni'Matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta, UII PRES, 2011) Hlm 189-190

Realisasi dari amanat perubahan UUD 1945 secara langsung membawa konsekuensi terhadap landasan hukum pemerintah daerah. Kaidah Pasal 18 UUD 1945 sebelum diamandemen diperluas (ditambah dengan 2 Pasal, yang tentunya kaidah yang terkandung didalamnya terus berubah. Untuk itu, pemerintah dibawah presiden Megawati, setelah melakukan evaluasi yang mendasar, maka diterbitkanlah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai landasan hukum pemerintahan daerah (yang menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang dianggap tidak sesuai lagi setelah amandemen UUD 1945 rampung dilaksanakan)

Penyelenggaraan pemerintah daerah setelah diterbitkannya undang-undang tersebut sesuai dengan amanat UUD Negara republik Indonesia tahun 1945 (hasil amandemen), yang menekankan supaya pemerintah daerah dapat mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan di daerahnya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan daerah dalam sistem NKRI.

Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 lahir sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, yang dianggap tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan

penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti. Pembagian wilayah Indonesia adalah atas daerah provinsi, kabupaten, dan kota. Daerah yang ada dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut atas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>35</sup> Pemerintah provinsi dan DPRD serta pemerintah kabupaten/kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD. Pemerintah daerah terdiri atas kepala daerah dan perangkat daerah.

Pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman, seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan, dan pengawasan.<sup>36</sup> Untuk itu sebagai pedoman landasan sinkronisasi pembentukan peraturan perundang-undangan maka pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan<sup>37</sup> dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Bagaimana Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur masalah pemilihan kepala daerah secara langsung? Apakah materi muatan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatur pemilihan kepala daerah secara langsung sudah sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan peraturan perundang-undangan yang berlaku?. Untuk membahas permasalahan pertama, tampaknya perlu kita lihat pengaturan pemilu dalam UUD 1945 dan berbagai undang-undang yang

---

<sup>35</sup> Lihat dalam UU No.32 tahun 2004 pasal 1

<sup>36</sup> Lihat dalam UU No.32 tahun 2004 pasal 3

<sup>37</sup> Lihat Dalam Penjelasan Umum Butir 1 Atas UU No. 32 Tahun 2004

berlaku saat ini. Di dalam UUD 1945 secara berturut – turut diatur pemilihan anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, DPRD, Gubernur, Bupati, dan walikota sebagai berikut :

- a. Pasal 2 ayat 1 menyebutkan: “MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilu dan diatur lebih lanjut dengan UU”
- b. Pasal 6A menyebutkan :”presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”
- c. Pasal 18 ayat 3 menyebutkan :”pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilu”
- d. Pasal 18 ayat (4) menyebutkan”gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- e. Pasal 19 ayat(1) menyebutkan: anggota DPR dipilih melalui pemilu”
- f. Pasal 22C ayat (1) menyebutkan:”anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilu”
- g. Pasal 22E ayat (2) menyebutkan:’pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, Dan DPRD.

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat oleh pembuat undang-undang tidak dikategorikan sebagai pemilihan umum. Alasannya, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah termaksud dalam rana pemerintahan daerah ( Pasal 18 UUD 1945) sehingga tidak merujuk pada ketentuan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945.secara substansi maupun terhadap pelaksanaanya, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan pemilu. Pengaturan tentang pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disusun berdasarkan ketentuan Pasal 22E ayat (1) mengenai asas-asas pemilu (luber dan jurdil) dan

hampir seluruhnya sama dengan pengaturan pemilihan presiden dan wakil presiden dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003.

#### **4. Asas penyelenggaraan pemilihan kepala daerah**

Pada dasarnya setiap daerah baik provinsi, kabupaten, maupun kota menurut UUD Negara RI Tahun 1945 hanya memiliki "**Kepala Daerah**" yaitu '*Gubernur*' untuk daerah provinsi, '*Bupati*' untuk daerah kabupaten, dan '*Walikota*' untuk daerah kota. Dalam perspektif '*recruitment*' kepala daerah pada Pasal 18 ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 hanya dilakukan '*secara demokratis*' dan tidak menggunakan prinsip '*secara langsung*' sebagaimana pemilihan Presiden dan Wakil presiden sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6A ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945, tetapi melalui Pasal 56 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2008 pemilihan kepala daerah tersebut dilaksanakan secara langsung seperti Pemilu anggota legislatif, Presiden dan Wakil Presiden.

Pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, selain mengatur tentang otonomi daerah juga mengatur tentang pemilihan kepala daerah yang kemudian disempurnakan dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Pengaturan Pilkada satu paket membawa konsekwensi yang jauh. Undang-Undang Pemerintahan Daerah menganggap bahwa pilkada bukan merupakan bagian dari pemilu, jika dilihat hal ini memang benar karena Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia



1945 telah jelas menguraikan definisi pemilu. Namun Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu memasukan Pilkada menjadi bagian pemilu dan tentu hal ini tidak sesuai dengan norma dalam Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Lili Romli mengatakan berbeda dan menganggap Pilkada tetap menjadi bagian dari pemilu, karena secara materil pelaksanaan pilkada sama dengan pelaksanaan pemilu.<sup>38</sup>

Konsistensi penyelenggaraan pilkada langsung mengikuti sistem presidensial yang dianut negara Indonesia. Dan konsistensi ini berbeda jika dilihat dari Pemilihan Presiden diatur langsung dalam Pasal 6A UUD 1945, sedangkan Pemilihan Kepala Daerah diatur dalam Pasal 18 (4) UUD 1945 dan harus ditafsir ulang dalam Undang-undang. Dalam sistem presidensial ditandai dengan pemilihan langsung Presiden dan DPR oleh rakyat sebagai bentuk *Checks and Balances*, tentu harus ditelusuri apakah penting penyeragaman sistem pemerintahan pusat dan daerah mengingat daerah Indonesia tidak menganut asas sentralisasi melainkan desentralisasi. Tiap daerah bebas menjalankan rumah tangga daerah sendiri. Asas Desentralisasi yang dianut memberikan keleluasaan daerah untuk menentukan masa depannya dengan tujuan mengembangkan potensi daerah menjadi daerah yang mandiri baik dari infrastruktur maupun sumberdaya manusianya. Dengan demikian

---

<sup>38</sup> Lili Romli, *Evaluasi Pilkada Langsung dalam Democracy Pilkada*, (Pusat Penelitian Politik LIPI, 2007), hlm. 2.

penerapan sistem presidensial ditingkat daerah dapat menimbulkan negara baru dalam negara dan hal ini sudah jauh diantisipasi.

Pemilu berintegritas adalah pemilu yang diselenggarakan berdasarkan prinsip demokrasi dari hak pilih universal dan kesetaraan politik seperti yang dicerminkan dalam standar dan perjanjian internasional, profesional, tidak memihak dan transparan dalam persiapan dan pengelolaannya dalam suatu siklus pemilu, Sebagai gambaran, UU No.42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden mengatur asas penyelenggaraan Pilpres pada Pasal 2 bahwa *“pemilu presiden dan wakil presiden dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil”*. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Pasal 2 juga mengatur tentang asas penyelenggaraannya bahwa *“pemilu dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil”*. Dan Pasal 2 UU No. 8 Tahun 2015 tentang Pilkada juga menyatakan secara tegas hal yang sama bahwa *“pemilihan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, rahasia, jujur dan adil”*.

## **B. Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah**

### **1. Penyelesaian sengketa pilkada di MA**

Berdasarkan UUD 1945 perubahan ketiga Pasal 24A ayat (1) disebutkan bahwa tugas Mahkamah Agung berwenang mengadili pada

tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai kewenangan lain yang di berikan oleh undang-undang.<sup>39</sup>

Kekuasaan kehakiman diamanatkan oleh UUD 1945 yaitu Pasal 24 ayat(2) yaitu kekuasaan kehakiman di lakukan oleh sebuah mahkamah agung dan peradilan yang ada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah mahkamah konstitusi.<sup>40</sup> Setelah terjadi perubahan dan pembagian kewenangan Mahkamah Agung ini dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 236C undang-undang sebagai bentuk konsekwensi amanat UUD 1945 diantaranya adalah:

- a. Mahkamah agung bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus:
  - 1) Permohonan kasasi
  - 2) Sengketa tentang kewenangan mengadili
  - 3) Permohonan peninjauan kembali putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.<sup>41</sup>
- b. Mahkamah agung memutus permohonan kasasi terhadap putusan pengadilan tingkat banding atau tingkat terakhir dari semua lingkungan peradilan.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> Pasal 24A ayat (1) BAB IX kekuasaan kehakiman amandemen ke 3 UUD 1945

<sup>40</sup> Pasal 24A ayat (2) BAB IX kekuasaan kehakiman amandemen ke 3 UUD 1945

<sup>41</sup> Pasal 28 UU No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

<sup>42</sup> Pasal 29 UU No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

- c. Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.<sup>43</sup>
- d. Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan atas alasan bertangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentuknya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.<sup>44</sup>
- e. Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi terhadap penyelenggaraan peradilan pada semua badan peradilan yang berbeda di bawahnya dalam menyelenggarakan kekuasaan kehakiman.

Kewenangan Mahkamah Agung yang diberikan oleh Undang-undang dasar 1945 begitu banyak, diatur dalam Pasal 24A ayat (1). Kewenangan tersebut meliputi mengadili tingkat kasasi, menguji peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-undang dan mempunyai wewenang lainnya yang di berikan undang-undang. Secara konstitusi kewenangan sengketa pemilukada kepada mahkamah agung itu adalah termaksud kewenangnya, maka undang-undang pemerintah daerah memberikan kewenangan sengketa hasil pemilukada kepada mahkamah agung, yang diatur dalam Pasal 106 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 “keberatan terhadap penetapan hasil

---

<sup>43</sup> Pasal 31 ayat (1) UU no. 5 tahun 2004 tentang perubahan atas UU No.14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

<sup>44</sup> Pasal 31 ayat (2) UU no. 5 tahun 2004 tentang perubahan atas UU No.14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada mahkamah agung dalam waktu 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilahan kepala daerah dan wail kepala daerah.<sup>45</sup>

Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 106 tersebut, Mahkamah Agung mengeluarkan peraturan Mahkamah Agung Nomor 02 Tahun 2005 tentang tata cara pengajuan upaya hukum keberatan terhadap hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dari KPUD provinsi dan KPUD kabupaten/kota. Selanjutnya diatur dalam peraturan pelaksanaan, antara lain: peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, Peraturan pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 tentang perubahan atas Peraturan pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang pemilihan, pengesahan, pengangkatan, dan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah dan peraturan menteri dalam negeri Nomor 9 Tahun 2005 tentang pedoman bagi pemerintah daerah dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Pengalihan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dari Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi bermula dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-73/PUU-II/2004, tanggal 22 Maret 2005. Dalam halaman 114, angka 6 putusan tersebut,

---

<sup>45</sup> Lihat dalam pasal 106 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004

Mahkamah mempertimbangkan, antara lain, sebagai berikut, “Sebagai akibat (konsekuensi) logis dari pendapat Para Pemohon yang menyatakan bahwa Pilkada langsung adalah Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945 yang dijabarkan dalam UU Nomor 12 Tahun 2003, maka perselisihan mengenai hasil pemilu, menurut Para Pemohon, harus diputus oleh Mahkamah Konstitusi. Tentang permohonan Para Pemohon untuk menyatakan Pasal 106 ayat (1) sampai dengan ayat (7) sebagai bertentangan dengan UUD 1945, Mahkamah berpendapat bahwa 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 Salinan putusan ini tidak untuk dan tidak dapat dipergunakan sebagai rujukan resmi atau alat bukti.<sup>46</sup>

Melalui putusan Nomor 97/PUU-XI/2013 MK membatalkan dua Pasal 236 Huruf c UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 29 Ayat (1) Huruf e UU No. 48 Tahun 2009 tentang

---

<sup>46</sup> Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomor 3, September 2015

Kekuasaan Kehakiman yang menjadi dasar kewenangan MK mengadili sengketa pilkada.

## **2. Penyelesaian sengketa pilkada ke MK**

Melalui UU No. 12 tahun 2008 tentang Perubahan Atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sengketa pilkada telah dialihkan dari MA ke MK. Peralihan *locus* penyelesaian sengketa tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 236C yang menyatakan bahwa “Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan.” dan Pada tanggal 29 Oktober 2008, Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Mahkamah Konstitusi bersama-sama telah menandatangani Berita Acara Pengalihan Wewenang Mengadili, sebagai pelaksanaan Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 di atas.

Sehubungan dengan hal itu, Pasal 157 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015) memberikan kewenangan kepada Pengadilan Tinggi (PT) yang ditunjuk oleh Mahkamah Agung. Kemudian ketentuan tersebut, diubah kembali dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, di dalam ketentuan Pasal 157 menentukan bahwa yang berwenang adalah badan peradilan khusus. Namun sebelum terbentuk badan peradilan khusus tersebut, Pasal 157 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menentukan bahwa penyelesaian sengketa hasil Pilkada langsung diselesaikan kembali oleh Mahkamah Konstitusi.<sup>47</sup>

Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi No.15 tahun 2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah, pada pertimbangan huruf a menegaskan bahwa, salah satu kewenangan MK adalah memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum, termasuk hasil pemilihan kepala daerah. Demikian juga dalam pertimbangan huruf b menyatakan bahwa, penanganan sengketa penghitungan suara pemilihan kepala daerah dialihkan dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa pelaksanaan Pilukada tidak melanggar asas konstitusional Pemilu yang Luber dan Jurdil. Karena itu, dalam persidangan, MK tidak hanya memeriksa perbedaan penghitungan hasil Pilukada tetapi juga memeriksa dan mempertimbangkan pelanggaran-pelanggaran yang terjadi. Pada saat

---

<sup>47</sup> *Jurnal Konstitusi*, Volume 12, Nomor 3, September 2015



pelanggaran mencederai dan merusak asas luber dan jujur, MK memiliki kewajiban konstitusional untuk meluruskannya. Hal inilah yang mendasari perkembangan putusan MK untuk perkara perselisihan hasil Pilkada.

Sejak diberikannya kewenangan dalam menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum Kepala Daerah sampai sekarang ini, MK Melalui putusan-putusannya melakukan berbagai terobosan hukum yang menjaga agar Pemilu tetap terlaksana secara demokratis sesuai amanat konstitusi.<sup>48</sup> Meskipun demikian bukan berarti bahwa dalam penanganan perselisihan hasil pemilihan umum, MK tidak mengalami banyak tantangan. Pengalaman MK dalam memutus perselisihan hasil pemilihan umum Kepala Daerah, menunjukkan banyak pelanggaran administratif dan pidana yang terjadi dalam pilukada belum terselesaikan dengan baik ketika perselisihan tersebut masuk menjadi perkara MK. Padahal penyelesaian terhadap pelanggaran-pelanggaran tersebut merupakan kewenangan KPU dan Kepolisian dan bukan merupakan kewenangan MK. Di sisi lain pelanggaran-pelanggaran administratif dan pidana tersebut seringkali bersinggungan dengan pokok permohonan yang harus diputus oleh MK. Sehingga MK harus memberi putusan atas kewenangannya. Masalah lain dalam penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum Kepala Daerah di MK

---

<sup>48</sup>Hamdan Zoelva, *Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pilukada oleh Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 3, September 2013

adalah tenggat waktu yang dibatasi selama 14 (empat belas) hari kerja yang dalam praktiknya hanya berlaku efektif selama 7 hari kerja, karena adanya prosedur pemanggilan. Bila masalah tenggat waktu ini (*speedy trial*) dikaitkan dengan wacana penyelenggaraan Pemilu serentak, penyelesaian perkara pemilu di MK mengalami kesulitan.

### **3. Uji Materil Undang-Undang No.12 Tahun 2008 dan Undang-Undang No.48 Tahun 2009**

Berdasarkan pasal 24C ayat (1) UUD 1945 salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar 1945. Oleh karena permohonan pemohon terkait dengan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar 1945, maka Mahkamah Konstitusi berwenang, memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan para pemohon.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum berdasarkan amanat konstitusi pada BAB VIIB tentang pemilihan umum, pasal 22E ayat (2) UUD 1945 dikatakan bahwa “pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Daerah” dalam hal ini penyelenggaraan pemilu yang diatur konstitusi tidak menyebutkan untuk memilih kepala daerah, pada Pasal 19 ayat (4) yang berbunyi “gubernur, bupati dan

walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota yang dipilih secara demokratis. Artinya konstitusi sendiri tidak memasukan pemilihan kepala daerah kedalam BAB yang mengatur tentang pemilu. Dapat dikatakan pemilihan kepala daerah (pemilukada) tidak tergolong dalam rezim pemilu. Itu sebabnya dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 tidak memasukan frasa kepala daerah dalam BAB pemilihan umum. Sehingga pada awal penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (pemilukada) kewenangan untuk menangani sengketa pemilukada diserahkan kepada mahkamah agung, dan saat itu mahkamah konstitusi masih terus focus pada kewenangannya dalam menguji UU terhadap UUD1945.<sup>49</sup>

Setelah munculnya UU Nomor 22 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, menggolongkan pemilihan kepala daerah kedalam rezim pemilu yang terdapat pada Pasal 1 ayat (4) ketentuan umum berbunyi: “pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam negara kesatuan republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan undang-undang dasar negara republik Indonesia tahun 1945.

Kemudian dilakukan perubahan hingga muncul UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang

---

<sup>49</sup> Lihat putusan MK No 97/PUU-XI/2013

pemerintah daerah. dalam undang-undang ini penanganan sengketa pemilukada telah dialihkan dari mahkamah agung ke kamhkamah konstitusi. Peralihan kewenangan penyelesaian sengketa tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 236C yang menyatakan bahwa: *“penanganan sengketa hasil perhitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh mahkamah agung dialihkan kepada mahkamah konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak undang-undang ini diundangkan”*.

Awalnya mahkamah konstitusi hanya cukup menangani sengketa pemilu presiden dan DPR, DPD dan DPRD untuk 5 (lima) tahun sekali, semenja dilimpahkannya kewenananganya kewenangan terhadap penyelesaian perselisihan tentang hasil pemilihan umum tersebut, saat ini mahkamah konstitusi jadi disibukan oleh penanganan penyelesaian PHPU secara rutin terus menerus.

Banyaknya gugatan yang masuk akibat penyelenggaran pemilihan kepala darah yang tidak serantak yang membuat mahkamah konstitusi disibukan oleh perkara pemilukada dan sempitnya waktu sidang 14 (empat belas) hari membuat mahkamah konstitusi tidak dapat maksimal secara cermat memeriksa kasus sengketa pemilukada, dan menjadi celah di maanfaatkannya oleh oknum tertentu untuk memainkan kepada kepala darah yang berambisi untuk bias menang di mahkamah konstitusi, karena ini akan menjadi upayanya yang pertama dan terakhir dalam mencari keadilan.

Seperti yang dijelaskan diatas, maka para pemohon menganggap bahwa penambahan ruang lingkup kewenangan mahkamah konstitusi terhadap penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah akibat munculnya Pasal 236C UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang No 48 Tahun 2009 tentang kekuasaan kehakiman bertentangan dengan UD 1945 antara lain : Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi :”*Negara Indonesia adalah Negara hukum*” Pasal 22E ayat (2) yang berbunyi:” *pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan daerah, presiden dan wakil presiden, dan dewan perwakilan rayat daerah*” . dan Pasal 24C ayat (1) yang berbunyi :” *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 parta politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum*”.

Salah satu alasan para pemohon bahwa Pasal 236C UU Nomor 12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah yang berbunyi: “*penanganan sengketa hasil perhitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh mahkamah konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak*

*undang-undang ini diundangkan*”. Bertentangan dengan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang hanya membatasi ruang lingkup kewenangan mahkamah konstitusi hanya sebatas penanganan pemilihan umum yang bersarkan pada Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 bahwa pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan daerah, presiden dan wakil presiden, dan dewan perwakilan daerah.

Sehingga para pemohon merasa dirugikan dengan berlakunya Pasal 236C UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan Pasal 29 ayat (1) UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang kekuasaan kehakiman yaitu kewenangan Mahkamah Konstitusi yang tidak diberikan kewenangan dalam penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh UU 1945 sebagai hukum tertinggi merupakan inkonstitusional dan mencederai nilai-nilai konstitusionalisme serta berpotensi berimplikasi pada terganggunya tugas pokok mahkamah konstitusi sebagai pengawal konstitusi, terbukti dengan persentase kasus sengketa hasil pemungutan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah lebih dominan dibandingkan dengan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, sehingga warga negara yang hak konstitusionalnya dirugikan karena berlakunya undang-undang tersebut menjadi sedikit terhambat karena mahkamah konstitusi disibukkan dengan perkara-

perakara sengketa hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Sehingga mahkamah konstitusi dalam amar putusannya mengabulkan permohonan para pemohon untuk seluruhnya ;

1. Pasal 236C undang-undang nomor 12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan pasal 29 ayat (1) huruf e undang-undang no 48 tahun 2009 bertentangan dengan undang-undang dasar Negara republic indonesia tahun 1945.
2. Pasal 236C undang-undang nomor 12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan pasal 29 ayat (1) huruf e undang-undang no 48 tahun 2009 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
3. Mahkamah konstitusi berwenang mengadili perselisihan hasil pemilhan umum kepala daera selama belum ada undang-undang yang mengatur mengenai hal tersebut.<sup>50</sup>

### **C. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

#### **1. Pembentukan peraturan perundang-undangan**

Sebagai Negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional.<sup>51</sup> Salah satu tiang utama dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu Negara adalah membentuk peraturan perundang-undangan yang baik, harmonis, dan mudah diterapkan dalam masyarakat. Sebagai suatu wacana untuk melaksanakan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik diperlukan adanya suatu peraturan yang

<sup>50</sup> Lihat putusan MK No 97/PUU-XI/2013

<sup>51</sup> Penjelasan Umum UU No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

berhubungan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Peraturan yang memberikan pedoman tentang pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut selama ini selalu ditunggu dan diharapkan dapat memberikan suatu arahan dan panduan, sehingga proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi tahap perencanaan dan pengundangannya menjadi lebih jelas.<sup>52</sup>

Sebagai upaya untuk mewujudkan keinginan tersebut, sejak tahun 1948 departemen kehakiman telah memprakarsai perumusan RUU tentang ketentuan-ketentuan pokok perundang-undangan, namun terdapat berbagai kendala dalam penyelesaiannya, sehingga akhirnya pada tahun 2004 terbentuklah Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dan telah di ganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang berasal dari usul inisiatif dewan perwakilan rakyat.

Membentuk suatu peraturan perundang-undangan tentunya membutuhkan rencana atau *plan* yang baik untuk menentukan ke arah mana peraturan perundang-undangan tersebut dibentuk. Dengan rencana yang baik, maka akan terbentuk pula suatu peraturan perundang-undangan yang baik. Dalam merencanakan pembentukan peraturan perundang-undangan, tentunya tidak lepas dengan apa yang disebut dengan konsep. Konsep inilah yang nantinya memiliki peran aktif

---

<sup>52</sup> Maria Farida Indrati S. *Ilmu Perundang-Undangan"Proses Dan Teknik Pembentukannya"* (Yogyakarta, Kanisius,2007) hlm 2.



dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang baik. Dapat membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang memiliki kepastian, keadilan, dan manfaat.<sup>53</sup>

Dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 1 ayat (1) menyebutkan: *“pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.*

Tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan penetapan, serta pengundangan merupakan langkah-langkah yang pada dasarnya yang harus ditempuh dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, namun tahapan tersebut tentu dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan atau kondisi serta jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tertentu yang pembentukannya tidak diatur dengan undang-undang ini, seperti pembahasan rancangan peraturan pemerintah, rancangan peraturan presiden, atau pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan sebagai mana di maksud dalam Pasal 8 ayat (1)<sup>54</sup> *“Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi,*

---

<sup>53</sup> Ferry Irawan Febriansyah, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangian Di Indonesia, jurnal Perspektif*, Volume XXI No. 3 Edisi September Tahun 2016

<sup>54</sup> Lihat Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

*Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.*

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh metode yang baik, yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Indonesia merupakan negara hukum yang mempunyai kewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang baik, yang dilakukan secara terencana, terpadu dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional. Sistem hukum tersebut diharapkan dapat menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia dengan berdasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Pemenuhan kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik tidak luput dari bagaimana pembuatan suatu Undang-Undang dilakukan dengan metode yang baik pula. Peraturan Perundang-undangan tersebut mempunyai peranan yang sangat penting dalam pembangunan hukum di Indonesia karena fungsinya adalah untuk mewujudkan ketertiban masyarakat dan kepastian hukum serta keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam membentuk dan menerapkan

sebuah peraturan perundangan di pegang beberapa prinsip: *Pertama*, Peraturan yang lebih tinggi mengalahkan peraturan yang lebih rendah atau Asas *lex superior derogat legi inferiori*, apabila terjadi konflik atau pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang tinggi dengan yang rendah maka yang tinggilah yang harus didahulukan. *Kedua*, Peraturan yang lebih baru mengalahkan peraturan yang lebih lama atau *Lex posterior derogat legi priori* adalah asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang terbaru atau *posterior* mengesampingkan hukum yang lama atau *prior*. Asas ini biasanya digunakan baik dalam hukum nasional maupun internasional. *Ketiga*, Peraturan yang mengatur masalah khusus mengalahkan peraturan yang bersifat umum atau *Lex specialis derogat legi generali* adalah asas penafsiran.

hukum yang menyatakan bahwa hukum yang bersifat khusus atau *lex specialis* mengesampingkan hukum yang bersifat umum atau *lex generalis*; Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi kriteria-kriteria yang terkandung di dalam nilai-nilai Pancasila yaitu prinsip-prinsip keadilan dalam Pancasila. Mendasarkan pendapat Lili Rasidji, dalam pelaksanaan perundang-undangan yang bertujuan untuk pembaharuan itu dapat berjalan sebagaimana mestinya, hendaknya perundang-undangan yang dibentuk itu sesuai dengan apa yang menjadi inti pemikiran aliran *sociological Jurisprudence* yaitu

hukum yang baik hendaknya sesuai dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat.<sup>55</sup>

Dasar pembentukan peraturan perundang-undangan muncul dari prinsip dan nilai yang diambil dari Pancasila sebagai *Staatfundamentalnorm* bangsa Indonesia, mengadopsi dari nilai-nilai Pancasila yang lahir dari bangsa Indonesia itu sendiri yang digagas oleh *Founding Father/Mother* Bangsa Indonesia. Hal ini memberikan landasan bagi terwujudnya suatu peraturan perundang-undangan yang baik. Prinsip dan nilai dari Pancasila mencerminkan perlindungan terhadap Hak asasi manusia dengan tujuan terciptanya keadilan.<sup>56</sup>

## **2. Asas pembentukan peraturan perundang-undangan**

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dibagi menjadi dua asas, yaitu asas formal dan asas materiil. Asas-asas formal mencakup asas tujuan yang jelas demi keadilan, asas lembaga yang tepat untuk membentuk undang-undang, asas perlu pengaturan, asas dapat dilaksanakan, dan asas konsensus. Sedangkan yang masuk asas materiil adalah asas terminologi dan sistematika yang benar, asas dapat dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian

---

<sup>55</sup> Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2002, hlm 74

<sup>56</sup> Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

hukum, dan asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.<sup>57</sup>

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi kejelasan tujuan dalam membentuk peraturan perundang-undangan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat yang merupakan lembaga kredibel yang dipilih secara demokrasi oleh rakyat selaku pemegang kekuasaan negara, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan telah diatur dalam Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan-perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan

---

<sup>57</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2010, Hlm. 228

Asas pembentukan peraturan Perundang-undangan yang baik, meliputi:<sup>58</sup>

1. *Pertama*, Asas kejelasan tujuan, asas ini mengartikan bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
2. *Kedua*, Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, asas ini mengartikan bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang, Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga Negara atau pejabat yang tidak berwenang;
3. *Ketiga*, Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, asas ini mengartikan bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundangundangan;
4. *Keempat*, Asas dapat dilaksanakan, asas ini mengartikan bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis;
5. *Kelima*, Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, asas ini mengartikan bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
6. *Keenam*, Asas kejelasan rumusan, asas ini mengartikan bahwa setiap Peraturan Perundangundangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah di mengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;
7. *Ketujuh*, Asas keterbukaan, asas ini mengartikan bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundangundangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka.

---

<sup>58</sup> Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Oleh sebab itu, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas pengayoman. Asas ini mengartikan bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketenteraman masyarakat. Asas kemanusiaan mengartikan bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan Hak Asasi Manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.<sup>59</sup>

Asas kebangsaan mengartikan bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Asas kekeluargaan mengartikan bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

Berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah di sebutkan diatas, jika terakomodasi secara baik dan utuh dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga peraturan perundang-undangan dimaksud mengandung 3(tiga) aspek

---

<sup>59</sup> Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

filosofi, aspek sosial dan aspek yuridis. maka peraturan perundang-undangan dimaksud akan mewujudkan hakikat hukum (perundang-undangan) dan tidak akan bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.

### **3. Kedudukan putusan Mahkamah Konstitusi dalam pembentukan peraturan Perundang-Undangan**

Mahkamah konstitusi dalam menjalankan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan. Mahkamah konstitusi dibentuk untuk menjamin konstitusi sebagai hukum tertinggi agar dapat ditegakkan, sehingga mahkamah konstitusi disebut dengan *the guardian of the constitution*.

Kedudukan mahkamah konstitusi ini setingkat atau sederajat dengan mahkamah agung sebagai kekuasaan yang merdeka.<sup>60</sup> Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam menjalankan kewenangannya, termaksud di dalamnya adalah menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar, mahkamah konstitusi juga melakukan penafsiran konstitusi, sehingga mahkamah konstitusi juga disebut *the sole interpreter of the constitution*.

Lembaga penafsir tunggal konstitusi, banyak dalam hal mengadili menimbulkan akibat terhadap kekuasaan lain dalam kedudukan berhadapan-hadapan, terutama terhadap lembaga legislative dimana produknya di review. Kedudukan mahkamah konstitusi dalam

---

<sup>60</sup> Miftakhul Huda, *Ultra Petita Dalam Pengujian Undang-Undang*, Dalam Jurnal Konstitusi Volume 4 Nomor 3 September 2007, Mahkamah Konstitusi Republic Indonesia, Jakarta Hlm 144



sistem ketatanegaraan Indonesia adalah sebagai lembaga Negara yang menjalankan fungsi yudisial dan kompetensi objek perkara ketatanegaraan. Keberadaan mahkamah konstitusi dipahami sebagai pengawal konstitusi untuk memperkuat dasar-dasar konstitualisme dalam undang-undang dasar 1945. Mahkamah konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman diharapkan mampu mengembalikan citra lembaga peradilan diindonesia sebagai kekuasaan kehakiman yang merdeka yang dapat dipercaya dalam menegakan hukum dan keadilan.

Dalam negara konstitusional yang demokratis keberadaan Mahkamah

Konstitusi sebagai lembaga pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*) dengan kewenangan yang dimiliki melakukan pengujian peraturan "*judicial review*", untuk mejamin agar norma dasar (konstitusi) yang terkandung didalamnya sungguh-sungguh ditaati dan dilaksanakan.<sup>61</sup> Karenanya keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai bagian dari pelaku kekuasaan kehakiman dalam Negara Hukum RI adalah untuk menangani perkara ketatanegaraan atau perkara konstitusi tertentu dalam rangka menjaga konstitusi (UUD 1945) agar dilaksanakan secara bertanggungjawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi.

Dasar yuridis wewenang mahkamah konstitusi berasal dari Undang-Undang Dasar 1945 yang diatur dalam Pasal 7A, Pasal 7B,

---

<sup>61</sup> Jimly Asshidiqie, (a), "Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara", eet. Kedua, (Jakarta: KONpress,2005), hal. 19-20.

Pasal 24C, dan di jabarkan dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 atas perubahan Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi. Terhadap perorangan, kesatuan masyarakat adat sepanjang masih hidup, badan hukum publik atau privat, lembaga negara, partai politik, ataupun pemerintah dan dewan perwakilan rakyat, jika hak dan/atau wewenang konstitusionalnya dirugikan, dapat mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi.

Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 menyebutkan “Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:<sup>62</sup>

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dan Pasal 8 ayat (1) disebutkan Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

---

<sup>62</sup> Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.<sup>63</sup>

Sedangkan dalam Pasal 9 ayat (1) menyebutkan “Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.

Dalam pandangan John Alder sebagaimana dikutip oleh jimly asshiddiqie, rincian sumber-sumber hukum tata Negara itu meliputi tujuh (7) hal yaitu :

1. Prinsip dasar (*the basic principle*)
2. Nilai-nilai moral dan politik (*general political and moral values*)
3. Hukum yang mutlak (*strick law*) yang menurutnya meliputi :
  - a. Hukum yang ditegaskan atau diputuskan oleh pengadilan
  - b. Hukum yang ditetapkan oleh parlemen dan kebiasaan parlemen
4. Konvensi atau kebiasaan ketatanegaraan (*convension of the constitution*)
5. Praktek-praktek yang baik yang terjadi dalam praktek ketatanegaraan (*political practices*)
6. Tata aturan partai politik (*the rules of the political parties*) dan
7. Hukum internasional (*international law*).<sup>64</sup>

Dalam konteks tata hukum Indonesia pun sesungguhnya yuriprudensi pun masuk sebagai salah satu sumber hukum, akan tetapi tidak ada rumusan yuridis yang pasti mengatur hal tersebut. Hanyalah beberapa doktrin dikalangan para sarjana hukum Indonesia yang secara sendiri-sendiri menempatkan yurisprudensi, termaksud putusan

<sup>63</sup> Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

<sup>64</sup> Jimly Asshiddiqie, Hukum Acara Pengujian Undang-Undang, Sekeretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2006, Hlm 10.

mahkamah konstitusi dalam tata urutan sumber hukum di Indonesia. Karena memang, putusan mahkamah konstitusi jika dilihat dari sifatnya yang final dan mengikat maka dapat dapat menjadi dasar bagi pembentukan norma dan aturan hukum di Indonesia, termaksud pula bagi pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan. Singkatnya, bisa dikatakan bahwa putusan MK menjadi patron konstitusional segala bentuk aturan hukum dibawah UUD 1945, tak terkecuali pembentukan peraturan perundang-undangan.

### **BAB III**

## **KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PENYELESAIAN SENGKETA PILKADA**

### **A. Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah**

#### **1. Kewenangan Mahkamah Konstitusi**

Berkenaan dengan tugas dan wewenang Mahkamah Konstitusi, Pasal 24C menegaskan bahwa “Mahkamah konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Di samping itu, mahkamah konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh presiden dan/atau wakil presiden menurut UUD. Perlu dicatat bahwa putusan ini sifatnya tidak final karena tunduk pada (*subject to*) putusan MPR, lembaga politik yang berwenang memberhentikan presiden (pasal 7A). jadi berbeda dengan di amerika serikat yang mendahulukan proses politik daripada proses hukum.

Pembentukan Mahkamah Konstitusi (MK) yang independen merupakan wujud implementasi gagasan negara hukum, yang salah satu cirinya adalah menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi, sehingga

konstitusi tersebut harus dilindungi atau dijaga dari tindakan yang menyimpang. Artinya MK dibentuk untuk terciptanya kehidupan bernegara hukum yang demokratis dan negara demokrasi berdasarkan hukum di Indonesia. Berfungsinya MK sebagai kekuasaan kehakiman yang independen merupakan katup penekan atas tindakan pelanggaran hukum dibidang ketatanegaraan tanpa terkecuali. Selain itu, keberadaan MK merupakan keharusan bagi suatu negara hukum yang demokratis dan merupakan konsekuensi perkembangan ketatanegaraan, serta politik hukum konstitusi.

Pendapat yang disampaikan oleh Asnawi Latief dari P-FDU mengusulkan agar DPA dibubarkan dan dibentuk Mahkamah Konstitusi atau peradilan konstitusi sehingga tidak menambah lembaga baru yang tidak efisien, berikut urainnya.

Kemudian mengenai lembaga baru saya kurang sependapat dengan usul Golkar bahwa MPR ini, yang mengemukakan MPR ini tidak permanen, tapi dia berfungsi sebagai Mahkamah Konstitusi. Itu jadi membingungkan. Kenapa tidak sepakat dengan fraksi kami, bubarkan DPA bentuk Mahkamah Konstitusi atau Pengadilan Konstitusi sehingga tidak lagi menambah lembaga baru menjadi lembaga yang ada yang tidak efisien dan tidak efektif diganti dengan Mahkamah Konstitusi sehingga mengenai *judicial review* menjadi pro kontra selama ini, siapa yang berhak selama ini *kan* tidak ada penyelesaian. Bentuk saja Mahkamah Konstitusi seperti kita lihat juga di beberapa negara dalam rangka studi banding bukan studi wisata tetap studi banding memang untuk berwisata dan mencari pengalaman konstitusi kenegaraan di negara masing-masing itu kita ambil yang baik. Apalagi kaidahnya orang NU itu "*Al muhafazhatu alal qadimis shalih wal ahdu bil jadidil aslah*", itu kalau diterjemahkan "pelihara yang masih baik, mengambil hal

baru yang jauh lebih baik”. Jadi menurut saya mengambil hal baru yang jauh lebih baik itu Mahkamah Konstitusi<sup>65</sup>

Mahkamah Konstitusi merupakan pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Mahkamah Konstitusi dibentuk untuk menjamin konstitusi sebagai hukum tertinggi agar dapat ditegakkan, sehingga Mahkamah Konstitusi disebut dengan *the guardian of the constitution*.

Kedudukan Mahkamah Konstitusi ini setingkat atau sederajat dengan Mahkamah Agung sebagai kekuasaan kehakiman yang merdeka. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam menjalankan kewenangannya, termasuk di dalamnya adalah menguji undang-undang terhadap UUD 1945, Mahkamah Konstitusi juga melakukan penafsiran konstitusi, sehingga Mahkamah Konstitusi juga disebut *the Sole Interpreter of the constitution*. Sebagai lembaga penafsir tunggal konstitusi, banyak hal dalam mengadili menimbulkan akibat terhadap kekuasaan lain dalam kedudukan berhadap-hadapan, terutama terhadap lembaga legislatif di mana produknya di *review*.

Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah sebagai lembaga negara yang menjalankan fungsi yudisial dengan kompetensi obyek perkara ketatanegaraan.

Keberadaan Mahkamah Konstitusi dipahami sebagai pengawal konstitusi untuk memperkuat dasar-dasar konstitusionalisme dalam

---

<sup>65</sup> Buku Ke 6 Naskah Komperhensif Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, Naskah Publikasi Mahkamah Konstitusi, Mengenai Mahkamah konstitusi, hlm 256

Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan dengan batasan yang jelas sebagai bentuk penghormatan atas konstitusionalisme. Batas-batas kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu lembaga yudisial merupakan bentuk terselenggaranya sistem perimbangan kekuasaan di antara lembaga negara (*checks and balances*).

Anggota Tim Ahli dalam pembahasan kewenangan MK dalam perubahan ketiga UUD 1945, Jimly Asshiddiqie memberikan jawaban mengenai kewenangan MK. Menurutnya, secara prinsip setuju bila kewenangan mengadili perkara pemilu, dan pembubaran partai politik diserahkan ke MK. Akan tetapi, ia menginginkan adanya pembedaan antara MK dengan MA. MA memiliki kewenangan untuk mengambil putusan berkenaan dengan perkara-perkara yang menyangkut keadilan bagi warga negara. Sedangkan, MK adalah pengadilan yang menjaga tegaknya hukum dan tertib aturan mulai dari konstitusi sampai peraturan-peraturan di bawahnya.

...Sekalian karena saya sudah menyebut Mahkamah Konstitusi, kami juga sudah mendiskusikan mengenai perkara pemilu Pak. Jadi perkara pemilu mengadili perkara pemilu maupun perkara pembubaran partai politik, memang sudah kami diskusikan, tapi kami menganggap kalau itu dirumuskan, terlalu detail. Jadi rumusannya di sini, kewenangan lain yang ditentukan dengan undang-undang. Kira-kira begitu. Tapi, kalau misalnya ingin dirinci, *oke-oke* saja. Karena prinsipnya kita setuju. Kewenangan mengadili perkara pemilu dan pembubaran partai politik, diserahkan ke Mahkamah Konstitusi memang kami setuju. Tetapi dengan tambahan catatan, sebenarnya pembedaan antara Mahkamah Konstitusi dengan Mahkamah Agung tadinya kita pikirkan adalah *core bussiness*-nya itu. Mahkamah Agung itu kita berikan kewenangan untuk mengambil putusan berkenaan dengan perkara-



perkara yang menyangkut keadilan bagi warga negara. Sedangkan yang satu lagi Mahkamah Konstitusi ini pengadilan yang menjaga tegaknya hukum. Tertib aturan. Mulai dari konstitusi sampai peraturan-peraturan di bawahnya. Oleh karena itu, seluruh kewenangan *judicial review*, kita tidak pisahkan lagi. Kesemuanya saja kita berikan kepada Mahkamah Konstitusi. Sekarang, Mahkamah Agung kita berikan kewenangan untuk *me-review* peraturan di bawah undang-undang. Tapi nanti, kita pindahkan saja. Karena memang Mahkamah Konstitusi inilah yang menjamin tertib hukum. Pengadilan hukumnya kira-kira. Dan bukan hanya di bawah undang-undang. Semua peraturan di bawah Undang-Undang Dasar.

Berkenaan dengan peraturan perundang-undangan ini, ada juga masalah yang belum selesai, tapi saya kira perlu kita catat juga di sini mengenai hierarki perundang-undangan Pak. Hierarki perundang-undangan ini, memang di mana-mana itu biasanya diatur dalam undang-undang. Tidak diatur dalam Undang Undang Dasar. Tapi yang jadi masalah kita ini, hierarki perundang-undangan diatur dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, kemudian diperbaiki terakhir Tap MPR No. III/MPR/2000.<sup>66</sup>

Pada rapat PAH I ke-36 BP MPR 2001, dengan agenda pembahasan lanjutan Bab IX Pasal 24 dan 25 tentang kekuasaan kehakiman, beberapa anggota PAH kembali mengusulkan kewenangan MK dalam memutus sengketa pemilu.

Patrialis Akbar dari F-Reformasi menyampaikan pendapat tentang pemberian kewenangan untuk memberikan pengawasan terhadap pelaksanaan Pemilu dan memutus sengketa Pemilu.

Kemudian pengawasan terhadap pelaksanaan Pemilihan Umum dan Pemilihan Umum itu sendiri seperti yang kita ketahui bahwa juga ditingkat pusat sudah ada panitia pengawas tingkat pusat pada waktu itu. Kemudian kekuasaan-kekuasaan lain yang diatur dalam undang-undang. Jadi

---

<sup>66</sup> Buku Ke 6 Naskah Komperhensif Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, Naskah Publikasi Mahkamah Konstitusi, Mengenai Mahkamah Konstitusi, hlm 205

barangkali ada masalah-masalah kedepan yang berkaitan dengan masalah ketatanegaraan ini juga kita berikan kepada MK dengan catatan semua peraturan-peraturan, semua putusan-putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi ini sifatnya adalah mempunyai kekuatan hukum, *inkracht van gewijsde vonnis*, artinya dia berada pada posisi pertama dan terakhir sehingga tidak ada upaya hukum banding ataupun upaya hukum kasasi

Dasar filosofis dari wewenang dan kewajiban Mahkamah Konstitusi adalah keadilan substantif dan prinsip-prinsip *good governance*. Selain itu, teori-teori hukum juga memperkuat keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara pengawal dan penafsir konstitusi. Kehadiran Mahkamah Konstitusi beserta segenap wewenang dan kewajibannya, dinilai telah merubah doktrin supremasi parlemen (*parliamentary supremacy*) dan menggantikan dengan ajaran supremasi konstitusi.

Dasar yuridis wewenang Mahkamah Konstitusi berasal dari Undang-Undang Dasar 1945 yang diatur dalam Pasal 7A, Pasal 7B, dan Pasal 24C dan dijabarkan dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003. Terhadap perorangan, kesatuan masyarakat adat sepanjang masih hidup, badan hukum publik atau privat, lembaga negara, partai politik, ataupun pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat, jika hak dan/atau wewenang konstitusionalnya dirugikan, dapat mengajukan permohonan ke mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga negara yang baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia hasil perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dibentuk karena buruknya penyelenggaraan negara terutama pada masa orde baru, yang ditandai dengan maraknya korupsi, kolusi, dan nepotisme, markus (makelar kasus) sampai saat ini, dan dicampakkannya nilai-nilai keadilan hukum menjadi faktor yang dalam melakukan perubahan diberbagai bidang, terutama sistem peradilan.

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. memutus pembubaran partai politik; dan
- d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.<sup>67</sup>

Sebagai organ konstitusi, Mahkamah Konstitusi di desain untuk menjadi pengawal dan penafsir undang-undang dasar melalui putusan-putusannya. Dalam menjalankan tugas konstitusionalnya, Mahkamah Konstitusi berupaya mewujudkan visi kelembagaannya, yakni tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi demi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat.

Namun yang perlu dikaji juga adalah bagaimana kemudian kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam penyelesaian sengketa pilkada itu sendiri, pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang perubahan atas

---

<sup>67</sup> Lihat Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, bupati, dan walikota Pasal 157 ayat (3) menyebutkan “perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh mahkamah konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus” sehingga dari hal ini secara tegas dikatakan Mahkamah konstitusi masih berwenang untuk menyelesaikan sengketa pemilihan kepala daerah

Padahal ketika melihat putusan Nomor 97/PUU-XI/2013 Mahkamah Konstitusi menyatakan tidak berwenang menangani sengketa perselisihan hasil pemilihan kepala daerah, seharusnya hal tersebut dinyatakan sejak pertama kali menerima permohonan sengketa pilukada. Sebab ini menyangkut kewenangan mutlak yang membawa akibat hukum tersendiri.

## **2. Pemilu Dan Pilkada**

Pemilu adalah wujud nyata demokrasi prosedural, meskipun demokrasi tidak sama dengan pemilihan umum, namun pemilihan umum merupakan salah satu aspek demokrasi yang sangat penting yang juga harus diselenggarakan secara demokratis. Oleh karena itu, lazimnya di negara-negara yang menamakan diri sebagai negara demokrasi mentradisikan Pemilu untuk memilih pejabat-pejabat publik di bidang legislatif dan eksekutif baik di pusat maupun daerah. Demokrasi dan Pemilu yang demokratis saling merupakan “*qonditio sine qua non*”, *the one can not exist without the others*. Dalam arti bahwa Pemilu dimaknai sebagai prosedur untuk mencapai demokrasi atau merupakan prosedur untuk

memindahkan kedaulatan rakyat kepada kandidat tertentu untuk menduduki jabatan-jabatan politik.

Pasca perubahan UUD 1945, baik pemilihan anggota legislatif maupun pemilihan pelaksana kekuasaan eksekutif dilaksanakan secara langsung oleh rakyat, dan terjadi pembaharuan politik hukum pemilu dan pilkada baik dalam revisi atas regulasi politik yang sudah ada, maupun aturan main dalam undang-undang pasca putusan Mahkamah Konstitusi, yakni Undang-Undang No. 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. Tujuan dari kajian politik hukum atas pelaksanaan pemilu dan pilkada ini adalah untuk melakukan penataan ulang politik hukum pemilu dan pilkada dalam mosaik ketatanegaraan Indonesia, kedewasaan dalam berpolitik, konsolidasi demokrasi lokal, dan perubahan pemikiran masyarakat daerah untuk memajukan daerahnya yang sangat digantungkan kepada figur pemimpinnya, serta terjaminnya hak-hak politik warga negara dalam konstelasi politik nasional maupun lokal.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Wahyu Nugroho, *Politik Hukum Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Atas Pelaksanaan Pemilu Dan Pilkadada Di Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Vol. 13 No. 3 Hlm. 480-502

Masuknya bab khusus mengenai pemilihan umum diawali dengan pembahasan mengenai pemilihan anggota DPR dan pemilihan Presiden pada masa Perubahan Pertama. Adanya ketentuan mengenai pemilu dalam perubahan UUD 1945 dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum yang kuat bagi pemilu sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat, sesuai bunyi Pasal 1 Ayat (2) yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.

Dengan adanya ketentuan mengenai pemilu di dalam UUD 1945, maka lebih menjamin waktu penyelenggaraan pemilu secara teratur per lima tahun dan menjamin proses dan mekanisme serta kualitas penyelenggaraan pemilu yaitu langsung, umum, bebas, rahasia (luber) serta jujur dan adil (jurdil).

Namun demikian, pada masa Perubahan Pertama ini belum ada pembahasan khusus mengenai pemilihan umum dalam bab tersendiri. Pada Rapat BP MPR ke-2, 6 Oktober 1999 yang dipimpin Ketua MPR/Ketua BP MPR, M. Amien Rais, yang mengagendakan pembahasan materi SU MPR 1999, sempat muncul usulan mengenai perlunya memasukkan pemilu ke dalam agenda perubahan UUD 1945. Usul itu muncul dari Asnawi Latif, juru bicara F-PDU.

Ada 18 ruang lingkup yang diusulkan untuk dibicarakan dalam Amendemen Undang-Undang Dasar 1945 ini. Pertama, bentuk kedaulatan dan sistem pemilu. Kedua, peningkatan bentuk wewenang lembaga tertinggi negara MPR, *entah* apa namanya nanti, sebab ada usul ada Dewan Daerah, ada Dewan Perwakilan Rakyat. Apakah kedua ini merupakan satu *assembly*. Seperti di Swiss itu, ada kongres. Sehingga di sana itu dirangkap pimpinannya, pimpinan DPR

seperti masa lalu. Itu terserah nanti dalam pembahasan. Yang ketiga, pembatasan kekuasaan Presiden yaitu pemilihan Presiden dan Wapres. Ada usul Presiden kan diusulkan dipilih langsung termasuk Wakil Presiden. Sehingga yang akan datang tidak ada satu pun peserta pemilu *mengklaim* bahwa dirinya sudah menang sebagai calon Presiden atau memfungsikan dirinya sebagai Presiden

<sup>69</sup>

Dalam rapat-rapat membahas rancangan Perubahan Pertama pada Oktober 1999, pemilihan umum masih dibahas dalam konteks pemilihan anggota DPR. Pembahasan mengenai pemilu sebagai bab tersendiri baru terjadi pada masa Perubahan Kedua.

Keinginan untuk mengubah atau mengamendemen Pasal 18 tentang Pemerintahan Daerah, telah muncul sejak proses perubahan UUD 1945 yang pertama pada Rapat Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat (BP MPR) ke-2, yang salah satu agendanya yakni pemandangan umum fraksi-fraksi tentang materi Sidang Umum (SU) MPR. Rapat tersebut diselenggarakan pada tanggal 6 Oktober 1999 yang dipimpin oleh Ketua MPR, M. Amien Rais. Akan tetapi, tidak semua fraksi menyinggung mengenai pemerintahan daerah dalam pemandangan umumnya. Berikut pandangan umum fraksi-fraksi yang menyinggung mengenai pemerintahan daerah pada Rapat ke-2 BP MPR.

F-PDIP melalui juru bicara Widjanarko Puspojo menyampaikan pandangan umumnya antara lain sebagai berikut.

---

<sup>69</sup> Buku Ke 5 Naskah Komperhensif Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, Naskah Publikasi Mahkamah Konstitusi, Mengenai Pemilihan Umum, hlm 508

Adalah Panitia Ad Hoc III yang membahas mengenai amendemen Undang-Undang Dasar 1945. Dalam panitia ini kami mengusulkan untuk membentuk Ketetapan MPR tentang pembatasan kekuasaan Presiden, pemberdayaan Dewan Perwakilan Rakyat, pemberdayaan Mahkamah Agung, pemberdayaan Badan Pemeriksa Keuangan, pemberdayaan daerah dalam rangka otonomi dan desentralisasi serta penegasan tugas dan fungsi Dewan Pertimbangan Agung.

F-KKI melalui juru bicaranya, Vincent Radja, menyampaikan pandangan umumnya bahwa Dalam memandang prospek bangsa ke depan, faktor determinan adalah mewujudkan otonomi daerah dalam negara kesatuan. Untuk itu maka diperlukan adanya Tap MPR yang memberikan tugas untuk mengkaji secara teliti dan dalam waktu yang cukup kepada Panitia Khusus serta dilaporkan pada Sidang Istimewa yang diadakan untuk itu. Selanjutnya apabila Penjelasan mengenai amendemen tersebut harus dinyatakan sebagai amendemen batang tubuh dan pasal-pasal dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945.

### **3. Polemik Atas Penafsiran Pasal 18 Dan Pasal 22E UUD 1945**

Pembahasan mengenai perubahan Pasal 18 tentang Pemerintahan Daerah muncul lagi pada Perubahan Kedua. Pada Rapat PAH I BP MPR ke-3, 6 Desember 1999, yang dipimpin oleh Jakob Tobing, dengan agenda pengantar musyawarah fraksi, Agun Gunandjar Sudarsa sebagai juru bicara F-PG menyatakan perlunya membahas permasalahan otonomi daerah. Selengkapnya uraian F-PG mengenai hal tersebut sebagai berikut,



melalui forum PAH I Badan Pekerja MPR ini, Fraksi Partai Golkar siap membahas berbagai materi rancangan perubahan UUD 1945 bersama-sama fraksi-fraksi lain.

Pembahasan secara khusus Bab VI mengenai pemerintahan daerah dilakukan pada Rapat PAH I BP MPR ke-36, 29 Mei 2000, yang dipimpin oleh Jakob Tobing. Seusai rapat dibuka, fraksi pertama yang memaparkan sikap dan pandangannya terhadap rencana perubahan Pasal 18 adalah F-PDKB dengan juru bicaranya, G. Seto Harianto. F-PDKB mengusulkan untuk Pasal 18 dijabarkan menjadi 2 (dua). Rumusan yang diusulkan adalah sebagai berikut.

Pasal A, Ayat (1) berbunyi:

”Kekuasaan Pemerintahan Negara dibagi ke dalam Pemerintah Daerah di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota.”

Ayat (2): ”Daerah Provinsi dan daerah Kabupaten/Kota merupakan daerah yang bersifat otonom.”

Ayat (3): ”Di daerah-daerah yang bersifat otonom di bentuk lembaga perwakilan rakyat daerah menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.”

Pasal berikutnya Pasal B:

”Pemerintahan Daerah berwenang menetapkan peraturan daerah dan melaksanakan Pemerintahan di daerah masing-masing.”

Itu saja yang ingin kami sampaikan di dalam kerangka Bab tentang Pemerintahan Daerah ini.<sup>70</sup>

Dalam rangka melakukan amendemen terhadap Pasal 18 ini maka F-PG mengusulkan agar Pasal 18 mempunyai 5 ayat seperti berikut ini.

Ayat (1):

”Pemerintah Negara Kesatuan RI terdiri dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.”

Ayat (2):

---

<sup>70</sup> Buku Ke 4 jilid 2 Naskah Komperhensif Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, Naskah Publikasi Mahkamah Konstitusi, Mengenai Pemerintahan Daerah, hlm 1112

”Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah bersifat otonom dan administratif yang diatur dengan undang-undang.”

Ayat (3):

”Negara mengakui masyarakat hukum adat dan teritorial untuk memiliki Pemerintahan sendiri berdasarkan hak-hak, asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa dan khusus yang diatur dengan undang-undang.”

Ayat (4):

”Hubungan kekuasaan dan keuangan Negara serta pengelolaan sumber daya alam antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diatur secara adil dan setara yang diatur dengan undang-undang.”

Ayat (5):

”Di daerah dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah.”<sup>71</sup>

Ali Hardi Kiaidemak dari F-PPP menyebutkan materi-materi berkaitan dengan Bab tentang Pemerintahan Daerah ini, yaitu sebagai berikut:

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah-daerah yang disebut Provinsi dan Kabupaten/Kota yang susunan, kedudukan, dan kewenangannya ditetapkan dengan undang-undang.
2. Daerah-daerah dibentuk dengan memandang dan mengingat hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa, ini pun perlu mendapatkan catatan karena pemahaman tentang daerah asal usul dan istimewa ini juga dalam prakteknya juga telah berkembang yang tidak seirama. Sebagai contoh Daerah Istimewa Aceh, namanya Daerah Istimewa Aceh tetapi dalam prakteknya struktur dan fungsi daerahnya sama Pemerintah Daerahnya sama dengan Provinsi yang lain. Daerah Istimewa Yogyakarta, belakangan ketika Sri Sultan Hamengkubuwono

---

<sup>71</sup> *Ibid.*, hlm 1158

ke-IX meninggal dunia, ternyata tidak serta merta gubernur Kepala Daerahnya beralih ke Hamengkubuwono Ke-X sehingga mengubah perkembangan daripada Daerah Istimewa itu sendiri bahkan terakhir telah dipilih oleh DPRD. Ini semua perlu perhatian kita semua untuk tidak kita menemukan masalah-masalah di kemudian hari.

3. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah bersifat otonom, berdasarkan atas asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan perbantuan menurut undang-undang.
4. Di daerah-daerah dibentuk Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah dan DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah yang diatur oleh undang-undang. Jadi tidak seperti yang lalu, Legislatif Daerah itu merupakan perangkat Pemerintah Daerah bersama Kepala Daerah.
5. Pemerintah memprioritaskan pembangunan daerah yang tertinggal guna memperkecil kesenjangan daerah.
6. Pembagian kewenangan dan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah tetap menjamin kelangsungan kehidupan bernegara kesatuan dan Daerah Otonom yang diatur oleh undang-undang.
7. Gubernur, Bupati, dan Wali Kota dipilih secara langsung oleh rakyat, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang. Hal ini sejalan dengan keinginan kita untuk Presiden juga dipilih secara langsung<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> *Ibid.*, hlm 1165-1166

Dari sini kemudian muncul wacana tentang Pasal 18 ayat (4) walaupun sebelumnya banyak usulan-usulan dan pendapat baik dari tim ahli maupun dari fraksi-fraksi sehingga pada akhirnya Pasal 18 ayat (4) berbunyi “gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”.

Pentingnya pemilu diletakkan dalam bab khusus UUD 1945 menyangkut alasan bahwa pemilu dianggap sebagai symbol kedaulatan rakyat yang menjadi prinsip penyelenggaraan Negara ditegaskan oleh Hamdan Zoelva dari F-PBB dalam Rapat PAH I BP MPR ke-3 pada 6 Desember 1999. Menurutnya, di era reformasi, tuntutan untuk lebih menegaskan implementasi kedaulatan rakyat itu harus dijawab dengan pengaturan Pemilu sebagai mekanisme perwujudan kedaulatan rakyat tersebut secara lebih jelas dalam UUD 1945. Hamdan menuturkan sebagai berikut.

Kami berkeyakinan bahwa tidak ada perdebatan mengenai kedaulatan itu ada di tangan rakyat karena inilah satu esensi dari sebuah negara demokrasi. Yang menjadi persoalan adalah bagaimana bentuk dan pengejawantahan kedaulatan rakyat itu dalam praktik kenegaraan serta bagaimana proses pelaksanaannya sehingga meminimalisir tuntutan-tuntutan jalanan yang mengatasnamakan rakyat seperti yang terjadi selama masa reformasi ini. Karena itu kita selayaknya membicarakan kembali kedaulatan rakyat yang dijalankan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang- Undang Dasar 1945. Dalam kaitan inilah kiranya perlu diatur di dalam Undang-Undang Dasar ini mengenai pemilihan umum sebagai bentuk pengungkapan dan pengejawantahan kedaulatan rakyat itu<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> Buku Ke 5 Naskah Komperhensif Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, Naskah Publikasi Mahkamah Konstitusi, Mengenai BAB Pemilihan Umum, hlm 510

Perihal pemilu juga disampaikan oleh Anthonius Rahail dari F-KKI. Pada Rapat PAH I BP MPR ke-4, 7 Desember 1999, yang mengagendakan pengantar musyawarah fraksifraksi MPR, ia menyatakan. Sebagai salah satu ciri utama suatu negara demokrasi haruslah ada Pemilihan Umum. Karenanya, rumusan mengenai pemilu ini harus dimasukkan secara eksplisit dalam Pasal-Pasal UUD<sup>74</sup>

Meskipun persoalan pemilu telah disinggung dalam berbagai rapat sebelumnya, namun pembahasan tentang keseluruhan isi bab mengenai pemilu dilakukan pada Rapat PAH I BP MPR ke-39, 6 Juni 2000 yang dipimpin Ketua PAH I, Jakob Tobing. Pada saat itu fraksi-fraksi MPR mengusulkan rumusan pasal dan ayat menyangkut ketentuan pemilu. Namun, yang perlu dicatat, dalam rapat ini masih timbul pertentangan antara mereka yang berpaham agar pemilu diberikan bab tersendiri dalam UUD dan pihak yang berpendapat bahwa pemilu cukup dibiarkan tersebar dalam berbagai pasal yang terkait dengannya dalam UUD.

Selanjutnya, pimpinan rapat memberi kesempatan kepada A.M. Luthfi juru bicara Fraksi Reformasi untuk menyampaikan pandangannya. Menurut A.M. Luthfi, fraksinya cenderung untuk menempatkan pemilu dalam bab khusus. Ia menyatakan sebagai berikut.

Perkara bab tersendiri atau tidak, saya tidak begitu prinsipil, tapi rasanya kalau boleh milih barangkali digabung jadi satu saja, satu bab. Pemilu ini yang dimuat di sini adalah dasar-dasarnya saja yang perlu dimasukkan supaya jangan ada

---

<sup>74</sup> *Ibid.*, hlm 511

*pemelitian* di tempat-tempat lain, yang akan datang dan dalam pemilu ini *kan* akan mencakup masalah pemilihan DPR, pemilihan DPD termasuk DPRD dan sebagainya, dan juga pemilihan kalau nanti akan langsung pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Jadi, tentu secara detilnya nanti akan ada UU yang mengatur lebih rinci, tetapi apa yang ada di dalam pemilu ini harus sudah jelas merupakan patokan yang harus diikuti.<sup>75</sup>

Oleh karena itu, untuk menjamin keadilan dan kejujuran, menurut F-PDIP, pemilihan umum harus diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang independen dan anggotanya bukan anggota aktif partai politik peserta pemilu. F-PDIP mengusulkan untuk meletakkan pemilu dalam Bab VIII. Berikut ini rinciannya

Ayat (1) : "Untuk pelaksanaan kedaulatan rakyat dilakukan pemilihan umum yang jujur, adil, langsung, umum, bebas, dan rahasia, serentak diseluruh wilayah Republik Indonesia untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah".

Ayat (2) : "Pemilihan Umum diselenggarakan oleh sebuah komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, permanen, mandiri dan anggota-anggotanya mempunyai kemampuan yang baik dan bukan anggota aktif partai politik peserta pemilihan umum".

Ayat (3) : "Pemilihan umum diadakan setiap lima tahun atau menurut waktu yang ditetapkan oleh MPR".

Ayat (4) : "Setiap warga negara yang telah berusia 17 tahun atau yang telah pernah menikah terkecuali ditentukan lain oleh undang-undang mempunyai hak memilih".

Ayat (5) : "Daerah pemilihan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Daerah Tingkat I atau provinsi".

Ayat (6) : "Calon-calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diajukan oleh partai - partai politik peserta pemilihan umum".

Ayat (7) : "Calon anggota Dewan Perwakilan Daerah diajukan oleh partai-partai politik peserta pemilihan umum dan atau oleh kumpulan perorangan"

---

<sup>75</sup> *Op cit.*, hlm 514

Ayat (8) : ”Ketentuan lebih lanjut mengenai pemilihan umum dan partai politik peserta pemilihan umum tentang pemilihan dan susunan Dewan Perwakilan Daerah ditentukan dengan Undang- Undang”

Setelah F-PDIP selanjutnya giliran F-PG menyampaikan pandangannya. Juru bicara F-PG Andi Mattalatta melihat pemilu adalah hal penting sebagai instrumen transformasi kedaulatan rakyat yang perlu disinggung dalam Konstitusi. Andi menyatakan berikut ini.

Kami dari Fraksi Partai Golkar memandang urusan pemilu ini adalah urusan yang penting dan itu kami pun sepakat kalau hal ini disinggung di dalam Konstitusi kita. Hanya Fraksi Partai Golkar memandang pemilu ini sebagai sebuah instrumen transformasi kedaulatan rakyat, dari rakyat terhadap lembaga-lembaga yang dia pilih untuk mewakili dia. Dari rakyat terhadap lembaga-lembaga yang dia tugasi untuk mengurus dia. Dan dari rakyat terhadap hal-hal yang harus dia pilih tentang sesuatu hal <sup>76</sup>

Oleh karenanya, menurut F-PG, pemilu hendaknya diatur sebagai aksesoris terhadap kegiatan pengejawantahan kedaulatan rakyat.

Jadi, kami memandang bahwa pemilu ini adalah instrument untuk menyatakan sikap baik memilih orang untuk mewakili dia, memilih orang untuk ditugaskan kalau nanti kita sepakat Presiden dipilih langsung, maupun untuk memilih sikap karena adanya pilihan-pilihan tertentu seperti referendum, misalnya. Berdasarkan itu, dengan menitikberatkan bahwa pemilu ini adalah sebuah instrumen maka Fraksi Golkar memandang hendaknya pemilu diatur sebagai aksesoris terhadap kegiatan-kegiatan itu. Kalau dia merupakan instrument untuk memilih wakilnya, kita tempatkan

---

<sup>76</sup> Buku Ke 5 Naskah Komperhensif Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, Naskah Publikasi Mahkamah Konstitusi, Mengenai BAB pemilihan Umum, hlm 518

dia dalam proses pemilihan wakil rakyat. Kalau kita pandang dia sebagai instrumen untuk mewakili lembaga yang akan ditugasi untuk mengurus dia, misalnya memilih Presiden, memilih gubernur diatur di situ. Kalau kita pandang pemilu sebagai instrumen untuk menyatakan sikap-sikap tertentu, kita atur pada hal-hal itu.<sup>77</sup>

Atas dasar pemikiran tersebut, F-PG tidak sepakat untuk menjadikan pemilu sebagai satu bab tersendiri dalam UUD 1945. Ia cukup tercantum sebagai pasal dalam bab-bab tentang kegiatan yang memiliki sangkut paut dengan pemilu.

Berdasarkan itulah maka Fraksi Partai Golkar memandang urusan pemilu tidak perlu ditetapkan dalam satu bab, karena terpecah pada berbagai Konstitusi yang barangkali sistem dan prinsipnya berbeda. Ada hal-hal yang mungkin *menganut* prinsip-prinsip proporsional memilih partai tetapi ada juga yang memilih orang misalnya Dewan Perwakilan Daerah. Kalau kita sepakat mengenai pemilihan Presiden secara langsung, itu akan memilih orang yang barangkali sistem dan prinsipnya berbeda. Belum lagi kalau kita berbicara mengenai referendum tentu sangat berbeda. Satu-satunya prinsip yang sama untuk ke semua jenis ini adalah siapa penyelenggara. Kami juga setuju usul dari beberapa fraksi untuk mencantumkan penyelenggara pemilu ini, hendaknya disinggung di dalam Konstitusi sehingga *public accountability*-nya nanti bisa kita uji, sasaran-

---

<sup>77</sup> *Ibid* ., hlm 519



sasaran kemarahan kita terhadap absah dan tidak absahnya sebuah pemilu juga akan semakin jelas aturannya kalau diatur dalam Konstitusi.

Selanjutnya, F-PPP mendapatkan giliran menyampaikan pandangannya. Juru bicara F-PPP, Ali Hardi Kiaidemak mengatakan bahwa fraksinya tidak sepakat untuk meletakkan pemilu sebagai bab khusus tersendiri dalam UUD 1945. Bagi F-PPP, hal-hal mengenai pemilu sudah disinggung secara langsung dalam sejumlah pasal UUD 1945. Oleh karenanya, membuat bab baru tentang pemilu hanya akan membuang-buang waktu .

Setelah F-PDKB menyampaikan pandangannya, pimpinan rapat Jakob Tobing meringkaskan usulan-usulan yang tercermin dari pandangan-pandangan sejumlah fraksi yang ada. Berikut ini ringkasan dari pandangan fraksi sebagaimana disampaikan oleh Jakob Tobing.

Seperti telah kita sepakati maka berikutnya kita akan langsung masuk kepada lobi *ya*? Jadi, tidak lagi kepada tanggapan-tanggapan, untuk lebih efisien menggunakan waktu dan efektif. Namun untuk itu, kami mencoba untuk membuat sebuah catatan untuk meringkaskan pokok-pokok materi yang disampaikan atau dibicarakan oleh fraksi-fraksi. Yang pertama adalah semuanya bersepakat bahwa mengenai adanya ketentuan mengenai tentang pemilu itu masuk ke dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang sudah diamandemen nanti. Kemudian bentuknya ada dua pendapat. Pertama, adalah yang mengusulkan pemilu dalam bab tersendiri. Dan dalam hal ini ada satu varian yang mengusulkan supaya judul itu sekaligus ditambah dengan partai politik. Dan varian yang kedua, adalah biarkan ini tersebar di berbagai bab dan pasal di dalam Undang-Undang Dasar. Yang ketiga, semua juga sepakat dimana pun tempatnya supaya itu mencakup pokok-pokoknya saja termasuk prinsip *luber*, *jurdil* sedangkan uraian selanjutnya, itu diarahkan ke Undang-Undang Pemilu. Mengenai untuk apa pelaksanaan pemilu, kelihatannya dua pola. Yang satu

adalah pemilu dalam hal ini untuk semua saja. Apakah untuk DPR, DPRD, DPD, Presiden, gubernur, bupati, walikota. Ada yang berpendapat bahwa yang di sini adalah yang menyangkut perwakilan rakyat. Jadi, DPR, DPRD kemudian DPD. Sedangkan seandainya dia disepakati adanya sistem pemilihan Presiden dan kepala daerah langsung, itu tersendiri. Dan di sini ada yang menambahkan dibuka suatu tempat bagi referendum atau jenis-jenis ini, termasuk *plebisit* barangkali maksudnya. Semua juga sepakat bahwa ada *regularity*, yaitu lima tahun sekali tetapi semua juga mengatakan perlu ada *flexibility* tertentu untuk mengantisipasi keadaan. Ada yang mengatakan itu lima tahun sekali dan apabila ditetapkan oleh MPR. Tetapi juga ada yang menambahkan barangkali diperlukan ketentuan apabila misalnya anggota DPD lowong antar waktu. Jadi, ada pemilu lokal atau pemilu sela. Hal lain adalah bahwa pemilu ini dilakukan serentak untuk yang bisa serentak. Selanjutnya disebutkan bahwa ada yang menyebutkan pentingnya disebut wilayah atau daerah pemilihan untuk DPR dan DPD adalah provinsi. Ada yang perlu menyebutkan di sini bahwa setiap provinsi memiliki dua orang wakil di DPD, saya rasa ini masuk di urusan DPD. Yang kemudian juga disebutkan adalah bahwa pelaksanaannya perlu disebut yaitu sebuah, itu bukan namanya, tetapi sebuah klasifikasinya, sebuah komisi pemilihan umum yang bersifat permanen, mandiri, nasional. Kemudian juga diperlukan, ada yang mengusulkan perlu secara jelas disebutkan lembaga yang mengesahkan hasil pemilu. Dan ada yang menyambung ini dengan yaitu Mahkamah Konstitusi. Apakah ini untuk semua tingkatan, nanti kita lihat. Itulah hal-hal yang kami catat. Ada hal yang lain lagi yaitu ada yang menghendaki supaya pada Undang-Undang Dasar ini secara jelas disebutkan apabila itu Dewan Perwakilan Rakyat. Jadi, rakyat yang diwakili maka prinsipnya adalah *one man one vote*. Ada yang menghendaki distrik. Apabila ini yang menyangkut Dewan Perwakilan Daerah maka ada yang menghendaki prinsip *equal representation for every province* karena nilai wilayahnya sama. Untuk yang kedua tadi, tidak ada yang mempermasalahkan tapi untuk yang pertama, untuk perwakilan rakyat, ada yang menghendaki karena rakyat hak politiknya sama maka *one man one vote*, tapi ada yang menghendaki supaya itu distrik *begitu*.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> *Ibid.*, hlm 527-528

Sementara itu, Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP menegaskan bahwa fraksinya menyambut gembira hadirnya rancangan bab tentang pemilu ini dan mengatakan Fraksi kami dalam membahas Bab VIIB Pemilihan Umum ini, sejak mula memang sudah mengusulkan pentingnya Bab Pemilu dimasukkan dalam konstitusi. Jadi karena pemilihan umum ini merupakan wujud dari kedaulatan rakyat, dan Undang-Undang Dasar kita selama ini tidak mencantumkan sedikit pun ketentuan mengenai pemilihan umum maka pada rancangan perubahan kedua kali ini, dengan dimasukkannya pemilihan umum dalam bab tersendiri ini merupakan sesuatu hal yang sangat berarti dan sangat bermakna bagi perkembangan demokrasi kita di masa mendatang. Hal yang tidak kalah pentingnya adalah karena dalam pemilihan umum ini diatur ayat-ayat yang secara tegas menyatakan bahwa wujud kedaulatan rakyat itu dilakukan tidak hanya sekedar langsung, umum, bebas dan rahasia. Tapi juga pelaksanaannya dilakukan secara jujur dan adil. Jujur dan adil inilah yang sejak bertahun-tahun oleh Fraksi Partai Persatuan Pembangunan senantiasa diperjuangkan dan *alhamdulillah*, nampaknya pada saat-saat hari-hari ini bisa disepakati bersama, karena dalam pembahasan Panitia *Ad Hoc* I Bab Pemilihan Umum ini, seingat kami tidak ada satupun fraksi yang berkeberatan dengan rumusan-rumusan yang ada dalam rancangan ini. Selanjutnya, kami ingin menegaskan bahwa fraksi kami juga sangat berbahagia dengan rumusan-rumusan ini, karena rumusan ini secara eksplisit maupun implisit menyatakan bahwa pada akhirnya wakil rakyat itu seluruhnya dipilih oleh

rakyat itu sendiri yang memiliki kedaulatan. Dengan kata lain, pada masa mendatang tak ada satu pun anggota Dewan, apakah itu Dewan Perwakilan Rakyat atau pun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah itu yang diangkat keanggotaannya. Juga tidak kalah pentingnya bahwa seluruhnya itu akan mewakili rakyat, mewakili orang per orang. Jadi tidak ada yang mewakili lembaga atau institusi itu dan inilah sesungguhnya implementasi dari asas keadilan, karena kemudian tidak ada di antara seluruh komponen bangsa ini yang memiliki *privilege*, kekhususan atau keistimewaan tertentu. Selanjutnya menyangkut Ayat (5), disitu dinyatakan bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Memang kata mandiri ini memiliki dua makna, apakah mandiri itu adalah institusinya, lembaganya, atau keanggotaan Komisi Pemilihan Umum itu. Namun menurut hemat fraksi kami, *biarlah* ketentuan lebih lanjut mengenai apakah yang mandiri itu lembaga atau anggota Komisi Pemilihan Umum, ditentukan dalam undang-undang sehingga rumusan ini bisa kita pertahankan seperti ini, meskipun bagi fraksi kami, mandiri itu sesungguhnya adalah institusinya, lembaganya.

Dari F-KB, Syarief Usman bin Yahya juga menyoroti rancangan bab pemilu ini.

Yang kedua materinya, pemilihan umum di sini yang Ayat (4), "pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah diikuti oleh calon dari partai politik dan calon perseorangan". Ini menurut saya agak keberatan, apabila partai politik yang sudah ikut di dalam pemilihan umum untuk tingkat, sebutlah tingkat nasional itu masih tetap diikuti dalam calon untuk

perwakilan daerah. Sebab yang partai politik sudah mewakili partai politiknya untuk ikut di dalam lembaga perwakilan rakyat. Jadi menurut saya, pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat diikuti oleh calon perseorangan tidak ditambah dengan dari partai politik. Yang ketiga, sekali lagi di sini kita melihat bahwa masalah yang dibahas di dalam ayat-ayat dasar ini, itu juga merupakan ayat-ayat yang bersifat teknis. Karena sifatnya teknis, saya kira sekali lagi tidak memberikan sifat sebagai hukum dasar. Seperti umpamanya, pemilihan umum diselenggarakan oleh komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Saya kira, kita tidak harus mengatakan bahwa komisi pemilihan umum itu secara baku di sini, bisa saja lembaganya itu, apakah lembaga pemilihan umum atau apa lainnya, yang sifatnya itu menurut kebutuhan pada waktu pemilihan umum itu diselenggarakan pada tahun-tahun atau periode-periode yang akan datang dan yang ketiga kali, bahwa di sini ada juga ada Ayat (1) mengatakan bahwa pemilihan umum merupakan wujud kedaulatan rakyat. Saya kira lebih dipertegas di sini, pemilihan umum merupakan salah satu wujud kedaulatan rakyat. Sebab kedaulatan rakyat bukan satu-satunya pemilihan umum. MPR pun bisa merepresentasikan kedaulatan rakyat.<sup>79</sup>

Melalui aklamasi, pada akhirnya, para peserta menyetujui usul ini.

Pada Rapat Paripurna ke-8 ST MPR 2000 keesokan harinya, 15 Agustus 2000, seluruh fraksi menyatakan bahwa pemilu merupakan bab baru yang layak masuk ke dalam UUD 1945. K.H. Yusuf Muhammad dari F-KB dalam pandangan fraksinya mengatakan,

Pengaturan tentang pemilihan umum dalam satu bab tersendiri, merupakan penegakkan komitmen kita terhadap prinsip kedaulatan rakyat. Bahwa rakyatlah yang berdaulat dan memiliki hak penuh terhadap bagaimana dan ke mana negeri ini diarahkan. Cukup lama rakyat menderita dengan suasana kedaulatan ditangan sekelompok orang yang berkuasa baik karena memiliki kekuatan politik, maupun karena menguasai kekuatan

---

<sup>79</sup> Buku Ke 5 Naskah Komperhensif Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, Naskah Publikasi Mahkamah Konstitusi, Mengenai BAB pemilihan Umum, hlm 561

ekonomi. Apalagi kalau menguasai kedua-duanya. Sudah saatnya kita pulihkan kedaulatan rakyat, sebagai penentu arah dan pemilik sah negeri ini

Hal yang sama dikemukakan Lukman Hakim Saifuddin juru bicara F-PPP. Ia mengatakan, Fraksi PPP juga bersyukur karena gagasannya tentang asas jurdil (jujur dan adil) dalam Undang-Undang Pemilihan Umum yang selama tiga dasawarsa terus menerus ditolak, akhirnya bukan saja diterima, bahkan masuk ke dalam Undang-Undang Dasar kita. Dalam rangka ini Fraksi PPP pun mendukung pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung dalam pemilu, yang teknis pelaksanaannya masih dapat dimusyawarahkan lebih lanjut.<sup>80</sup>

Walaupun demikian, materi pemilu belum dapat disepakati pada ST MPR 2000 yang menghasilkan Perubahan Kedua UUD 1945. Hasil pembahasan mengenai pemilu pada masa Perubahan Kedua UUD 1945 ini menjadi rancangan yang dilampirkan pada Tap MPR Nomor IX/MPR/2000. Berikut ini rancangan mengenai pemilu.

#### Bab VIIB Pemilihan Umum

##### Pasal 22 F

- (1) Pemilihan umum merupakan wujud kedaulatan rakyat yang dilaksanakan lima tahun sekali secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diikuti oleh partai politik.

---

<sup>80</sup> *Ibid* ., hlm 566

- (4) Pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah diikuti oleh calon dari partai politik dan calon perseorangan. Pemilu diselenggarakan oleh komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang”.<sup>81</sup>

Materi pembahasan mengenai bab tentang pemilu telah ada dalam Materi Rancangan Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Hasil BP MPR RI Tahun 1999-2000 yang menjadi lampiran dalam Tap MPR No. IX Tahun 2000. Rancangan inilah yang akan dijadikan acuan dalam pembahasan pada masa Perubahan Ketiga. Pembahasan Bab Pemilu dimulai kembali saat Rapat PAH I BP MPR ke-14, 10 Mei 2001. Rapat saat itu dilakukan dengar pendapat dengan para ahli. Maswadi Rauf, koordinator Tim Ahli Bidang Politik membacakan rumusan Tim Ahli tentang Bab VIIB tentang Pemilihan Umum. Berikut ini rumusan yang dibacakan oleh Maswadi.

- Ayat (1) : “Pemilu dilaksanakan lima tahun sekali secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil”.
- Ayat (2) : “Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah”.
- Ayat (3) : “Pemilihan Umum untuk memilih anggota DPR, Dewan Perwakilan Daerah dan anggota DPRD diikuti oleh partai politik dan calon perseorangan”.
- Lalu Ayat (4): “Pemilu diselenggarakan oleh KPU”.
- Ayat (5) : “Ketentuan lebih lanjut tentang Pemilihan Umum diatur dengan undang-undang

Mengenai Pasal 22E Ayat (1), fraksinya sepakat dengan rumusan dari Tim Ahli yang tidak menyertakan kata-kata ”kedaulatan rakyat”. Rosnaniar menjelaskan bahwa penambahan kata-kata itu hanyalah sebuah

---

<sup>81</sup> *Ibid* ., hlm 567

retorika semata. Rosnaniar juga tidak setuju dengan penambahan kata-kata "selambatlambatnya" untuk menjelaskan periodikal lima tahun pemilu. Menurutnya, batas lima tahun merupakan suatu batasan yang bisa dinilai. Kemudian Ayat (2) F-PG sepakat dengan rumusan BP MPR bahwa "Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah." Sementara itu, usulan Tim Ahli yang menambahkan "kepala daerah," tidak disetujui. Mengenai hal ini Rosnaniar mengatakan:

Memang pada Pasal 18 Ayat (4) itu tentang pemilihan Kepala Daerah secara demokrasi. Demokrasi itu masih mempunyai penafsiran bisa langsung bisa Dewan Perwakilan Rakyat. Namun demikian kita serahkan saja kepada daerah oleh karena itu Kepala Daerah ini tidak perlu kita cantumkan di dalam konstitusi ini.

Pada kesempatan lain, Agun Gunandjar Sudarsa dari F-PG menekankan kembali pentingnya KPU yang mandiri dan profesional dimasukkan dalam konstitusi.

Pasal 22E, di sana ada yang disebut dengan Komisi pemilihan umum. Di *situlah* kita bisa mengatakan bahwa ruang publik masyarakat bisa *di ikut* sertakan dalam proses demokrasi. *Dialah* penyelenggara pemilihan umum yang bersifat mandiri. Oleh karena itu pada kesempatan ini kami ingin menegaskan kembali undang-undang yang sudah menjamin dan yang sudah ada KPU selama ini yang artinya bahwa non partisan dan profesional ini tetap harus kita tegaskan bahwa ke depan *pun* tetap KPU adalah yang non partisan dan profesional.

Soewarno dari F-PDIP mengusulkan agar pemilu untuk legislatif dan kepresidenan dilaksanakan serentak dan sekali. Pemilu itu diadakan serempak dan sekali saja, baik menyangkut Presiden dan Wakil Presiden,



menyangkut Anggota DPR Pusat, DPRD, maupun Dewan Perwakilan Daerah. Jadi dengan demikian akan terjadi kerja yang efisien dan juga hasilnya maksimal dan menghindari resiko social dan politik yang mungkin tidak kita inginkan.

Setelah hasil kerja Komisi A, termasuk materi pemilu, disetujui para anggota Komisi A, hasil kerja tersebut dilaporkan kepada MPR dalam forum Rapat Paripurna ke-6 yang digelar pada 8 November 2001 dan dipimpin Ketua MPR, M. Amien Rais. Jakob Tobing selaku Ketua Komisi A menyampaikan hasil rancangan Bab VIIB tentang Pemilihan Umum sebagai berikut.

**BAB VIIB**  
**PEMILIHAN UMUM**  
**Pasal 22E**

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih Anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

ST MPR 2001 yang mengagendakan Penyampaian Pendapat Akhir Fraksi-fraksi MPR terhadap Rancangan Putusan MPR hasil Komisi- komisi MPR. Rapat dipimpin oleh Ketua MPR, M. Amien Rais.

Pada kesempatan itu, F-PDIP lewat juru bicaranya I Dewa Gede Palguna menyampaikan pandangan akhir fraksinya sebagai berikut.

Mengenai Bab dan Pasal tentang Pemilihan Umum, bisa dapat segera disetujui apabila masalah-masalah yang menyangkut pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serta kedudukan dan fungsi DPD sudah diselesaikan dan disepakati

Pada Rapat Paripurna ke-7 (Lanjutan 2) yang diselenggarakan pada Jumat, 9 November 2001 dan dipimpin Ketua MPR, M. Amien Rais, penyampaian pendapat akhir fraksi-fraksi MPR dilanjutkan. Dalam Rapat Paripurna ke-7 ini sebagian besar fraksi sudah tidak menyinggung pembahasan mengenai bab ini dalam pendapat akhir mereka. Rumusan Pasal 22E yang disampaikan pada Rapat Paripurna ke-6 ST MPR tidak mengalami perubahan sama sekali. Rumusan materi pemilu tersebut disahkan secara aklamasi pada Rapat Paripurna ke-7 (Lanjutan 2) ST MPR pada 9 November 2001 yang dipimpin Ketua MPR, M. Amien Rais.

Hasil pembahasan materi pemilu yang disahkan ST MPR 2001 dalam rangka perubahan UUD 1945 adalah sebagai berikut.

**BAB VIIB**  
**Pemilihan Umum**  
**Pasal 22E**

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

- 3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

#### **4. Putusan Mahkamah Konstitusi No 97/PUU - XI - 2013 Dan Praktiknya.**

Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum berdasarkan amanat konstitusi pada BAB VIIB tentang pemilihan umum, Pasal 22 ayat (2) UUD dikatakan bahwa “pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan rakyat daerah, presiden dan wakil presiden, dan dewan perwakilan daerah”, dalam hal ini penyelenggaraan pemilu yang diatur dalam konstitusi tidak menyebutkan untuk memilih kepala daerah. sementara tentang pemilihan kepala daerah dalam UUD 1945, dituliskan pada BAB VI tentang pemerintah daerah pada Pasal 18 ayat (4) yang berbunyi “gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”. Artinya konstitusi sendiri tidak memasukan pemilihan

kepala daerah kedalam BAB yang mengatur tentang pemilu. Dapat dikatakan pemilihan kepala daerah (pemilukada) tidak tergolong dalam rezim pemilu. Itu sebabnya dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 tidak memasukan frasa kepala daerah dalam BAB pemilihan umum.

Dengan demikian persoalan pada awalnya, bukanlah terletak pada pasal 236C Undang-undang pemerintah daerah melainkan pada Pasal 1 angka 4 undang-undang pemilu artinya, apakah Pasal 1 angka 4 undang-undang pemilu yang memasukan pemilihan kepala daerah masuk kedalam ruang lingkup pemilu bertentangan dengan UUD atau tidak, jawabannya adalah bertentangan dengan UUD 1945 sebab penafsiran *original intent* naskah pembentukan UUD 1945 memang tidak memasukan pemilihan kepala daerah dalam pengertian pemilu.

Secara sistematis, Pasal 22E UUD memulai pengaturan tentang pemilu dengan terlebih dahulu memuat tentang ketentuan umum mengenai asas dan periodisasi pemilu sebagaimana diatur pada ayat (1) yang mengataan “pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali”, sementara itu ayat 2 dari Pasal 22E menyatakan pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan daerah, presiden dan wakil presiden dan dewan perwakilan rakyat daerah” jadi secara sistematis, pemilu diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali sebagaimana dimagsud pada Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 itu adalah pemilihan umum untuk anggota dewan perwakilan

rakyat, dewan perwakilan daerah, presiden dan wakil presiden, dan dewan perwakilan rakyat daerah, sebagaimana dimaksud pada Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 jadi tidak termaksud pemilihan kepala daerah.

Ketentuan Pasal 22E UUD 1945 sama sekali tidak menyebutkan ataupun memasukan pemilihan kepala daerah (pemilukada) sebagai bagian dari pemilu. Jika akan dimasukan sebagai rezim pemilu seharusnya dilakukan pada perubahan ketiga UUD 1945 karena pengaturan mengenai pemilukada merupakan hasil perubahan kedua UUD 1945 yang dalam Pasal 18 ayat (4) menyebutkan “ Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Pengaturan proses pemilukada sejak Indonesia merdeka merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan daerah. oleh karena itu pengaturannya diderivasi kedalam undang-undang pemerintahan daerah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 bahwa susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang, artinya keseluruhan pengaturan terkait ayat (1) hingga ayat (6) dari Pasal 18 UUD 1945 diderivasikan dalam undang-undang.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah mengatur tentang pemilihan kepala daerah secara lengkap. Hal ini merupakan konsekuensi pemerintahan daerah adalah sub pemerintah pusat.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang penyelenggaraan pemilihan umum yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor

15 Tahun 2011 yang memasukan pemilukada sebagai rezim pemilu. Ketentuan ini tidak sejalan dengan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang secara eksplisit menyatakan bahwa pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan daerah, presiden dan wakil presiden dan dewan perwakilan rakyat daerah.<sup>82</sup> sebagai implikasi dimasukkannya pemilukada sebagai rezim pemilu terjadi pelimpahan kewenangan terhadap peselisihan tentang hasil pemilihan umum dari Mahkamah Agung (MA) ke Mahkamah Konstitusi (MK) namun demikian, tidak ada kejelasan desain konstitusional mengenai pengalihan kewenangan itu. Kewenangan MK ini hanya ditempelkan dalam bab ketentuan peralihan Pasal 236C Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang pemerintahan daerah yang merupakan perubahan atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 “ penanganan sengketa hasil perhitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan ke Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak undang-undang ini diundangkan”.<sup>83</sup>

Menurut Mahkamah dalam memahami kewenangan Mahkamah Konstitusi yang di tentukan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, harus kembali melihat makna teks *original intent* makna gramatika yang komperhensif terhadap UUD 1945. Oleh karena itu sebagaimana telah di uraikan diatas pemilihan umum menurut Pasal 22E 1945 harus dimaknai

---

<sup>82</sup> lihat dalam pasal 22E ayat 2 UUD 1945

<sup>83</sup> Lihat Dalam Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah

secara limitatif, yaitu pemilihan umum yang diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden serta DPRD dan dilaksanakan setiap lima tahun sekali. makna tersebut dipegang teguh dalam putusan mahkamah nomor 14/PUU-XI-2013 tanggal 23 januari 2014 antara lain memertimbangkan “apabila diteliti lebih lanjut makna asli yang dikehendaki oleh para perumus perubahan UUD 1945 dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan pilpres adalah dilakukan serentak dengan pemilu anggota lembaga perwakilan. Hal itu secara tegas dikemukakan oleh slamet effendi yusuf sebagai salah satu anggota panitia *ad hoc* I badan pekerja MPR RI yang mempersiapkan draf perubahan UUD 1945 yang mengemukakan bahwa para anggota MPR yang bertugas membahas perubahan UUD 1945 ketika membicarakan mengenai permasalahan ini telah mencapai satu kesepakatan bahwa yang dimaksud pemilu itu adalah pemilu untuk DPR, pemilu untuk DPD, pemilu untuk presiden dan wakil presiden dan DPRD jadi diletakan dalam satu rezim pemilu.<sup>84</sup>

Pada bagian lain putusan tersebut mahkamah mempertimbangkan pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menentukan bahwa yang dimaksud dengan pemilihan umum berada dalam satu tarikan nafas yakni, “pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan daerah, presiden dan wakil presiden dan, dewan perwakilan rayat daerah”. Sehingga kemudian mahkamah mengabulkan permohonan para pemohon untuk seluruhnya.

---

<sup>84</sup> Lihat dalam Putusan MK no 97/PUU-XI/2013

## **B. Kedudukan Pasal 157 UU No. 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota**

### **1. Kedudukan Putusan MK Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**

Digantikannya sistem *division of power* (pembagian kekuasaan) dengan *separation of power* (pemisahan kekuasaan) mengakibatkan perubahan mendasar terhadap format kelembagaan negara pasca amandemen UUD 1945. Berdasarkan *division of power* yang dianut sebelumnya, lembaga negara disusun secara vertikal bertingkat dengan MPR berada di puncak struktur sebagai lembaga tertinggi negara. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, MPR sering dikatakan sebagai rakyat itu sendiri atau penjelmaan rakyat. Di bawah MPR, kekuasaan dibagi ke sejumlah lembaga negara, yakni presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Mahkamah Agung (MA) yang kedudukannya sederajat dan masing-masing diberi status sebagai lembaga tinggi negara.

Akibat utama dari anutan sistem *separation of power*, lembaga-lembaga negara tidak lagi terkualifikasi ke dalam lembaga tertinggi dan tinggi negara. Lembaga-lembaga negara itu memperoleh kekuasaan berdasarkan UUD dan di saat bersamaan dibatasi juga oleh UUD. Pasca amandemen UUD 1945, kedaulatan rakyat tidak lagi diserahkan sepenuhnya kepada satu lembaga melainkan oleh UUD. Dengan kata lain,



kedaulatan sekarang tidak terpusat pada satu lembaga tetapi disebar kepada lembaga-lembaga negara yang ada. Artinya sekarang, semua lembaga negara berkedudukan dalam level yang sejajar atau sederajat.

Dalam konteks anutan sistem yang demikian, lembaga negara dibedakan berdasarkan fungsi dan perannya sebagaimana diatur dalam UUD 1945. MK menjadi salah satu lembaga negara baru yang oleh konstitusi diberikan kedudukan sejajar dengan lembaga-lembaga lainnya, tanpa mempertimbangkan lagi adanya kualifikasi sebagai lembaga negara tertinggi atau tinggi. Sehingga, sangat tidak beralasan mengatakan posisi dan kedudukan MK lebih tinggi dibanding lembaga-lembaga negara lainnya, itu adalah pendapat yang keliru. Prinsip pemisahan kekuasaan yang tegas antara cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif dengan mengedepankan adanya hubungan *checks and balances* antara satu sama lain.

Selanjutnya, UUD 1945 memberikan otoritas kepada MK untuk menjadi pengawal konstitusi. Mengawal konstitusi berarti menegakkan konstitusi yang sama artinya dengan “menegakkan hukum dan keadilan”. Sebab, UUD 1945 adalah hukum dasar yang melandasi sistem hukum yang berlaku di Indonesia. Dalam hal ini MK memiliki kedudukan, kewenangan serta kewajiban konstitusional menjaga atau menjamin terselenggaranya konstitusionalitas hukum.

Berbicara mengenai eksistensi atau kekuatan bertahannya suatu putusan MK dikaitkan kedudukannya dalam peraturan perundang-undangan

dapat kita lihat sebenarnya bagaimana kedudukan MK dalam peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan adalah semua hukum dalam arti luas yang dibentuk dengan cara tertentu, oleh pejabat yang berwenang dan dituangkan dalam bentuk tertulis. Dalam artinya yang luas itu hukum dapat diartikan juga sebagai putusan hakim, terutama yang sudah berkekuatan hukum tetap dan menjadi yurisprudensi. Hukum dalam arti luas mencakup semua peraturan yang dibuat oleh lembaga-lembaga tertentu sesuai dengan tingkat dan lingkup kewenangannya yang biasa disebut peraturan perundang-undangan.

Jadi status putusan MK dianggap sederajat dengan undang-undang, karena putusan MK melahirkan produk perundang-undangan yang nantinya akan berlaku setelah dibacakan putusan tersebut. Putusan MK yang menyatakan suatu pasal tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat wajib dimuat dalam berita Negara.

## **2. Kedudukan Putusan MK Nomor 97/PUU - XI/2013 Dalam Pembentukan Perundang-Undangan**

Putusan mahkamah konstitusi bersifat final dan mengikat, dalam putusan MK lah dapat diketahui apakah suatu ketentuan undang-undang yang dimohonkan bertentangan atau tidak dengan undang-undang dasar. Hal ini dengan sendirinya berarti putusan MK memuat bagaimana suatu ketentuan dalam UUD 1945 ditafsirkan terkait dengan ketentuan undang-undang yang dimohonkan tersebut.

Disisi lain, karena putusan MK bersifat final dan mengikat, maka putusan MK yang mengabulkan suatu permohonan menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar 1945, baik mengabulkan sebagian maupun seluruhnya, dengan sendiri telah mengubah ketentuan suatu undang-undang dengan menyatakan bertentangan dengan UUD dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Oleh karena itu putusan yang mengabulkan tersebut harus dimasukan kedalam berita Negara dalam waktu 30 hari sejak dibacakan agar diketahui oleh masyarakat umum.

Dasar yuridis wewenang Mahkamah Konstitusi berasal dari Undang-Undang Dasar 1945 yang diatur dalam Pasal 7A, Pasal 7B, dan Pasal 24C dan di jabarkan dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 atas perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi. Terhadap perorangan, kesatuan masyarakat adat sepanjang masih hidup, badan hukum publik atau privat, lembaga Negara, partai politik, ataupun pemerintah, dan dewan perwakilan rakyat, jika hak dan/ atau wewenang konstitusionalnya dirugikan, dapat mengajukan permohonan ke mahkamah konstitusi.

Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) menggariskan wewenang dan kewajiban Mahkamah Konstitusi sebagai berikut :

- a. 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 UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilu

- b. Mahkamah konstitusi wajib memberikan putusan dan pendapat dewan perwakilan rakyat mengenai dugaan pelanggaran presiden dan/atau wakil presiden menurut UUD.

Wewenang mahkamah konstitusi tersebut secara khusus diatur lagi dalam Pasal 10 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi dengan merinci sebagai berikut.

1. Menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar Negara republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945)
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945
3. Memutus pembubaran partai politik
4. Memutus tentang perselisihan hasil pemilu<sup>85</sup>

Sebagai organ konstitusi mahkamah konstitusi didesain untuk menjadi pengawal dan penafsir undang-undang dasar melalui putusan-putusannya. Dalam menjalankan tugas konstitusionalnya. Mahkamah konstitusi berupaya mewujudkan tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita-cita Negara hukum dan demokrasi demi kehidupan berbangsa dan kenegaraan yang bermartabat. Mahkamah konstitusi dalam menjalankan kekuasaan kehakiman yang diembannya secara merdeka dan

---

<sup>85</sup> Lihat dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

bertanggungjawab sesuai dengan amanat undang-undang dasar Negara republic Indonesia tahun 1945.

Pembentukan Mahkamah Konstitusi (MK) tidak dapat dilepaskan dari perkembangan hukum dan ketatanegaraan tentang pengujian produk hukum oleh lembaga peradilan atau *judicial review*.

melihat secara mendasar bahwa putusan MK merupakan putusan yang bersifat final dan mengikat artinya kemudian tidak ada lagi suatu jalur hukum yang dapat ditempuh dan juga setiap putusan MK ketika dibacakan akan dimuat dalam lembaran Negara yang kemudian berlaku bukan untuk sebagian orang atau kelompok tertentu, tetapi bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pemisahan kepala daerah dalam konstitusi dapat dimaknai bahwa pemilihan kepala daerah bukanlah merupakan bagian dari pemilihan umum, karena secara jelas telah diatur dalam konstitusi penyelenggaraan pemilihan umum tidak termaksud pemilihan kepala daerah. proses perjalanan masuknya penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah kedalam ruang lingkup wewenang mahkamah konstitusi adalah dimulai dengan beberapa proses perubahan ditingkat undang-undang.

### **3. Formulasi Pasal 157 UU No. 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota.**

Seringnya perubahan politik pemilihan gubernur, bupati, dan walikota dapat terlihat bahwa dalam kurung lebih 15 tahun terdapat 2 (dua) istilah dalam hal menggambarkan politik pemilihan gubernur, bupati, dan

walikota yakni penggunaan istilah pilkada dan pilukada. Kedua istilah itupun pada dasarnya memiliki pemaknaan yang berbeda. Pilkada merupakan aronim dari pemilihan kepala daerah, sedangkan pilukada adalah akronim dari pemilihan umum kepala daerah.

istilah pilukada adalah istilah ketika pemilihan kepala daerah masuk ke dalam rezim pemilu, istilah ini muncul setelah putusan mahkamah konstitusi Nomor 72-73/PUU-II/2004 yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Pengertian pilukada diatur dalam Pasal 1 angka 4 UU No 22 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa “*pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara kesatuan republic Indonesia berdasarkan pancasila dan undang-undang dasar Negara republik Indonesia tahun 1945*”. Selanjutnya dalam UU perubahannya yakni Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum (UU No 15 tahun 2011), Pilukada kembali ditegaskan sebagai bagian dari rezim pemilu dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa “*pemilihan gubernur, bupati, dan walikota adalah pemilihan untuk memilih gubernur, bupati, walikota secara demokratis dalam Negara kesatuan republik Indonesia berdasarkan pancasila dan undang-undan dasar Negara republik Indonesia tahun 1945*”. Penggunaan istilah “kepala daerah” dalam UU No 15 Tahun 2011 telah diubah menjadi “Gubernur,

Bupati, Dan walikota” yang selaras dengan bunyi pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

Adapun pasca putusan MK No 97/PUU-XI/2013 secara tegas mahkamah konstitusi menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah bukanlah rezim pemilu. Dalam putusan tersebut pemilihan umum hanyalah diartikan limitative sesuai dengan *original intent* menurut Pasal 22E UUD 1945, yaitu pemilihan umum yang diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan wakil presiden serta DPRD dan dilaksanakan setiap 5 tahun sekali. Sehingga perluasan makna pemilu yang mencakup pemilihan gubernur, bupati, dan walikota (pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah) adalah inkonstitusional menurut mahkamah konstitusi.

Karena pemilihan kepala daerah bukanlah rezim pemilu melainkan rezim pemerintah daerah (pemda) maka istilah yang paling mungkin digunakan adalah “pemilihan” atau setidaknya tidaknya menggunakan istilah pilkada (pemilihan kepala daerah) bukan pemilihan umum (pemilu) kepala daerah. istilah ini sesuai dengan bunyi Pasal 1 angka 1 tentang perubahan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang menyatakan bahwa “*pemilihan gubernur, dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota yang selanjutnya disebut pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat diwilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota secara langsung dan demokratis*”.

Kemudian dalam Pasal 157 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 ayat (1) menyebutkan “(1) “Perkara perselisihan hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus”. Ayat (2) “Badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional”. Serta ayat (3) “Perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus”. Hal ini tidak sesuai dengan putusan MK konstitusi No 97/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa MK tidak berwenang menangani perselisihan sengketa hasil pemilihan kepala daerah, namun kemudian disisi lain ketika menyatakan akan diselesaikan oleh badan peradilan khusus sebelum pelaksanaan pemilihan serentak nasional namun sampai saat ini belum dibentuk suatu peradilan khusus pilkada tersebut.

#### **4. Ketidaksesuaian Pasal 157 UU No. 8 Tahun 2015 Dan Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013**

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, berdasarkan pendapat hukum Mahkamah Konstitusi dalam putusan 072-073/PUU-II/2004 yang diucapkan pada tanggal 22 Maret 2005, terhadap konstitusionalitas Pasal 106 ayat (1)-(7) UU Pemda, pembentuk undang-undang dapat memastikan bahwa pilkada langsung merupakan perluasan pengertian pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945. Dengan putusan tersebut, maka perselisihan hasil pemilihan kepala daerah menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Namun pembentuk undang-undang



juga dapat menentukan lain bahwa pilkada langsung bukan pemilu dalam arti formal yang disebut dalam Pasal 22E UUD 1945 sehingga kewenangan mengadilinya berada pada Mahkamah Agung.

Melalui putusan MK pada periode kepemimpinan Jimly Asshiddiqie *a quo*, dapat disimpulkan bahwa pilkada yang dilakukan secara langsung merupakan kebijakan hukum terbuka (*opened legal policy*). Walaupun, tidak ada redaksi bahwa pilkada langsung merupakan kebijakan hukum terbuka, namun putusan dan argumentasi putusan sebagaimana dikemukakan memenuhi karakteristik kebijakan hukum terbuka yang memberi kesempatan pada pembentuk UU untuk memilih pengaturannya. Mahkamah, telah memberikan *de wetgever* (pembentuk UU) pilihan memasukkan apakah pilkada bagian dari rezim hukum pemilu sebagai perluasan Pasal 22E UUD 1945 atau pilkada langsung bagian dari rezim hukum pemerintahan daerah.

Pada Putusan 97/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa makna pemilihan umum dalam Pasal 22E UUD 1945 mempunyai empat prinsip yaitu: (a) pemilihan umum dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali. (b) pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD. (c) peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah partai politik dan pemilihan umum untuk DPD adalah perorangan. Dan, (d) pemilihan umum diselenggarakan oleh komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

Jadi, pemilihan umum yang dimaksud oleh UUD adalah pemilihan yang dilaksanakan sekali dalam 5 tahun untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD. Diteliti dari makna teks, kehendak asli, makna gramatikal yang komprehensif terhadap UUD, pemilihan umum sebagaimana dimaksud Pasal 22E harus dimaknai limitatif. Jika memasukkan pemilihan kepala daerah kedalam rezim pemilihan umum dan kewenangan perselisihan hasilnya ada pada MK, bukan saja tidak sesuai dengan makna sesungguhnya pemilu. Tapi juga berkali-kali, karena pemilihan kepala daerah sangat banyak dilakukan dalam 5 tahun.

Mahkamah Konstitusi pada Putusan 97/PUU-XI/2013 *a quo*, memutuskan bahwa perluasan makna pemilihan umum yang diatur Pasal 22E UUD 1945 adalah inkonstitusional. Dan menyatakan dalam rangka mengisi kekosongan hukum Mahkamah mengambil alih kewenangan ini sampai ada lembaga atau badan untuk menangani perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Dari pertimbangan ini dapat disimpulkan saat ini pemilihan kepala daerah langsung bukan rezim hukum pemilu yang diatur dalam Pasal 22E UUD, namun bagian dari rezim hukum pemerintahan daerah yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. Konsekuensi dari putusan ini, terjadinya *vacuum of power* mengenai lembaga yang berwenang mengadili sengketa Pilkada. Namun, MK dalam putusan *aquo* mengambil inisiatif menampung sengketa hasil Pilkada sampai ada lembaga yang berwenang mengadili.

Dalam Undang-undang Nomor 8 tahun 2015 dinyatakan bahwa perkara perselisihan hasil pemilihan umum diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus yang akan dibentuk sebelum pelaksanaan pemilihan serentak nasional, namun sebelum peradilan khusus tersebut dibentuk perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi.<sup>86</sup> Pada pasal 157 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang perubahan perppu dinyatakan bahwa “ perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh MK sampai dibentuknya badan peradilan khusus” atau dengan kata lain kembali menyerahkan sengketa pilkada kepada mahkamah konstitusi (MK), hal ini sebenarnya bertentangan dengan putusan MK No 97/PUU-XI/2013, tanggal 16 januari 2014.

Namun jika dilihat dalam risalah pembentukan Undang-Undang Dasar seperti yang disebutkan oleh Hamdan Zoelva dari F-PBB, Dalam paparannya, Hamdan ingin menyoal istilah pemilihan umum itu sendiri. Hamdan menyatakan bahwa “dalam konstitusi dikenal beberapa macam pemilihan; pemilihan Presiden dan Wakil Presiden; pemilihan anggota DPR; pemilihan anggota DPD; pemilihan anggota DPRD dan; pemilihan kepala daerah. Hamdan Zoelva memaparkan sebagai berikut”:

Yang ketiga, adalah pemilihan Dewan Perwakilan Daerah.  
Ada pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan kita

---

<sup>86</sup> Lihat Dalam Undang-Undang No 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas UU No 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi UU.

juga sebagian besar sudah setuju, walaupun ada juga yang belum, masalah pemilihan gubernur, bupati dan walikota yang dipilih langsung oleh rakyat daerah yang bersangkutan.

Selanjutnya Hamdan Zoelva juga mengemukakan mengenai lembaga yang berwenang mengesahkan hasil pemilu.

...berkaitan dengan apa yang disampaikan oleh Gus Yus tadi, bahwa siapa yang menetapkan keabsahan suatu hasil pemilihan umum. Kami berpikir bahwa pada bab yang lain kami usulkan bahwa ada sebuah lembaga yang namanya Mahkamah Konstitusi yang memutuskan masalah-masalah ketatanegaraan. Oleh karena itu, kami usul sekaligus dalam kesempatan ini bahwa mengesahkan hasil pemilihan umum itu adalah Mahkamah Konstitusi.<sup>87</sup>

Sementara itu, juru bicara F-KKI, FX. Sumitro berpendapat bahwa pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung harusnya seiring dengan pemilihan kepala daerah secara langsung

...Kemudian mengenai pemilihan Presiden secara langsung. Prinsip, F-KKI setuju pemilihan Presiden secara langsung, tapi dengan catatan bahwa pemilihan kepala daerah semuanya harus secara langsung. Lurah aja dipilih langsung. Mengapa bupati daerah juga harus dipilih secara langsung dan ini satu paket. Jangan nanti Presiden dipilih langsung, bupatinya nggak, ini satu paket. Bahkan kalau kita ingin mencoba sebetulnya, karena kita belum tahu dampak negatif dan positifnya terhadap pemilihan Presiden langsung. Kita belum tahu mengapa kita nggak dicoba dulu, pemilihan bupati langsung, pemilihan gubernur langsung. Dari bawah dulu mengapa *nggak* dicoba, langsung pukul diatas. Nanti kalau sudah dilakukan suatu perhitungan yang matang. Ini masalahnya. Prinsip setuju, tapi oleh karena itu, kami memberikan masukan atau satu paket, bahwa pemilihan gubernur juga harus dilakukan secara langsung demikian pula pemilihan daripada bupati juga dilakukan secara langsung. Itu nanti diatur di dalam pemerintah daerahnya otonomi, dimasukkan di situ di pasal-pasal kaitanya dengan

---

<sup>87</sup> Buku Ke 5 Naskah Komperhensif Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, Naskah Publikasi Mahkamah Konstitusi, Mengenai Pemilihan Umum, hlm 524

otonomi daerah dan diputuskan bersamasama. Di sini diputus begini, di sana diputus begitu.

Sehingga sejak pembahasan perubahan undang-undang dasar dalam perubahannya sudah ada pembahasan bahwa pemilihan kepala daerah itu merupakan pemilihan yang sepaket dengan pemilihan presiden atau dengan kata lain merupakan bagian dari pemilihan umum yang sesuai dengan ketentuan pasal 22E UUD 1945.

Di dalam Risalah Rapat Ke-36 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR halaman 255 merupakan pokok pandangan dari Fraksi PPP menyatakan antara lain, “ Gubernur , Bupati dan Wali Kota dipilih secara langsung oleh rakyat, yang secara langsung oleh rakyat yang selanjutnya diatur oleh UU, hal ini sejalan dengan keinginan kita untuk Presiden juga dipilih secara langsung”, kemudian dalam halaman 273 menyebutkan alasannya yaitu, “Keempat, karena Presiden itu dipilih langsung maka, pada pemerintahan daerahpun Gubernur, Bupati dan Walikota itu dipilih langsung oleh rakyat. Undang-undangnya dan tata caranya nanti akan kita atur. Dengan undang-undang nanti akan terkait dengan undang undang otonomi daerah itu sendiri”. Dengan demikian latar belakang pemikiran dan maksud tujuan pembentuk pasal 18 ayat (4) UUD 1945 adalah, Gubernur, Bupati dan Wali Kota dipilih secara demokratis adalah sama dengan pemilihan yang dilakukan terhadap Presiden.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **C. Kesimpulan**

Dari pembahasan diatas, penulis dapat menyimpulkan beberapa poin penting untuk menjadi catatan dan masukan sehingga bisa menjadi jawaban terhadap rumusan masalah dalam penulisan tesis ini

1. apakah Mahkamah Konstitusi berwenang menyelesaikan sengketa pemilihan kepala daerah, bahwa pada dasarnya Mahkamah konstitusi berwenang menyelesaikan sengketa pilkada walaupun pada putusan No 97/PUU-XI/2013 Mahkamah Konstitusi menyatakan tidak berwenang menyelesaikan sengketa pilkada dan akan diselesaikan oleh badan peradilan khusus pemilu, namun dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Mahkamah Konstitusi diberikan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa pemilihan kepala daerah untuk sementara waktu sampai dibentuknya badan peradilan khusus pemilu sebelum pemilihan serentak nasional. Sehingga kewenangan yang diberikan kepada mahkamah konstitusi dapat dikatakan sebagai masa transisi sampai dibentuknya badan peradilan khusus pemilu.
2. Ketidaksiuaian antara pasal 157 ayat 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dengan putusan MK No 97/PUU-XI/2013 tidak menjadi persoalan sebab dalam putusan MK tersebut untuk mengisi kekosongan hukum dalam menyelesaikan sengketa pilkada maka

Mahkamah konstitusi diberikan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa pemilihan kepala daerah dalam dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang pemilihan kepala daerah sehingga Mahkamah Konstitusi tetap dapat menyelesaikan sengketa pemilihan kepala daerah dengan berlandas pada Undang-Undang No 8 Tahun 2015. Sehingga kemudian dapat menjadi sesuai jika Mahkamah konstitusi diberikan kewenangan berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang pemilihan kepala daerah.

#### **D. Saran**

Diharapkan Mahkamah Konstitusi dalam memutus suatu perkara, secara khusus perkara pengujian undang-undang (judicial review) tetap memperhatikan tugasnya bahwa MK merupakan *negative legislator* (penghapus/pembatal undang-undang), bukan *positive legislator* (pembuat undang-undang), agar tugas dan wewenang MK sebagai pengawal dan pelindung konstitusi dapat terealisasi dengan baik.

Agar Mahkamah Konstitusi dalam melaksanakan tugas kekuasaan kehakimannya tetap menjunjung tinggi rasa keadilan agar putusan-putusan MK tidak menjadi kontroversi dan perdebatan ditengah masyarakat Indonesia. Sehingga di butuhkan konsistensi dalam setiap putusan yang diambil agar tidak bertentangan antara satu putusan dengan putusan yang lain.

Kemudian dalam pasal 22E UUD 1945 yang menjadi sandaran hukum penyelenggaraan pemilu sebaiknya dilakukan perubahan sehingga berbunyi “pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota dewan

perwakilan rakyat, dewan perwakilan daerah, presiden dan wakil presiden, dewan perwakilan rakyat daerah, kepala daerah dan wakil kepala daerah”. agar lebih jelas dan mempunyai landasan yang telah di atur dalam konstitusi bahwa pemilihan kepala daerah masuk kedalam rezim pemilihan umum.



## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

Afan, Gaffar, *System Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.

Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintah Daerah” Kajian Politik Dan Hukum”* Bogor Ghalia Indonesia : 2007

Ateng Syafrudin, *Kapita Selekta “Hakikat Otonomi Dan Desentralisasi Dalam Membangun Daerah”* Yogyakarta: Citra Media, 2006.

Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar : 2005.

Djoko, Suyanto. *Evaluasi Pemilukada dari Perspektif Ketahanan Nasional (Demokrasi Lokal Evaluasi Pemilukada di Indonesia)*. Jakarta: Konstitusi Press, 2013.

Jean Jacques Rousseau, *Du Contract Social (Perjanjian Sosial)*. Jakarta: Visimedia, 2007.

Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok hukum tata negara Indonesia pasca reformasi*, Jakarta : Bhuana Ilmu Populer, 2007.

-----*Gagasan Konstitusi Sosial: Institutionalisi dan Konstitusionalisasi Kehidupan Sosial Masyarakat Madani*,pustaka LP3ES,

John T Ishiyama & Marijke Breuning (ed),. *Ilmu Politik, Dalam Paradigma Abad ke-21*. Jakarta:Terjemahan Tri Wibowo. Kencana, 2013.

Mafud MD, *Demokrasi dan konstitusi di Indonesia “studi tentang interaksi politik dan kehidupan ketatanegaraan”* Jakarta:Rineka cipta, 2003.

Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundangundangan:Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius,Yogyakarta, 2010, h. 228

Martin Jimung, *Politik Lokal Dan Pemerintah Daerah Dalam Prespektif Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pustaka Nusatama, 2005

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta:PT Gramedia pustaka utama ,2009.

Ni'matul Huda ,*Otonomi daerah “filosofi sejarah perkembangan dan problematika”*, Yogyakarta: pustaka pelajar, 2005.

-----*Hukum pemerintah daerah* ,Bandung, Nusa media, 2010

-----*Dinamika ketatanegaraan Indonesia dalam putusan mahkamah konstitusi* ,Yogyakarta, UII PRESS, 2011

Peter Mahmud Marzuki,*Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Mulia, 2009.

Soerjono Soekanto,*Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Ui Press, 1986.

Soetandyo Wingjosebroto, *Hukum Konsep Dan Metode*, Cetakan Pertama, Malang: Setara Press.

Soimin Dan Mashuriyanto, *Mahkamah Konstitusi “Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”*UII Pres, 2013.

Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Jakarta , Prestasi Pustaka : 2006

Zainudin Ali, *metode penelitian hukum*, cetakan ketiga, Jakarta:sinar grafika,2010

## **JURNAL**

Chakim, M.Lutfi, *perubahan sistem pemilihan kepala daerah dalam dinamika pelaksanaan demokrasi*”, Jurnal Rechts Vinding, Volume 3 No. 1 (2014)

Ferry Irawan Febriansyah, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*, jurnal Perspektif Volume XXI No. 3 Edisi September Tahun 2016

Hamdan zoelva, *Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu pada oleh Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 3, September 2013.

Nopyandri ,*Pemilihan Kepala Daerah Yang Demokratis Dalam Prespektif UUD 1945*,Jurnal Ilmu Hukum No.2 Vol.2.

Rajab, Achmadudin, *tinjauan hukum eksistensi dari undang-undang nomor 8 tahun 2015 setelah 25 kali pengujian undang-undang di mahkamah konstitusi pada tahun 2015*, Jurnal Hukum & Pembangunan 47 No. 3 (2016)

Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Rajawali Pers, Jakarta, 2005.

Slamet Suhartono, *Konstitusionalitas Badan Peradilan Khusus dan MK dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada Langsung* Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomor 3, September 2015

Yusyanti Diana, “*dinamika hukum pemilihan kepala daerah menuju proses demokrasi dalam otonomi daerah*” Jurnal rechts vinding, volume 4 ,april 2015.

## **UNDANG-UNDANG**

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

Undang-Undang No.1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah

Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Putusan MK No 97/IX/PUU/2013 Tentang Pengujian UU No 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah Dan UU No 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman Terhadap UUD 1945.

Putusan MK No 72-73/PUU/-II/2004 Tentang Pengujian Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah Terhadap UUD 1945.

Peraturan Mahkamah Konstitusi No.15 tahun 2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah

## **MAJALAH**

Majalah Mahkamah Kosntitusi, *Pilkada Bukan Rezim Pemilu*, Nomor 8 Edisi Juni 2014.

Naskah publikasi Mahkamah Konstitusi tentang naskah komperhensif perubahan UUD 1945