

PERGESERAN REZIM SISTEM PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA

SHIFTING OF REGIME ON REGIONAL ELECTION SYSTEM IN INDONESIA

Ahmad Mirza Safwandy, Husni, Moh. Nur Rasyid

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala
Jalan Putroe Phang No. 1 Darussalam, Banda Aceh 23111
E-mail: ahmadmirzasafwandys@outlook.com; Telp.: (0651) 7552295

Diterima: 06/11/2018; Revisi: 04/12/2018; Disetujui: 04/12/2018

DOI: <https://doi.org/10.24815/kanun.v21i3.12231>

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan menguraikan pergeseran sistem pemilihan kepala daerah dari rezim pemilihan umum ke rezim Pemerintahan Daerah. Pergeseran ini berdampak kepada peralihan kewenangan penyelesaian sengketa dari Mahkamah Konstitusi ke Mahkamah Agung sebagai konsekuensi Putusan MK Nomor 97/PUU–XI/2013. Putusan MK berimplikasi kepada sistem pemilihan kepala daerah (Pilkada) yang berada di rezim pemilihan umum beralih ke rezim pemerintahan daerah, setelah putusan tersebut undang-undang mengamanatkan pembentukan peradilan khusus Pilkada yang berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan bertumpu pada studi dokumen berupa bahan hukum. Penelitian menyimpulkan bahwa meski tidak lagi menjadi kewenangan MK untuk mengadili perkara Pilkada, MK masih mengadili sengketa Pilkada hingga peradilan khusus Pilkada terbentuk. Peradilan khusus Pilkada selain mengadili sengketa hasil dapat mengadili sengketa proses, terkait sengketa administrasi Pilkada, sengketa Pidana Pilkada termasuk mengadili perihal *election fraud* dan *corrupt campaign practice*. Sistem penyelesaian sengketa Pilkada dilakukan melalui satu atap, sehingga tidak terjadi tumpang tindih putusan seperti yang terjadi selama ini.

Kata Kunci: rezim pemilu; rezim pilkada; sengketa pilkada.

ABSTRACT

This study aims to describe the shift of the regional election system from the general election regime to the regional district regime. The shift has an impact on the transfer of authority to resolve disputes from Constitutional Court to Supreme Court as a consequence of the Constitutional Court Decision Number 97/PUU–XI/2013. The decision implied to the regional election system (Pilkada) which was in the electoral regime moved to the regional government regime, after the ruling mandated the establishment of a special election court under the authority of the Supreme Court. This research uses a normative juridical approach by analyzing law documents. The research concluded that although adjudicating of regional election disputes was no longer under the jurisdiction of the Constitutional Court, but the Court still adjudicate election disputes until a special court was formed. In addition to adjudicating disputes over results, the Election Special Court can also adjudicate election disputes related to process, administrative, criminal disputes including hearing about election fraud and corrupt campaign practice. Pilkada dispute resolution system is done through one roof, so there is no overlapping of decisions as has happened so far.

Key Words: election regime; pilkada regime; pilkada disputes.

PENDAHULUAN

Penyelenggaraan Pilkada sebelum berada dalam rezim pemilihan umum (Pemilu) berada pada rezim pemerintahan daerah (Pemda). Pada saat itu, kewenangan untuk menangani sengketa pemilihan kepala daerah (Pilkada) dilaksanakan oleh Mahkamah Agung (MA). Sedangkan Mahkamah Konstitusi (MK) masih terfokus pada kewenangannya dalam menguji undang-undang (UU) terhadap Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) dan kewenangan lain yang bersifat konstitusional (Jalil, 2008). Setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan penyelesaian sengketa Pilkada dialihkan dari MA ke MK dalam tempo waktu yang telah ditentukan oleh UU tersebut (Konstitusi, 2014; Hutapea, 2015).

Dinamika ketatanegaraan dan adanya keinginan dari pada kehendak pembentuk UU merupakan sebab bergesernya kewenangan yang diberikan oleh UU kepada MK. Dampak dari pergeseran kewenangan tersebut dianggap berpotensi mengganggu konsentrasi MK dalam menangani perkara *judicial review*. Berkembangnya asumsi bahwa terbelahnya konsentrasi MK terhadap pengujian UU akan berdampak pada terhambatnya tugas-tugas atau kewenangan utama yang diberikan oleh UUD 1945 kepada MK. Adapun indikasinya adalah MK disibukkan oleh agenda penyelesaian sengketa menyangkut Pilkada di Provinsi dan Kabupaten/Kota. Keterbatasan waktu dianggap menjadi problematika, MK harus menangani setiap perkara yang telah didaftarkan pihak pemohon dengan waktu yang sangat terbatas, hal tersebut dikarenakan penyelesaian sengketa paling lambat yaitu 14 (empat belas) hari kerja sejak permohonan diregistrasi oleh Kepaniteraan MK (Konstitusi, 2014).

Diskursus pada saat itu tidak hanya menyangkut permasalahan lembaga yang akan menangani perselisihan hasil Pilkada, melainkan memunculkan polemik lainnya, yaitu terkait Pilkada langsung dan Pilkada tidak langsung. Dinamika ini dimunculkan akibat perseteruan Rancangan Undang-Undang (RUU) Pilkada tidak dapat dipisahkan oleh kepentingan yang bermotif politik. Bermula dari munculnya dua faksi besar di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) yaitu

Koalisi Merah Putih (KMP) dan Koalisi Indonesia Hebat (KIH) (Budiman, 2015). RUU Pilkada diajukan berdasarkan dari hak inisiatif pemerintah dalam hal ini Kementrian Dalam Negeri (Kemendagri). Sebelum penyusunan RUU Pilkada, Dirjen Otonomi Daerah Kemendagri melakukan serangkaian kajian, evaluasi dan penelitian atas pelaksanaan Pilkada yang pertama dilaksanakan pada bulan Juni 2015, ditemukan sejumlah masalah dan RUU Pilkada dinilai memberikan solusi perbaikannya (Budiman, 2015).

Putusan MK tersebut menjadi titik balik pengalihan rezim pemilihan kepala daerah bermula pada tanggal 1 November 2013. Forum Kajian Hukum dan Konstitusi Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Esa Unggul (BEM FH UEU), dan Gerakan Mahasiswa Hukum Jakarta (GMHJ) melakukan permohonan untuk menguji kewenangan MK. Permohonan BEM FH UEU dan GMHJ terdaftar dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dicatat panitera pada tanggal 18 November 2013 dengan Nomor 97/PUUXI/2013 (Konstitusi, 2014).

Para pihak selaku pemohon mengajukan permohonan dan melakukan Permohonan yang diajukan oleh BEM FH UEU dan GMHJ tersebut berkenaan dengan pengujian Pasal 236C UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) dan Pasal 29 Ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU KK) terhadap Pasal 1 Ayat (3) Pasal 22E Ayat (2), Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945, Pasal 236C UU Pemda dan Pasal 29 ayat (1) huruf e UU KK yang memberikan kewenangan kepada MK untuk mengadili perselisihan hasil Pilkada. Menurut para pemohon dalam Pasal 22E Ayat (2), dan Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 tersebut tidak memberikan kewenangan tersebut kepada MK (Konstitusi, 2014).

Pemohon beranggapan bahwa Pilkada tidak termasuk dalam rezim Pemilu, sehingga penanganan perselisihannya bukanlah menjadi ruang lingkup MK, dan menimbulkan ketidakpastian hukum serta menyalahi adigium hukum *lex superiori derogat legi inferiori*, pemohon berkesimpulan pada Pasal 22E Ayat (2) UUD 1945 merupakan norma hukum yang lebih tinggi dari

pada yang termuat dalam UU, yang kemudian tidak memberikan kewajiban kepada norma yang lebih rendah untuk mengatur penyelesaian sengketa Pilkada diberikan kepada MK (Konstitusi, 2014). Pemisahan Pilkada dalam konstitusi dapat dimaknai Pilkada bukanlah merupakan bagian dari Pemilu. Konstitusi secara jelas telah mengatur penyelenggaraan Pemilu tidak termasuk Pilkada didalamnya. Oleh karena itu, menurut para Pemohon, Pasal 236C UU Pemda telah menyalahi pengertian Pemilu yang telah ditentukan dalam UUD 1945 yang kemudian diakomodir oleh Pasal 29 ayat (1) huruf e UU KK dengan memberikan ketentuan kewenangan lain dari MK (Konstitusi, 2014).

Pergeseran kewenangan penyelesaian sengketa menyangkut pilkada dari MK kembali ke MA merupakan konsekwensi atas Putusan MK Nomor 97 / PUU–XI / 2013. Bahwa MK menyatakan kewenangan mengadili sebagaimana diatur dalam Pasal 236C UU 12/2008 inskonstitusional, meski terdapat *dissenting opinion*. MK berpendapat kewenangan mengadili perselisihan pemilukada bukan kewenangan MK. Putusan MK tersebut jelas bertentangan dengan putusan perkara Pemilukada Provinsi Jawa Timur Nomor 41/PHPU. b-VI / 2008. Penyelenggaraan pilkada dan penyelesaian sengketa pilkada dapat menimbulkan suatu keadaan yang mengakibatkan tidak efektifnya institusi atau lembaga yang menanggapi sengketa pilkada jika peradilan khusus hanya termaktub dalam undang-undang dan tidak kunjung dibentuk sejak diamanatkan oleh pembentuk undang-undang.

Berdasarkan Pasal 167 ayat (2) UU Nomor 10 Tahun 2016 peradilan khusus sudah harus dibentuk sebelum pemilihan serentak nasional. Akan tetapi hingga periode pertama, periode kedua dan periode ketiga pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak nasional badan peradilan khusus belum terbentuk hingga sekarang. Selayaknya sengketa Pilkada/Pemilukada atau yang disebut dengan sengketa Pemilihan dilakukan oleh suatu badan yang telah diatur oleh peraturan perundang-undangan pascaputusan MK Nomor 97 / PUU–XI / 2013 dengan memperhatikan kewenangan yang

telah diberikan kepada badan tersebut, sehingga pembentuk undang-undang dan pemerintah dapat mempercepat pembentukannya.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan *yuridis normatif*, yaitu pendekatan yang dilakukan dengan cara meneliti terlebih dahulu peraturan perundang-undangan yang relevan dengan permasalahan yang teliti. Dengan kata lain yaitu melihat hukum dari aspek normatif (Soekanto, 2008). Jenis penelitian ini dilakukan dengan studi dokumen atau bahan hukum (Tripa, 2019). Hasil penelitian dianalisis secara deskriptif.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Sejak tahun 1930 hingga tahun 1990 Scot Mainwaring melakukan riset, yang mana pandangannya menyatakan bahwa suatu negara yang menganut presidensial dengan multi partai sangat berpotensi terganggunya stabilitas demokrasi, sebabnya tidak lain karena Pemilu eksekutif dan Pemilu legislatif dilaksanakan terpisah. Dengan begitu, bisa saja yang menjadi Presiden terpilih adalah partai yang memiliki suara minoritas di parlemen (Mainwaring, 1990). Bila hendak melihat wajah demokrasi di Indonesia selama ini, maka salah satunya dapat disorot dari penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) yang untuk pertama kali diselenggarakan secara langsung pada Juni 2005 (Romadlon, 2016).

Pilkada langsung adalah kesempatan yang diberikan secara langsung kepada rakyat guna memilih pemimpin daerahnya, sehingga dapat digunakan hak tersebut sesuai dengan nurani dan kebebasan terhadap pilihannya dan diharapkan dengan pemilihan langsung rakyat dapat mengetahui atau mengenal figur para kandidat calon yang pantas menjadi kepala daerah (Romadlon, 2016).

Ramlah Subakti dalam kata pengantar *Dinamika Sengketa Hukum Administrasi di Pemilukada* karya Irvan Mawardi menyatakan, bahwa keadilan Pemilu memiliki tiga unsur utama,

yaitu mekanisme pencegahan sengketa Pemilu (mekanisme pencegahan pelanggaran, penyimpangan, dan *irregularitas*); mekanisme penyelesaian sengketa pemilihan umum (*electoral disputes resolution, EDR*) baik dalam bentuk korektif (*corrective*) melalui gugatan pemilu (*electoral challenge*) maupun dalam bentuk penegakan ketentuan (*punitive*) yaitu menyangkut ketentuan administratif maupun pidana Pemilu; dan mekanisme penyelesaian alternatif sengketa Pemilu (Alternative Electoral Disputes Resolution, AEDR) (Mawardi, 2015).

Mekanisme penyelesaian sengketa Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut Ramlan bila dibandingkan dengan mekanisme penyelesaian sengketa Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. dapat dikategorikan terlemah (Mawardi, 2015). Bahkan lembaga yang menyelesaikan perselisihan hasil Pemilukada terus menerus mengalami perubahan: Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung dari tahun 2005-2008, Mahkamah Konstitusi dari 2008-2014, dan mulai tahun 2015 belum jelas bentuknya. Maka karena alasan diatas menurut Ramlan menjadi alasan mengapa Irfan Mawardi menawarkan pentingnya reformasi penyelesaian sengketa Administrasi Pemilukada, termasuk usul untuk membentuk Pengadilan Ad Hoc khusus Pemilukada (Mawardi, 2015).

Berdasarkan kamus hukum, *Black's Law Dictinary* memberikan definisi mengenai pemilihan umum atau *general election* (Jurdi, 2018).

One at which the officers to be elected are such as belong to the general government,-that is, the general and central political organization of the whole state; as distinguished from an election of an officer after the expiration of the full term of the former officer; thus distinguished from a special election, which is one held to supply a vacancy in office occurring before the expiration of the full term for which the incumbent was elected.

Dari definisi tersebut dapat disimpulkan, adanya suatu pemilihan guna memilih pejabat yang tergolong sebagai pemerintah publik. Pemilihan pejabat tersebut digolongkan menjadi dua, yaitu untuk pengisian pejabat pada lembaga politik pusat negara (dalam arti pemerintah pusat) dan untuk pemilihan pejabat di wilayah tertentu (dalam arti pejabat pemerintah daerah). Adapun pemilihan umum tersebut dapat digolongkan lagi tujuannya untuk menggantikan pejabat yang telah berakhir

masa jabatan politiknya secara penuh maupun yang sebelum berakhirnya masa jabatannya (Jurdi, 2018).

Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Mushoffa, 2016). Jimly Asshiddiqie memberi pengertian pemilihan umum dalam pengaturan tersebut tidak dimaksudkan sebagai definisi. Oleh karena itu, pemilihan umum ini kemudian hari bisa saja berkembang tidak hanya terbatas untuk memilih pejabat Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah saja (Mushoffa, 2016).

Hal ini bisa terbukti dengan dikembangkannya kebijakan bahwa pemilihan kepala daerah yang demokratis menurut ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, ternyata mekanisme pelaksanaan diselenggarakan melalui pemilihan langsung, meskipun belakangan ini ada beberapa pihak yang berusaha mengembalikan agar sistem Pemilihan kepada daerah dipilih secara tidak langsung, atau melalui DPRD (Mushoffa, 2016).

Pengisian jabatan publik sejak tahun 2004 dilakukan dengan Pemilihan Umum, jabatan-jabatan publik tersebut antara lain, Presiden dan Wakil Presiden, Anggota DPR, Anggota DPD, Anggota DPRD Provinsi, Anggota DPRD Kabupaten/Kota. Dimulai pada tahun 2008 maka Pemilu ditambah lagi dengan memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil walikota. Sebelum 2008, mekanisme pemilihan kepala daerah sebelum dilakukan secara langsung dilakukan secara demokrasi perwakilan, sebab itu mekanisme pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih saat itu secara tidak langsung dimana dilakukan oleh DPRD (Asshiddiqie, 2015).

Dimasa akan datang dua hal menjadi catatan wajib yang perlu dilakukan guna mewujudkan kualitas demokrasi. *Pertama*, melaksanakan pemilihan secara serentak. *Kedua*, mengkodifikasikan aturan kepemiluan. Jika pelaksanaan pemilihan pimpinan eksekutif dan anggota lembaga legislatif

dilakukan secara serentak, maka akan berdampak positif dalam memperkuat sistem pemerintahan dan demokrasi.

Perludem memberikan rekomendasikan penyelesaian perselisihan hasil pemilukada dilakukan oleh jalur non-pengadilan, adapun lembaga yang dimaksud adalah Bawaslu. Dengan demikian setiap putusan Bawaslu nantinya bersifat final dan berkekuatan mengikat, adapun jika dilakukan upaya banding atau upaya selain itu seperti peninjauan ke pengadilan maka tidak dapat dilakukan lagi (Supriyanto, 2015). Menegakkan demokrasi dan hukum merupakan tugas Mahkamah Konstitusi dimana dalam melaksanakan tugasnya, MK menilai dan memberikan keadilan bagi pelanggaran-pelanggaran yang terjadi dalam pelaksanaan demokrasi termasuk penyelenggaraan Pemilukada. Pandangan MK tersebut, didasarkan atas pergaulan kekuatan politik semata, namun lebih jauh dari itu harus dilaksanakan sesuai dengan aturan hukum (Widodo, 2015).

Kondisi lembaga peradilan dalam hal ini Mahkamah Konstitusi yang berwenang menyelesaikan perselisihan hasil pilkada di satu sisi mengalami masalah tersendiri. Disatu sisi MK harus bersiap menghadapi banyaknya gugatan pilkada sehubungan dengan penyelenggaraan Pilkada serentak yang dimulai desember tahun 2015 lalu. Penyebabnya tidak lain bahwa ditahun pertama gelaran Pilkada serentak merupakan kondisi yang sulit dan krusial karena dilakukan secara serentak untuk pertama kali. Diprediksikan setelah pelaksanaan Pilkada berpotensi terjadinya perselisihan pilkada yang begitu tinggi, sebab itu menurut para ahli kepemiluan potensi terjadinya kerjasama antarpantai dalam mengusung pasangan calon kepala daerah dengan sendirinya akan mengurangi potensi gugatan ke MK.

Hal lain menyangkut pelaksanaan pilkada dengan pelantikan pasangan calon terpilih relatif waktu yang tidak dekat, dengan demikian dapat dimungkinkan MK memberikan tambahan waktu dalam penyelesaian perselisihan hasil pilkada atau hasil pemilu daerah (Supriyanto, 2015). Menurut Yance Arizona, bahwa untuk sementara waktu kewenangan mengadili sengketa hasil Pemilukada

agar tetap dijalankan oleh MK, tidak dipulangkan kepada MA. Faktor tersebut disebabkan beberapa hal, diantaranya yaitu (Arizona, 2010):

- (a) Karakter sengketa Pemilukada membutuhkan penyelesaian *judex factie*. berbeda dengan karakter penyelesaian perkara di MA yang bersifat *judex juris*. MA bukanlah menilai fakta-fakta melainkan melihat kesahihan putusan hakim pengadilan tinggi dan pengadilan negeri dalam menerapkan hukum. Seorang pelopor gerakan *Critical Legal Studies* di Amerika yang bernama Duncan Kennedy menyebutkan jika MA atau *Supreme Court* bukanlah sebagai pengadilan yang sebenarnya karena posisinya jauh dari fakta-fakta.
- (b) Kapasitas MK dalam menyelesaikan sengketa Pemilukada sejak tahun 2008 hingga 2010 sudah teruji dapat dilakukan dengan baik. Dimana tidak ada pihak yang melakukan upaya melanggar hukum guna mengekspresikan sikap melawan putusan mahkamah, jika pun ada maka persentasenya kecil dan tidak memberi pengaruh besar terhadap penyelenggaraan kerja MK. Karena MK menjalankan birokrasi peradilan modern yang terdigitalisasi dan tervisualisasi melalui penggunaan *video conference*, untuk pendaftaran dapat dilakukan secara *online* sampai dengan pencatatan persidangan yang rapi. Hal mana yang belum dapat ditemui bila para pihak berperkara di MA saat itu.
- (c) Persidangan di MK dilakukan secara terbuka sehingga semua pihak dapat mengawasinya.
- (d) Terobosan hukum. MK menolak menjadi kalkulator dalam menangani sengketa Pemilukada, melainkan lebih substansial sehingga putusannya sampai menjangkau perintah untuk melakukan penghitungan suara ulang, pemungutan suara ulang, pemilu ulang dan bahkan terakhir sampai pada mendiskualifikasi pasangan calon kepala daerah seperti putusannya pada Pemilukada Kotawaringin Barat.

Pasal 157 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Lembaran Negara Republik

Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898) mengatur perihal sengketa perselisihan hasil pemilihan.

Perkara perselisihan hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus, badan peradilan khusus dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional. Mengenai Perkara perselisihan penetapan perolehan suara tahap akhir hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus. Rambe Kamarul Zaman memberikan respon terkait posisi dan kedudukan Komisi Pemilihan Umum pada pilkada. Menurutnya Pilkada sebelumnya masuk dalam rezim pemilu, oleh karena bersifat umum maka disebut dengan pemilukada. Namun, lewat putusan No. 97/PPU-XI/2013, secara tegas Mahkamah telah menyatakan bahwa pilkada bukan lagi rezim pemilu. Pemilihan Umum hanyalah diartikan secara limitatif sesuai dengan *original intent*. Telah dijelaskan pada Pasal 22E UUD 1945, bahwa Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden serta DPRD dan dilaksanakan setiap lima tahun sekali (Zaman, 2016).

Bagi Mahkamah Konstitusi perluasan makna pemilu yang mencakup pemilihan gubernur, bupati, dan wali kota adalah inkonstitusional. Mahkamah berpendapat pemilihan kepala daerah tidak berada pada rezim pemilu, melainkan keberadaanya didalam rezim Pemerintah Daerah (Pemda). Sejalan dengan yang termaktub dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945. Pengaturan pada UUD NRI 1945 tersebut menunjukkan desain pengaturan diletakkan pada ketentuan mengenai Pemerintahan Daerah. Oleh sebab itu, Pilkada diletakkan pada Bab VI mengenai Pemerintahan Daerah, atau lebih tepatnya dijelaskan pada pasal 18 ayat (4) yang menyatakan bahwa “Gubernur, bupati, dan wali kota masing-masing sebagai kepala Pemerintah Daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.” Kemudian mengenai ketentuan pemilu diletakkan pada Bab VIIB mengenai pemilihan umum, atau lebih tepatnya dalam Pasal 22E (Zaman, 2016).

Sejalan dengan itu, pengaturan mengenai pemilu sangat terkait dengan kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi. Pada Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 berbunyi “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji 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.” (Zaman, 2016). Ketika alur logika hukum yang digunakan adalah putusan Mahkamah Konstitusi No. 97/PUU-XI/2013, pemilu yang dimaksud jelas tidak termaksud pilkada. Konsekuensi tersebut seharusnya juga berlaku bukan bagi Mahkamah Konstitusi saja, melainkan juga bagi penyelenggara pemilu lain, seperti KPU, Bawaslu dan bahkan DKPP (Zaman, 2016).

Menurut Anwar Usman mengawal konstitusi berarti termasuk pula mengawal agar asas-asas Pemilu yang Luber dan Jurdil agar dipatuhi, baik oleh Penyelenggara Pemilu maupun Peserta Pemilu, bahkan juga seluruh insitusi yang terkait Pemilu. perselisihan hasil pemilihan kepala daerah yang akan berlangsung pada 2015 ini (Usman, 2015). Mantan Hakim MK Prof. Abdul Muktie Fadjar S.H., M.S. mengatakan pengalaman MK tatkala menyelesaikan perselisihan hasil Pemilu 2004 menjadikan kekuatan dan bukti yang dilakukan oleh MK untuk menyempurnakan mekanisme penyelesaian hasil Pemilu, dan seandainya MK diberikan kewenangan menangani sengketa Pilkada maka MK siap menerimanya (Fadjar, 2013).

Salah satu dari sekian yurisprudensi Mahkamah Konstitusi yang memuat rumusan tentang Pilkada dapat dilihat dalam intisari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004. Putusan tersebut merupakan tonggak awal sistem Pemilihan Kepala Daerah dinyatakan Pemilu dari sudut substansi. Putusan tersebut menyangkut pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD NRI Tahun 1945. Namun pada pertimbangannya, Mahkamah menyatakan yang bahwa Pilkada langsung tidak termasuk dalam kategori pemilihan umum secara formil sebagaimana dimaksudkan pada Pasal 22E UUD 1945.

Putusan tersebut memiliki dua sisi, yang antara satu dan sisi yang lain bisa dikatakan tidak memberikan ketegasan. Sebab itu MK tidak ingin eksistensi peradilan Pemilukada hanya sebatas menyelesaikan hasil saja, melainkan ikut pula mempertimbangkan esensi dari aspek kualitatif pemilu. Bagaimana MK dalam mengadili sengketa Pilkada tidak mengindahkan proses-proses pemilu yang memiliki dampak terhadap kualitas pemilu. MK berusaha menilai sejauhmana tingkat kualitas Pemilukada dilaksanakan berdasarkan asas-asas Pemilu. MK dalam setiap putusan sengketa Pemilu bertumpu pada argumentasi yang substantif dan sangat fundamental dari suatu Pemilu, yakni asas Pemilu itu sendiri, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (Luber dan Jurdil). Setiap sengketa yang menjadi dalil pemohon Pemilukada meliputi setiap pelanggaran hasil penetapan KPUD/KIP menjadi pertimbangan bagi MK dalam memutuskan sengketa yang sedang ditanganinya, termasuk putusan untuk membatalkan hasil Pemilukada jika terjadi suatu pelanggaran bersifat terstruktur, sistematis, dan masif (TSM). Sehingga putusan MK dapat menjadi rujukan kepada peradilan umum dan administrasi dalam menagani pelanggaran Pilkada. MK tidak hanya memperluas kewenangannya namun membiaskan putusannya, hal tersebut dapat dibaca dari putusan atau yurisprudensi MK Nomor 190/PHPU.D-VIII/2010 tentang Pemilukada Kabupaten Pandeglang.

Wilayah permasalahan bukan terletak banyaknya MK dalam menangani sengketa semata, hal itu merupakan konsekuensi hukum yang telah lama diketahui oleh para hakim Mahkamah. Cita-cita MK untuk menjadi pengawal konstitusi dan demokrasi (*the guardian of constitution and the guardian of democracy*) menghendaki MK untuk menegakkan keadilan substantif, bahkan Mahkamah memperluas nilai-nilai keadilan (*boni judicis est amplire justiniam*). Perjalanan penanganan sengketa Pilkada berujung kepada pergeseran kewenangan, meski terdapat *dissenting opinion* putusan MK Nomor 97/PUU–XI/2013 menyatakan kewenangan mengadili sebagaimana diatur dalam Pasal 236C UU 12 Tahun 2008 inskonstitusional. Artinya sejak saat itu MK telah melepaskan kewenangan yang telah diberikan oleh pembentuk undang-undang kepada dirinya,

disatu sisi seperti yang telah diargumentasikan pada bab-bab sebelumnya berbagai argumentasi hakim Mahkamah tatkala memberikan pertimbangan mengapa MK tidak berwenang lagi mengadili sengketa Pilukada, namun disisi yang lain MK seakan-akan mengadili menyangkut dirinya sendiri yang secara hukum tidak dapat dibenarkan (*nemo iudex in causa sua*) yang artinya hakim tidak mengadili terkait dirinya sendiri.

Bilamana sengketa Pilukada diserahkan kepada rezim pemerintahan daerah dan sebagai akibat dari *open legal policy* maka menjadi *debatable* pula, jika ditinjau bahwa atas dasar *open legal policy* akan konstitusional jika menerapkan metode yang memberi jaminan terhadap keadilan yakni dengan menerapkan strategi *maximin* atau *maximum minimorum* yang berarti kerugian yang paling kecil atau berusaha memperhitungkan hal-hal yang paling tidak menguntungkan (Kasim, 1995). Sedangkan selama ini formulasi yang dilakukan oleh MK untuk mengadili sengketa Pilukada/Pelukada adalah untuk mewujudkan keadilan substantif. Dengan demikian pertautan strategi *maximin* dan teori keadilan yakni apa yang disampaikan oleh John Rawls dengan memperhatikan hasil paling buruk yang bisa timbul sebagai implikasi dari konsep keadilan yang dipilih (Ujan, 2007).

Secara *rational choice* seharusnya MK mempertimbangkan efek putusan Nomor 97/PUU–XI/2013. Sejauh ini dalam lapangan hukum Pelukada MK telah membangun pondasi kuat mengenai konsep hukum Pelukada. Karakteristik putusan MK juga bersifat *erga omnes*, yang maksudnya secara umum telah terikat dan mengikat para pihak tidak terkecuali pembentuk undang-undang. Sehingga hari ini sejak 4 (empat tahun) lalu pergeseran rezim Pelukada untuk dikembalikan ke dalam rezim Pemda menimbulkan stagnansi.

Pembentukan peradilan khusus Pilukada merupakan langkah cepat yang harus segera diambil oleh pembentuk undang-undang guna menjawab persoalan sengketa hasil Pilukada setelah putusan nomor 97/PUU–XI/2013 yang mana penyelesaian sengketa Pelukada tidak lagi menjadi kewenangan MK. Meskipun selama peradilan khusus belum terbentuk kewenangan tersebut masih

ditangani oleh MK. Tantangan pembentukan peradilan khusus pilkada tidak lain adalah menyangkut persoalan apakah peradilan ini bila telah terbentuk akan menangani sengketa Pemilu atau dibatasi hanya mengadili sengketa Pilkada saja. Bila nanti ternyata pembentuk UU menghendaki bahwa peradilan khusus tersebut akan menangani sengketa Pilkada dan sengketa Pemilu maka peradilan tersebut dinamai sebagai peradilan khusus pemilu.

Jika sistem penyelesaian sengketa Pilkada terintegrasi dengan penyelesaian sengketa Pemilu, maka akan bersesuaian dengan semangat pelaksanaan Pilkada dan Pemilu yang dilakukan serentak. Dimasa akan datang mencakup 2 (dua) hal yang dapat menjadi catatan untuk dilakukan guna mewujudkan kualitas demokrasi. *Pertama*, melaksanakan pemilihan secara serentak. *Kedua*, mengkodifikasikan aturan kepiluan.

SIMPULAN

Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 97/PUU–XI/2013 berimplikasi kepada sistem pemilihan kepala daerah (Pilkada) yang berada di rezim Pemilihan Umum beralih ke rezim pemerintahan daerah, pasca putusan tersebut undang-undang mengamanatkan pembentukan peradilan khusus Pilkada yang berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung. Meski tidak lagi menjadi kewenangan MK untuk mengadili perkara Pilkada, MK masih mengadili sengketa Pilkada hingga peradilan khusus Pilkada terbentuk.

Konsep penyelenggaraan peradilan khusus Pilkada selain mengadili sengketa hasil dapat didesain untuk mengadili sengketa proses, terkait sengketa administrasi Pilkada, juga menyangkut sengketa Pidana Pilkada yang mencakup perkara *election fraud* dan perkara *corrupt campaign practice*. Sistem penyelesaian sengketa Pilkada dilakukan melalui mekanisme penyelesaian satu atap (*one roof system*), sehingga tidak terjadi tumpang tindih putusan seperti yang terjadi selama ini.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku

- Asshiddiqie, J. (2015). *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Budiman, H. (2015). *Pilkada Tidak langsung dan Demokrasi Palsu*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia.
- Fadjar, A. M. (2013). *Partai Politik Dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*. Malang: Setara Press.
- Jalil, H. (2008). *Hukum Pemerintahan Daerah*. Banda Aceh: Syiah Kuala University Press.
- Jurdi, F. (2018). *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*. Kencana: Prenada Media Group.
- Kasim, A. (1995). *Teori Pembuatan Keputusan*. Jakarta: LPFE Universitas Indonesia.
- Mawardi, I. (2015). *Dinamika Sengketa Hukum Administrasi di Pemilukada*. Yogyakarta: Rangkang Education.
- Mainwaring, S. (1990). *Presidentialism, Multyparty System, and Democracy: The Difficult Equation*. Kellog Institute.
- Mushoffa, I. (2016). *Konsep Memperdalam Demokrasi Dari Prosedural ke Substantif, Menuju Representasi Politik yang Berkualitas*. Malang: Intrans Publishing.
- Romadlon, S. G. (2016). *Penegak Hukum Progresif Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Calon Perorangan Pilkada*. Yogyakarta: Atma Pustaka.
- Soekanto, S. (2008). *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.
- Supriyanto, D. (2015). *Jurnal Pemilu Demokrasi Evaluasi Penegakan Hukum Pemilu 2014*. Jakarta Selatan: Yayasan Perludem.
- Tripa, S. (2019). *Diskursus Metodologi dalam Penelitian Hukum*. Banda Aceh: Bandar Publishing.
- Ujan, A. (2007). *Keadilan dan Demokrasi: Telaah Filsafat Politik John Rawls*. Yogyakarta: Kanisius.
- Widodo, H. (2015). *Hukum Acara Perselishan Hasil Pilkada Serentak di Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sinar Grafika.

Zaman, R. K. (2016). *Pilkada Panjang Pilkada serentak*, Jakarta Selatan: Mizan Publika.

Jurnal

Arizona, Y. (2010). Mencari Rumah dalam Pengadilan Pilkada. *Majalah Konstitusi*, Juni 2010.

Hutapea, B. (2015). Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia. *Jurnal Rechtsvinding*, 4 (1), 1-20.

Konstitusi, M. (2014). Pilkada Bukan Rezim Pemilu. *Majalah Konstitusi*, Juni 2014.

Usman, A. (2015). Kewenangan dan Kewajiban Mahkamah Konstitusi Menurut Undang-Undang Dasar 1945. *Majalah Konstitusi*, Agustus 2015.