

BAB III

KEKUASAAN KEHAKIMAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PENYELESAIAN SENGKETA PILKADA

A. Kekuasaan Kehakiman

1. Kekuasaan Kehakiman Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Berdasarkan Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan yang merdeka sebagaimana yang disebutkan diatas sudah merupakan salah satu sifat yang melekat mengenai kekuasaan kehakiman, sebagaimana Bagir Manan mengemukakan pendapat tentang kekuasaan kehakiman sebagai berikut:¹

- (1). Kekuasaan kehakiman merupakan badan yang merdeka lepas dari campur tangan kekuasaan lain;
- (2). Hubungan kekuasaan kehakiman dengan lembaga Negara lain hanya dilihat dari asas pemisahan kekuasaan, bukan pembagian kekuasaan.

Kekuasaan yang merdeka diartikan sebagai kekuasaan yang bebas dari intervensi kekuasaan yang lain. Bebas bukan berarti berhak melakukan apa saja walaupun menyimpang dari rambu-rambu pengawasan. Namun kebebasan yang diberikan harus dalam koridor yang sesuai dengan Pancasila, UUD NRI 1945, dan ketentuan hukum lain yang berlaku. Pemberian kebebasan kepada kekuasaan kehakiman dalam melaksanakan peradilan sudah sepatutnya diakui karena

¹ Bagir Manan, *Menegakkan Hukum Suatu Pencarian*, (Jakarta: Asosiasi Advokat Indonesia, 2009), h. 82

perbuatan mengadili merupakan suatu hal yang dijunjung tinggi untuk memberikan suatu putusan terhadap suatu perkara dan harus didasarkan pada keadilan, kebenaran, kepastian hukum, dan kebermanfaatan.

Lebih lanjut dalam Pasal 24 ayat (2) UUD NRI 1945 dan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Artinya, penyelenggaraan kekuasaan kehakiman di Indonesia dilakukan oleh dua lembaga peradilan, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Agung merupakan lembaga tinggi Negara yang memiliki kekuasaan kehakiman dalam sistem ketatanegaraan Indonesia bersama-sama dengan Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Agung adalah pengadilan Negara tertinggi dari semua lingkungan badan peradilan dan dalam melaksanakan tugasnya bebas dari kekuasaan manapun. Badan peradilan yang berada dibawah Mahkamah Agung diantaranya adalah sebagai berikut:

- a. Badan Peradilan Umum (Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang Peradilan Umum)

Peradilan Umum adalah lingkungan peradilan dibawah Mahkamah Agung yang menjalankan kekuasaan kehakiman bagi rakyat para pencari keadilan. Peradilan umum berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pidana dan perdata sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-

undangan.² Kekuasaan kehakiman di lingkungan Peradilan Umum dilaksanakan oleh 2 (dua) pengadilan, diantaranya:³

(1). Pengadilan Negeri

Pengadilan Negeri merupakan pengadilan yang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pada tingkat pertama untuk perkara perdata dan pidana yang berkedudukan di Kotamadya atau ibukota Kabupaten dan daerah hukumnya meliputi wilayah Kotamadya atau Kabupaten.⁴

(2). Pengadilan Tinggi

Pengadilan Tinggi merupakan pengadilan tingkat banding yang berkedudukan di ibukota provinsi, dan daerah hukumnya meliputi wilayah Provinsi

b. Badan Peradilan Agama (Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Peradilan Agama)

Badan Peradilan Agama adalah lingkungan peradilan dibawah Mahkamah Agung yang berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara antara orang-orang yang beragama Islam sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan⁵. Kekuasaan Kehakiman dilingkungan Peradilan Agama dilaksanakan oleh 2 (dua) Pengadilan, yaitu:

(1). Pengadilan Agama

Pengadilan Agama adalah pengadilan tingkat pertama yang berkedudukan di kotamadya atau ibukota

² JDIH DPR RI, *Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 ... h. 10.*

³ JDIH DPR RI, *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum, TLN RI No. 3327, h. 2*

⁴ JDIH DPR RI, *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986.... h. 2*

⁵ JDIH DPR RI, *Undang-Undang Nomor 48 Tahun ... h. 10.*

kabupaten dan daerah hukumnya meliputi wilayah kotamadya atau kabupaten.⁶

(2). Pengadilan Tinggi Agama

Pengadilan Tinggi Agama adalah pengadilan tingkat banding yang berkedudukan di ibukota Provinsi dan daerah hukumnya meliputi wilayah Provinsi.⁷

c. Badan Peradilan Militer (Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer)

Peradilan Militer adalah lingkungan peradilan dibawah Mahkamah Agung yang berwenang untuk memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara tindak pidana militer sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁸ Hal ini ditegaskan dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer, Peradilan Militer merupakan pelaksana kekuasaan kehakiman di lingkungan angkatan bersenjata untuk menegakkan hukum dan keadilan dengan memperhatikan kepentingan penyelenggaraan pertahanan keamanan Negara.

d. Badan Peradilan Tata Usaha Negara (Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009)

Peradilan Tata Usaha Negara merupakan lingkungan peradilan dibawah Mahkamah Agung yang berwenang untuk memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan sengketa

⁶ JDIH DPR RI, Undang-Undang Nomor. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, TLN RI No. 3400, h. 3

⁷ JDIH DPR RI, *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989... h. 3-4*

⁸ JDIH DPR RI, *Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 ... h. 10.*

tata usaha Negara.⁹ Kekuasaan kehakiman pada Peradilan Tata Usaha Negara dilaksanakan oleh:

(1). Pengadilan Tata Usaha Negara

Pengadilan tata usaha Negara merupakan lembaga peradilan di lingkungan peradilan tata usaha Negara pada tingkat pertama dan berkedudukan di ibukota, kabupaten/kota.

(2). Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara

Pengadilan tinggi tata usaha Negara merupakan lembaga peradilan di lingkungan peradilan tata usaha Negara pada tingkat banding dan berkedudukan di ibukota provinsi dengan wilayah hukum meliputi wilayah provinsi. Namun, hingga saat ini, hanya terdapat 4 (empat) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, diantaranya:

- a) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan;
- b) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta;
- c) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya, dan
- d) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Makassar.

2. Peran dan Fungsi Kekuasaan Kehakiman

Dalam setiap kehidupan berbangsa dan bernegara, pasti sering terjadi pelanggaran hukum di masyarakat. Pelanggaran hukum dapat berupa pelanggaran terhadap hak seseorang maupun pelanggaran terhadap kepentingan umum. Dalam hal demikian, maka diperlukan suatu upaya perlindungan dan penyelesaian untuk menangani pelanggaran hukum tersebut. Negara mempunyai kewajiban untuk

⁹ JDIH DPR RI, *Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 ... h. 10.*

memberikan perlindungan dan menyelesaikan pelanggaran hukum melalui kekuasaan kehakiman yang berbentuk badan peradilan dengan seluruh komponen para pelaksananya.

Dalam hal menyelesaikan pelanggaran hukum tersebut, Pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang tidak ada atau kurang jelas dasar hukumnya. Kewajiban pengadilan untuk memeriksa dan mengadili tersebut ditegaskan dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yaitu: *“Pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya.”*¹⁰

Secara umum, menurut Bagir Manan, fungsi peradilan dan pengadilan dapat dilihat dari beberapa aspek, diantaranya:¹¹ *Pertama*, dari aspek tujuan bernegara. Negara dan pemerintahan didirikan untuk memajukan kesejahteraan umum dalam bentuk kemakmuran dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, artinya tidak hanya segi ekonomi saja namun pelaksanaan dan perlindungan hukum yang baik atas semua hak-hak seseorang atau kelompok masyarakat serta mendapatkan perlakuan dan kesempatan yang sama dihadapan hukum menjadi tujuan Negara itu didirikan. *Kedua*, dari aspek tujuan hukum. Tujuan hukum adalah menciptakan keadilan, ketertiban, keseimbangan social, kepuasan para pencari keadilan, serta kebermanfaatn untuk masyarakat. *Ketiga*, dari aspek penegakkan hukum. Esensi dasar dari penegakkan hukum adalah menjalankan dan mempertahankan hukum.

¹⁰ JDIH DPR RI, *Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009... h. 5.*

¹¹ Bagir Manan, *Menegakkan hukum...*, h. 223-224

Dengan demikian, citra lembaga peradilan bergantung pada tanggung jawab seorang hakim. Adil tidaknya suatu putusan tergantung pada independensi hakim. Memberikan kepastian hukum, kebermanfaatannya, dan keadilan merupakan esensi dasar dari peran dan fungsi kekuasaan kehakiman. Oleh karena itu, badan peradilan dalam melaksanakan tugasnya dituntut untuk semata-mata demi menegakkan hukum (*law enforcement*) dalam rangka mewujudkan hukum dan keadilan sebagaimana yang diamanatkan dalam ide dan gagasan dari suatu konsep Negara hukum.

3. Asas-asas Penyelenggaraan Kekuasaan Kehakiman dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

Asas hukum merupakan salah satu unsur yang sangat penting dalam konteks pembentukan peraturan hukum. Asas hukum merupakan latar belakang dari peraturan yang konkret yang terdapat dalam setiap sistem hukum dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang menerapkan hukum positif dan dapat ditemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkret tersebut.

Dalam ketentuan perundang-undangan, asas-asas penyelenggaraan kekuasaan kehakiman di Indonesia di tegaskan dalam Bab II Pasal 2 sampai dengan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Pasal 2 ayat (1), peradilan dilakukan Demi Keadilan Berdasarkan Kepada Tuhan Yang Maha Esa. Pasal 2 ayat (2), peradilan negara menerapkan dan menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila. Pasal 2 ayat (3), semua peradilan di seluruh wilayah negara Republik Indonesia adalah peradilan negara

yang diatur dengan undang-undang. Pasal 2 ayat (4), peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat, dan biaya ringan.¹²

Pasal 3 ayat (1), dalam menjalankan tugas dan fungsinya, hakim dan hakim konstitusi wajib menjaga kemandirian peradilan. Pasal 3 ayat (2), segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak lain di luar kekuasaan kehakiman dilarang, kecuali dalam hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 4 ayat (1), Pengadilan mengadili menurut hukum dengan tidak membeda-bedakan orang. Pasal 4 ayat (2), Pengadilan membantu pencari keadilan dan berusaha mengatasi segala hambatan dan rintangan untuk dapat tercapainya peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan. Pasal 5 ayat (1), Hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Pasal 5 ayat (2), Hakim dan hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, jujur, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum. Pasal 5 ayat (3), Hakim dan hakim konstitusi wajib menaati Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim. Pasal 6 ayat (1), tidak seorang pun dapat dihadapkan di depan pengadilan, kecuali undang-undang menentukan lain. Pasal 6 ayat (2), tidak seorang pun dapat dijatuhi pidana, kecuali apabila pengadilan karena alat pembuktian yang sah menurut undang-undang, mendapat keyakinan bahwa seseorang yang dianggap dapat bertanggung jawab, telah bersalah atas perbuatan yang didakwakan atas dirinya.¹³

Pasal 7, tidak seorang pun dapat dikenakan penangkapan, penahanan, pengeledahan, dan penyitaan, kecuali atas perintah tertulis

¹² JDIH DPR RI, *Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 ... h. 3.*

¹³ JDIH DPR RI, *Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009... h. 3-4.*

dari kekuasaan yang sah dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang. Pasal 8 ayat (1), setiap orang yang disangka, ditangkap, ditahan, dituntut, atau dihadapkan di depan pengadilan wajib dianggap tidak bersalah sebelum ada putusan pengadilan yang menyatakan kesalahannya dan telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Pasal 8 ayat (2), dalam mempertimbangkan berat ringannya pidana, hakim wajib memperhatikan pula sifat yang baik dan jahat dari terdakwa. Pasal 9 ayat (1), setiap orang yang ditangkap, ditahan, dituntut, atau diadili tanpa alasan berdasarkan undang-undang atau karena kekeliruan mengenai orangnya atau hukum yang diterapkannya, berhak menuntut ganti kerugian dan rehabilitasi. Pasal 9 ayat (2), pejabat yang dengan sengaja melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 9 ayat (3), ketentuan mengenai tata cara penuntutan ganti kerugian, rehabilitasi, dan pembebanan ganti kerugian diatur dalam undang-undang.¹⁴

Pasal 10 ayat (1), pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya. Pasal 11 ayat (1), pengadilan memeriksa, mengadili, dan memutus perkara dengan susunan majelis sekurang-kurangnya 3 (tiga) orang hakim, kecuali undang-undang menentukan lain. Pasal 11 ayat (2), susunan hakim sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari seorang hakim ketua dan dua orang hakim anggota. Pasal 11 ayat (3), hakim dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara dibantu oleh seorang panitera atau seorang yang ditugaskan melakukan pekerjaan panitera. Pasal 11 ayat (4), dalam perkara pidana wajib hadir pula seorang penuntut umum, kecuali

¹⁴ JDIH DPR RI, *Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 ... h. 4-5.*

undang-undang menentukan lain. Pasal 12 ayat (1), pengadilan memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pidana dengan kehadiran terdakwa, kecuali undang-undang menentukan lain. Pasal 12 ayat (2), dalam hal terdakwa tidak hadir, sedangkan pemeriksaan dinyatakan telah selesai, putusan dapat diucapkan tanpa dihadiri terdakwa. Pasal 13 ayat (1), semua sidang pemeriksaan pengadilan adalah terbuka untuk umum, kecuali undang-undang menentukan lain. Pasal 13 ayat (2), putusan pengadilan hanya sah dan mempunyai kekuatan hukum apabila diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum. Pasal 13 ayat (3), tidak dipenuhinya ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) akan mengakibatkan putusan batal demi hukum.¹⁵

Pasal 14 ayat (1), putusan diambil berdasarkan sidang permusyawaratan hakim yang bersifat rahasia. Pasal 14 ayat (2), dalam sidang permusyawaratan, setiap hakim wajib menyampaikan pertimbangan atau pendapat tertulis terhadap perkara yang sedang diperiksa dan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari putusan. Pasal 14 ayat (3), dalam hal sidang permusyawaratan tidak dapat dicapai mufakat bulat, pendapat hakim yang berbeda wajib dimuat dalam putusan. Pasal 15, pengadilan wajib saling memberi bantuan yang diminta untuk kepentingan peradilan. Pasal 16, tindak pidana yang dilakukan bersama-sama oleh mereka yang termasuk lingkungan peradilan umum dan lingkungan peradilan militer, diperiksa dan diadili oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan umum, kecuali dalam keadaan tertentu menurut keputusan Ketua Mahkamah Agung perkara itu harus diperiksa dan diadili oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan militer.¹⁶

¹⁵ JDIH DPR RI, *Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 ... h. 5-6.*

¹⁶ JDIH DPR RI, *Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 ... h. 6-7.*

Pasal 17 ayat (1), pihak yang diadili mempunyai hak ingkar terhadap hakim yang mengadili perkaranya. Pasal 17 ayat (2), hak ingkar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah hak seseorang yang diadili untuk mengajukan keberatan yang disertai dengan alasan terhadap seorang hakim yang mengadili perkaranya. Pasal 17 ayat (3), seorang hakim wajib mengundurkan diri dari persidangan apabila terikat hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami atau istri meskipun telah bercerai, dengan ketua, salah seorang hakim anggota, jaksa, advokat, atau panitera. Pasal 17 ayat (4), ketua majelis, hakim anggota, jaksa, atau panitera wajib mengundurkan diri dari persidangan apabila terikat hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami atau istri meskipun telah bercerai dengan pihak yang diadili atau advokat.

Pasal 17 ayat (5), seorang hakim atau panitera wajib mengundurkan diri dari persidangan apabila ia mempunyai kepentingan langsung atau tidak langsung dengan perkara yang sedang diperiksa, baik atas kehendaknya sendiri maupun atas permintaan pihak yang berperkara. Pasal 17 ayat (6), dalam hal terjadi pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (5), putusan dinyatakan tidak sah dan terhadap hakim atau panitera yang bersangkutan dikenakan sanksi administratif atau dipidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan. Pasal 17 ayat (7), perkara sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dan ayat (6) diperiksa kembali dengan susunan majelis hakim yang berbeda.¹⁷

¹⁷ JDIH DPR RI, *Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 ... h. 7.*

B. Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman di Indonesia

Sebagai konstitusi bangsa Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengalami empat kali perubahan (*amandemen*). Produk hukum yang dihasilkan dalam proses politik merupakan peraturan perundang-undangan yang merupakan acuan dalam menjalankan sistem ketatanegaraan di Indonesia. Politik hukum memberikan landasan terhadap proses pembentukan hukum agar sesuai dengan situasi, kondisi, kultur, dan nilai yang berkembang di masyarakat dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat terhadap hukum itu sendiri. Politik hukum mempunyai peranan yang sangat penting. *Pertama*, sebagai alasan mengapa perlu dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan. *Kedua*, untuk menentukan sesuatu yang hendak diterjemahkan kedalam kalimat hukum untuk menjadi rumusan pasal. Dua hal tersebut sangat penting karena pelaksanaan peraturan perundang-undangan harus ada korelasi dan konsistensi yang erat dengan apa yang ditetapkan sebagai politik.

Politik hukum bukan hanya berbicara pada persoalan proses dari hukum yang akan dan sedang diberlakukan, namun juga mencakup hukum yang berlaku yang mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan dirumuskan secara lebih baik untuk memberikan pedoman kepada pembuat undang-undang dan penyelenggara kekuasaan. Dalam sudut pandang dimensi, politik hukum dapat dibedakan menjadi 2 (dua) dimensi, diantaranya: *Pertama*, menjadi alasan dasar dari dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan. *Kedua*, menjadi tujuan dan alasan yang muncul dibalik pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan. Politik hukum mengajak kita untuk mengetahui bahwa hukum harus dipandang sebagai proses politik.

Hal ini mengakibatkan apabila hukum berhadapan dengan politik, maka hukum berada pada posisi yang lebih lemah.

Berdasarkan Pasal 24 UUD NRI Tahun 1945, menyatakan secara tegas bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan Negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kemandirian lembaga peradilan merupakan salah satu pilar dari Negara hukum. Memutuskan relasi dengan dunia politik sangat penting bagi seorang hakim agar dia tidak menjadi alat untuk merealisasikan tujuan-tujuan politik atau mencegah pelaksanaan suatu keputusan politik yang berdampak buruk bagi masyarakat.

Kemerdekaan kekuasaan kehakiman dalam melaksanakan suatu proses peradilan bukan semata-mata memiliki kekuasaan dan kewenangan yang sangat absolut, tapi ada batasan-batasannya untuk tidak melanggar Pancasila, Undang-Undang Dasar, peraturan perundang-undangan, kehendak para pihak, ketertiban umum, dan kesusilaan. Kebebasan yang dijamin oleh kekuasaan kehakiman adalah kebebasan dalam menjalankan fungsi yudisial, baik yang bersifat perkara maupun ketetapan hukum. Kekuasaan kehakiman tidak boleh diintervensi oleh kekuasaan manapun karena dalam tindakannya harus dilakukan atas nama Tuhan dan atas nama Negara.

C. Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada di Indonesia

Amandemen UUD NRI 1945 telah membawa perubahan besar terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu perubahan dalam amandemen adalah penguatan atas pelaksanaan otonomi daerah yang memberikan kewenangan kebebasan dan kemandirian kepada daerah untuk mengatur (*regelendaad*) dan mengurus (*bestuurdaad*) sendiri

urusan pemerintahannya. Otonomi merupakan penyerahan sebagian wewenang pemerintah pusat kepada daerah.¹⁸ Pemberian otonomi tersebut tidak hanya terhadap urusan pemerintahan, namun juga berlaku terhadap kehidupan politik lokal. Hal ini diwujudkan dalam pengisian jabatan kepala daerah harus dilaksanakan secara demokratis melibatkan partisipasi masyarakat sebagaimana dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945.

Pilkada langsung memegang peranan penting dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Substansi dari pemerintahan yang demokratis adalah adanya partisipasi dan peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan Negara termasuk pengisian jabatan kepala daerah. Oleh karena itu, pelaksanaan Pilkada langsung harus sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi yang berkeadilan, terbuka, dan memberikan kepastian hukum. Lebih lanjut harus sesuai dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.¹⁹

Walaupun pelaksanaan Pilkada harus sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Namun, dalam pelaksanaannya selalu berpotensi dan memungkinkan timbulnya pelanggaran dan sengketa, salah satunya sengketa hasil pemilihan. Sengketa hasil pemilihan muncul sebagai akibat dari ditetapkannya hasil Pilkada oleh penyelenggara Pilkada. Sengketa hasil Pilkada langsung tersebut harus diselesaikan sesuai dengan hukum (*due process of law*) melalui lembaga negara yang ditunjuk dan menurut tata cara yang ditentukan oleh hukum.

¹⁸ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Edisi ke-V.

¹⁹ JDIH MKRI, "Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota", TLN RI No. 5898.

Dengan adanya penyelesaian sengketa hasil Pilkada langsung yang demokratis, sesuai dengan tata cara yang ditentukan hukum serta melembaga akan mencegah terjadinya konflik sosial dalam masyarakat. Penyelesaian melalui mekanisme tersebut dapat memberikan legitimasi dan kepercayaan kepada masyarakat. Terkait dengan hal diatas, penyelesaian sengketa hasil Pilkada dikenal pasca diberlakukannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Ketentuan tersebut memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada didasarkan pada ketentuan Pasal 106, berbunyi: *“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.”*

Atas dasar ketentuan tersebut, semenjak tahun 2005, Mahkamah Agung telah menyelesaikan berbagai sengketa hasil Pilkada. Namun, pasca terminologi Pilkada berubah menjadi Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) pasca ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum sehingga Pilkada masuk kedalam bagian dari rezim Pemilu. Perluasan terminologi tersebut membawa perubahan mendasar atas lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi didasarkan pada ketentuan Pasal 24C ayat (1), berbunyi:²⁰ *“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa*

²⁰ JDIH MKRI, *Undang-Undang Dasar ... h. 7*

kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.”

Atas dasar hal tersebut, lahirlah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk mengambil alih kewenangan Mahkamah Agung dalam menyelesaikan sengketa hasil Pilkada didasarkan pada ketentuan Pasal 236C 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.*”²¹

Peralihan kewenangan penyelesaian sengketa hasil Pilkada tersebut menimbulkan perdebatan dikalangan ahli hukum tata negara. Ketentuan Pasal 24C UUD NRI 1945 dan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi hanya memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan sengketa hasil Pemilu yang secara gramatikal dan *original intent* adalah pemilihan umum yang ditentukan dalam Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945. Oleh karena itu, pengalihan kewenangan penyelesaian sengketa hasil Pilkada tersebut dianggap inkonstitusional.

Perdebatan akademis mengenai pengalihan kewenangan perselisihan hasil Pilkada tersebut menemui titik temu pasca Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan No. 97/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi tidak berwenang untuk

²¹ JDIIH DPR RI, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, TLN RI No. 4844, h. 24.

mengadili sengketa hasil Pilkada. Diktum Putusan Mahkamah Konstitusi menyebutkan pemberian kewenangan penyelesaian sengketa hasil Pilkada kepada Mahkamah Konstitusi melalui ketentuan Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dan Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman adalah inkonstitusional dan harus dicabut karena tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat dan bertentangan dengan Pasal 24C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945.

Namun disisi lain, diktum nomor 2 Putusan Mahkamah Konstitusi No. 97/PUU-XI/2013 menyebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi masih berwenang mengadili perselisihan hasil Pilkada selama belum ada undang-undang yang mengatur mengenai hal tersebut. Diktum tersebut bertujuan untuk mengisi kekosongan hukum. Kewenangan Mahkamah Konstitusi tersebut hanya bersifat sementara sampai ditentukan lembaga peradilan yang berwenang untuk menyelesaikan perselisihan hasil Pilkada tersebut. Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, lahirlah Undang-Perppu Nomor 1 Tahun 2014 yang kemudian disetujui oleh DPR menjadi Undang Nomor. 1 tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota dan menetapkan Pengadilan Tinggi yang ditunjuk oleh Mahkamah Agung sebagai lembaga penyelesaian sengketa hasil Pilkada.²²

Namun, ketentuan tersebut belum sempat terlaksana karena tidak berlaku lama setelah pembentuk undang-undang menetapkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan

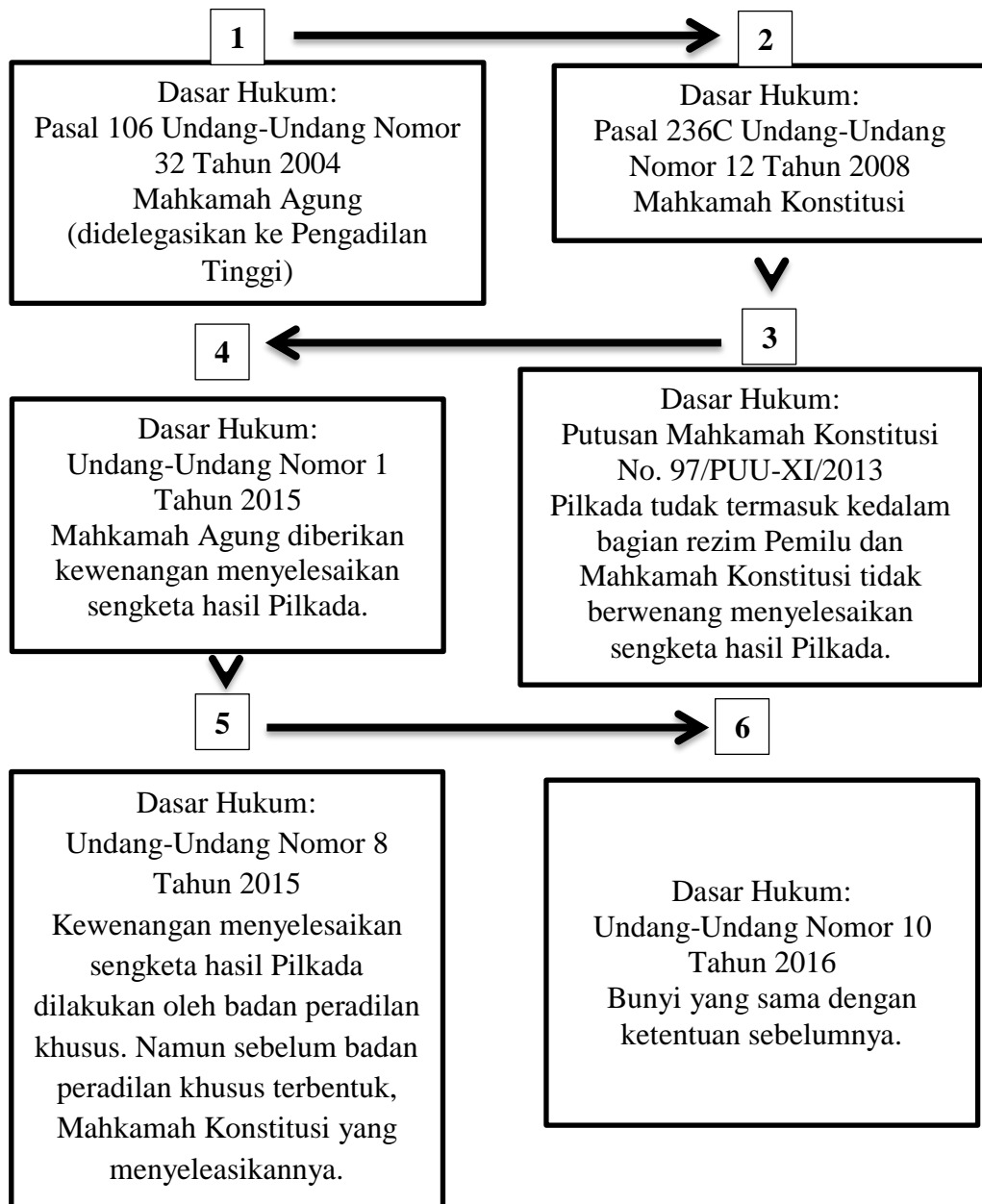
²² Pasal 157 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang: *“Dalam hal terjadi perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan, peserta Pemilihan dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota kepada Pengadilan Tinggi yang ditunjuk oleh Mahkamah Agung”*

Walikota yang menetapkan Badan Peradilan Khusus untuk menjadi lembaga peradilan untuk memeriksa dan mengadili sengketa hasil Pilkada. Ketentuan tersebut didasarkan pada Pasal 157 ayat (1), berbunyi: *“Perkara perselisihan hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Badan Peradilan Khusus.”*

Pada tahun 2016, pembentuk undang-undang mengesahkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menggantikan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Dalam ketentuan tersebut, Pasal 157 ayat (3) juga mengatur sebelum badan peradilan khusus tersebut dibentuk, kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada dilimpahkan untuk diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi, berbunyi: *“Perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus.”* Sampai saat ini, Mahkamah Konstitusi masih tetap menjadi lembaga yang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara perselisihan hasil Pilkada di Indonesia.

Agar mudah dipahami, berikut ini siklus perkembangan lembaga yang menyelesaikan sengketa hasil Pilkada di Indonesia

Gambar 1
Siklus Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada



D. Kondisi Objektif Mahkamah Konstitusi dalam Mengadili Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah

Amandemen ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan perubahan besar bagi system ketatanegaraan di Indonesia karena telah melahirkan lembaga baru yang berfungsi menangani perkara di bidang ketatanegaraan untuk menjaga konstitusi agar dilaksanakan sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 berbunyi: *“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutuskan pembubaran partai politik, dan memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum.”* Dari ketentuan tersebut dapat dilihat bahwa salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi adalah memutus perselisihan tentang hasil Pemilihan Umum.

Kekuasaan mengadili perselisihan hasil pemilihan kepala daerah pada awalnya merupakan kewenangan Mahkamah Agung berdasarkan ketentuan Pasal 106 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum telah mengubah terminologi pemilihan kepala daerah menjadi pemilihan umum kepala daerah. Ketentuan Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum berbunyi: *“Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah pemilihan umum 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”.*²³

Diubahnya terminologi pemilihan kepala daerah menjadi pemilihan umum kepala daerah menandakan masuknya pemilihan kepala daerah kedalam bagian dari rezim pemilu bukan rezim pemerintahan daerah sehingga penanganan sengketa hasil pemilihan kepala daerah menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi sesuai dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945. Yang menjadi persoalan, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur mengenai penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah merupakan kewenangan Mahkamah Agung masih berlaku. Berbagai pihak menilai ketentuan tersebut kontradiksi atau bertabrakan sehingga diperlukan adanya regulasi lebih lanjut untuk mempertegas pengaturan mengenai penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah.

Dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi solusi atas persoalan diatas, penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah dialihkan dari Mahkamah Agung menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Bentuk peralihan tersebut diatur dalam Pasal 236C 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.”*²⁴ Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 236C tersebut,

²³ JDIH DPR RI, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, TLN. No. 4721, h. 3

²⁴ JDIH DPR RI, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 ... h. 24.*

pada tanggal 29 Oktober 2008, Berita Acara Pengalihan Wewenang Mengadili Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah telah ditandatangani oleh Ketua Mahkamah Agung bersama-sama dengan Ketua Mahkamah Konstitusi. Kemudian, Mahkamah Konstitusi menerbitkan peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah. Dalam peraturan tersebut menegaskan bahwa objek perkara yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengadili adalah sengketa hasil pemilihan yang ditetapkan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.

Perluasan kewenangan Mahkamah Konstitusi tersebut menegaskan 2 (dua) hal. Pertama, menegaskan bahwa selain menjadi pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*), Mahkamah Konstitusi juga menjalankan fungsi sebagai pengawal demokrasi (*the guardian of democracy*). Peran tersebut menunjukkan bahwa putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi tidak hanya menyangkut para kandidat yang sedang berkompetisi namun menentukan nasib rakyat dan demokrasi di daerah pemilihan kepala daerah digelar. Kedua, pemilihan kepala daerah menjadi ruang lingkup pemilihan umum dan otomatis menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi sehingga Mahkamah Konstitusi harus menunjukkan kualitas yang lebih baik dalam proses penyelesaiannya. Artinya, agar pelaksanaan kewenangan ini dapat dilakukan secara maksimal, Mahkamah Konstitusi harus mempersiapkan dan memiliki dukungan yang memadai dalam segala aspek.²⁵

²⁵ Lihat, *Panduan Teknis Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2011), hlm. V

Pengalaman Mahkamah Konstitusi sejak tahun 2004 dalam mengadili perselisihan hasil pemilihan umum anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi serta DPRD Kabupaten/Kota, dan pemilu Presiden dan Wakil Presiden menjadi bekal berharga bagi Mahkamah Konstitusi dalam menangani perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Dalam menangani perselisihan pemilihan umum (DPR, DPD, DPRD Provinsi serta DPRD Kabupaten/Kota, dan pemilu Presiden dan Wakil Presiden) sejak tahun 2004 maupun pemilihan kepala daerah sejak tahun 2008, semua pemohon perselisihan hasil pemilihan bukan hanya mempermasalahkan hasil perhitungan suara yang ditetapkan oleh penyelenggara melainkan juga berbagai pelanggaran dalam proses dan seluruh tahapan pemilihan. Akibatnya, jumlah perkara perselisihan hasil pemilihan yang ditangani Mahkamah Konstitusi sangat banyak dengan batas waktu penyelesaian yang sangat pendek, yaitu 30 (tiga) puluh hari untuk pemilihan umum legislatif, dan 14 (empat belas) hari kerja untuk pemilihan presiden dan wakil presiden serta pemilihan kepala daerah. Pelanggaran hukum selama proses pemilihan tersebut bukan hanya mempengaruhi terpilihnya pasangan calon, namun juga telah mencederai prinsip demokrasi.

Mahkamah Konstitusi melalui Putusannya Nomor 97/PUU-XI/2013 membatalkan Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 48 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menjadi dasar kewenangan Mahkamah Konstitusi mengadili sengketa hasil pemilihan kepala daerah. Dalam putusannya tersebut, Mahkamah Konstitusi menyebut pemilihan kepala daerah bukan merupakan bagian dari pemilihan umum karena tidak sesuai dengan makna *original intent* dari pemilihan umum. Kewenangan lembaga Negara yang secara

limitatif ditentukan oleh UUD NRI 1945 tidak dapat ditambah atau dikurangi oleh Undang-Undang atau Putusan Mahkamah karena akan mengambil peran sebagai pembentuk UUD NRI 1945. Dengan demikian, dalam putusan tersebut, penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah adalah inkonstitusional.

Walaupun Mahkamah Konstitusi menegaskan bukan kewenangannya dalam mengadili sengketa hasil pemilihan kepala daerah, namun segala putusan Mahkamah Konstitusi sejak tahun 2008 tetap sah dan berlaku serta mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Selain itu, Mahkamah Konstitusi tetap mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah untuk menghindari keragu-raguan dan ketidakpastian hukum serta kevakuman lembaga yang berwenang menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah karena belum adanya Undang-Undang yang mengatur mengenai hal tersebut.

Sejak kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dilimpahkan dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Konstitusi telah menerima 1128 permohonan perkara pemilihan kepala daerah dengan jumlah 1127 putusan. Berikut rincian rekapitulasi perkara perselisihan pemilihan kepala daerah oleh Mahkamah Konstitusi:²⁶

²⁶ *Rekapitulasi Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah oleh Mahkamah Konstitusi*, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.RekapPHPUD>, diakses pada 23 Juli 2021 Oukul 20.23 WIB.

Tahun	Jumlah Perkara Diregistrasi	Amar Putusan	Sisa Perkara Dalam Proses	Ket
2008	27	Kabul : 3 Tolak : 12 Tidak Diterima : 3 Tarik Kembali : 0 Tidak Berwenang : - Gugur : 0	9	-
2009	3	Kabul : 1 Tolak : 10 Tidak Diterima : 1 Tarik Kembali : 0 Tidak Berwenang : - Gugur : 0	0	-
2010	230	Kabul : 26 Tolak : 149 Tidak Diterima : 45 Tarik Kembali : 4 Tidak Berwenang : - Gugur : 0	6	
2011	132	Kabul : 13 Tolak : 87 Tidak Diterima : 29 Tarik Kembali : 2 Tidak Berwenang : - Gugur : 0	7	
2012	105	Kabul : 11 Tolak : 57 Tidak Diterima : 27 Tarik Kembali : 8 Tidak Berwenang : - Gugur : 1	8	
2013	192	Kabul : 14 Tolak : 132	4	12 Putusan

		Tidak Diterima : 42 Tarik Kembali : 6 Tidak Berwenang : - Gugur : 2		Sela
2014	9	Kabul : 0 Tolak : 9 Tidak Diterima : 4 Tarik Kembali : 0 Tidak Berwenang : - Gugur : 0	0	
2016	152	Kabul : 3 Tolak : 5 Tidak Diterima : 138 Tarik Kembali : 6 Tidak Berwenang : - Gugur : 0	0	
2017	60	Kabul : 3 Tolak : 7 Tidak Diterima : 50 Tarik Kembali : 0 Tidak Berwenang : - Gugur : 0	0	2 kabul, 1 putusan rekapitul asi lanjutan, 1 putusan merupak an putusan memerin tahan rekapitul asi lanjutan
2018	72	Kabul : 2 Tolak : 6 Tidak Diterima : 61 Tarik Kembali : 1	0	

		Tidak Berwenang : - Gugur : 2		
2021	146	Kabul : 22 Tolak : 13 Tidak Diterima : 99 Tarik Kembali : 67 Tidak Berwenang : 2 Gugur : 2	1	Putusan Sela = 1 Perkara (141/PH P.BUP- XIX/202 1)
Jumlah Total	1128	1127	-	-

Disisi lain, sejak awal dibentuk, Mahkamah Konstitusi telah menyelesaikan banyak berbagai perkara yang masuk yang menjadi kewenangannya, mulai dari pengujian Undang-Undang terhadap UUD NRI 1945, sengketa lembaga Negara, perselisihan hasil pemilihan umum, maupun kewenangan lain seperti perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Berikut rekapitulasi putusan Mahkamah Konstitusi diantaranya sebagai berikut.²⁷

No	Perkara	Jumlah	Presentasi
1	Pengujian Undang-Undang terhadap UUD NRI 1945	1410	44%
2	Sengketa Lembaga Negara	26	1%
3	Perselisihan Hasil Pemilihan Umum	676	21%
4	Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah	1127	35%
Total		3239	100%

²⁷ Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU&menu=4>, diakses pada tanggal 23 Juli 2021 Pukul 21.19 WIB.