

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORITIS TENTANG NEGARA HUKUM, MAHKAMAH KONTITUSI, DAN KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PHPU KEPALA DAERAH**

#### **A. Negara Hukum**

Negara Hukum merupakan esensi yang menitikberatkan pada tunduknya pemegang kekuasaan negara pada aturan hukum (Nasution J B, 2013). Hal ini berarti alat-alat negara mempergunakan kekuasaannya hanya sejauh berdasarkan hukum yang berlaku dan dengan cara yang ditentukan dalam hukum itu. Menilik kembali pada sejarah, gagasan negara hukum ini berasal di Inggris dan merupakan latar belakang dari Glorious Revolution 1688 M. Gagasan itu timbul sebagai reaksi terhadap kerajaan yang absolut, dan dirumuskan dalam piagam yang terkenal sebagai Bill Of Right 1689, hal ini menunjukkan kemenangan parlemen atas raja, serta rentetan kemenangan rakyat dalam pergolakan-pergolakan yang menyertai perjuangan Bill of Rights (Assihiddiqie J, 2006).

Konsep negara hukum ini merupakan protes terhadap pemerintahan tirani yang melakukan penindasan terhadap rakyat, sebab tidak ada batasan bagi diktator dalam melakukan kekuasaannya. Konsep ini sejalan dengan pengertian Negara Hukum menurut Bothling (*de staat, waarin de wilsvriheid van gezagsdragers is beperkt door grezen van*)

yang berarti negara, dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh ketentuan hukum.

Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut prinsip demokrasi. Dengan adanya prinsip demokrasi adalah kedaulatan berada di tangan rakyat, dilaksanakan untuk dan atas nama rakyat. UUD 1945 yang menjadi salah satu dasar hukum tertulis menjamin pelaksanaan demokrasi di Indonesia. Dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 disebutkan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”

Dengan demikian, Indonesia sebagai negara hukum memiliki ciri-ciri “*rechtsstaat*” yakni:

- 1) Adanya Undang-Undang Dasar atau Konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dengan rakyat.
- 2) Adanya pemisahan kekuasaan negara, yang meliputi kekuasaan pembuatan undang-undang yang berada pada parlemen, kekuasaan kehakiman yang bebas dan merdeka, dan pemerintah mendasarkan tindakannya atas undang-undang (*wetmatig bestuur*).
- 3) Diakui dan dilindunginya hak-hak rakyat yang sering disebut “*vrijhedsrechten van burger*”

Pembatasan kekuasaan sebagaimana konsep Negara Hukum juga ada pada UUD Tahun 1945 sebelum amandemen yang dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (1), “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.” Tidak hanya itu keinginan Founding Father untuk menciptakan negara hukum juga tercermin dalam

Pembukaan UUD Tahun 1945 yang menyatakan, “.....yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat.....”.

Kedaulatan rakyat sendiri memiliki makna bahwasanya kekuasaan penuh berada ditangan rakyat. Atau bisa dikatakan dari rakyat, oleh rakyat untuk rakyat. Rakyat dianggap berdaulat baik dibidang politik maupun bidang ekonomi dan sosial. Hal ini sejalan dengan konsep negara hukum guna menciptakan pemerintahan yang bebas dari penindasan terhadap rakyat. Bahkan menurut Jimly Asshiddiqie kedaulatan rakyat merupakan satu diantara konsep-konsep yang pertama-tama dikembangkan dalam persiapan menuju Indonesia merdeka.

Seperti pada Sidang Pertama Rapat Besar Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945, Soepomo menyatakan, “Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah suatu badan yang memegang kedaulatan rakyat, ialah suatu badan yang paling tinggi dan tidak terbatas kekuasannya.”(Assihiddiqie J, 2005). Dapat diartikan bahwa kedaulatan rakyat merupakan tonggak dalam negara hukum, bahkan sebuah lembaga yang memegang kedaulatan rakyat dikatakan sebagai lembaga yang tidak terbatas kekuasaannya. Kejelasan terhadap Indonesia sebagai negara hukum terjadi Pasca Perubahan UUD Tahun 1945. Selain memberikan implikasi terhadap posisi dan kedudukan MPR, yang menurut UUD Tahun 1945 tidak ada lagi lembaga tertinggi.

Juga kepastian terhadap Indonesia sebagai negara hukum tertuang pada pasal 1 ayat (3) UUD Tahun 1945 yang merupakan hasil perubahan ketiga yakni, Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Hal ini menjelaskan bahwa Indonesia bukan berdasar atas kekuasaan belaka (*machtstaat*). Ketentuan di atas berasal dari Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang "diangkat" ke dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Negara hukum yang dimaksud ialah negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan (akuntabel). Paham negara hukum sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) berkaitan erat dengan paham negara kesejahteraan (*welfare state*) atau paham negara hukum materiil sesuai dengan bunyi alinea keempat Pembukaan dan ketentuan Pasal 34 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.(Tim Penyusun Revisi Naskah Komperhensif, Perubahan UUD NKRI 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan Tahun 1999-2002, Buku II Sendi-Sendi/ Fundamental Negara, Op.cit., hlm. 63-64.)

Dalam kaitannya penjelasan diatas, menunjukan dengan jelas ide sentral konsep negara hukum / *rechtsstaat* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusi yang bertumpu pada prinsip kebebasan dan persamaan.<sup>13</sup> Sejalan dengan ungkapan Thomas Hobbes yang menyatakan Hak Asasi Manusia merupakan jalan keluar untuk

megatasi keadaan yang disebut hommo homini lopus, bellum omnium contras omnes (Bahder Johan Nasution, Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia, Op.cit., hlm. 6.). Sebagaimana yang dikatakan Paul Scholten, “ciri utama negara hukum adalah, *er is recht tegenover den staat.*” Artinya warga negara mempunyai hak terhadap negara, dan individu mempunyai hak terhadap masyarakat (Asshiddiqie, J, 2006).

Sebagai negara yang demokratis yang mana rakyat dituntut untuk ikut campur (berpartisipasi) dalam penyelenggaraan pemerintahan dan negara, salah satunya adalah dalam wujud partisipasi politik. Partisipasi politik adalah kegiatan untuk ikut secara aktif dalam kehidupan politik dengan jalan memilih pemimpin negara dan secara langsung atau tidak langsung, mempengaruhi kebijaksanaan pemerintah (public policy) (Miriam Budiarjo, 1994: 183).

Di Indonesia partisipasi politik yang dapat diwujudkan oleh rakyat adalah melalui pemilihan umum selanjutnya disebut pemilu dan partai politik sebagai wadahnya. Partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok Warga Negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan citacita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa, dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Partai politik memiliki peran strategis

tidak hanya sebagai infrastruktur politik tetapi juga sebagai suprastruktur politik dalam proses demokratisasi.

Salah satu perwujudan pelaksanaan demokrasi adalah adanya pemilukada (Pemilihan Umum Kepala Daerah). Dengan adanya pemilukada membuktikan bahwa kedaulatan sepenuhnya berada di tangan rakyat. Rakyat menentukan sendiri masa depannya dengan secara individu memilih pasangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Hal ini telah dipertegas dalam UUD 1945 yang menyatakan langsung oleh rakyat. Dari kata-kata tersebut terlihat jelas tentang adanya pelibatan rakyat secara langsung dalam proses pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Inilah salah satu wujud nyata pelaksanaan demokrasi di Indonesia.

Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, atau seringkali disebut Pilkada adalah pemilihan umum untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung di Indonesia oleh penduduk daerah setempat yang memenuhi syarat. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah:

- 1) Gubernur dan Wakil Gubernur untuk provinsi.
- 2) Bupati dan Wakil Bupati untuk kabupaten.
- 3) Walikota dan Wakil Walikota untuk kota

Sebelumnya, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dasar hukum penyelenggaraan Pilkada adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang ini, Pilkada

(Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah) belum dimasukkan dalam rezim Pemilihan Umum (Pemilu). Pilkada pertama kali diselenggarakan pada bulan Juni 2005. Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Pilkada dimasukkan dalam rezim Pemilu, sehingga secara resmi bernama Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

## **B. Mahkamah Konstitusi**

Mahkamah Konstitusi sebagai tribunal khusus yang terpisah dari Mahkamah Agung memiliki akar sejarah panjang dalam konsep judicial review, yang bertujuan untuk menguji keserasian norma hukum dengan norma yang lebih tinggi. Konsep ini berkembang sejak Revolusi Prancis dan pemikiran Montesquieu serta Rousseau tentang pemisahan kekuasaan. Di Amerika Serikat, judicial review mulai dikenal melalui kasus *Marbury v. Madison* (1803) dan berkembang selama lebih dari 250 tahun. Pemikiran ini kemudian mempengaruhi Eropa, terutama setelah kasus kontroversial Dred Scott (1857). Hans Kelsen, seorang ahli hukum abad ke-20, merancang sistem Mahkamah Konstitusi pertama untuk Austria pada 1920 sebagai respons terhadap ketidakpercayaan terhadap peradilan biasa dalam menegakkan konstitusi. Model ini pertama kali diterapkan di Cekoslowakia sebelum akhirnya diwujudkan di Austria (Maruar Siahaan, Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, (Jakarta : Sinar Grafika, 2011)).

Setelah Perang Dunia II, konsep Mahkamah Konstitusi semakin menyebar ke Eropa dan negara-negara lainnya. Prancis mengadaptasi model ini dengan membentuk *Conseil Constitutionnel*, yang diikuti oleh negara-negara bekas jajahannya. Setelah runtuhan Uni Soviet, negara-negara bekas komunis di Eropa Timur juga mengadopsi sistem ini untuk memastikan demokrasi konstitusional. Hingga kini, 78 negara telah menerapkan sistem Mahkamah Konstitusi yang terpisah dari Mahkamah Agung, termasuk Indonesia sebagai negara ke-78. Indonesia resmi membentuk Mahkamah Konstitusi melalui Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 yang diundangkan pada 13 Agustus 2003 dan mulai beroperasi setelah sembilan hakim konstitusi mengucapkan sumpah pada 16 Agustus 2003.

Mahkamah Konstitusi adalah sebuah lembaga negara yang ada setelah adanya amandemen Undang-undang Dasar 1945. Dalam konteks ketatanegaraan Mahkamah Konstitusi dikonstruksikan: Pertama, sebagai pengawal konstitusi yang berfungsi menegakkan keadilan konstitusional di tengah kehidupan masyarakat. Kedua, mahkamah konstitusi bertugas mendorong dan menjamin agar konstitusi dihormati dan dilaksanakan oleh semua komponen negara secara konsisten dan bertanggung jawab. Ketiga, ditengah kelemahan sistem konstitusi yang ada, mahkamah konstitusi berperan sebagai penafsir agar spirit konstitusi selalu hidup dan mewarnai keberlangsungan bernegara dan bermasyarakat (Jimmly Asshiddiqie,

Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara, (Jakarta : Bumi Aksara, 2010).

Pada hakikatnya, fungsi utama mahkamah konstitusi adalah mengawal supaya konstitusi dijalankan dengan konsisten (*the guardian of constitutions*). dan menafsirkan konstitusi atau Undang-undang Dasar (*the interpreter of constitutions*). Dengan fungsi dan wewenang tersebut, keberadaan mahkamah konstitusi memiliki arti penting dan peranan strategis dalam perkembangan ketatanegaraan dewasa ini karena segala ketentuan atau kebijakan yang dibuat penyelenggara negara dapat diukur dalam hal konstitutional atau tidak oleh mahkamah konstitusi.

Ketentuan umum tentang mahkamah konstitusi diatur dalam Pasal 24C Undang-undang Dasar 1945. Mahkamah Konstitusi terdiri atas tiga institusi utama, yaitu hakim konstitusi, sekretariat jenderal, dan kepaniteraan. Berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, untuk kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenangnya, Mahkamah Konstitusi dibantu oleh sebuah sekretariat jenderal dan kepaniteraan. Dengan demikian, institusi utama dalam Mahkamah Konstitusi adalah sembilan hakim konstitusi yang dalam menjalankan kewenangan dan kewajibannya dibantu oleh sekretariat jenderal serta kepaniteraan (Titik Triwulan tutik, Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia, (Jakarta : Kencana, 2010).

Mahkamah Konstitusi memiliki sembilan hakim konstitusi yang ditetapkan melalui keputusan presiden. Setiap tiga hakim diajukan oleh

Mahkamah Agung, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Presiden. Seorang hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, bersikap adil, memiliki pemahaman mendalam tentang konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak boleh merangkap sebagai pejabat negara. Setiap hakim konstitusi bersifat independen dan tidak mengenal hierarki dalam pengambilan keputusan. Dalam menjalankan tugasnya, ketua dan wakil ketua Mahkamah Konstitusi tidak memiliki wewenang untuk mempengaruhi pendapat para hakim lainnya, begitu pula sebaliknya.

Sebagai lembaga yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan khusus sebagaimana diatur dalam Pasal 24C Ayat (1) Undang-Undang Dasar dan Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir dengan putusan yang bersifat final dalam hal pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, serta menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum.

Selain itu, berdasarkan Pasal 24C Ayat (2) Undang-Undang Dasar dan Pasal 10 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003, Mahkamah Konstitusi memiliki kewajiban untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 7A

Undang-Undang Dasar 1945. Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, yang berarti tidak ada mekanisme banding atau kasasi terhadap putusan tersebut.

Mahkamah Konstitusi juga memiliki kewajiban konstitusional dalam memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden, seperti pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela. Namun, putusan Mahkamah Konstitusi dalam hal ini tidak secara otomatis menyebabkan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, karena keputusan akhir berada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Jika Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa dugaan pelanggaran tersebut terbukti, DPR akan meneruskan usulan pemberhentian kepada MPR, yang kemudian akan menentukan apakah Presiden dan/atau Wakil Presiden akan diberhentikan dari jabatannya atau tidak.

Pembentukan mahkamah konstitusi sebagai perintah dari ketentuan Pasal 24C Undang-undang Dasar 1945 yang sebelumnya sudah diatur dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003, tentang mahkamah konstitusi yang kemudian ditegaskan dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004, tentang kekuasaan kehakiman. Pengujian Undang-undang terhadap Undang-undang Dasar 1945 merupakan tugas yang mendominasi kewenangan makamah konstitusi sebagaimana tampak dari permohonan yang masuk dan terdaftar di kepaniteraan mahkamah konstitusi.

Pengujian secara formal secara singkat disebut dalam Pasal 51 ayat (3) huruf a, yang menyatakan pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa pembentukan Undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 51 ayat (3) huruf b mengatur tentang uji materiil dengan mana materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-undang yang dianggap bertentangan dengan Undang-undang Dasar 1945 dapat diminta untuk dinyatakan sebagai tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum (Jimmly Asshiddiqie, Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara, Cet. I (Jakarta : Konstitusi Pers, 2005).

Sengketa kewenangan antarlembaga negara secara jelas mempunyai batasan bahwa lembaga negara tersebut hanyalah lembaga negara yang memperoleh kewenangannya menurut Undang-undang Dasar 1945, sehingga meskipun terjadi multi tafsir, dalam dilihat dalam Undang-undang Dasar 1945 lembaga negara mana yang memperoleh kewenangannya secara langsung wewenangnya masing-masing, maka kriteria yang dapat dikemukakan bahwa lembaga negara tersebut harus merupakan organ konstitusi, yaitu baik yang dibentuk berdasarkan konstitusi maupun yang secara langsung wewenangnya diatur dan diturunkan dari Undang-undang Dasar 1945.

Penegasan ini dapat menjawab keraguan banyak orang karena banyak organ yang dibentuk akhir-akhir ini juga disebut sebagai lembaga negara, misalnya Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) dalam Undang-

undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran. Demikian pula dengan Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU) yang disebut dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Persaingan Usaha, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), begitu pula Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang disebut dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 serta dalam Undang- undang Pemilu.

Berbeda dengan permohonan pengujian Undang-undang terhadap Undang-undang Dasar dimana akses terhadap mahkamah konstitusi tampaknya agak luas maka yang memiliki standing untuk mengajukan permohonan pembubaran partai politik sebagaimana diatur dalam Pasal 68 Undang-undang mahkamah konstitusi hanya pemerintah. Pemerintah yang dimaksud dalam penjelasan pasal tersebut adalah pemerintah pusat.

Jika pemohon dapat membuktikan hal yang dilakukan partai politik bertentang dengan konstitusi, maka mahkamah konstitusi menyatakan tindakan serta kebijakan partai politik tersebut bertentangan dengan konstitusi (*unconstitutional*) dan pernyataan tersebut diikuti dengan pembubaran partai politik dan melarang pembentukan partai penggantinya. Mahkamah konstitusi dapat memberi arahan bahwa aset partai atau bagian dari partai disita untuk digunakan.

Pasal 68 ayat (2) Undang-undang mahkamah kontitusi mewajibkan pemerintah sebagai pemohon untuk menguraikan dengan jelas tentang:

- 1) Ideologi
- 2) Asas

- 3) Tujuan
- 4) Program
- 5) Kegiatan partai politik

Alasan untuk membekukan partai politik, yaitu menghentikan kepengurusan dan/atau kegiatan partai politik sama dengan alasan untuk membubarkannya. Sebelum tindakan membekukan atau membubarkan dilakukan melalui kewenangan mahkamah agung, partai politik yang bersangkutan harus terlebih dahulu di dengar melalui persidangan di mahkamah agung. Dalam praktik yang pernah terjadi di mahkamah agung, gugatan pembubaran partai politik pada saat itu diajukan oleh partai yang justru menjadi saingan partai politik yang dimohon dibubarkan dan bukan diajukan oleh pemerintah sebagaimana menjadi aturan hukum yang dianut sekarang dalam Undang-undang mahkamah konstitusi

Aturan lebih jauh dan terperinci tentang kewenangan pembubaran partai politik yang dimiliki mahkamah konstitusi tidak terlalu tampak pengaturannya dalam Undang-undang mahkamah konstitusi mengisi kekurangan dan kekosongan tersebut melalui kewenangan yang dilimpakan kepada mahkamah konstitusi dalam Pasal 86 Undang-undang mahkamah konstitusi, yaitu dengan mengaturnya lebih lanjut dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi atau disebut juga dengan PMK.

Dalam kaitannya dengan pembubaran partai politik di Indonesia, hal pertama yang harus dilakukan pemerintah adalah menemukan bukti-bukti sesuai dengan Pasal 36 Undang-undang mahkamah konstitusi

tentang kegiatan partai politik bersangkutan yang bertentangan dengan konstitusi. Secara khusus, tentu saja program dan kegiatan partai politik yang bertentangan dengan ideologi pancasila dan prinsip negara kesatuan dapat dikategorikan sebagai pelanggaran konstitusi yang digunakan sebagai dasar pembubaran partai politik. Setelah bukti-bukti dipandang cukup, dan dianggap jelas kesalahan atas (pelanggaran) konstitusi oleh partai politik barulah pemerintah mengajukan permohonan kepada mahkamah konstitusi untuk membubarkan partai politik tersebut.

### **C. Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Mengadili PHPU Kepala Daerah**

Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam mengadili perselisihan hasil pemilihan kepala daerah (pilkada) merupakan bagian dari dinamika hukum ketatanegaraan di Indonesia yang mengalami perkembangan signifikan. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1), yaitu menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, serta memutus perselisihan hasil pemilihan umum. Namun, tidak disebutkan secara eksplisit bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menangani perselisihan hasil pemilihan kepala daerah.

Mahkamah Konstitusi menetapkan dalam Putusan Nomor 072-073/PUU-II/2004 bahwa pemilihan kepala daerah merupakan bagian dari rezim pemilihan umum. Dengan demikian, perselisihan hasil pilkada dianggap sebagai bagian dari perselisihan hasil pemilu yang dapat diperiksa oleh Mahkamah Konstitusi (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004). Meskipun demikian, Mahkamah juga menyatakan bahwa kewenangan ini bersifat sementara sampai terbentuknya lembaga peradilan yang secara khusus menangani perkara sengketa hasil pilkada.

Dalam praktiknya, Mahkamah Konstitusi tetap diberikan kewenangan melalui berbagai undang-undang untuk menangani PHPU Pilkada. Sebagai contoh, dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, Mahkamah tetap menjadi lembaga yang menyelesaikan perselisihan hasil pilkada. Hal ini berlanjut hingga Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 jo. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Namun, perubahan signifikan terjadi pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013. Dalam putusan tersebut, Mahkamah menyatakan bahwa pilkada bukan merupakan pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD NRI 1945. Oleh karena itu, kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan memutus perselisihan hasil pilkada tidak lagi bersifat konstitusional, melainkan delegatif berdasarkan

undang-undang. Artinya, kewenangan tersebut dapat dialihkan ke lembaga lain oleh pembentuk undang-undang (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013).

Berdasarkan putusan tersebut, pembentuk undang-undang kemudian mengalihkan kewenangan penyelesaian perselisihan hasil pilkada dari Mahkamah Konstitusi kepada Mahkamah Agung. Pengalihan tersebut diatur dalam Pasal 157 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, yang menyebutkan bahwa perselisihan hasil pilkada diselesaikan oleh peradilan khusus, dalam hal ini peradilan tata usaha negara melalui Pengadilan Tinggi. Maka, sejak saat itu, Mahkamah Konstitusi tidak lagi menangani perkara hasil pilkada, kecuali untuk perkara yang masuk dalam masa transisi.

Peralihan kewenangan ini menimbulkan berbagai pandangan akademik. Sebagian ahli hukum tata negara berpendapat bahwa peradilan umum, khususnya Pengadilan Tinggi, belum memiliki kapasitas dan pengalaman yang cukup dalam menangani perkara elektoral. Selain itu, putusan yang diambil oleh peradilan umum tidak selalu mencerminkan prinsip-prinsip konstitusional seperti keadilan elektoral dan perlindungan hak politik warga negara. Oleh karena itu, tidak sedikit yang mengusulkan perlunya pembentukan lembaga peradilan khusus pemilu yang independen dan berkompeten dalam menangani sengketa pemilihan umum maupun pilkada (Saldi Isra, 2013: 112; Susi Dwi Harijanti, 2020: 77).

Dari sudut pandang teori kewenangan, Mahkamah Konstitusi awalnya menjalankan kewenangan berdasarkan delegasi (delegatie) dari undang-undang, bukan atribusi langsung dari konstitusi (attributie). Dengan perubahan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, maka pengaturan tersebut telah kembali kepada konsep atribusi oleh pembentuk undang-undang yang memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung (Jimly Asshiddiqie, 2005: 214).

Dalam konteks hukum tata negara yang demokratis, kejelasan mengenai lembaga mana yang berwenang menyelesaikan PHPU Pilkada sangat penting guna menjamin kepastian hukum, keadilan pemilu, dan perlindungan hak konstitusional rakyat. Oleh karena itu, ke depan, perlu dipikirkan desain kelembagaan yang tidak hanya bersifat yuridis formal, tetapi juga mempertimbangkan integritas, akuntabilitas, dan kompetensi dalam menangani perkara elektoral yang sangat strategis dalam kehidupan demokrasi.

### **C 1. Praktik Mahkamah Konstitusi Dalam Mengadili PHPU Kepala Daerah**

Praktik Mahkamah Konstitusi dalam mengadili Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) Kepala Daerah merupakan bagian penting dalam sejarah penegakan hukum konstitusional di Indonesia. Sejak Mahkamah Konstitusi menyatakan dirinya berwenang menangani perkara tersebut dalam Putusan Nomor 072-073/PUU-II/2004, MK menjadi satu-

satunya lembaga yang berwenang memutus perselisihan hasil pilkada pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dan mengikat.

Dalam praktiknya, Mahkamah Konstitusi telah menerima dan memutus ribuan perkara sengketa hasil pilkada sejak tahun 2005 hingga 2017. Contoh yang lebih mutakhir adalah perkara Pilkada Kabupaten Yalimo, Papua Tahun 2020, di mana Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 145/PHP.BUP-XIX/2021 membatalkan hasil pemilihan dan memerintahkan Komisi Pemilihan Umum untuk melakukan pemungutan suara ulang secara menyeluruh. Hal tersebut didasarkan pada bukti bahwa telah terjadi kerusuhan yang menyebabkan perusakan dan pembakaran logistik pemilu, serta mengakibatkan tidak terpenuhinya asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam pelaksanaan pilkada (*Mahkamah Konstitusi, 2021*). MK menilai kondisi tersebut telah mencederai esensi dari demokrasi elektoral sehingga dibutuhkan pemilihan ulang untuk mengembalikan legitimasi hasil pemilu di daerah tersebut.

Dalam praktik persidangan, MK menerapkan mekanisme penyelesaian sengketa yang bersifat cepat (*fast track*) dengan tengat waktu yang ketat. Berdasarkan Pasal 157 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, permohonan perselisihan hasil pilkada harus diajukan paling lambat 3 hari setelah penetapan hasil oleh KPU dan diputus dalam waktu 45 hari kerja sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi (BRPK). Mahkamah juga membuka akses publik secara luas terhadap proses persidangan, baik melalui siaran langsung maupun

publikasi putusan secara digital (Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada).

Meski begitu, tidak semua permohonan dapat diterima dan diperiksa lebih lanjut. Mahkamah Konstitusi menetapkan ambang batas selisih suara yang harus dipenuhi oleh pemohon untuk dapat melanjutkan perkara ke tahap pemeriksaan pokok perkara. Dalam Pasal 158 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, disebutkan bahwa permohonan hanya akan diperiksa lebih lanjut apabila selisih suara maksimal 0,5% hingga 2%, tergantung jumlah penduduk kabupaten/kota atau provinsi. Ketentuan ini bertujuan menyaring permohonan yang layak diperiksa dan mencegah penyalahgunaan hak hukum oleh pihak yang kalah dalam pemilu.

Namun, praktik Mahkamah Konstitusi dalam mengadili sengketa hasil pilkada tidak lepas dari kritik. Beberapa kalangan menilai bahwa Mahkamah telah terlalu teknokratis dan formalistik dalam menilai perkara, dengan fokus berlebihan pada perbedaan angka suara dan batas waktu, tanpa mengelaborasi secara mendalam substansi pelanggaran yang terjadi (*Isra, 2013: 119*). Kritik lain menyebutkan bahwa kewenangan Mahkamah dalam mengoreksi keputusan administratif pemilu melampaui batas sebagai pengadilan konstitusi dan justru memasuki ranah peradilan tata usaha negara.

Meski demikian, Mahkamah Konstitusi juga dinilai berhasil menegakkan prinsip keadilan pemilu dalam beberapa kasus penting,

seperti memerintahkan pemilihan ulang atau pemungutan suara ulang di TPS yang bermasalah, serta membatalkan hasil pemilu jika terbukti ada kecurangan yang signifikan. Keputusan-keputusan ini turut berperan dalam memperkuat kepercayaan publik terhadap proses demokrasi (*Bivitri Susanti, 2017*), meskipun dalam jangka panjang praktik ini tidak dimaksudkan bersifat permanen.

Mahkamah Konstitusi sendiri dalam berbagai putusannya telah menyampaikan bahwa penyelesaian perselisihan hasil pilkada sebaiknya ditangani oleh lembaga khusus yang independen dan memiliki kewenangan administratif maupun yudisial. Pernyataan ini ditegaskan kembali dalam Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013 yang menjadi dasar peralihan kewenangan dari Mahkamah Konstitusi ke Mahkamah Agung.

Dengan berakhirnya kewenangan Mahkamah Konstitusi menangani sengketa pilkada pasca Pilkada 2017, praktik ini dapat menjadi rujukan historis sekaligus bahan evaluasi bagi pembentukan sistem penyelesaian sengketa hasil pemilihan yang lebih ideal, efisien, dan berkeadilan. Evaluasi ini penting untuk memastikan bahwa hak-hak konstitusional warga negara dalam proses demokrasi tetap terlindungi dan diproses secara jujur, adil, dan transparan.

## **C 2. Evaluasi dan Implikasi Hukum Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Mengadili PHPU Kepala Daerah**

Evaluasi terhadap kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam mengadili PHPU Kepala Daerah menjadi penting sebagai bagian dari

upaya memperkuat sistem demokrasi dan penegakan hukum di Indonesia. Meskipun Mahkamah Konstitusi telah menunjukkan kapasitas yudisialnya dalam menegakkan prinsip keadilan elektoral, berbagai dinamika yang terjadi selama pelaksanaan kewenangan tersebut menunjukkan perlunya penataan ulang terhadap lembaga yang berwenang menangani sengketa pilkada secara khusus.

Secara normatif, Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga yudisial yang memiliki fungsi menjaga konstitusi (*the guardian of the constitution*), yang tugas utamanya adalah menilai konstitusionalitas undang-undang, menyelesaikan sengketa kewenangan antar-lembaga negara, membubarkan partai politik, dan memutus perselisihan hasil pemilu (Pasal 24C UUD 1945). Kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada tidak secara eksplisit disebut dalam UUD 1945, melainkan merupakan perluasan berdasarkan tafsir konstitusional melalui putusan Mahkamah Konstitusi sendiri (Putusan Nomor 072-073/PUU-II/2004).

Kondisi tersebut menimbulkan persoalan yuridis, karena Mahkamah Konstitusi mengembangkan kewenangan tambahan tanpa dasar konstitusi secara langsung. Dalam praktiknya, hal ini telah menimbulkan perdebatan akademik dan praktik mengenai potensi pelampaunan kewenangan (*ultra vires*) serta penyimpangan dari prinsip pembagian kekuasaan (*separation of powers*) (Isra, 2013: 123). Mahkamah Konstitusi

sendiri dalam berbagai putusan kemudian mengakui bahwa penyelesaian sengketa hasil pilkada seharusnya menjadi kewenangan lembaga tersendiri, misalnya dalam Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa ke depan sengketa pilkada sebaiknya ditangani oleh peradilan khusus.

Evaluasi lain berkaitan dengan beban perkara yang tinggi dan waktu penanganan yang sangat terbatas. Mahkamah Konstitusi kerap menghadapi ratusan permohonan dalam waktu yang bersamaan, khususnya saat pemilihan serentak. Situasi ini berisiko menurunkan kualitas pemeriksaan perkara, karena hakim konstitusi dituntut mengambil keputusan dalam jangka waktu 45 hari sejak perkara diregistrasi (Pasal 157 ayat (5) UU No. 10 Tahun 2016). Hal ini menimbulkan kekhawatiran akan penurunan kualitas argumentasi hukum serta terbatasnya ruang untuk pengujian materiil terhadap substansi pelanggaran pemilu (*Asshiddiqie, 2014: 224*).

Implikasi hukum dari kewenangan ini juga dapat dilihat dari beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yang tidak hanya memerintahkan penghitungan ulang suara, tetapi juga membatalkan hasil pemilihan, bahkan menentukan pemenang secara langsung. Meskipun hal tersebut dimungkinkan dalam rangka menegakkan keadilan substantif, praktik tersebut dinilai telah melampaui fungsi Mahkamah sebagai pengadilan

konstitusi dan memasuki ranah penyelenggara pemilu (*Fatkhu Rohman & Pujiyono, 2018: 113*).

Pengalihan kewenangan sengketa hasil pilkada kepada Mahkamah Agung melalui perubahan UU No. 10 Tahun 2016 merupakan langkah reformasi kelembagaan yang penting. Namun demikian, Mahkamah Agung juga menghadapi tantangan serupa dalam hal kapasitas, independensi, dan kredibilitas putusan. Oleh karena itu, muncul usulan pembentukan badan peradilan pemilu khusus yang independen sebagaimana disarankan oleh berbagai akademisi dan lembaga pemantau pemilu (*Bawaslu RI, 2020*).

Secara keseluruhan, evaluasi terhadap kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam mengadili sengketa hasil pilkada menunjukkan bahwa meskipun MK telah berperan penting dalam membentuk praktik penyelesaian sengketa pemilu yang adil dan demokratis, model yang digunakan bersifat sementara dan tidak ideal secara konstitusional. Implikasi hukum dari model tersebut mendorong perlunya reformasi hukum pemilu ke arah pembentukan lembaga penyelesaian sengketa pemilu yang independen, khusus, dan sesuai dengan prinsip konstitusional serta praktik demokrasi modern.

### **C 3. Implikasi Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam PHPU Kepala Daerah**

Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara sengketa hasil pemilihan kepala daerah memiliki kekuatan hukum yang final dan mengikat (*final and binding*). Implikasi hukum dari putusan tersebut tidak hanya menyelesaikan perselisihan hasil suara semata, melainkan juga memberikan konsekuensi hukum yang luas terhadap legitimasi pemerintahan daerah, stabilitas politik lokal, serta keberlanjutan demokrasi di Indonesia.

Salah satu implikasi paling nyata dari putusan Mahkamah Konstitusi adalah penetapan pemenang dalam pilkada. Dalam banyak perkara, Mahkamah memutuskan untuk menolak atau mengabulkan permohonan, yang berujung pada tetapnya hasil pemilu atau dilakukannya pemungutan suara ulang di daerah tertentu. Hal ini berdampak langsung pada siapa yang akan memimpin suatu daerah dan berpengaruh terhadap arah kebijakan pemerintahan selama lima tahun ke depan (*Pasal 157 ayat (9) UU No. 10 Tahun 2016*).

Di sisi lain, putusan Mahkamah Konstitusi juga seringkali menjadi acuan bagi penyelenggara pemilu, khususnya Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dalam melakukan pemberian mekanisme dan prosedur pemilihan. Sebagai contoh, dalam *Putusan Nomor 41/PHP.BUP-XIV/2016* terkait Pilkada Kabupaten Mamberamo Raya, Mahkamah memerintahkan KPU untuk melakukan

pemungutan suara ulang karena ditemukan adanya manipulasi daftar pemilih tetap. Keputusan tersebut memunculkan efek hukum yang memaksa penyelenggara untuk lebih teliti dan transparan dalam tahapan pemilu berikutnya (*MKRI, 2016*).

Implikasi hukum lainnya terletak pada aspek pembelajaran hukum bagi para pihak yang bersengketa. Putusan MK menjadi yurisprudensi bagi perkara sejenis di kemudian hari dan dapat digunakan sebagai acuan hukum dalam penyusunan kebijakan atau pengujian peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi turut memberi kontribusi terhadap perkembangan hukum pemilu di Indonesia (*Isra, 2013: 133*).

Namun demikian, perlu dicatat bahwa tidak semua putusan Mahkamah Konstitusi dalam sengketa pilkada berjalan mulus tanpa konsekuensi politik. Dalam beberapa kasus, putusan Mahkamah menimbulkan ketegangan sosial dan penolakan dari sebagian pihak yang merasa dirugikan. Hal ini menandakan bahwa putusan hukum tidak semata-mata menyelesaikan masalah hukum, tetapi juga dapat menimbulkan persoalan baru di lapangan apabila tidak diiringi dengan penerimaan yang adil dan sosialisasi yang baik (*Asshiddiqie, 2014: 248*).

Implikasi hukum tersebut juga berdampak pada legitimasi Mahkamah Konstitusi itu sendiri. Konsistensi dalam putusan menjadi kunci agar publik tidak meragukan independensi dan objektivitas lembaga

ini. Oleh karena itu, Mahkamah dituntut untuk tidak hanya mempertimbangkan sisi formal dan kuantitatif dari perselisihan suara, tetapi juga memperhatikan prinsip-prinsip keadilan substantif, integritas proses pemilu, dan hak konstitusional warga negara.

Pada akhirnya, putusan Mahkamah Konstitusi dalam sengketa hasil pilkada tidak hanya menjadi instrumen penyelesaian konflik elektoral, melainkan juga memainkan peran penting dalam pembangunan demokrasi konstitusional di Indonesia. Implikasi hukumnya meluas dari aspek kelembagaan, penyelenggaraan pemilu, hingga penguatan supremasi konstitusi.