

**EKSAMINASI PUTUSAN MK NO. 97/PUU-X I/2013
(PENYELESAIAN SENGKETA PILKADA LANGSUNG)**

Taufiqurrohman Syahuri, Rianda Dirkareshza
Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta
Jl. RS, Fatmawati, Kota Jakarta Selatan, 12450, Indonesia
Email: riandadirkareshza@upnvj.ac.id (corresponding author)

Naskah Diterima: 23-02-2021 Direvisi: 21-06-2021 Disetujui: 18-08-2021 Diterbitkan: 19-08-2021

DOI: 10.30596/delegalata.v6i2.6473

How to cite:

Taufiqurrohman Syahuri, Rianda Dirkareshza (2021). "Eksaminasi Putusan MK NO.97/PUU-XI/2013 (Penyelesaian Sengketa Pilkada Langsung)", De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum, volume 6 (2): p. 120-130

Abstrak

Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Selanjutnya UUD NRI 1945) menyebutkan, Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis. Berdasar Pasal ini disusunlah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang di dalamnya mengatur rekrutmen kepala daerah melalui Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung untuk selanjutnya disingkat Pilkada langsung. Pemilihan Umum (Pemilu) Presiden dan Wakil Presiden serta Pemilu Anggota Dewan. Dengan demikian Pilkada langsung semakin kuat legalitasnya sebagai bagian dari Pemilu. Namun sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-X I/2013, Pilkada langsung dinyatakan bukan rezim pemilihan umum sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD NRI 1945, melainkan rezim Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. Oleh karena Pilkada langsung bukan rezim Pemilu maka penyelesaian sengketa hasil Pilkada langsung bukan di Mahkamah Konstitusi seperti yang telah berjalan sebelumnya. Metode penelitian yang digunakan dalam artikel ini adalah yuridis normatif dengan meneliti bahan pustaka (*library reseach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang selanjutnya akan dianalisis dengan *wetsen rechtshistorische interpretatie*, interpretasi gramatikal, dan interpretasi sistematis. Hasil pembahasan dalam tulisan ini menyatakan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 97/PUU-X I/2013 yang menjelaskan Pilkada langsung bukan rezim Pemilu bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 yang menyatakan Pilkada langsung tergolong rezim Pemilu serta Pengertian pemilihan umum tidak hanya terbatas pada ruang lingkup Pasal 22E UUD NRI 1945 karena pengertian pemilihan umum selain dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945, juga dapat lahir dari ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang menyatakan gubernur, bupati dan wali kota dipilih secara demoratis.

Kata Kunci: Pemilihan Umum, Pemilihan Kepala Daerah, Mahkamah Konstitusi***Abstract***

Article 18 paragraph (4) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia (hereinafter UUD NRI 1945) states that Governors, Regents and Mayors as Heads of Provincial, Regency Eksaminasi Putusan MK... (Taufiqurrohman Syahuri, Rianda Dirkareshza)371

and City Regional Governments shall be democratically elected. Based on this Article Law Number 32 of 2004 concerning Regional Government was drafted, in which it regulates the recruitment of regional heads through the Direct Election of Regional Heads and Deputy Regional Heads, hereinafter referred to as the direct local elections. General Elections (Elections) for President and Vice President and Election of Anggota DPR. Thus the direct election strengthens legality as part of the General Election. However, since Decision of the Constitutional Court Number 97 / PUU-X I / 2013, the direct local election was declared not a general election regime as referred to in Article 22E of the 1945 NRI Constitution, but the Regional Government regime as referred to in Article 18 paragraph (4) of the 1945 NRI Constitution. directly not the Election regime, then the dispute resolution of the results of the direct election is not in the Constitutional Court as it has been before. The research method used in this article is normative juridical researching library reseach and conceptual approach which will then be analyzed with wetsen rechtshistorische interpretatie, grammatical interpretation, and systematic interpretation. The results of the discussion in this paper stated that the Constitutional Court Decision Number 97 / PUU-X I / 2013 which explains that the direct local election is not an election regime is contrary to the Constitutional Court's Decision Number 012-016-019 / PUU-IV / 2006 which states that the elections are directly classified as a regime directly Election and Understanding of general election is not only limited to the scope of Article 22E of the 1945 NRI Constitution because the definition of general election other than referred to in Article 22E of the 1945 Constitution, can also be born from the provisions of Article 18 paragraph (4) of the 1945 NRI Constitution which states governors, regents and mayors chosen democratically.

Keyword: General Election, Regional Head Election, Constitutional Court

PENDAHULUAN

Tugas utama Mahkamah Konstitusi pada awal pembentukan adalah menguji undang-undang yang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Selanjutnya UUD NRI 1945) dan kewenangan-kewenangan lain yakni memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI 1945, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum (Pemilu) sebagaimana diatur Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus perselisihan tentang hasil pemilu berdasarkan amanat BAB VIIB Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia tentang Pemilihan Umum. Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945 menyebutkan 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 dalam konstitusi tidak menyebutkan untuk memilih kepala daerah. Pilkada dalam UUD NRI 1945 disebutkan pada bab berbeda, yaitu Bab IV tentang Pemerintahan Daerah, tepatnya Pasal 18 ayat (4) yang berbunyi: “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”. Jadi konstitusi tidak memasukkan Pilkada ke dalam bab yang mengatur tentang Pemilu. Pilkada tidak tergolong dalam Rezim Pemilu. Itu sebabnya dalam Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945 tidak memasukkan frase Kepala Daerah dalam Bab Pemilihan Umum. Sehingga pada awal penyelenggaraan Pilkada kewenangan untuk menangani sengketa Pilkada diserahkan kepada Mahkamah Agung. Pada saat itu Mahkamah

Konstitusi masih terus fokus pada kewenangan dalam menguji undang-undang terhadap UUD NRI 1945 (Widarto, 2016).

Mekanisme peninjauan konstitusional di Mahkamah Konstitusi adalah obat hukum yang sering digunakan oleh pencari keadilan untuk melindungi hak fundamental mereka. Undang-Undang atau keseluruhan hukum yang bertentangan dengan Konstitusi Indonesia dapat dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Namun, konstitusional review di Mahkamah Konstitusi Indonesia hanya terbatas pada hukum nasional, bukan jenis hukum atau keputusan lain. Dari perspektif konstitusional pemerintah, diyakini bahwa saat ini yurisdiksi Indonesia Mahkamah Konstitusi tidak dapat secara optimal melindungi hak-hak dasar warganya. Tidak ada mekanisme langsung yang tersedia untuk Pengadilan ketika warga mereka merasa Hak-hak dasar telah dilanggar oleh keputusan ataupun Undang-Undang, kebijakan atau tindakan yang dibuat oleh otoritas publik atau lembaga negara. Selain itu, konstitusi Indonesia sistem adjudikasi tidak menyediakan mekanisme bagi hakim untuk dapat bertanya Mahkamah Konstitusi menyangkut konstitusionalitas undang-undang atau peraturan digunakan sebagai dasar untuk memeriksa kasus para hakim tersebut (Faiz, 2016).

Sejak amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya ditulis UUD 1945) sistem rekrutmen kepala daerah telah beberakali mengalami perubahan, baik perubahan yang dilakukan oleh pembentuk undang-undang yakni DPR dan Presiden maupun oleh putusan Mahkamah Konstitusi. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyebutkan, Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis. Berdasar Pasal ini disusunlah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang di dalamnya mengatur rekrutmen kepala daerah melalui Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung untuk selanjutnya disingkat Pilkada langsung. Meskipun Pilkada langsung pada prinsipnya sama dengan Pemilu namun sistem Pilkada langsung tersebut bukan tergolong rerim Pemilu sehingga perselisihan hasil tentang Pilkada langsung diselesaikan di Mahkamah Agung.

Kemudian berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073 PUU-II/2004 Pilkada langsung tersebut dinyatakan sebagai rezim Pemilu. Bertolak pada Putusan Mahkamah tersebut, Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, memasukan Pilkada langsung ke dalam rezim Pemilu, sehingga secara resmi bernama Pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau disingkat Pemilukada. Setelah Pilkada langsung masuk Pemilu maka penyelesaian perselisihan hasil Pilkada langsung ditangani oleh Mahkamah Konstitusi.

Pemilihan proses yang cepat dalam persengketaan Pilkada salah satu faktor penyebab diberikan jaminan penyelenggaraan pemerintahan daerah tetap berkesinambungan tanpa penundaan akibat proses politik berlarut tanpa penyelesaian yang dapat diterima seluruh pihak, dan kehadiran MK menjadi jawaban hukum guna mengakhiri sengketa politik tersebut sebagai perwujudan asas *litis finiri oportet*.

Pada tahun 2011, terbit undang-undang baru mengenai penyelenggara pemilihan umum yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011. Di dalam undang-undang ini, istilah yang digunakan adalah Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota, berbeda dengan istilah Pemilihan Umum (Pemilu) Presiden dan Wakil Presiden serta Pemilu Anggota Dewan. Dengan demikian Pilkada langsung semakin kuat legalitasnya sebagai bagian dari Pemilu. Namun sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-X I/2013, Pilkada langsung

dinyatakan bukan rezim pemilihan umum sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD NRI 1945, melainkan rezim Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. Oleh karena Pilkada langsung bukan rezim Pemilu maka penyelesaian sengketa hasil Pilkada langsung bukan di Mahkamah Konstitusi seperti yang telah berjalan sebelumnya. Putusan Mahkamah ini yang akan dilakukan eksaminasi dalam artikel ilmiah ini.

Beberapa pertimbangan penting penyelenggaraan Pilkada langsung adalah sebagai berikut; Pertama, Pilkada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat karena Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, bahkan Kepala Desa selama ini telah dilakukan secara langsung. Tuntutan masyarakat menjadi bagian penting yang harus diakomodasikan untuk memilih sendiri sesuai dengan aspirasinya, seorang kepala daerah yang benar-benar sesuai dan bisa memimpin daerahnya. Kedua, Pilkada langsung merupakan perwujudan UUD 1945. Seperti diamanatkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, Gubernur, Bupati dan Walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Ketiga, Pilkada langsung dipandang sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat (*civics education*). Keempat, Pilkada langsung dipandang sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya ditentukan oleh pemimpin lokal. Semakin baik pemimpin lokal yang dihasilkan melalui Pilkada, maka komitmen pemimpin lokal untuk meningkatkan masyarakat yang menjadi tujuan otonomi daerah dapat diwujudkan. Kelima, Pilkada langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional (Nazriyah, 2013).

Sesuai dengan latar belakang yang telah dijabarkan, artikel ini akan membahas mengenai bagaimana kegiatan pemilihan umum sebagai perwujudan dari pengertian dipilih secara demokratis ini bukan merupakan pemilihan umum dalam arti luas? Apabila pemilihan umum ini tergolong dalam pengertian pemilihan umum, Apakah Mahkamah Konstitusi berwenang memutus perselisihan hasilnya? Artikel ilmiah ini bertujuan untuk memberikan masukan bahwa kegiatan pemilihan umum kepala daerah yang lebih ideal serta optimal untuk diimplementasikan di era milenial sekarang.

METODE PENELITIAN

Demi mendapatkan jawaban yang tepat dalam artikel ilmiah ini menggunakan penelitian yuridis normatif dengan meneliti bahan pustaka (*library reseach*) atau data sekunder (Soekanto, Soerjono dan Mamudji, Sri, 2004). dengan pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang selanjutnya akan dianalisis dengan *wetsen rechtshistorische interpretatie*, interpretasi gramatikal, dan interpretasi sistematis.

PEMBAHASAN DAN ANALISIS

Kasus Posisi

Sengketa pemilu merupakan rangkaian penyelesaian dan pemulihan atas terjadinya pelanggaran pemilu. Pelanggaran pemilu dapat terjadi sejak perencanaan, persiapan, tahapan hingga penghitungan suara hasil pemilu. Pelanggaran dapat berupa pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana. Pelanggaran administrasi berlangsung di seputar pemenuhan hak setiap warga negara untuk berpartisipasi dalam pemilu baik sebagai pemilih maupun untuk dipilih, baik calon perorangan maupun partai politik. Tidak jarang warga negara yang telah memenuhi syarat tidak terdaftar sebagai pemilih dan atau sebaliknya tidak sedikit warga negara yang belum memenuhi syarat atau telah meninggal dunia terdaftar sebagai pemilih atau pemilih ganda (Firdaus, 2014). Dari aspek hak warga negara, Pilkada langsung merupakan wujud dari adanya pemenuhan hak warga negara. Untuk mewujudkan hak

tersebut, maka Pilkada langsung memegang peranan yang sangat penting dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang demokratis. Pemerintahan daerah yang demokratis tersebut ditandai dengan adanya partisipasi masyarakat di dalam pengisian jabatan kepala daerah. Terkait dengan hal tersebut, Amien Rais menyatakan bahwa ciri utama negara demokratis adalah partisipasi masyarakat dalam pembuatan keputusan bernegara (Suhartono, 2015).

Pelaksanaan pilkada secara langsung selain tersedianya perangkat aturan yang menjadi payung hukum pelaksanaannya, mekanisme dan prosedur yang rinci serta sanksi dan penegakan hukum yang baik (aspek normatif), juga secara bersamaan perlu kesiapan dan kesadaran politik yang baik dari masyarakat pemilih (aspek kultur). Kedua aspek ini, yaitu aspek normatif dan aspek kultur menjadi sangat penting dipenuhi agar tujuan pilkada dapat mencapai sasaran yang diidealkan. Dari aspek kultur, secara universal, paling tidak ada 3 prasyarat yang harus dipenuhi untuk melakukan pemilihan langsung, yaitu: tingkat kesejahteraan, tingkat pendidikan yang baik dari pemilih dan institusi penegakan hukum yang dipercaya. Sebaik apa pun regulasi pemilu tanpa didukung ketiga prasyarat ini, tetaplah pilkada demokratis itu menghadapi masalah. Namun demikian, karena tidak mungkin menunggu setelah terpenuhinya aspek kultural, pemilihan langsung baru dapat dilaksanakan, maka regulasi, proses serta penegakan hukum pemilu harus ditata dan dilaksanakan secara baik dan konsisten (Zoelva, 2013).

Pasal 236C UU 12/2008, dan Pasal 29 ayat (1) huruf e UU 48/2009 memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk mengadili perselisihan hasil Pilkada, padahal dalam Pasal 22E ayat (2), dan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 tidak memberikan kewenangan tersebut.

Pasal 22 E UUD NRI 1945 tidak mengatur Pemilihan Gubernur, Walikota, dan Bupati termasuk dalam ruang lingkup pemilihan umum sebagaimana pemilihan umum Presiden, Wakil Presiden dan Anggota Dewan, sehingga penanganan perselisihannya bukanlah menjadi ruang lingkup Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945. Hal tersebut telah menimbulkan ketidakpastian hukum dan menyalahi asas "*lex superiori derogat legi inferiori*", karena Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 sebagai norma hukum yang lebih tinggi tidak memberikan kewajiban kepada norma yang lebih rendah untuk mengatur penyelesaian sengketa Pemilihan kepala daerah diberikan kepada Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu, Pasal 236C UU 12/2008 telah menyalahi pengertian pemilihan umum yang telah ditentukan dalam UUD 1945 yang kemudian diakomodasi oleh Pasal 29 ayat (1) huruf e UU 48/2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, dengan memberikan ketentuan kewenangan lain dari Mahkamah Konstitusi.

Putusan Mahkamah Konstitusi

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya

1.1 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;

1.2 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.*

Putusan ini diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari Senin, tanggal sembilan belas, bulan Mei, tahun dua ribu empat belas oleh sembilan Hakim Konstitusi, Hamdan Zoelva selaku Ketua merangkap Anggota, Arief Hidayat, Patrialis Akbar, Anwar Usman, Muhammad Alim, Ahmad Fadlil Sumadi, Maria Farida Indrati, Aswanto, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Saiful Anwar sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri para Pemohon/kuasanya, Pemerintah atau yang mewakili, dan DPR atau yang mewakili. Terhadap putusan Mahkamah ini, terdapat tiga orang Hakim Konstitusi yaitu Hakim Konstitusi Arief Hidayat, Hakim Konstitusi Anwar Usman, dan Hakim Konstitusi Ahmad Fadlil Sumadi memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*).

Analisis Kasus

Dipilih Secara Demokratis

UUD NRI 1945 telah memilih rumusan norma hukum rekrutmen kepala daerah dengan anak kalimat ‘dipilih secara demokratis’. Kata demokratis dalam konteks ini menunjukkan pada pemahaman penyelenggaraan pergantian pimpinan secara teratur dan penyelesaian perselisihannya secara damai (Mayo, 1985), seperti kegiatan pemilihan umum. Hal ini berbeda dengan rumusan rekrutmen Presiden, Wakil Presiden dan Anggota Dewan yang langsung menggunakan anak kalimat “pemilihan umum” seperti disebut dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945, yaitu, “*Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*”.

Pengertian rumusan kepala daerah dipilih secara demokratis, merupakan istilah yang masih dapat dikembangkan dalam dua model kegiatan seperti:

1. Kegiatan pemilihan kepala daerah secara langsung (Pilkada langsung)
2. Kegiatan pemilihan kepala daerah tidak secara langsung (Pilkada tidak langsung).

Pemilihan langsung kepala daerah tersebut dalam prakteknya dapat dilakukan dengan cara pemilihan umum sebagaimana dimaksud pasal 22E UUD 1945 dan undang-undang tentang pemilihan umum, atau pemilihan langsung non pemilihan umum seperti pemilihan langsung kepala desa sebagaimana yang selama ini dipraktekan. Sedangkan pemilihan kepala daerah tidak langsung dapat dilakukan:

1. Dengan Pemilihan kepala daerah oleh dewan sebagaimana yang diatur dalam Undang undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, atau
2. Pemilihan tidak langsung dengan cara lain yang demokratis.

Nampaknya ke depan penting dipikirkan Pilkada cara lain karena Pilkada cara lain secara demokratis ini belum pernah dipikirkan oleh pembuat undang-undang. Kata kunci dari Pilkada amanat Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 adalah dipilih secara demokratis. Sebenarnya model Pilkada dengan cara lain yang demokratis tetapi tidak berbiaya tinggi dan lebih berkualitas dapat menjadi pilihan politik hukum pembentuk undang-undang. Pilkada cara lain itu dapat dibuat dengan meniru cara rekrutmen anggota lembaga negara yang disebut dalam

UUD 1945 seperti Komisi Yudisial, sebab cara ini termasuk cara pemilihan demokratis juga karena melibatkan Presiden dan DPR, sama halnya dengan pembentukan undang-undang. Untuk konteks Pilkada ini, Presiden dapat membentuk Panitia Seleksi Pilkada Nasional yang independen yang beranggotakan tokoh-tokoh terpercaya, untuk menjangkau dan menseleksi dari sisi integritas moral dan kualitas serta rekam jejak calon kepala daerah yang akan diajukan oleh Presiden menjadi kepala daerah kepada DPRD masing-masing daerahnya. Untuk mencapai demokrasi yang lebih mendalam, DPRD dapat ditambah tokoh-tokoh daerah yang mewakili golongan atau profesi, untuk melakukan pemilihan calon kepala daerah yang diajukan oleh Presiden dari hasil Pansel Pilkada. Cara ini dijamin lebih terukur integritas dan kualitas calon terpilih serta tanpa biaya bagi calon.

Selama ini Pilkada yang pernah dilakukan adalah pemilihan kepala daerah oleh dewan perwakilan daerah yang disebut Pilkada tidak langsung dan pemilihan kepala daerah langsung oleh rakyat yang dikenal dengan istilah Pilkada langsung. Dalam perkembangannya baik Pilkada tidak langsung maupun langsung memiliki kemudharatan (keburukan) yang cukup tinggi serta rawan korupsi. Pilkada tidak langsung disinyalir rawan dengan perilaku korup yang dilakukan oleh Anggota Dewan. Untuk dapat dipilih menjadi kepala daerah, calon kepala daerah harus mampu membayar (menyuap) para Anggota Dewan yang memiliki hak pilih. Kepala daerah yang dipilih oleh DPRD pun tak kalis dari korupsi. Dari 43 kepala daerah di wilayah Pilkada 2018 yang terjerat kasus korupsi, 25 di antaranya dipilih oleh DPRD pada rentang 1995-2004 (“Kepala Daerah Pilihan DPRD Pun Korup,” n.d.)

Keluhan ini antara lain yang melatarbelakangi keinginan agar Pilkada secara demokratis itu dilakukan dengan pemilihan langsung oleh rakyat. Ternyata tidak jauh beda dengan Pilkada tidak langsung, pilkada langsung pun menimbulkan rawan kejahatan korupsi, bahkan lebih “ganas” dari Pilkada tidak langsung. Sejak dilakukan Pilkada langsung, banyak sekali kepala daerah terpilih ditangkapi terkena operasi tangkap tangan (OTT) oleh Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) (Dedi Priatmojo dan Eka Permadi, 2018).

Prediksi awal dengan Pilkada langsung diharapkan calon kepala daerah tidak akan mampu melakukan suap kepada rakyat pemilih, berbeda dengan Pilkada tidak langsung karena yang disuap hanya beberapa orang Anggota Dewan. Namun nyatanya calon kepala daerah itu mampu mengumpulkan uang banyak untuk kegiatan kampanye yang sangat mahal. Biaya yang sangat besar itu nampaknya tidak gratis, sehingga para kepala daerah yang terpilih itu berusaha untuk segera mengembalikan modal dengan jalan cepat yakni cara kolusi dengan pengusaha. Inilah cikal bakal yang menjadikan mereka terkena OTT oleh KPK. Sistem Pilkada langsung ini ternyata banyak memproduksi koruptor (“Ini Fakta Ekses Pilkada Langsung 313 Kepala Daerah Tersangkut Korupsi,” 2018).

Sebagaimana telah disinggung di atas, dalam pertimbangan hukum putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-X I/2013, disebutkan bahwa Pilkada langsung bukan pemilihan umum. Mahkamah Konstitusi beragurmen yang intinya pemilihan gubernur, walikota dan bupati tidak disebut dalam Pasal 22E UUD 1945 melainkan terdapat di Pasal 18 UUD 1945 Bab Pemerintah Daerah. Menurut Mahkamah Konstitusi, cara pemilihan secara langsung tidak selalu termasuk Pemilu, seperti pemilihan langsung kepala desa (Pilkades). Argumen menganalogikan pemilihan kepala desa dengan Pilkada langsung jelas kurang pas (relevan), apalagi Pilkada langsung era UU Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dilaksanakan oleh KPU sama persis dengan Pemilu Presiden, Wakil Presiden dan Anggota Dewan. Artinya Pilkada langsung sudah merupakan bagian yang tidak terpisahkan

dari sistem pemilihan umum. Sementara Pilkades diselenggarakan bukan oleh KPU melainkan oleh Pemerintah Daerah. Jadi ada unsur-unsur Pilkades yang tidak sesuai dengan unsur-unsur Pemilu.

Di bagian atas sudah saya singgung bahwa pemilihan secara demokratis itu dapat berujud dalam bentuk pemilihan umum. Apakah Pilkada langsung itu “berjenis kelamin” Pemilu atau bukan itu bukan kewenangan Mahkamah Konstitusi tetapi kewenangan pembentuk undang-undang sebagai pilihan politik hukum. Tidak ada larangan ataupun kewajiban bahwa Pilkada itu harus bukan Pemilu. Dengan demikian apabila pembentuk undang-undang merumuskan Pilkada sebagai Pemilu, maka menurut Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945, jika terjadi sengketa perselisihan hasil Pemilu (Pilkada) menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Sebaliknya jika undang-undang merumuskan kegiatan Pilkada tidak sesuai dengan unsur-unsur Pemilu sungguhpun langsung dipilih rakyat seperti Pilkades maka Pilkada tersebut bukan pemilihan umum sehingga dalam hal ini Mahkamah Konstitusi tidak berwenang. Dengan berdasar pada pandangan ini, maka dapat dikatakan bahwa Mahkamah Konstitusi melalui Putusan 97/PUU-X I/2013, telah memaksakan memberikan cap atau pengelompokan Pilkada langsung di era UU Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum sebagai bukan pemilihan umum. Padahal sesuai kewenangannya pembentuk undang-undang telah memasukan pemilihan kepala daerah langsung sebagai bagian dari rezim pemilihan umum, yang merupakan tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi tedahulu Nomor 072-073 PUU-II/2004.

Sebenarnya Putusan Mahkamah ini sendiri juga dapat dikatakan memaksakan bahwa Pilkada langsung pada saat itu, berdasarkan UU Pemda Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dikategorikan sebagai pemilihan umum, padahal UU tersebut tidak memasukan kegiatan Pilkada langsung ini sebagai pemilihan umum. Penyelenggara Pilkada pun masih melibatkan DPRD dan sengketa hasil Pilkadanya ditangani oleh Mahakam Agung (MA). Kondisi ini sungguh menarik untuk dikaji karena dua putusan Mahkamah Konstitusi saling bertentangan. Dahulu Pilkada langsung oleh undang-undang tidak masuk Pemilu, namun oleh MK dimasukan sebagai Pemilu sehingga Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili sengketa hasil Pilkadanya. Sekarang undang-undang memasukan Pilkada langsung sebagai Pemilu namun oleh Mahkamah Konstitusi dinyatakan bukan Pemilu sehingga Mahkamah Konstitusi tidak berwenang mengadili sengketa hasil Pilkadanya.

Seandainya pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-X I/2013 itu diputusankan pada tahun 2004, maka pertimbangan hukum itu menjadi relevan karena kegiatan Pilkada pada waktu itu dilihat dari unsur-unsurnya tidak masuk kedalam kategori pemilihan umum dan memang undang-undang juga menghendaki demikian.

Argumentasi Mahkamah Konstitusi yang sependapat dengan Pemohon bahwa Pilkada langsung bukan rezim Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD NRI 1945, sehingga sesuai Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 sengketa hasil Pilkadanya bukan kewenangan Mahkamah Konstitusi, merupakan argumentasi yang legal formal (tekstual gramatikal) (Ashshiddiqie, 2017).

Pandangan demikian menyisakan pertanyaan apakah benar bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menangani perkara hasil Pemilu itu dibatasi hanya pada Pemilu yang disebut Pasal 22E UUD NRI 1945 yaitu Pemilu Presiden, Wakil Presiden dan Anggota Dewan? Apakah tidak termasuk sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah yang dilahirkan dari Pasal 18 (4) UUD NRI 1945, yakni dipilih secara demokratis. Bukankah pemilihan secara demokratis dapat juga melahirkan sistem Pemilu? Putusan Mahkamah

Konstitusi yang terakhir ini telah menyempitkan pengertian Pemilu hanya sebatas pada Pemilu yang dimaksud dalam Pasal 22E UUD NRI 1945; dan hanya Pemilu demikian itulah yang sengketa hasilnya boleh diputus oleh Mahkamah Konstitusi. Padahal ada sistem Pemilu lain yang dilahirkan selain oleh Pasal 22E UUD NRI 1945, yakni Pemilu kepala daerah yang dilahirkan oleh Pasal 18 (4) UUD NRI 1945 dari anak kalimat: “*dipilih secara demokratis*”.

Padahal Pasal 24C (1) UUD NRI 1945 terkait Pemilu hanya ditulis: “*memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum*”, tidak ada tambahan anak kalimat misalnya “*yang dimaksud dalam Pasal 22E UUD NRI 1945*”, sehingga bunyi lengkapnya adalah “*memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum yang dimaksud dalam Pasal 22E UUD NRI 1945*”. Oleh karena sangat beralasan apabila Mahkamah Konstitusi berwenang memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum, baik pemilihan umum yang dimaksud dalam Pasal 22E UUD NRI 1945 maupun pemilihan umum hasil pengembangan tafsir anak kalimat “*secara demokratis*” yang dimaksud dalam Pasal 18 (4) UUD NRI 1945. Dengan demikian apabila undang-undang yang mengatur Pilkada langsung di dalamnya memuat unsur-unsur Pemilu dengan penyelenggaranya KPU sesuai Pasal 22E (5) UUD NRI 1945 dan asanya sesuai dengan asas Pemilu di ayat (1) nya, maka tidak ada masalah konstitusionalnya apabila sengketa hasil Pilkadaanya diadili oleh Mahkamah Konstitusi seperti yang selama ini dilakukan.

Aturan Peralihan Yang Tak Terbatas

Amar putusan yang menyatakan *Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah selama belum ada Undang-Undang yang mengatur mengenai hal tersebut*, merupakan putusan yang sifatnya memberikan kewenangan sementara pada dirinya untuk mengadili perselisihan hasil Pemilu kepala daerah; namun sifat sementara itu tidak ada batasnya kapan pengalihan pengadilan Pilkada akan dilakukan agar konstitusional. Norma hukum demikian menyerupai norma hukum dalam Aturan Peralihan yang terdapat di Pasal I UUD NRI 1945 yang berbunyi: “*Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini*”. Dengan Aturan Peralihan ini ada beberapa peraturan perundangan jaman hindia belanda hingga kini masih berlaku. Kondisi demikian yang berlarut-larut berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum.

Mahkamah Konstitusi menyadari bahwa penyelesaian perselisihan hasil Pilkada melalui dirinya bertentangan dengan konstitusi, namun untuk mengisi kekosongan hukum Mahkamah Konstitusi memandang perlu sementara waktu menangani perselisihan hasil Pilkada sampai dengan pengadilan yang konstitusional yang menangani perselisihan hasil Pilkada terbentuk. Namun sayang sifat sementara tersebut tidak diberi tenggat waktu yang pasti, sehingga seakan-akan Mahkamah Konstitusi membiarkan dirinya melakukan kewenangan inskontisuiional, entah sampai kapan. Berbeda dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 yang memberikan tenggat waktu, yang berbunyi antara lain, menyatakan Pasal 53 bertentangan dengan UUD NRI 1945 namun tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat sampai diadakan perubahan undang-undang paling lambat 3 tahun terhitung sejak putusan diucapkan. Mahkamah Konstitusi berpendapat perlu adanya masa transisi (*smooth transition*) agar pemberantasan tindak pidana korupsi tidak mandek. Pembatasan dengan memberikan tenggat waktu seperti dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 itu penting dilakukan agar pembentuk undang-undang segera menyusun undang-undang yang dimaksud.

KESIMPULAN

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 97/PUU-X I/2013 yang menyatakan Pilkada langsung bukan rezim Pemilu bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 yang menyatakan Pilkada langsung tergolong rezim Pemilu. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-X I/2013 juga menyatakan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk sementara dapat mengadili pilkada, yang tidak dibatasi tenggat waktunya menimbulkan persoalan konstitusionalitas baru.

Pengertian pemilihan umum tidak hanya terbatas pada ruang lingkup Pasal 22E UUD NRI 1945 karena pengertian pemilihan umum selain dimaksud dalam Pasal 22E UUD NRI 1945, juga dapat lahir dari ketentuan Pasal 18 (4) UUD 1945 yang menyatakan gubernur, bupati dan wali kota dipilih secara demoratis. Pasal 24C (1) UUD 1945 mengatur kewenangan MK memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum, tidak hanya terbatas pada pemilihan umum yang dimaksud Pasal 22E UUD NRI 1945.

SARAN

Berdasarkan kesimpulan tersebut perlu dilakukan revisi kembali atas undang-undang yang mengatur pemilihan kepala daerah secara dengan melakukan pendekatan secara komprehensif, dengan tujuan utama untuk mendapatkan sosok kepala daerah yang berintegritas kuat dan berkualitas tinggi melaui Pansel Pilkada serta pembiayaan pilkada yang murah, menutup potensi kejahatan, efektif dan efesiensi.

DAFTAR PUSTAKA

- Ashshiddiqie, J. (2017). *Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Dedi Priatmojo dan Eka Permadi (2018), mendagri-sudah-77-kepala-daerah-ditangkap-kpk, <https://www.viva.co.id/berita/nasional/957903-mendagri-sudah-77-kepala-daerah-ditangkap-kpk>.
- Faiz, P. M. (2016). Faiz, A Prospect and Challenges for Adopting Constitutional Complaint and Constitutional Question in the Indonesian Constitutional Court. *Constitutional Review*, 2(1).
- Firdaus. (2014). "Penyelesaian Sengketa Pemilu Sebagai Upaya Memulihkan Kepercayaan dan Memperkuat Legitimasi Pemerintahan Demokrasi", *Jurnal Fiat Justisia* 8 (2).
- Ini Fakta Ekses Pilkada Langsung 313 Kepala Daerah Tersangkut Korupsi. (2018).
Kepala daerah pilihan DPRD pun korup. (n.d.).
- Mayo, H. B. dalam M. B. (1985). *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Nazriyah, R. (2015). "Penyelesaian Sengketa Pilkada Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013", *Jurnal Konstitusi* 12 (3).
- Suhartono, S. (2015). "Konstitusionalitas Badan Peradilan Khusus dan MK dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada Langsung", *Jurnal Konstitusi* 12 (3).
- Widarto, J. (2016). Penerapan Asas Putusan Hakim Harus Dianggap Benar (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013). *Lex Jurnalica*, 13(1), 8.
- Zoelva, H. (2013). "Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi* 10 (3).