



SENGKETA PEMILIHAN KEPALA DAERAH PASCA PUTUSAN MK: KEWENANGAN SIAPA?

Inosentius Samsul*)

Abstrak

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 yang membatalkan ketentuan Pasal 236C Undang-Undang (UU) Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditanggapi berbeda oleh berbagai pakar dan aparaturnya penegak hukum. Pembatalan ketentuan tersebut berarti kewenangan mengadili sengketa pemilihan kepala daerah tidak berada pada lembaga Mahkamah Konstitusi. Pertanyaannya, kewenangan siapakah untuk menyelesaikan sengketa pemilihan kepala daerah tersebut? Terdapat beberapa pemikiran alternatif antara lain kewenangan tersebut ditangani oleh Peradilan Tata Usaha Negara atau membentuk lembaga penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah yang bersifat ad hoc. Namun keputusannya akan tetap ditentukan oleh DPR dan Pemerintah yang akan dituangkan dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah.

Pendahuluan

Mahkamah Konstitusi (MK) merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan pengadilan guna menegakkan hukum dan keadilan dan lembaga peradilan tertinggi yang berperan sebagai penjaga utama konstitusi (*Guardian of The Constitution*). Sebagai penjaga konstitusi, MK mempunyai empat kewenangan yang diatur dalam UUD 1945 dan UU No.24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa: MK 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.

Ketika pemilihan kepala daerah (pilkada) ditempatkan sebagai bagian dari rezim pemilihan umum (pemilu) yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), implikasinya adalah sengketa pilkada menjadi bagian perkara Perselisihan

*) Peneliti Madya Hukum Ekonomi pada bidang Hukum, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. E-mail: ino.samsul@yahoo.com



Hasil Pemilihan Umum (PHPU) yang menjadi kewenangan MK. Melalui UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, terminologi pemilihan kepala daerah diubah menjadi pemilihan umum kepala daerah (pemilukada).

Ketentuan dalam UU No. 22 Tahun 2007 kemudian diperkuat dalam Pasal 263C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 236 C 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.* Dengan demikian, kewenangan MK yang semula hanya memutus perselisihan hasil pemilihan umum Presiden, DPR, DPRD, dan DPD menjadi bertambah dengan memutus perselisihan hasil pemilukada.

Dengan melihat volume jumlah perkara yang ada, MK cenderung menjadi Mahkamah Sengketa Pemilu (*Election Court*) karena jumlah perkara sengketa pemilu yang ditangani lebih banyak volumenya dibandingkan pengujian undang-undang (*Judicial Review*) yang merupakan kewenangan utama sebuah MK. Kewenangan baru ini ternyata juga mengubah irama kehidupan dan suasana kerja di MK. Sengketa Pemilukada mendominasi sidang-sidang di MK. Kemudian dengan banyaknya perkara sengketa pemilukada yang harus diselesaikan sembilan hakim MK dalam waktu 14 hari tersebut, dikhawatirkan bisa mempengaruhi kualitas putusan MK terhadap sengketa tersebut dan mengurangi kualitas putusan MK dalam menangani perkara sengketa hasil pemilukada dan mengganggu peran MK dalam memutus permohonan *judicial review* yang sejatinya merupakan domain utama kewenangannya.

Dengan kata lain, MK bergeser dari *Constitutional Court* menjadi seolah-olah *Election Court* karena lebih banyak menangani perkara sengketa pemilukada daripada pengujian undang-undang. Lebih menguatirkan ketika kasus yang menimpa mantan Ketua MK Akil Mochtar justru tersangkut pada tindak pidana korupsi di bidang sengketa pilkada. Kasus ini sungguh

mencoreng dan merusak citra MK sampai pada titik nadir. Namun demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa dalam kenyataannya MK berperan penting dalam penyelesaian sengketa hasil pemilukada. MK mampu memfasilitasi konflik politik yang merupakan hasil pemilukada dengan membawanya dari konflik yang terjadi, yang bisa memicu konflik horizontal antar pendukung ke gedung MK. Di tingkat tertentu MK telah memiliki prestasi dalam mendorong pelaksanaan pemilukada yang demokratis.

Putusan MK Nomor 97/PUU XI 2013: Sengketa Pilkada Bukan Wewenang MK

Melalui Putusan No. 97/PUU-XI/2013, MK membatalkan kewenangannya dalam memeriksa dan memutus sengketa pemilukada. Permohonan pengujian diajukan oleh Forum Kajian Hukum dan Konstitusi (FKHK), BEM Universitas Esa Unggul, dan Gerakan Mahasiswa Hukum Jakarta (GMHJ).

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

Dalam pertimbangan hukumnya Mahkamah berpendapat, dalam memahami kewenangan MK yang ditentukan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, harus kembali melihat makna teks, *original intent*, makna gramatika yang komprehensif terhadap UUD 1945. Oleh karena itu, pemilihan umum menurut Pasal 22E UUD 1945 harus dimaknai secara limitatif, yaitu pemilihan umum yang diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden serta DPRD dan dilaksanakan setiap lima tahun sekali. Berdasarkan putusan tersebut, yang dimaksud pemilihan umum setiap lima tahun sekali pada Pasal

22E UUD 1945 adalah pemilihan umum anggota DPR, DPD, DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan setiap lima tahun sekali atau pemilihan lima kotak suara.

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

Di samping itu, sebagaimana telah menjadi pendirian MK dalam pertimbangan putusnya Nomor 1-2/PUU-XII/2014 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 4 Tahun 2014 Tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi tanggal 13 Februari 2014, kewenangan lembaga negara yang secara limitatif ditentukan oleh UUD 1945 tidak dapat ditambah atau dikurangi oleh Undang-Undang maupun putusan Mahkamah karena akan mengambil peran sebagai pembentuk UUD 1945. Dengan demikian, menurut MK, penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dengan memperluas makna pemilihan umum yang diatur Pasal 22E UUD 1945 adalah inkonstitusional.

Untuk menghindari keragu-raguan, ketidakpastian hukum serta kevakuman lembaga yang berwenang menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah karena belum adanya Undang-Undang yang mengatur mengenai hal tersebut maka penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah tetap menjadi kewenangan Mahkamah.

Dalam putusan tersebut, tiga hakim konstitusi memiliki pendapat berbeda, yakni Wakil Ketua MK Arief Hidayat, Hakim Konstitusi Ahmad Fadlil Sumadi, dan Anwar Usman, Arief mengungkapkan tugas dan kewenangan MK, seharusnya bukan hanya berusaha menemukan maksud dari pembentuk konstitusi, tetapi berusaha pula untuk menemukan makna yang dikehendaki

oleh teks norma konstitusi itu sendiri untuk menyelesaikan persoalan hukum yang dihadapi di masa kini dan masa depan. Selain itu, MK juga mempunyai kewenangan untuk bisa menghidupkan konstitusi dari masa ke masa (*the living constitution*) untuk menghadapi berbagai tantangan yang tentunya akan berbeda pada tiap zamannya.

Sementara Anwar berpendapat apabila MK menyatakan diri tidak berwenang mengadili sengketa Pemilukada dengan pertimbangan tidak diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, seharusnya hal tersebut dinyatakan sejak pertama kali menerima permohonan penyelesaian sengketa Pemilukada pada tahun 2008. Sebab hal tersebut menyangkut kewenangan mutlak yang dapat membawa akibat hukum tersendiri.

Demikian pula hakim konstitusi Fadlil menjelaskan, oleh karena sistem dan mekanisme rekrutmen pengisian kepala daerah adalah pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E maka perselisihan hasil pemilihan kepala daerah berdasarkan uraian di atas adalah perselisihan hasil pemilu (PHPU). Perselisihan hasil merupakan bagian daripada sistem. Perselisihan hasil sebagai sesuatu permasalahan sistem harus dapat diselesaikan. Untuk itu haruslah ada forum yang menyelesaikannya. PHPU adalah perselisihan hukum konstitusi terkait dengan pemilu sebagai mekanisme dalam pelaksanaan hak konstitusional di bidang politik, khususnya hak untuk memilih (*right to vote*) dan hak untuk dipilih (*right to be voted or to be candidate*). MK merupakan penyelenggara peradilan sebagai forum penyelesaian perselisihan dengan menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan konstitusi. Oleh karena itu berdasarkan Pasal 24C ayat (1) maka MK berwenang mengadili PHPU kepala daerah dan dengan demikian maka permohonan Pemohon seharusnya ditolak.

Fadlil berpendapat bahwa ketentuan Pasal 236C UU No 12 Tahun 2008 berkaitan dengan Pasal 29 ayat (1) huruf e UU 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menyebutkan: MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: e. kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang.

Penulis berpandangan bahwa Pemilu

yang dimaksudkan oleh UUD 1945 adalah pemilihan Presiden dan pemilihan legislatif. Oleh karena itu, Pilkada bukan merupakan kewenangan MK, tetapi menjadi kewenangan MA dan lembaga peradilan di bawahnya. Karena sengketa Pilkada terkait putusan lembaga negara, yaitu Komisi Pemilihan Umum, maka sengketa Pilkada masuk dalam kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Sedangkan penanganannya dilakukan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN). Hal ini dimaksudkan untuk mempermudah pengawasan atau kontrol serta rentang kewenangan yang mencakup pemilihan Gubernur dan Bupati/Wali Kota. Kekhawatiran terhadap tindakan anarkis yang dilakukan oleh pendukung bukan merupakan persoalan substantif dalam hukum, sebab tindakan anarkis dipengaruhi banyak faktor yang dapat juga terjadi dalam sidang di MK. Terkait dengan kemungkinan Pilkada oleh DPRD, penulis berpendapat pilihan tersebut tidak berpengaruh terhadap kewenangan penyelesaian sengketa, sebab pemilihan oleh DPRD maupun langsung oleh rakyat tetap bukan merupakan rezim Pemilu yang dimaksudkan oleh UUD 1945.

Kesimpulan

Putusan ini melahirkan tugas legislasi bagi DPR dan Pemerintah untuk mengatur mengenai kewenangan penanganan sengketa pilkada. Secara teknis, tidak ada batas waktu pembentukan Undang-Undang tersebut. Namun, pilihan yang tepat adalah memasukannya dalam dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah yang sedang dibahas oleh DPR dan Pemerintah. Persoalan dari sisi substansi, pihak MA menilai MK melempar tanggungjawab, sebab MK sesungguhnya banyak menangani sengketa Pilkada berarti konstitusional. Alternatif yang mungkin dituangkan dalam Undang-undang yang baru adalah sengketa Pilkada menjadi kewenangan PT TUN, karena yang digugat adalah keputusan KPUD, sehingga lebih administratif. Dalam hal ini PT TUN mengadilinya dengan pemeriksaan langsung seperti PTUN pada tingkat pertama. PT TUN harus diberi batas waktu tertentu untuk memutus sengketa Pilkada agar cepat selesai. Pemikiran lain dapat dalam bentuk badan khusus untuk penyelesaian sengketa Pilkada.

Referensi:

1. Jimly Asshiddiqie, "Pemilihan Langsung Presiden dan Wakil Presiden", *Jurnal Unisia* No 51/XXVII/I/2004.
2. Harun Refly (2014), "MK Keliru Hapus Kewenangan Mengadili Sengketa Pilkada", <http://www.tempo.co/read/news/2014/05/20/078578958/MK-Keliru-Hapus-Kewenangan-Adili-Sengketa-Pilkada>, diakses tanggal 23 Mei 2014.
3. Yusril Ihsa Mahendra, "Setuju MK Hapus Kewenangan Sidangkan Sengketa Pilkada", <http://politik.news.viva.co.id/news/read/505650-yusril-setuju-mk-hapus-kewenangan-sidangkan-sengketa-pilkada>, diakses tanggal 25 Mei 2014
4. "MA Tuding MK Lempar Tanggung Jawab", <http://www.tribunnews.com/pemilu-2014/2014/05/22/ma-tuding-mk-lempar-tanggung-jawab>, diakses tanggal 23 Mei 2014.
5. "MK Tak Lagi Tangani Sengketa Pilkada", <http://www.tempo.co/read/news/2014/05/19/078578811/MK-Tak-Lagi-Tangani-Sengketa-Pilkada>, diakses tanggal 23 Mei 2014.
6. Iwan Satriawan dkk. 2012. *Studi Efektivitas Penyelesaian Sengketa Hasil pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi*, Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.