

**PEMBATALAN KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI
MENGADILI PERSELISIHAN HASIL PEMILIHAN
KEPALA DAERAH
NASKAH PUBLIKASI**



Disusun untuk memenuhi syarat memperoleh gelar Sarjana S-1 Hukum pada
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Disusun oleh:

NAMA : Hilmy Tri Januardi

NIM : 20140610167

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA**

2018

HALAMAN PERSETUJUAN
PEMBATALAN KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI
MENGADILI PERSELISIHAN HASIL PEMILIHAN
KEPALA DAERAH

NASKAH PUBLIKASI

Disusun oleh:

Nama : Hilmy Tri Januardi

NIM : 20140610167

Telah disetujui oleh dosen pembimbing pada tanggal 8 Agustus 2018

DOSEN PEMBIMBING



Septi Nurwijayanti, S.H., M.H.
NIK. 19730918199702153029

Mengesahkan

Dekan Fakultas Hukum

Universitas Muhammadiyah Yogyakarta



Dr. FRISNO RAHARJO, S.H., M.Hum

NIK. 19710409199702 153 028

PEMBATALAN KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

MENGADILI PERSELISIHAN HASIL PEMILIHAN

KEPALA DAERAH

Oleh : Hilmy Tri Januardi

Mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum

Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Email :Januardihilmy@gmail.com

ABSTRAK

Penulisan skripsi ini bertujuan untuk mengetahui serta mengkaji mengenai analisis Putusan Mahkamah Konstitusi No. 97/PUU-XI/2013 dalam menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Salah satu kewenangan Mahkamah sebagaimana telah diatur dalam Pasal 24C adalah untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum. Namun melalui Putusan inilah Mahkamah telah membatasi makna pemilihan umum sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 24C tersebut, pemilihan umum yang dimaksud hanyalah sebatas untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sedangkan untuk hal pemilihan kepala daerah tidak termasuk kedalam pengertian pemilihan umum, karena pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah diatur dalam pasal serta bab yang berbeda sehingga kewenangan Mahkamah dalam hal penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah menjadi batal demi hukum. Berdasarkan dasar pertimbangan Mahkamah dalam Putusan No.97/PUU-XI/2013 mahkamah memberikan kewenangan kepada pembuat Undang-Undang (*open legal policy*) untuk menentukan pemilihan kepala daerah termasuk pemilihan umum atau tidak, namun apabila dicermati lagi pengaturan mengenai pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah telah diatur dalam pasal serta bab yang berbeda maka konsep *open legal policy* sudah tidak berlaku lagi karena peraturan tertinggi dalam hirarki telah mengatur hal yang demikian.

Kata kunci : Mahkamah Konstitusi, Pemilihan Umum, Pemilihan Kepala Daerah

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang

Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik”. Artinya bahwa Negara Kesatuan, dapat juga disebut Negara Unitaris. Negara ini ditinjau dari segi susunannya yang bersifat tunggal, maksudnya Negara Kesatuan itu adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan hanya terdiri atas satu negara, sehingga tidak ada negara didalam negara. Dengan demikian dalam Negara Kesatuan hanya ada satu pemerintah yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi. Mengenai susunan Negara Kesatuan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menjelaskan lebih lanjut “ Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Bahwa dengan demikian Negara Indonesia adalah berdasarkan atas daerah-daerah, serta dibagi atas kabupaten dan kota, tiap-tiap daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipimpin oleh masing-masing kepala daerah, yang mana tiap-tiap kepala daerah dipilih secara langsung dan dengan cara demokratis.

Berdasarkan hal tersebut maka dapat dimaknai bahwa Indonesia merupakan Negara yang menganut sistem Demokrasi, kata demokrasi berasal dari bahasa Yunani yakni (demos) “rakyat” serta (kratos) “kekuatan” atau “kekuasaan”. Artinya, bentuk pemerintahan yang semua warga negaranya memiliki hak setara dalam pengambilan keputusan yang dapat mengubah hidup mereka. Sistem tersebut kemudian dituangkan melalui aturan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Bentuk Perwujudan kedaulatan rakyat di Indonesia direalisasikan melalui pemilu yang dipilih oleh rakyat secara langsung seta diadakan setiap lima tahun sekali.

Demokrasi memiliki artian yang sangatlah penting dikalangan masyarakat, oleh sebab itu dengan demokrasi, hak masyarakat dalam menentukan jalannya roda organisasi Negara dapat terjamin. karenanya, hampir semua pemaknaan istilah demokrasi selalu memberikan posisi penting bagi rakyat kendati demikian, implikasinya di berbagai negara tidak selalu sama. Sekedar guna menunjukkan bahwa rakyat diletakkan pada posisi yang sangat penting dalam asas demokrasi.

Peraturan mengenai tatacara dipilih secara demokratis tersebut, kemudian dimanifestasi dengan dibuatnya pengaturan mengenai Pemilihan kepala daerah langsung yang berfungsi sebagai sarana bagi

rakyat untuk berpartisipasi di dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah. Pemilihan kepala daerah langsung merupakan bentuk langsung dari demokrasi sebagai perwujudan yang nyata dari kedaulatan oleh rakyat. Pelaksanaan Pemilihan kepala daerah secara langsung, bukan berarti akan bebas dari timbulnya sengketa, yakni timbul permasalahan sengketa hasil Pemilihan kepala daerah langsung. Sengketa yang timbul dari hasil Pemilihan kepala daerah langsung tersebut, maka hal tersebut harus diselesaikan dengan tata cara yang dibenarkan dan diatur melalui hukum termasuk lembaga-lembaga yang berwenang menanganinya.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dinyatakan oleh Mahkamah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, sehingga Mahkamah Konstitusi tidak berwenang untuk menyelesaikan perselisihan hasil Pemilihan kepala daerah langsung. 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, memberikan kewenangan kepada Pengadilan Tinggi 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 Pemilihan kepala daerah diselesaikan kembali oleh Mahkamah Konstitusi selama belum ada lembaga yang dibentuk untuk menyelesaikan sengketa hasil dari pemilihan kepala daerah.

Perubahan-perubahan lembaga yang memiliki kewenangan dalam menyelesaikan sengketa hasil Pemilihan kepala daerah tersebut, tidak memberikan akan hal kepastian hukum. Termasuk juga dalam Pembentukan badan peradilan khusus yang tidak memberikan kepastian hukum, oleh karenanya tidak diatur secara jelas dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Ketentuan Pasal 157 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tidak menjamin secara pasti akan memberikan solusi hukum yang komprehensif, karena menunjuk kembali lembaga Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang masih berwenang menangani sengketa.

Mahkamah Konstitusi melalui Putusan yang dikeluarkan Mahkamah Konstitusi No.97/PUU-XI/2013 telah menyatakan lembaganya sudah tidak berwenang lagi menangani sengketa hasil pemilihan kepala daerah. Kemudain dalam amar putusan tersebut

menyatakan telah mengabulkan permohonan para pemohon untuk seluruhnya yaitu Mahkamah Konstitusi masih memiliki kewenangan untuk mengadili perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah selama Undang-Undang yang mengatur mengenai hal tersebut belum terbentuk.

Kewenangan menangani sengketa hasil pemilihan kepala daerah tidak diatur dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Sehingga hal itu untuk menghindari ketidakpastian hukum serta kefakuman lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan Kepala Daerah karena belum adanya Undang-Undang yang mengatur tentang lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah tersebut.

2. Rumusan Masalah

Bagaimana Pembatalan Kewenangan Mahkamah Konstitusi Mengadili Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi No.97/PUU-XI/2013 ?

3. Tujuan Penelitian

Untuk Mengetahui dan Mengkaji Pembatalan Kewenangan Mahkamah Konstitusi Mengadili Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi No.97/PUU-XI/2013

B. Metode Penelitian

Penelitian dengan judul Pembatalan Kewenangan Mahkamah Konstitusi Mengadili Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah termasuk penelitian normatif. Mencakup penelitian yang mengandung Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 97/PUU-XI/2013, undang-undang, literatur-literatur hukum serta dokumen-dokumen hukum. Penelitian ini dilakukan dan mengambil data dan/atau bahan-bahan, di laboratorium Fakultas Hukum UMY, Perpustakaan UMY, juga termasuk media cetak dan internet.

Dalam penulisan hukum ini, penulis menggunakan metode pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara studi pustaka dengan pembelajaran literatur. Metode ini dilakukan dengan cara membaca, menganalisis, serta mencoba menyimpulkan dari peraturan perundang-undangan, jurnal hukum, serta penelitian hukum dan hal-hal lain yang berkaitan dengan penulisan hukum ini. Sehingga data yang sudah didapat dapat disusun dengan terstruktur.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Pembatalan Kewenangan Mahkamah Konstitusi Mengadili Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi No.97/PUU-XI/2013.

Kewenangan Mahkamah konstitusi yang telah diatur melalui Pasal 24C Undang-Undang Dasar 1945 adalah sebagai berikut:

1. Untuk menguji suatu Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945
2. Memutuskan sengketa antar lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945
3. Memutuskan Pembubaran Partai Politik
4. Memutuskan sengketa hasil pemilihan umum.

Salah satu kewenangan Mahkamah konstitusi yang disebutkan dalam Pasal 24C, adalah untuk menguji suatu Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, artinya bahwa segala bentuk pengujian yang dilakukan adalah terkait dengan materi muatan dalam Ayat, Pasal maupun Undang-Undang yang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945.

Berdasarkan hal tersebut, kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah untuk menguji materi muatan dalam Undang-Undang yang dianggap tidak sesuai dengan koridor materi muatan dalam Undang-Undang Dasar 1945, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1)

Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyebutkan bahwa *“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945”*.

Salah satu fungsi Mahkamah Konstitusi adalah sebagai lembaga pengawal konstitusi, artinya apabila terdapat Undang-Undang yang inkonstitusional maka Mahkamah dapat mengujinya dan kemudian membatalkan Undang-Undang baik secara keseluruhan ataupun hanya sebagiannya ayat dan/atau pasalnya.

Terkait kewenangan Mahkamah Konstitusi Pasal 24C, menjadi dasar kompetensi Mahkamah Konstitusi dalam memeriksa, mengadili, serta memutus perkara, yang sifatnya limitatif. Pasal tersebutlah yang telah mendasari kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam bertindak. Kewenangan sebagaimana diatur dalam pasal tersebut tidak dapat ditambahkan maupun dikurangi, kecuali hal tersebut bisa terjadi dengan cara adanya perubahan terhadap pasal yang dimaksud.

Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 yang diajukan oleh Forum kajian hukum dan konstitusi (FKHK), Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Esa Unggul (BEM FH UEU), serta Gerakan Mahasiswa Hukum Jakarta (GMHJ). Pokok perkara yang dilakukan adalah untuk pengujian Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah serta Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009

tentang Kekuasaan kehakiman. Pengujian Undang-Undang ini dilakukan karena dianggap oleh pemohon karena dianggap adanya penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 24C Undang-Undang Dasar 1945.

Alasan-alasan yang menjadi dasar mengapa putusan ini dikabulkan oleh mahkamah konstitusi adalah karena secara konstitusional Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 dan Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009. Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 diatur mengenai, *“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”*. Kemudian dalam Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 *“Kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang”*.

Pengujian ini dilakukan karena para pemohon menganggap pasal yang diajukan bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 22E ayat (2), dan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan:

a) Pasal 1 ayat 3:

Negara Indonesia adalah negara hukum

b) Pasal 22E ayat 2:

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

c) Pasal 24C ayat 1:

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.¹

Berdasarkan Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945 mengatur mengenai pengertian pemilihan umum yang didalamnya tidak termasuk untuk memilih kepala daerah. Sedangkan dalam hal pemilihan kepala daerah diatur dalam bab IV tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 18 ayat 4 Undang-Undang Dasar 1945, yang berbunyi "*Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis*".

Artinya melihat ketentuan tersebut bahwa secara konstitusional pemilihan kepala daerah tidaklah termasuk kedalam pengertian pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945.

Mengenai pengaturan pemisahan mengenai pemilihan kepala daerah dengan pemilihan umum dapat dimaknai bahwa pemilihan kepala daerah memang bukanlah bagian dari pemilihan umum, oleh karenanya secara jelas diatur secara konstitusional bahwa mengenai pemilihan kepala daerah adalah tidak termasuk kedalam pengertian pemilihan umum. Oleh sebab itu Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah karena dianggap telah menyalahi

¹ Putusan Mahkamah Konstitusi No.97/PUU-XI/2013

pengertian pemilihan umum seperti yang sudah diatur oleh Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945.

Berdasarkan asas *lex superiori derogat legi inferiori* maka sebagaimana Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945 adalah sebagai norma tertinggi maka peraturan dibawahnya tidak boleh bertentangan atau menyalahi aturan dengan peraturan yang ada berada diatasnya, dalam hal ini Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 terhadap Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945.

Bahwa pemilihan kepala daerah secara jelas tidak diatur dalam Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945 akan tetapi diatur secara khusus dalam pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan, "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara Demokratis*". Mahkamah beranggapan bahwa makna "dipilih secara demokratis" dapat dilaksanakan secara langsung oleh rakyat maupun melalui jalur perwakilan yakni oleh DPRD. Tentunya hal tersebut disesuaikan dengan kondisi serta perkembangan suatu masyarakat, apakah nantinya rakyat memilih menghendaki pemilihan secara langsung ataupun secara perwakilan dengan cara suaranya diwakilkan oleh DPRD.

Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 mengatur mengenai pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang termasuk ke dalam rezim Pemerintahan Daerah sudah tepat dikarenakan ketentuan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur

mengenai tata cara serta mekanisme pemilihan kepala daerah serta apabila nantinya dalam penyelenggaraannya terdapat masalah maka segala bentuk penyelesaiannya diajukan ke Mahkamah Agung.

Apabila dilihat dari ketentuan Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945 maka terjadi pemisahan antara pengertian pemilihan umum dengan pemilihan kepala daerah, dilihat dari hal tersebut maka pemilihan kepala daerah memanglah bukan bagian dari pemilihan umum.

Mengenai penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah telah terjadi pengalihan dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi muncul setelah ada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004, tanggal 22 Maret 2005. Dalam putusan tersebut, Mahkamah memiliki pertimbangan sebagai berikut:

“Sebagai akibat (konsekuensi) logis dari pendapat Para Pemohon yang menyatakan bahwa Pemilihan kepala daerah langsung adalah Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945 yang dijabarkan dalam Undang-Undang 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 Undang-Undang Dasar 1945, Mahkamah berpendapat bahwa secara konstitusional, pembuat Undang-Undang dapat saja memastikan bahwa Pemilihan kepala daerah langsung itu merupakan perluasan pengertian Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945 sehingga karena itu, perselisihan mengenai hasilnya menjadi bagian dari kewenangan Mahkamah Konstitusi dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Namun pembentuk Undang-Undang juga dapat menentukan bahwa Pemilihan kepala daerah langsung itu bukan Pemilu dalam arti formal yang disebut dalam Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945 sehingga perselisihan hasilnya ditentukan sebagai tambahan kewenangan Mahkamah Agung sebagaimana dimungkinkan Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar 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”.*²

Pertimbangan putusan tersebut bisa dilihat bahwa Mahkamah Konstitusi tidak secara tegas menyebutkan bahwa pemilihan kepala daerah merupakan bagian dari pemilihan umum sebagaimana yang dimaksud di dalam Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, namun Mahkamah telah memberikan kebebasan terhadap pembuat Undang-Undang, apakah akan memperluas makna pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945 dan memasukkan pemilihan kepala daerah didalamnya.

Mahkamah memberikan kewenangan secara bebas bagi pembentuk Undang-Undang dalam hal apakah pemilihan kepala daerah akan dimasukkan kedalam bagian rezim pemilihan umum atau tidak. Akan tetapi tetap Mahkamah harus lebih mempertimbangkan segala aspek yang terkait dalam hal pemilihan kepala daerah ditinjau dari segi *original intent*, makna teks, serta sistematika pengaturannya dalam Undang-Undang Dasar 1945, maupun perkembangan putusan Mahkamah dalam rangka membangun sistem secara konsisten yang sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945.

Mahkamah beranggapan bahwa hal tersebut menjadi sangat penting mengingat ketentuan mengenai kewenangan lembaga negara telah

² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004

ditentukan dalam Undang-Undang Dasar 1945 secara *rigid* mengikuti norma yang ada pada konstitusi.

Bahwa dalam memahami kewenangan Mahkamah Konstitusi yang diatur dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, haruslah lebih memperhatikan dari segi makna teks, *original intent* secara komprehensif terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu, pemaknaan pemilihan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945 haruslah dimaknai secara limitatif. Dengan demikian penambahan kewenangan terhadap Mahkamah Konstitusi dalam hal mengadili perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dengan menambahkan perluasan makna pemilihan umum yang diatur dalam Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945 adalah inkonstitusional.

Berdasarkan pertimbangan diatas sangatlah beralasan bahwa Mahkamah mengabulkan permohonan para pemohon, oleh sebab itu Mahkamah memutuskan dalam amar putusannya adalah sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan para pemohon untuk seluruhnya
 - a. “Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844) dan Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - b. “Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun

2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844) dan Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

2. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah selama belum ada Undang-Undang yang mengatur mengenai hal tersebut.
3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.³

Berdasarkan Amar Putusan Nomor 97/PUU-XII/2013 diatas bisa dilihat bahwa Mahkamah tidak konsisten dalam memutus pengujian Undang-Undang yang diajukan kepada Mahkamah Konstitusi terkait dengan lembaga mana yang nantinya memiliki kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Karena dalam putusannya, Mahkamah telah menyatakan lembaganya tidak memiliki kewenangan lagi untuk memutus sengketa perselisihan hasil pemilihan kepala daerah.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XII/2013 dalam poin kedua bisa dilihat bahwa Mahkamah telah melampau kewenangannya, karena setelah menyatakan dan mempertimbangkan bahwa pengujian Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 29 ayat (1) huruf e

³ Putusan Mahkamah Konstitusi No.97/PUU-XI/2013

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menyatakan bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus sengketa pemilihan kepala daerah yang telah dinyatakan inkonstitusional dan sudah tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat lagi, namun Mahkamah masih menyatakan berwenang lagi selama belum ada Undang-Undang yang mengatur hal tersebut.⁴

Pertama, secara yuridis bahwa Putusan mahkamah konstitusi ini secara tidak langsung telah menafsirkan makna pemilihan umum yang menjadi salah satu kewenangan Mahkamah konstitusi untuk menyelesaikan sengketa hasil pemilihan umum. Sebagaimana telah disebutkan dalam Pasal 24C Undang-Undang Dasar 1945, salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum. Namun pemilihan umum yang dimaksud dalam ketentuan pasal 24C tersebut hanyalah sebatas untuk memilih Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Sebaliknya dalam putusan ini secara jelas dinyatakan bahwa pemilihan kepala daerah tidaklah masuk kedalam rezim pengaturan mengenai pemilihan umum. Sedangkan untuk urusan pemilihan kepala daerah diatur tersendiri dalam rezim pemerintahan daerah menurut Undang-Undang dasar 1945. Melalui putusan ini pula dapat dimaknai bahwa pemilihan umum yang sengketannya menjadi kewenangan

⁴ *Opcit.* Wendi Melfa, hlm 62

mahkamah konstitusi untuk mengadili adalah pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana diatur dalam pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.

Pengaturan mengenai pemilihan umum dengan pemilihan kepala daerah telah diatur dalam bab serta pasal yang berbeda, yaitu pemilu diatur di dalam Bab VII B Pemilu Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, yaitu Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, serta adil setiap lima tahun sekali. Sedangkan pemilukada diatur dalam Bab VI Pemerintahan Daerah Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa Gubernur, Bupati, serta Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan serta kota dipilih secara demokratis. Secara jelas bahwa didalam konstitusi telah memisahkan makna antara pemilu dan pemilihan kepala daerah dengan pengaturan serta pengetian yang bereda.

Apabila dilihat dalam Pasal 24C Undang-Undang Dasar 1945, kewenangan Mahkamah Konstitusi telah disebutkan adalah salah satunya memutus perkara perselisihan hasil pemilihan umum. Jika dilihat secara konstitusi bahwa Mahkamah telah melampaui kewenangannya, karena pasal 24C hanyalah sebatas menyelesaikan perselisihan hasil dari

pemilihan umum bukan pemilihan kepala daerah. Di dalam ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 telah disebutkan bahwa kewenangan Mahkamah hanya sebatas pada ruang lingkup pemilihan umum. Namun pada kenyataannya Mahkamah telah memperluas makna sehingga hal ini bisa dikatakan juga bahwasannya Mahkamah telah melewati batasnya.

Pengaturan pemilihan kepala daerah telah diatur dalam pasal 18 ayat (4) Undang-Undang 1945 yang menjelaskan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis artinya bahwa frasa dipilih secara demokratis mengandung arti bahwa memanglah harus pemilihan kepala daerah dilaksanakan melalui proses pemilihan oleh rakyat dan tidak dimungkinkan di angkat secara langsung oleh DPR.⁵

Kedua, hal lain yang dapat digaris bawahi dari Putusan Mahkamah Konstitusi ini adalah berkaitan dengan dihilangkannya kewenangan pembentuk Undang-Undang untuk menggunakan doktrin *open legal policy*. Sebagaimana dipahami sebelumnya, argumen utama yang mendukung masuknya pemilihan kepala daerah ke dalam rezim hukum Pemilu adalah karena didasarkan pada kebijakan tersebut adalah *open legal policy*.

Konsep *open legal policy*, Di bidang ilmu kebijakan publik, istilah kebijakan (*Policy*) sudah mengandung makna bebas atau disebut terbuka (*open*) pada dasarnya makna kebijakan selalu merujuk

⁵Rusli, *Tinjauan Konstitusional Kewenangan Mahkamah konstitusi Dalam Memutus Sengketa Pemilihan kepala daerah*, Jurnal Katalogis, Vol 3 Nomor 12, 2015, hlm 47

pada keleluasaan pejabat/pihak yang memiliki wewenang untuk melakukan hal-hal tertentu yang pelaksanaannya tidak atau belum diatur secara jelas oleh peraturan perundang-undangan. Hal yang demikian berbeda dengan pengertian terbuka (*open*) didalam bidang pembentukan hukum. Karena dalam hukum haruslah tetap menjaga konsistensi agar tidak terjadi benturan yang berakibat saling meniadakan antar norma hukum. Pembentukan peraturan perundang-Undang dibuat secara *rigid* agar tidak terjadi benturan antar peraturan yang lain dengan peraturan yang bersifat hirarki. sifat *rigid* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah demi menjamin kepastian hukum.⁶

Kebijakan hukum dapat diartikan sebagai tindakan pembentuk Undang-Undang dalam menentukan subyek, obyek, perbuatan, peristiwa, dan/atau akibat untuk diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dengan demikian kata terbuka dalam istilah kebijakan hukum terbuka dapat diartikan sebagai suatu kebebasan bagi pembentuk Undang-Undang untuk menentukan arah kebijakan hukum.⁷

Dalam konteks peraturan perundang-undangan berbentuk Undang-Undang, kebijakan pembentukan Undang-Undang dikatakan bersifat terbuka ketika Undang-Undang Dasar 1945 sebagai norma hukum yang lebih tinggi tidak mengatur atau tidak memberikan batasan jelas mengenai

⁶ Mardian wibowo, *Menakar Konstitusionalitas sebuah Kebijakan Hukum Terbuka dalam pengujian Undang-Undang*, Jurnal konstitusi vol 12 nomor 2, Jakarta, 2015, hlm 210

⁷ *Ibid*, Mardian Wibowo, hlm 210

apa dan bagaimana materi tertentu harus diatur oleh Undang-Undang. Secara berkebalikan, kebijakan pembentukan Undang-Undang dikatakan bersifat tertutup manakala Undang-Undang Dasar 1945 telah memberikan batasan mengenai bagaimana suatu materi harus diatur dalam Undang-undang.

Bisa digaris bawahi bahwa makna pemilihan umum maupun pemilihan epala daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang dasar 1945 telah dibatasi dan diatur dalam pasal yang berbeda. Oleh sebab itu kewenangan Mahkamah yang telah ditentukan tidak bisa ditambahkan serta hal ini juga apabila menggunakan konsep *open legal policy* sudah tidak relevan lagi karena secara tidak langsung Mahkamah telah membatasi makna pemilihan umum.

D. Kesimpulan dan Saran

1. Kesimpulan

Mahkamah melalui putusannya yakni Putusan No.97/PUU-XI/2013 yang mana dalam amar putusannya menyebutkan bahwa apabila terjadi perselisihan maka harus diselesaikan melalui peradilan khusus namun Mahkamah tidak memiliki ketegasan dan tidak memberikan kepastian hukum yang jelas karena Mahkamah masih menyatakan berwenang mengadili sebelum ada peraturan yang mengatur pembentukan peradilan khusus. Sehingga putusan ini masih menjadi abu-abu dalam artian belum memberikan kepastian hukum yang pasti serta jelas.

Berdasarkan hal tersebut, bahwa pengertian pemilihan umum sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945 tidaklah termasuk untuk memilih kepala daerah. Oleh sebab itu pemilihan kepala daerah bukanlah termasuk kedalam pemilihan umum. Bahwa Pasal 24C Undang-Undang Dasar 1945, ketentuan tersebut dianggap telah memperluas kewenangan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah tidak berwenang untuk menangani sengketa hasil pemilihan kepala daerah karena tidak disebutkan dalam Pasal 24C tersebut.

Berdasarkan dasar pertimbangan Mahkamah dalam Putusan No.97/PUU-XI/2013 mahkamah memberikan kewenangan kepada pembuat Undang-Undang (open legal policy) untuk menentukan pemilihan kepala daerah termasuk pemilihan umum atau tidak, namun apabila dicermati lagi pengaturan mengenai pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah telah diatur dalam pasal serta bab yang berbeda maka konsep open legal policy sudah tidak berlaku lagi karena peraturan tertinggi dalam hirarki telah mengatur hal yang demikian.

2. Saran

Pasca putusan Mahkamah Konstitusi No.97/PUU-XI/2013 disahkan maka Pemerintah, khususnya DPR bersama Presiden harus lebih bersikap secara tegas untuk segera membentuk peradilan khusus sengketa pemilihan kepala daerah sesuai dengan yang telah diputuskan oleh Mahkamah melalui amar putusannya serta guna untuk pelaksanaan Pasal

157 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 mengenai pembetukan peradilan khusus. Sehingga apabila peradilan khusus sudah terbentuk serta agar Mahkamah Konstitusi tidak melampaui kewenangannya dalam hal penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Apabila sengketa hasil pemilihan kepala daerah termasuk ke dalam kewenangan Mahkamah maka haruslah terlebih dahulu dirubah atau diperluas makna pemilihan umum sebagaimana kewenangan Mahkamah.

E. Daftar Pustaka

BUKU

- Janedjri M. Gaffar, *Kedudukan, Fungsi dan Peran Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Surakarta:Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia press, 2009
- Dahlan Thalib, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta:Raja grafindo persada, 2001
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum tata negara dan pilar-pilar demokrasi*, Jakarta:Sinar Grafika, 2012
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta:Kencana Prenada Media Group, 2009
- Taufiqurrohman Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Jakarta:Prenada Media Grup, 2011
- Wendi Melfa, *Pemilukada (Demokrasi dan Otonomi Daerah)*, Bandar Lampung:BE Press, 2013

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN:

Undang-Undang Dasar 1945

Putusan Mahkamah Konstitusi No.97/PUU-XI/2013

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang perubahan atas undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah

Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 tentang perubahan atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, bupati, dan walikota

JURNAL

Rusli, Tinjauan Konstitusional Kewenangan Mahkamah konstitusi Dalam Memutus Sengketa Pemilihan kepala daerah, *Jurnal Katalogis*, Vol 3 Nomor 12, 2015

Mardian wibowo, Menakar Konstitusionalitas sebuah Kebijakan Hukum Terbuka dalam pengujian Undang-Undang, *Jurnal konstitusi* vol 12 nomor 2, Jakarta, 2015