



MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA

**IKHTISAR PUTUSAN  
PERKARA NOMOR 97/PUU-XI/2013  
TENTANG  
INKONSTITUSIONALITAS KEWENANGAN MAHKAMAH  
KONSTITUSI UNTUK MENYELESAIKAN PERSELISIHAN HASIL  
PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH**

- Pemohon** : 1. Victor Santoso Tandiasa, SH., Ryan Muhammad, SH., Okta Heriawan, SH., (bertindak dan untuk atas nama Forum Kajian Hukum Dan Konstitusi, sebagai Pemohon I);  
2. Kurniawan, Danny Dzul Hidayat, Landipa Nada Atmaja (bertindak dan untuk atas nama Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Esa Unggul, sebagai Pemohon II);  
3. Achmad Saifudin Firdaus, Lintar Fauzi (bertindak dan untuk atas nama Gerakan Mahasiswa Hukum Jakarta, sebagai Pemohon III);
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 12/2008) dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU 48/2009) terhadap UUD 1945.
- Pokok Perkara** : - Pasal 236CUU 12/2008, 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*".  
- Pasal 29 ayat (1) huruf e UU 48/2009, mengenai, "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara*

*Republik Indonesia Tahun 1945; b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; c. memutus pembubaran partai politik; d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum; dan e. kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang”.*

bertentangan dengan pasal-pasal UUD 1945, yakni:

- Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 mengenai, “*Negara Indonesia ialah negara hukum*”;
- Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 mengenai, “*Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*”;
- Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 mengenai, “*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-undang Dasar, emmutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum*”.

**Amar Putusan** : Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya;

**Tanggal Putusan** : Senin, 19 Mei 2014.

**Ikhtisar Putusan** :

Pemohon I adalah suatu badan hukum perkumpulan bernama Forum Kajian Hukum dan Konstitusi (FKHK) yang bukan merupakan suatu organisasi kemasyarakatan berbasis massa, melainkan suatu badan hukum perkumpulan yang hanya terdiri dari beberapa intelektual muda yang fokus pada bidang pengkajian dan pembangunan hukum dan konstitusi serta berperan aktif dalam melakukan upaya hukum dalam rangka menjaga konstitusi. Pemohon II adalah organisasi badan eksekutif mahasiswa Fakultas Hukum masa periode 2013-2014 yang dalam program kerjanya memfokuskan kepada kajian hukum dan konstitusi serta aktif dalam melakukan kajian terhadap perlindungan nilai-nilai konstitusionalisme. Pemohon III adalah Gerakan Mahasiswa Hukum Jakarta yaitu organisasi non pemerintah atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang didirikan atas dasar kepedulian dan dalam rangka mengkaji dan memahami nilai-nilai konstitusi secara utuh, serta *concern* terhadap penilaian dan semangat nasionalisme

dan konstitusionalisme Indonesia dengan melakukan kegiatan kajian serta gerakan pemantauan terhadap penyimpangan yang terjadi dalam proses pelaksanaan nilai konstitusionalisme UUD 1945.

Mengenai Kewenangan Mahkamah, oleh karena permohonan para Pemohon adalah mengenai pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar yakni UU 12/2008 dan UU 48/2009, Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan para Pemohon sesuai dengan kewenangan Mahkamah berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 (UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a UU 48/2009.

Mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon, bahwa Pemohon I adalah badan hukum publik, Pemohon II dan Pemohon III adalah kelompok atau organisasi yang memiliki hak konstitusional dan diatur UUD 1945, dalam hal ini telah dirugikan dengan berlakunya UU 28/2009, sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK dan Putusan Mahkamah Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah Nomor 11/PUU-V/2007 bertanggal 20 September 2007 mengenai syarat kerugian konstitusional bagi para Pemohon.

Dalam perkara ini, para Pemohon mendalilkan pengujian Pasal 236CUU 12/2008 dan 29 ayat (1) huruf e UU 48/2009 karena Para Pemohon tidak dapat menjalankan tugas pokoknya sebagai badan hukum perkumpulan yang salah satu upayanya dalam menjaga dan menegakkan nilai-nilai konstitusionalisme dengan berperan aktif melakukan *judicial review*. Para Pemohon yang *concern* dan memiliki kewajiban dalam penegakan perlindungan nilai-nilai konstitusionalisme serta aktif dalam mengadakan seminar dan diskusi ilmiah penegakan perlindungan nilai-nilai konstitusionalisme merasa kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh UUD 1945 sebagai hukum tertinggi merupakan ketentuan yang inkonstitusional dan menciderai nilai-nilai konstitusionalisme serta berpotensi mengganggu tugas pokok Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi. Terbukti dengan prosentase kasus sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah lebih dominan dibandingkan dengan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945. Mahkamah berpendapat bahwa para Pemohon yang salah satu upayanya dalam menjaga dan menegakkan nilai-nilai konstitusionalisme dengan berperan aktif melakukan *judicial review* ke Mahkamah berpotensi dirugikan dengan berlakunya Pasal 236C UU 12/2008 dan Pasal 29 ayat (1) huruf e UU 48/2009 dan terdapat hubungan sebab akibat antara kerugian konstitusional para Pemohon dengan adanya kedua ketentuan tersebut, sehingga menurut Mahkamah, para Pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*).

Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus perselisihan hasil pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, harus dikaitkan makna pemilihan umum dalam Pasal 22E UUD 1945 yang secara khusus dengan mengatur mengenai pemilihan umum. Paling tidak terdapat empat prinsip mengenai pemilihan umum dalam Pasal 22E UUD 1945, yaitu: i) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali, ii) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), iii) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah partai politik dan pemilihan umum untuk memilih anggota DPD adalah perorangan, dan iv) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Berdasarkan ketentuan Pasal 22E UUD 1945 tersebut, dengan menggunakan penafsiran sistematis dan *original intent*, yang dimaksud pemilihan umum menurut UUD 1945 adalah pemilihan yang dilaksanakan sekali dalam setiap lima tahun untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta DPRD. Oleh karena itu, sudah tepat ketentuan Pasal 74 ayat (2) UU MK yang menegaskan bahwa perselisihan hasil pemilihan umum yang menjadi kewenangan Mahkamah yaitu perselisihan hasil pemilihan umum anggota DPR, DPRD, DPD, serta Presiden dan Wakil Presiden.

Jika berdasarkan kewenangannya, pembentuk Undang-Undang menentukan pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD maka tidak relevan kewenangan Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi untuk mengadili perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Hal itu membuktikan pula bahwa memang pemilihan kepala daerah itu bukanlah pemilihan umum sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945. Demikian juga halnya walaupun pembentuk Undang-Undang menentukan bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat, tidak serta merta penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah harus dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Logika demikian semakin memperoleh alasan yang kuat ketika pemilihan kepala desa yang dilakukan secara langsung oleh rakyat.

Bahwa pengalihan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dari Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi bermula dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-73/PUU-II/2004, tanggal 22 Maret 2005. Dalam halaman 114, angka 6 putusan tersebut, Mahkamah mempertimbangkan, antara lain, sebagai berikut, "*Sebagai akibat (konsekuensi) logis dari pendapat Para Pemohon yang menyatakan bahwa Pilkada langsung adalah Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945 yang dijabarkan dalam UU Nomor 12 Tahun 2003, maka perselisihan mengenai hasil pemilu, menurut Para Pemohon, harus diputus oleh Mahkamah Konstitusi. Tentang permohonan Para Pemohon untuk menyatakan Pasal 106 ayat (1) sampai dengan ayat (7) sebagai bertentangan dengan UUD 1945, Mahkamah berpendapat bahwa secara konstitusional, pembuat undang-undang dapat saja memastikan bahwa Pilkada*

*langsung itu merupakan perluasan pengertian Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945 sehingga karena itu, perselisihan mengenai hasilnya menjadi bagian dari kewenangan Mahkamah Konstitusi dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Namun pembentuk undang-undang juga dapat menentukan bahwa Pilkada langsung itu bukan Pemilu dalam arti formal yang disebut dalam Pasal 22E UUD 1945 sehingga perselisihan hasilnya ditentukan sebagai tambahan kewenangan Mahkamah Agung sebagaimana dimungkinkan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”.*

Meskipun dalam pertimbangan putusan tersebut di atas Mahkamah tidak secara tegas menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung termasuk dalam kategori pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945, namun Mahkamah memberi ruang kepada pembentuk Undang-Undang untuk memperluas makna pemilihan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 22E UUD 1945 dengan memasukkan pemilihan kepala daerah. Dalam putusan Mahkamah tersebut, terdapat tiga hakim konstitusi yaitu H.M. Laica Marzuki, A. Mukthie Fadjar dan Maruarar Siahaan memberikan *dissenting opinion* (pendapat berbeda) yang memasukkan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat sebagai bagian dari rezim hukum pemilihan umum.

Di samping itu, sebagaimana telah menjadi pendirian Mahkamah dalam pertimbangan putusannya Nomor 1-2/PUU-XII/2014, 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 Mahkamah, 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*.

Dari segi *original intent* latar belakang pembentukan Mahkamah Konstitusi disebabkan oleh adanya kebutuhan untuk melakukan pengujian atas Undang-Undang. Oleh karena itu, timbul ide membentuk peradilan tata negara yaitu Mahkamah Konstitusi yang tugas pokok dan fungsinya untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Kemudian dalam perkembangan pembahasan, Mahkamah juga diberikan wewenang lain dalam rangka mengawal konstitusi dan penyelenggaraan negara berdasarkan prinsip konstitusionalisme, yaitu: i) Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh konstitusi, karena sifat sengketa demikian adalah merupakan perselisihan konstitusional yaitu menyangkut penafsiran atas konstitusi; ii) Memutus pembubaran partai politik, karena pembubaran partai politik adalah terkait dengan hak asasi manusia di bidang politik dan tegaknya negara demokrasi konstitusional yang dikehendaki oleh UUD 1945.

Menimbang bahwa meskipun dalam putusan ini, Mahkamah tidak berwenang mengadili dan memutus perselisihan hasil pemilihan kepala daerah, namun tidaklah berarti bahwa segala putusan Mahkamah mengenai perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah sejak tahun 2008 yang dilakukan berdasarkan kewenangan yang diatur dalam UU 12/2008 serta UU 48/2009, menjadi batal dan tidak berkekuatan hukum mengikat. Berdasarkan Pasal 47 UU MK yang menyatakan, "*Putusan Mahkamah Konstitusi memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum*", sehingga semua putusan Mahkamah mengenai sengketa pemilihan umum kepala daerah adalah tetap sah. Selain itu, Undang-Undang yang diundangkan secara sah, berdasarkan prinsip "*presumptio iustitia causa*", harus dinyatakan benar, valid dan berlaku sah sepanjang tidak dicabut oleh pembentuknya atau dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat oleh Mahkamah. Demikian juga segala keputusan yang telah diterbitkan atau tindakan yang telah dilakukan berdasarkan alasan hukum yang sah, harus dinyatakan sah dan valid sampai dinyatakan dicabut atau dibatalkan oleh pejabat atau lembaga yang berwenang.

Berdasarkan perimbangan hukum di atas, Mahkamah mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya.

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.

**Pendapat Berbeda (*Dissenting Opinion*)**

Secara jelas Mahkamah telah memberi tafsir bahwa terkait mekanisme Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah merupakan pilihan kebijakan pembuat Undang-Undang (*opened legal policy*), sesuai Pertimbangan Hukum Putusan Nomor 72-73/PUU-II/2004. Artinya, pembuat Undang-Undang dapat memasukkan Pilkada sebagai rezim Pemilu atau bukan. Dalam perkembangan selanjutnya, ternyata pembuat UU memilih memasukkan Pilkada pada rezim Pemilu. Hal tersebut terlihat dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu (UU 22/2007). Dalam Pasal 1 angka 4 UU 22/2007 dengan tegas mendefinisikan pemilihan kepala daerah secara langsung sebagai pemilihan umum kepala daerah atau lazim disingkat Pemilukada. Dengan demikian, maka Pilkada langsung adalah Pemilu, yang itu berarti masuk dalam ranah pengaturan dasar Pasal 22E UUD 1945. Pilihan memasukkan Pilkada ke dalam rezim Pemilu lebih dipertegas lagi dengan diterbitkannya UU 12/2008. Dengan demikian, ketentuan Pasal 236C UU 12/2008 tersebut tidak seketika ada, tetapi merupakan praktek ketatanegaraan panjang yang bermula dari Putusan Mahkamah Nomor 72-73/PUU-II/2004. Karena bermula dari Putusan Mahkamah, maka seyogyanya Mahkamah dalam perjalanannya juga mengawal pelaksanaan dari putusan tersebut. Artinya tetap menyerahkan kebijakan tersebut kepada pembentuk Undang-Undang (*opened legal policy*) tanpa harus membuat tafsir baru yang akan mengambil peran dari pembentuk Undang-Undang.

Terhadap dalil Pemohon yang mempertanyakan *original intent* dari Pasal 24C UUD 1945 yang secara nyata tidak memasukkan penanganan sengketa Pemilukada sebagai bagian dari kewenangan Mahkamah. Saya berpendapat Mahkamah tidak wajib berpegang pada *original intent* semata dalam memutus suatu perkara. Dengan demikian, saya berpendapat menyatakan menolak seluruh permohonan Pemohon.

**Pendapat Berbeda (*Dissenting Opinion*)**

Bahwa maksud dari permohonan para Pemohon yang berkeinginan untuk menyatakan penyelesaian PHPU Kada bukan merupakan kewenangan MK untuk menyelesaikannya, karena tidak diatur dalam UUD 1945 melalui pengujian materiil Pasal 236C UU 12/2008 dan Pasal 29 ayat (1) huruf e UU 48/2009, menurut saya adalah hal yang tidak tepat, sebab kedua norma tersebut, bukan merupakan dasar kewenangan Mahkamah yang utama, untuk memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa PHPU Kada. Bahwa Pasal 236C UU 12/2008, pada prinsipnya hanyalah memuat norma yang bersifat administratif semata, yaitu pengalihan sengketa PHPU Kada oleh Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak berlakunya UU 12/2008.

Bahwa berdasarkan UU 22/2007, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah termasuk dalam rezim hukum pemilihan umum. Sebagai konsekuensinya, perselisihan

hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah secara hukum menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24C UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf d UU MK, dan Pasal 12 ayat (1) huruf d UU 4/2004. Hal tersebut diatur lebih lanjut dalam Pasal 236C UU 12/2008. Dengan demikian, perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah secara hukum merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi;"

Bahwa dengan adanya frasa "*dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan*", Mahkamah harus menjawab apakah diperlukan suatu tindakan hukum untuk pengalihan kewenangan dimaksud sebelum berakhirnya tenggat yang ditetapkan, tetapi apabila peralihan tersebut dilakukan sebelum berakhirnya tenggat yang ditetapkan, perlu ada suatu tindakan hukum pengalihan penanganan perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi secara nyata. Konsekuensi yuridisnya, jika tidak ada tindakan hukum pengalihan, maka pengalihan kewenangan tersebut menurut Mahkamah, terjadi dengan sendirinya (demi hukum) setelah habis tenggat 18 (delapan belas) bulan sebagaimana diatur dalam Pasal 236C UU 12/2008. Oleh karena tindakan hukum yang demikian hingga saat ini belum ada, maka kewenangan tersebut belum secara efektif beralih ke Mahkamah.

Demikian pula untuk pengujian konstusionalitas Pasal 29 ayat (1) huruf e UU 48/2009, juga bukanlah merupakan norma yang memberikan dasar kewenangan bagi Mahkamah dalam memutus sengketa pemilukada, melainkan norma yang merujuk kepada UU lain, yaitu UU Nomor 22/2007 yang telah mengubah paradigma bahwa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak lagi masuk rezim Pemda akan tetapi masuk ke dalam rezim hukum pemilihan umum, sehingga memberikan dasar kewenangan kepada Mahkamah untuk memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa PPHU Kada.

Jika ditinjau dari aspek historis lahirnya peraturan perundang-undangan yang menyebabkan beralihnya kewenangan penyelesaian sengketa PPHU Kada dari MA ke MK, maka dapat dipahami bahwa permasalahan hukum tentang Pemilukada tersebut bermula sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (uu 32/2004) yang mengadopsi Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung (Pilkada langsung) dengan menggunakan asas-asas pemilihan yang terdapat dalam pemilu, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (vide Pasal 56 ayat (1) UU 32/2004). Pengadopsian Pilkada langsung ini berbeda dengan konsep pemilihan kepala daerah sebelumnya yang diatur dalam Undang-Undang Nomor Nomor 22 Tahun 2009 tentang Pemerintahan Daerah (UU 22/2009) yang menggunakan cara pemilihan kepala daerah melalui mekanisme pemilihan oleh anggota DPRD. Dengan berubahnya mekanisme pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung dan menggunakan asas-asas pemilu yang bersifat *luber-jurdil* muncul pendapat bahwa

apabila Pilkada dilakukan secara langsung dan menggunakan asas-asas Pemilu, maka berarti menjadi bagian dari rezim pemilu. Ditambah lagi bahwa Pilkada yang dilakukan secara langsung tersebut, juga menggunakan instrumen organ penyelenggara Pemilu yaitu komisi pemilihan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945. Perdebatan akan masuknya pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung tersebut merupakan bagian dalam rezim Pemilu atautkah masuk ke dalam rezim pemerintahan daerah tak terelakkan. Hingga akhirnya Mahkamah Konstitusi di dalam Putusan Nomor 072-073/PUU-II/2004 secara jelas mempertimbangkan dalam halaman 109 alinea kedua dan ketiga menyatakan:

Bahwa ternyata dalam menjabarkan maksud “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 **pembuat undang-undang telah memilih Pilkada secara langsung, maka menurut Mahkamah sebagai konsekuensi logisnya, asas-asas penyelenggaraan pemilihan umum harus tercermin dalam penyelenggaraan Pilkada yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (luber-jurdil) yang diselenggarakan oleh lembaga yang independen.** Dari pertimbangan tersebut di atas telah nyata bahwa sesungguhnya kebijakan untuk menerapkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 khususnya frasa “dipilih secara demokratis” bagi kepala daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) adalah merupakan *opened legal policy* bagi pembentuk undang-undang. Dengan demikian pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung maupun tidak langsung, menjadi bagian dari kewenangan pembentuk UU untuk menentukannya.

Berdasarkan uraian di atas, beralihnya pilkada secara langsung menjadi bagian dari pemilu justru bermula sejak disahkannya UU 22/2007 yang diundangkan pada tanggal 19 April 2007 melalui ketentuan Pasal 1 angka 4 UU *a quo* yang secara eksplisit menyebutkan bahwa “Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Dengan dimasukkannya Pilkada langsung menjadi bagian dari Pemilu melalui UU 22/2007 (selanjutnya disebut *Pemilukada*), maka konsekuensi ikutan yang menyertainya adalah penyelesaian sengketa terhadap *Pemilukada* menjadi beralih kepada lembaga kekuasaan kehakiman yang diberi kewenangan untuk memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, yakni Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, lahirnya Pasal 236C UU 12/2008, pada hakikatnya merupakan penyempurnaan bangunan proses demokrasi (Pilkada langsung) yang bersifat administratif dan merupakan tindak lanjut dari lahirnya UU 22/2007 yang telah mengubah paradigma Pilkada langsung masuk ke dalam pengertian Pemilu sebagaimana saat ini lazim disebut sebagai *Pemilukada*. Begitu pula halnya dengan Pasal 29 ayat (1) huruf e UU 48/2009, pada hakikatnya tidak semata merujuk kepada Pasal 236C UU 12/2008

sebagai dasar kewenangan Mahkamah dalam memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa pemilu, melainkan juga merujuk kepada peraturan perundang-undangan lain sebagaimana telah diuraikan di atas.

Bahwa sejak tahun 2008 hingga tahun 2014 Mahkamah telah menerima dan memutus PPU Kada sebanyak 689 perkara. Sebanyak itu pulalah Mahkamah secara konsisten menyatakan dalam putusannya berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara PPU Kada. Adalah sungguh sebuah kenafian jikalau dalam perkara *a quo* Mahkamah justru menyatakan bahwa "**Pasal 236C UU 12/2008 serta Pasal 29 ayat (1) huruf e UU 48/2009 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat**", padahal di sisi lain, Mahkamah telah beratus kali menyatakan dirinya berwenang untuk memeriksa dan mengadili perkara PPU Kada. Keberadaan pasal-pasal yang dimohonkan untuk diuji pun menjadi bagian yang selalu dipertimbangkan oleh Mahkamah dan dihubungkan pula dengan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dalam setiap putusan PPU Kada. Artinya, pasal-pasal yang dimohonkan untuk diuji adalah konstitusional. Bahwa apabila Mahkamah menyatakan diri tidak berwenang mengadili sengketa Pemilu Kada dengan pertimbangan tidak diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, seharusnya hal tersebut dinyatakan sejak pertama kali menerima permohonan penyelesaian sengketa Pemilu Kada pada tahun 2008, sebab hal tersebut menyangkut kewenangan mutlak yang dapat membawa akibat hukum tersendiri.

Berdasarkan seluruh uraian di atas, saya berpendapat bahwa pokok permohonan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum dan Mahkamah harus menyatakan permohonan Pemohon ditolak.

#### **Pendapat Berbeda (*Dissenting Opinion*)**

Perlu dikutip beberapa pasal, yakni Pasal 6A, Pasal 18, Pasal 22E, Pasal 24C UUD 1945. Manakala mencermati Pasal 22E yang dalam UUD 1945 dimasukkan di dalam suatu bab dengan judul pemilihan umum (pemilu) dikaitkan dengan Pasal 6A yang dimasukkan di dalam bab dengan judul pemerintahan negara, jelas dapat dirinci unsur-unsur dari pengertian pemilu, yaitu: (1) asas pelaksanaan, yaitu bahwa pelaksanaan pemilu berasaskan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil; (2) tujuan, yaitu bahwa pemilu bertujuan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Secara substansial jabatan tersebut merupakan anggota lembaga perwakilan dan pemimpin pemerintah; (3) peserta, yaitu bahwa peserta pemilu adalah parpol dan perorangan, masing-masing untuk lembaga perwakilan rakyat dan lembaga perwakilan daerah. Dikaitkan dengan Pasal 6A ayat (1) dan (2), peserta pemilu untuk pemimpin pemerintah, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, adalah pasangan calon yang diusulkan oleh parpol atau gabungan

parpol; (4) penyelenggara, yaitu bahwa pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum, yang dalam aras Undang-Undang lembaga penyelenggara tersebut nomenklaturnya juga Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

Selain unsur-unsur tersebut, Pasal 22E ayat (6) UUD 1945 mengamanatkan supaya ketentuan konstitusional tersebut diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang. Dengan perkataan lain, pembentuk Undang-Undang, dalam hal ini DPR dan Presiden, diberikan ruang kebijakan yang sangat luas (*opened legal policy*) untuk mengatur secara teknis penyelenggaraan pemilu. Dengan demikian, pemilu adalah sistem dan mekanisme rekrutmen dalam pengisian jabatan sebagai anggota lembaga perwakilan dan pemimpin pemerintah negara demokrasi konstitusional (*constitutional democratic state*) Republik Indonesia. Kepala daerah adalah pemimpin pemerintah dalam skala dan dengan ruang lingkup wilayah tertentu yang disebut daerah, baik daerah provinsi (*regional government*), daerah kabupaten, atau kota (*local government*) sebagaimana ditentukan oleh Pasal 18 UUD 1945. Itulah sistem dan mekanisme yang disebut pemilu berdasarkan Pasal 22E UUD 1945.

Pemilihan kepala daerah secara langsung dalam perspektif yang lebih luas, yaitu dalam perspektif paradigmatik sistem dan mekanisme rekrutmen pengisian jabatan dapat dikonstruksikan sebagai pemilu. Sebagai sistem dan mekanisme rekrutmen pengisian jabatan kepala daerah, di dalamnya terdapat beberapa subjek dan bagian yang kait mengait satu sama lainnya dalam proses pemilihan yang sama dengan pemilu dengan tujuan, antara lain, terpilihnya pemimpin pemerintah. Oleh karena itu, sistem dan mekanisme pemilihan kepala daerah adalah pemilu sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945.

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 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*). Mahkamah Konstitusi merupakan penyelenggara peradilan sebagai forum penyelesaian perselisihan dengan menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan konstitusi. Oleh karena itu berdasarkan Pasal 24C ayat (1) maka Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili PHPU kepala daerah dan dengan demikian maka permohonan Pemohon seharusnya ditolak.

Mahkamah menarik kesimpulan bahwa: (i) Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*; (ii) Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk

mengajukan permohonan *a quo*; dan (iii) Pokok permohonan beralasan menurut hukum untuk sebagian dengan demikian Mahkamah menyatakan mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.

Panitera Pengganti,

ttd.

**Saiful Anwar**