

DAMPAK PENAFSIRAN KONSTITUSI TERHADAP PERKEMBANGAN POLITIK HUKUM PENYELESAIAN PERSELISIHAN HASIL PEMILIHAN

Muhammad Alwi Khoiri Ramdani¹, Hikam Hulwanullah²

¹Universitas Padjadjaran, Indonesia

²University of Melbourne, Australia

Correspondence: alwikhoiri 87@gmail.com

Received: 02 June 2022; Accepted: September 2022; Published: 30 September 2022

Abstract

This study aims to investigate the dynamics of legal politics in the creation of a particular judicial body with the power to resolve election disputes in local government elections (elections); the influence of constitutional interpretation, which has the potential to become the main legal politics governing the power of state institutions. This study examines normative legal issues, the evolution of legal politics, legislation, historical context, constitutional court rulings, and the idea of the institution's ability. Beginning with the interpretation of the constitution about the dynamics of the meaning of the implementation of elections and the process for resolving election result disputes, the prospect for the legitimacy of the Constitutional Court's ability to settle disputes over election results is impacted by the evolution of the interpretation of article 22E paragraph (2) of the 1945 Constitution, which most recently surfaced. The reason for this is that the definitions of elections and general elections have become synonymous. As a result, article 24C of the 1945 Constitution systematically covers the ability to resolve disputes over election results.

Keywords: *constitutional interpretation; legal politic; resolving election disputes.*

Abstrak

Penelitian ini bermaksud menggali dinamika politik hukum dalam pembentukan badan peradilan khusus yang berwenang menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota (pemilihan); serta pengaruh penafsiran konstitusi yang berpeluang menjadi politik hukum dasar kewenangan lembaga negara menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menganalisis perkembangan politik hukum peraturan perundang-undangan, latar belakang dan pertimbangan Penafsiran konstitusi dalam Putusan MK serta konsep kewenangan lembaga yang menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan. Hasil penelitian menunjukkan adanya pasang surut politik hukum penyelesaian perselisihan hasil pemilihan, ditandai dengan adanya perkembangan penafsiran konstitusi yang berdampak pada beberapa kali perubahan perundang-undangan. Dinamika pemaknaan penyelenggaraan pemilihan serta mekanisme penyelesaian sengketa hasil pemilihan diawali adanya penafsiran konstitusi yang memasukkan pemilihan dalam rezim pemilihan umum (pemilu); kemudian menegaskan pemisahannya; hingga terakhir adanya peluang penggabungan kembali pemilihan dalam rezim pemilu sebagai pilihan model keserentakan yang konstitusional berdasarkan Putusan Nomor 55/PUU-XVII/2019. Perkembangan penafsiran Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang terakhir muncul berpengaruh pada peluang adanya legitimasi kewenangan MK menyelesaikan sengketa hasil pemilihan. Peralnya,

pemaknaan pemilu dan pemilihan telah melebur menjadi satu, sehingga secara sistematis kewenangan penyelesaian sengketa hasil pemilu dalam Pasal 24C UUD 1945 dapat melingkupi kewenangan penyelesaian sengketa hasil pemilihan.

Kata Kunci: *politik hukum; Penafsiran Konstitusi; Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan*

Pendahuluan

Implementasi kedaulatan rakyat dalam konteks Negara Indonesia salah satunya adalah pelaksanaan Pemilihan Umum (Pemilu) secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil secara rutin dalam siklus lima tahunan. Menyelami konsep demokrasi atau Pemilu perlu memahami norma hukum yang mendasarinya yaitu pada Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Pemenuhan kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik tidak luput dari bagaimana pembuatan suatu peraturan perundang-undangan dilakukan dengan cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang dapat mengikat semua lembaga yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut mempunyai peranan yang sangat penting dalam pembangunan hukum di Indonesia karena fungsinya adalah untuk mewujudkan ketertiban masyarakat dan kepastian hukum¹.

UUD 1945 telah mengalami empat kali perubahan; pada tahun 1999, 2000, 2001 dan terakhir diubah pada tahun 2002. Perubahan konstitusi di antaranya berdampak pada pergeseran dan pemantapan kedudukan/kewenangan kelembagaan negara serta perubahan mekanisme tatacara implementasi kedaulatan rakyat.² Maka dibentuklah Mahkamah Konstitusi (MK) dengan semangat sebagai *the guardian of constitution* melalui kewenangan menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar serta sebagai *the guardian of interpretator of constitution* yang dapat memberikan penafsiran atau pemaknaan terhadap kandungan konstitusi yang melekat dalam kewenangan *judicial review*-nya. Bahkan MK disebut juga sebagai *the guardian of democracy*, karena selain kewenangan yang di sebutkan di atas, MK berwenang menyelesaikan perselisihan hasil Pemilu.³

Pemilu pertama pasca reformasi dan setelah Perubahan UUD 1945 yang keempat adalah Pemilu Tahun 2004. Pada saat itu Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD dikenal sebagai Pemilihan Legislatif (Pileg) yang berlandaskan Undang Undang Nomor 12 Tahun 2003 diselenggarakan terpisah dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres) yang berlandaskan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2003. Menjelang dilaksanakannya Pemilu 2009 dan Pemilu 2014, telah dilakukan

¹ Nasrudin, "Tinjauan Yuridis Terhadap Ketentuan Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945 Tentang Hal Ihwal Kegentingan Yang Memaksa Sebagai Syarat Penerbitan PERPPU," *ADLIYA: Jurnal Hukum Dan Kemanusiaan* 9, no. 2 (2015): 204, <https://doi.org/10.15575/adliya.v9i1.6164>.

² Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm.55.

³ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hlm.131.

beberapa kali perubahan atas undang-undang Pileg yaitu menjadi Undang Undang Nomor 10 tahun 2008 dan terakhir diubah menjadi Undang Undang Nomor 8 tahun 2012. Serta undang-undang Pilpres diubah dengan Undang Undang Nomor 42 Tahun 2008.

Di tengah tahapan penyelenggaraan Pemilu 2014, terdapat permohonan *judicial review* terkait konstitusionalitas penyelenggaraan Pilpres setelah atau bersamaan dengan Pileg ke MK. Dalam Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013, MK mendasarkan pertimbangannya melalui penafsiran *original intent* pada suasana kebatinan yang muncul dalam Sidang MPR tanggal 5 November 2001 tepatnya saat perumusan perubahan UUD 1945. Sehingga pemaknaan Pasal 22E ayat (2) yang menyatakan “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah” dipahami secara jelas bahwa penyelenggaraan Pemilu dalam konstitusi adalah penyelenggaraan yang serempak atau bersamaan antara penyelenggaraan Pilpres dengan penyelenggaraan Pileg atau dikenal dengan Pemilu 5 (lima) kotak.

Secara sistematis, penafsiran konstitusi tersebut menegaskan bahwa Penyelenggaraan Pemilu (pileg dan pilpres) berbeda dengan penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota (Pemilihan). Karena Pemilihan diatur berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 sehingga berbeda atau diluar dari 5 (lima) kotak dalam rezim Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Di samping isu penyelenggaraan, penafsiran konstitusi tersebut berdampak dikotomi mekanisme penyelesaian sengketa hasilnya.

Tampak pada Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013, MK menegaskan bahwa Pemilihan bukanlah rezim Pemilu. Putusan ini merubah konfigurasi dari sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; Pada mulanya MK diberi kewenangan lain berupa memutus perselisihan hasil Pemilihan menjadi dinyatakan bertentangan dengan konstitusi dan ditegaskan penyelesaian sengketa hasil Pemilihan bukan merupakan kewenangan konstitusional MK.

Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013 ditindaklanjuti dengan penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) Nomor 1 Tahun 2014 yang kemudian disetujui DPR menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 terakhir dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 (UU Pemilihan). UU *aquo* memunculkan gagasan pembentukan badan peradilan khusus yang berwenang menyelesaikan sengketa hasil Pemilihan. Sebagaimana ketentuan Pasal 157 ayat (3) UU Pemilihan yang menyatakan “Perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh MK sampai dibentuknya badan peradilan khusus.” Hingga Pemilihan serentak 2020 dan menghadapi Pemilihan 2024, Badan peradilan khusus sebagaimana diamanatkan Pasal 157 UU Pemilihan belum ada

tindak lanjut pembentukannya. Sehingga kedudukan, struktur kelembagaan dan kewenangannya belum memiliki kepastian hukum.

Pemohonan *judicial review* ke MK diajukan kembali dengan pokok pengujian terkait “pemungutan suara dilaksanakan secara serentak” dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan terkait “Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Republik Indonesia” dalam Undang-Undang Pemilihan. Berkenaan hal tersebut, MK merujuk kembali pada suasana kebatinan dan ide-ide berkembang pada saat perumusan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Berdasarkan hasil penafsiran konstitusi yang tertuang dalam Putusan Nomor 55/PUU-XVII/2019, MK menyatakan terdapat 6 (enam) pilihan model keserentakan Pemilu yang tetap dapat dinilai konstitusional berdasarkan UUD 1945.⁴ Diantaranya meleburkan Pemilihan Gubernur dan Bupati/Walikota dalam keserentakan Pemilu.

Pertimbangan MK secara nyata telah menunjukkan perubahan penafsiran MK yang sebelumnya berdasarkan Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 secara terbatas memaknai pemilu hanya pada keserentakan pemilu 5 (lima) kotak. Putusan Nomor 55/PUU-XVII/2019 menjadi babak baru perkembangan politik hukum dalam memaknai “Penyelenggaraan Pemilu” dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 serta dapat berdampak pada perkembangan makna “perselisihan hasil Pemilu” sebagai kewenangan MK dalam Pasal 24C UUD 1945.

Terdapat 2 (dua) isu krusial dalam penelitian ini. Pertama terkait perkembangan penafsiran konstitusi tentang penyelenggaraan Pemilu dan kedua terkait ide pembentukan badan peradilan khusus untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan. Terdapat banyak penelitian yang sudah membahas isu ini; terkait perkembangan penafsiran konstitusi tentang penyelenggaraan Pemilu telah dibahas oleh Suparto yang memberbandingkan metode penafsiran MK dalam Putusan Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 dengan Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013.⁵ Hasilnya menunjukkan terdapat inkonsistensi Putusan MK yang disebabkan oleh pilihan jenis atau bentuk penafsiran terhadap konstitusi yang berbeda; pada mulanya mengutamakan penafsiran sosiologis atau kontekstual berubah menjadi penafsiran historis atau *original intent*.⁶

Peneliti bermaksud untuk melanjutkan dan melengkapi penelitian Suparto dengan menambah objek analisa yaitu Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019. Maka akan teruji konsistensi penggunaan jenis penafsiran konstitusi pada Putusan MK terakhir. Adapun terkait dasar kewenangan MK menyelesaikan perselisihan hasil Pemilihan sebagai kewenangan sementara selama badan peradilan khusus belum terbentuk telah dibahas oleh Jeremy L.C. Sanger serta Hendra Sudrajat. Hasilnya menyatakan bahwa keberadaan peradilan khusus pemilu tidak dijelaskan

⁴ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 55/PUU-XVII/2019.

⁵ Suparto, “Perbedaan Tafsir Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Perkara Pemilihan Umum Serentak (Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 Dan Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008),” *Yudisial* 10, no. 1 (2017), hlm. 3

⁶ Suparto, hlm.15.

berada di lingkungan peradilan umum maupun peradilan tata usaha, namun selama belum terbentuk, MK diberi kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hasil Pemilihan.⁷ Menurut Hendra peralihan kewenangan mengadili perselisihan Pemilihan dari MA Ke MK merupakan kewenangan konstitusional. Namun konstitusionalitas tersebut memerlukan Undang-Undang tersendiri yang mengaturnya.⁸

Adapun gagasan pengadilan khusus untuk sengketa hasil pemilihan kepala daerah pun telah dibahas oleh Qurrata Ayuni. Hasilnya memberikan kesimpulan bahwa Pemilihan tidak termasuk rezim pemilu sehingga memerlukan pengadilan khusus yang mengadili sengketa hasil Pemilihan. Usulannya kewenangan tersebut diberikan kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara di bawah MA atau memberikan kewenangan pada Bawaslu.⁹ Adapun terkait desain kelembagaannya pasca Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 telah dibahas oleh Supriyadi dan Aminuddin Kasim. Hasil risetnya menyatakan kewenangan MK untuk menyelesaikan sengketa hasil Pemilihan merupakan wewenang konstitusional bersyarat (wewenang sementara). Menurutnyanya wewenang penyelesaian perselisihan hasil pemilihan berada pada lembaga yang menjalankan fungsi yudisial (quasi peradilan). Desain lembaga tersebut dibentuk berada di bawah MA.¹⁰

Faktor pembeda yang menjadi ke-khas-an dalam penelitian ini yaitu terkait peluang penguatan kewenangan MK menyelesaikan sengketa hasil Pemilihan berdasarkan Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 yang diantaranya menafsirkan Pasal 22E ayat (2) Konstitusi dapat meleburkan makna Pemilu dan Pemilihan menjadi satu rezim. Penelitian ini mendasarkan pada kebaruan metode penafsiran konstitusi yang digunakan sekaligus menunjukkan metode penafsiran yang berbeda dari putusan-putusan MK sebelumnya. Cara pandang ini merupakan *updating solution* atas permasalahan pembentukan peradilan khusus menyelesaikan sengketa hasil pemilihan yang belum ada ujungnya.

Berdasarkan uraian di atas, terdapat problematika berkaitan dengan dinamika pembentukan badan peradilan khusus yang berwenang menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan; serta peluang perkembangan politik hukum terkait kewenangan lembaga yang menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan sebagai pengaruh penafsiran konstitusi. Oleh karena itu, dalam penelitian ini akan dianalisis sejarah perkembangan penafsiran konstitusi tentang pemaknaan dan pemisahan rezim pemilihan dan rezim pemilu yang pada praktiknya menimbulkan berbagai

⁷ Jeremy L.C. Sanger, "Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Menyelesaikan Perselisihan Hasil Pilkada," *Jurnal Lex Administratum* VI, no. 4 (2018), hlm.93-98.

⁸ Hendra Sudrajat, "Kewenangan Mahkamah Konstitusi Mengadili Perselisihan Hasil Pemilukada," *Jurnal Konstitusi* 7, no. 4 (2010), h.116-176.

⁹ Qurrata Ayuni, "Gagasan Pengadilan Khusus Untuk Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48, no. 1 (2018), hlm.199-219.

¹⁰ Aminuddin Kasim Supriyadi, "Desain Badan Peradilan Khusus Pemilihan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013," *Jurnal Konstitusi* 17, no. 3 (2020), hlm. 676-697.

permasalahan. Kebaruan gagasan dalam penelitian ini yaitu menganalisis potensi penggabungan atau meleburnya rezim pemilihan dan rezim pemilu menjadi satu rezim pemilu pasca terbitnya Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019.

Metodologi

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan objek kajian sejarah hukum. Penelitian ini dilakukan melalui pendekatan sejarah dan konseptual.¹¹ Dalam penelitian ini akan dilakukan analisis peraturan perundang-undangan; latar belakang dan pertimbangan dalam Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 serta perkembangannya melalui Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 serta konsep kewenangan lembaga dalam menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan sebagai pengaruh penafsiran konstitusi.

Hasil dan Pembahasan

Perkembangan Politik Hukum Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan

Terdapat berbagai pengertian mengenai politik hukum yang dikemukakan oleh para ahli hukum. Jazim Hamidi mengartikan Politik hukum sebagai kebijakan yang diambil organ negara melalui kewenangannya untuk menetapkan hukum berupa pergantian dan/atau penetapan norma hukum yang dengan kebijakan tersebut penyelenggaraan negara maupun pemerintahan dapat berjalan dengan baik dan tertib, sehingga tujuan negara secara bertahap dapat terencana dan dapat terwujud.¹² Mahfud MD mengartikan politik hukum sebagai garis (kebijakan) resmi tentang pilihan hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.¹³

Padmo wahjono menyebut politik hukum sebagai kebijakan dasar penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumi, menentukan arah, bentuk, maupun isi sesuatu yang didalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum.¹⁴ Sejalan dengan itu, menurut Bagir Manan terdapat dua lingkup utama politik hukum, yaitu politik pembentukan hukum dan politik penegakan hukum. Politik pembentukan hukum adalah kebijaksanaan yang berkaitan dengan penciptaan, pembaharuan dan pengembangan hukum. Politik pembentukan hukum akan mencakup: Kebijaksanaan pembentukan perundang-undangan; Kebijaksanaan pembentukan hukum yurisprudensi atau putusan hakim; Kebijaksanaan terhadap peraturan tidak tertulis lainnya. Sedangkan

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Revisi (Jakarta: Kencana, 2014), hlm.177.

¹² Jazim Hamidi, *Teori Dan Politik Hukum Tata Negara* (Yogyakarta: Total Media, 2009), hlm.232-233.

¹³ Wahyu Nugroho, "Politik Hukum Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Atas Pelaksanaan Pemilu Dan Pemilukada Di Indonesia," *Jurnal Konstitusi* 13, no. 3 (2016). hlm 488.

¹⁴ Nugroho.

politik penegakan hukum adalah kebijaksanaan yang menyangkut: Kebijaksanaan di bidang peradilan; Kebijaksanaan di bidang pelayanan hukum.¹⁵

Dapat dipahami bahwa politik hukum merupakan kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku untuk mencapai tujuan negara. Menggali politik hukum dalam penyelesaian perselisihan sengketa hasil Pemilihan dapat dilakukan dengan menganalisa perkembangan peraturan perundang-undangan dan putusan lembaga penegak hukum terkait kebijakan dasar yang ditempuh dalam rangka mencapai tujuan negara.

Terminologi “penyelesaian sengketa” dalam Pemilihan diterapkan pada dua aspek yang berbeda objek dan mekanisme penyelesaiannya, Pertama adalah “penyelesaian sengketa proses” meliputi sengketa yang terjadi antarpeserta dan sengketa dengan penyelenggara pemilihan yang timbul akibat dikeluarkannya suatu Keputusan KPU. Adapun mekanisme penyelesaiannya dilakukan oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Provinsi maupun Kabupaten/ Kota dengan menerima dan mengkaji laporan atau temuan; dan mempertemukan pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui musyawarah dan mufakat dan/atau melalui sebuah Putusan Bawaslu Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Kedua adalah “penyelesaian sengketa hasil” yang merupakan sengketa antara KPU dan peserta Pemilihan mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilihan.

Pembicaraan tentang penyelesaian perselisihan sengketa hasil Pemilihan erat kaitannya dengan konsep penyelenggaraan Pemilihan yang diatur dalam konstitusi. Setelah dilakukannya Perubahan UUD 1945 sebanyak empat kali, terdapat beberapa perkembangan/pergeseran mekanisme dan kelembagaan negara. Diantaranya pembentukan MK; mekanisme pemilihan secara langsung oleh rakyat untuk memilih Anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota; serta penguatan kedudukan pemerintahan daerah dalam sistem negara kesatuan Indonesia.

Dasar penyelenggaraan Pemilihan/Pemilu dalam UUD 1945 diatur dalam 2 (dua) pasal. Yaitu Pasal 18 ayat (4) yang menyatakan: “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”. Serta Pasal 22E ayat (2) yang menyatakan “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.”

Pasca reformasi, penguatan kedudukan pemerintahan daerah dalam sistem negara kesatuan Indonesia menjadi perhatian penting. Masyarakat di daerah diberikan kebebasan untuk menentukan sendiri upaya-upaya dalam memajukan kesejahteraan daerahnya, termasuk dalam pemilihan pemimpin di daerah dalam

¹⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2001).

kerangka demokrasi.¹⁶ Beranjak pada kesadaran bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing merupakan kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota serta berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945; maka kewenangan, tugas dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan daerah dan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah hingga mekanisme penyelesaian sengketa hasilnya diatur dalam satu undang-undang yaitu UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Mekanisme penyelesaian sengketa hasil Pemilihan pada mulanya merupakan kewenangan Mahkamah Agung (MA) berdasarkan ketentuan Pasal 106 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pada praktiknya penyelesaian sengketa hasil Pemilihan banyak diputus oleh Pengadilan Tinggi (PT), hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 106 ayat (6) menyatakan MA dalam melaksanakan kewenangannya dapat mendelegasikan kepada PT untuk memutus sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten dan kota.

Berdasarkan catatan, dalam memutus perselisihan hasil Pemilihan yang ditangani. MA telah berani mengambil terobosan hukum sendiri dengan membuat putusan di luar ketentuan UU, sehingga memasukan MA dalam pusaran kontroversi. Diantarannya MA memutus Peninjauan Kembali (PK) terhadap perselisihan hasil Pemilihan Walikota Depok dengan membatalkan Putusan PT Jawa Barat serta melakukan PK atas vonis Pemilihan Sulawesi Selatan dengan memerintahkan KPUD setempat untuk melakukan pilkada ulang karena dinilai melanggar kode etik dan menciderai rasa keadilan. Padahal berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 yang berlaku saat itu, putusan PT terkait perselisihan hasil Pemilihan bersifat final dan mengikat.¹⁷ MA mengesampingkan norma UU dengan alasan untuk menegakkan keadilan. Catatan tersebut dinilai Mahfud MD sebagai kemajuan dalam pembangunan hukum yang responsif, pasalnya pasca perubahan konstitusi; menegaskan MA harus menyelenggarakan peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan. Artinya menegakkan keadilan substansial boleh dilakukan dengan mengesampingkan bunyi formal UU sebagai alternative terbaik.¹⁸

Kewenangan perselisihan hasil Pemilihan menjadi problematika diawali dengan dimasukkannya pemaknaan Pemilihan dalam pengetian rezim Pemilu yaitu sebagai konsekuensi atas munculnya pertimbangan hukum MK dalam Putusan Nomor 73/PUU-II/2004 yang pada pokoknya memberikan kebebasan bagi pembuat undang-undang (*open legal policy*) untuk memasukan atau tidak memasukan Pemilihan pada rezim Pemilu.¹⁹ Dampaknya dalam UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu. Pasal 1 ayat (4) UU *a quo* menyebutkan bahwa Pemilihan adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah

¹⁶ Abid Ulil Albab, "Problem Kewenangan Mahkamah Konstitusi Memutus Perselisihan Hasil Pilkada," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48, no. 3 (2018), hlm. 542.

¹⁷ Albab.

¹⁸ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010).

¹⁹ Ayuni, "Gagasan Pengadilan Khusus Untuk Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah."

secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, sehingga pada saat itu dikenal istilah 'Pemilukada'. Ketentuan tersebut menempatkan Pemilihan dalam rezim pemilu kendatipun Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 tidak memasukan 'Pemilihan' sebagai bagian dalam penyelenggaraan Pemilu yang 5 (lima) kotak.²⁰

Pemahaman yang memasukan penyelenggaraan 'Pemilihan' dalam rezim Pemilu berdampak pada mekanisme penyelesaian sengketa hasilnya. Artinya penyelesaian perselisihan hasil pemilu oleh MK perlu diterapkan pula pada perselisihan hasil Pemilihan. Oleh karena itu, sejak disahkan dan diundangkannya UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada 28 April 2008. Berdasarkan Pasal 236C Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh MA dialihkan kepada MK paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan. Kemudian ditandatanganinya berita acara pengalihan wewenang mengadili dari Ketua MA kepada Ketua MK pada 29 Oktober 2008, maka secara resmi MK kewenangannya menjadi lebih luas dalam menyelesaikan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD, presiden dan wakil presiden serta ditambah PHPU Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.

Beberapa alasan yang melatarbelakangi peralihan kewenangan penyelesaian sengketa hasil pemilihan dari MA ke MK yaitu (1) efisiensi dan integrasi institusi dengan penyatuatan kewenangan penyelesaian perselisihan hasil sebagai konsekuensi peleburan makna pemilihan dalam rezim Pemilu. (2) adanya kepercayaan publik kepada MK yang memiliki pengalaman panjang dalam menangani sengketa hasil Pemilu dan putusannya yang bersifat final dan mengikat, serta harapan menghindari munculnya putusan kontroversial sebagaimana dilakukan MA sebelumnya; serta (3) letak geografis MK yang berada di pusat ibu kota yang setidaknya dapat menghindari kerusuhan, berbeda halnya jika diadili lembaga yang berada di tingkat provinsi seperti PT.

Perluasan kewenangan tersebut merupakan penegasan MK sebagai pengawal demokrasi (*the guardian of democracy*). Dalam mengawal demokrasi, MK menjadi pemutus paling akhir atas sengketa hasil Pemilihan. Peran yang demikian membuat MK menyadari bahwa putusannya tidak hanya menyangkut para kandidat yang sedang berkompetisi tetapi menentukan nasib rakyat dan demokrasi terutama di daerah di mana Pemilihan digelar.²¹ Kondisi demikian terus berlangsung dari tahun 2008 hingga tahun 2013.

Hingga berdasarkan Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013 MK menyatakan bahwa penyelesaian sengketa hasil pemilihan tidak termasuk dalam kewenangan

²⁰ Albab, "Problem Kewenangan Mahkamah Konstitusi Memutus Perselisihan Hasil Pilkada."

²¹ Hamdan Zoelva, "Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada Oleh Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 10, no. 3 (2013).

konstitusionalitas MK. Karena kewenangan MK dalam penyelesaian PHPU sebagaimana diatur Pasal 24C UUD 1945 berkorelasi erat dengan keserentaraan Pemilu dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945, tidak termasuk pada Pemilihan yang berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Hal itu berdasarkan pada pertimbangan segi *original intent*, makna teks, dan sistematika pengaturannya dalam UUD 1945, maupun perkembangan putusan MK dalam rangka membangun sistem yang konsisten sesuai dengan UUD 1945. Hal tersebut menjadi penting bagi MK mengingat ketentuan mengenai lembaga negara yang ditentukan dalam UUD 1945 dan kewenangannya masing-masing harus secara rigid mengikuti norma konstitusi.

MK menegaskan pentingnya pendekatan *original intent*, rigid-tekstual, dan gramatikal yang komprehensif dalam menafsirkan konstitusi apabila menyangkut hubungan antar lembaga negara khususnya terkait kewenangan atributif yang secara jelas-tersurat dalam UUD 1945.²² MK perlu membatasi diri dalam melakukan kewenangan yang tidak secara atributif diamanatkan oleh konstitusi. Demi meyakinkan pendiriannya, MK menggunakan pendekatan *original intent* dalam menafsirkan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Slamet Effendy Yusuf sebagai salah satu anggota Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI yang mempersiapkan draft perubahan UUD 1945 mengemukakan bahwa para anggota MPR yang bertugas membahas perubahan UUD 1945 ketika membicarakan mengenai permasalahan ini telah mencapai satu kesepakatan bahwa "...yang dimaksud pemilu itu adalah pemilu untuk DPR, pemilu untuk DPD, pemilu untuk presiden dan wakil presiden, dan DPRD. Jadi, diletakkan dalam satu rezim pemilu." Diterangkan lebih lanjut secara teknis bahwa gambaran pelaksanaan Pemilu nantinya akan terdapat 5 (lima) kotak, yaitu "... Kotak 1 adalah kotak DPR, kotak 2 adalah kotak DPD, kotak 3 adalah presiden dan wakil presiden, dan kotak 4 adalah DPRD provinsi, kotak 5 adalah DPRD kabupaten/kota".²³

Tafsir konstitusi demikian berdampak pada pengertian penyelenggaraan Pemilu sebagaimana dimaksud para perumus konstitusi dan tertuang dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 tidak mencakup penyelenggaraan Pemilihan. Sehingga penyelesaian sengketa hasil Pemilihan jelas bukan kewenangan konstitusionalitas MK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24C UUD 1945. Namun demi menghindari adanya kekosongan hukum, MK tetap berwenang mengadili penyelesaian sengketa hasil Pemilihan selama belum ada Undang-Undang yang mengatur mengenai hal tersebut, sehingga kewenangan MK tersebut merupakan kewenangan sementara (*ad interim*).

Putusan MK tersebut menjadi kebijakan politik hukum yang berdampak pada perkembangan hukum di Indonesia. Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013 kemudian ditindaklanjuti dengan penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 yang kemudian disetujui DPR menjadi Undang-Undang

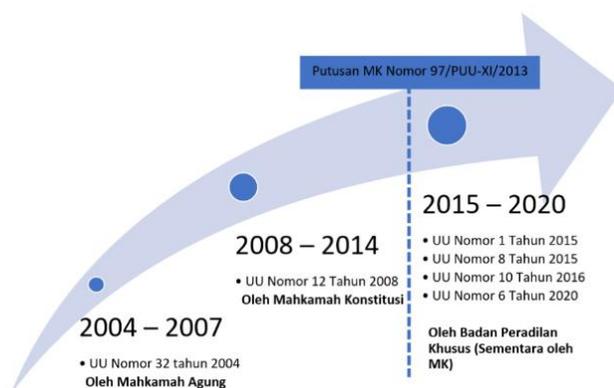
²² Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013, hlm.58.

²³ Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, Dan Hasil Pembahasan 1999-2002* (Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm.602.

Nomor 1 Tahun 2015. UU Nomor 1 Tahun 2015 yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 kemudian mengadopsi sebuah badan peradilan khusus yang diberi kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil pemilihan kepala daerah. Sebagaimana ketentuan Pasal 157 ayat (3) UU Nomor 8 Tahun 2015 yang menyatakan, “Perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus.”

Uraian perkembangan politik hukum perselisihan hasil pemilihan di atas dapat dipetakan melalui gambar berikut:

Gambar 1. Alur Perkembangan Pengaturan dan Lembaga yang Berwenangan Menyelesaikan Sengketa Hasil Pemilihan



Sumber: Gambar diolah sendiri

Sejak tahun 2015 hingga tahun 2020 telah dilaksanakan empat gelombang Pemilihan sebagai berikut:

Tabel 1. Jumlah Daerah yang menyelenggarakan Pemilihan Gubernur, Bupati dan/atau Walikota di Indonesia

Gelombang	Tahun	Jumlah Daerah Pemilihan
Gelombang I	2015	269
Gelombang II	2017	101
Gelombang III	2018	171
Gelombang IV	2020	270

Sumber: Tabel diolah sendiri

Masa 5 (lima) tahun sejak diundangkan UU Pemilihan, belum terdapat progres pembentukan badan peradilan khusus yang berwenang menyelesaikan perselisihan sengketa hasil pemilihan sebagaimana diamanatkan oleh UU Pemilihan. Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 menentukan bahwa “Pengadilan Khusus adalah pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk

memeriksa, mengadili dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung yang diatur dalam undang-undang”. Lebih lanjut Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 menentukan bahwa “Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25”. Secara sistematis ini menunjukkan bahwa badan peradilan khusus yang berwenang menyelesaikan sengketa hasil pemilihan kedudukannya akan dikembalikan pada MA sebagaimana yang telah dipraktikkan pada sekitar tahun 2004 hingga 2007.

Meskipun sudah banyak konsep bentuk-bentuk badan peradilan khusus ditawarkan diantaranya berada di bawah Mahkamah Agung, tepatnya di Kamar Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana yang dilakukan pada masa-masa awal Perselisihan Hasil Pemilihan berdasarkan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya tawaran untuk dibentuk dalam konsep badan peradilan *ad hoc* yang independen seperti yang diterapkan di Meksiko melalui lembaga peradilan otonom bernama *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federacion* (TPEJF) yang memiliki yurisdiksi khusus untuk menangani perkara-perkara terkait pemilu dengan putusan yang bersifat final.²⁴ Atau merekonstruksi Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) menjadi Badan Peradilan Khusus, dengan dasar bahwa Bawaslu telah menjadi lembaga semi peradilan karena diberikan kewenangan menyelesaikan sengketa proses pemilihan dengan berwenang menerima, mengkaji, mempertemukan pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui musyawarah dan mufakat dan/atau memutus sengketa proses pemilihan. Sehingga dimungkinkan melalui upaya rekonstruksi dan penguatan Bawaslu untuk selanjutnya dapat mampu dan berwenang menyelesaikan sengketa hasil pemilihan.²⁵

Pilihan-pilihan bentuk badan peradilan khusus yang diuraikan di atas belum meyakinkan negara melalui lembaga negara atau pejabat negaranya yang diberikan wewenang untuk menetapkan hukum dalam kaitan membentuk badan peradilan khusus sebagaimana kebijakan hukum yang diamanatkan UU Pemilihan.

Sebagaimana telah dipaparkan, bahwa politik hukum merupakan kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku untuk mencapai tujuan negara. Dalam konteks ini belum dibentuknya badan peradilan khusus yang berwenang menyelesaikan perselisihan hasil Pemilihan dapat menjadi sinyal bahwa pemegang kebijakan negara belum menetapkan skala prioritasnya untuk segera membentuk badan peradilan khusus pemilihan. Bahkan dapat dinilai bahwa sosio-kultur masyarakat Indonesia atau stake holder yang berhubungan dengan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota sudah merasa ‘cukup’ mendapatkan jaminan keadilan melalui putusan-putusan MK terkait perselisihan hasil Pemilihan. Hal ini ditandai dengan telah berlangsungnya empat

²⁴ Fritz Edward Siregar, “Pilihan Transformatif Badan Peradilan Khusus Pemilu,” in *Perihal Penegakan Hukum Pemilu* (Jakarta: Bawaslu Republik Indonesia, 2019), hlm.310.

²⁵ Refli Harun, “Rekonstruksi Kewenangan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum,” *Jurnal Konstitusi* 13, no. 1 (2016), hlm.16.

gelombang Pemilihan, namun tidak disertai dengan ikhtiar serius pembentukan badan peradilan khusus.

Kebijakan hukum dalam upaya mencapai tujuan negara korelasinya dengan konteks ini yaitu tujuan penyelenggaraan Pemilihan yang Jujur dan Adil. MK dengan kewenangan untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final telah memberikan harapan dan keyakinan besar publik pada Pemilihan yang jujur dan adil. Sehingga beberapa permohonan ke MK seputar pemilihan tidak hanya tentang hasil Pemilihan, namun juga pelanggaran hukum yang terjadi dalam proses Pemilihan serta bukan hanya mempengaruhi terpilihnya pasangan calon, jauh dari itu pelanggaran hukum tersebut mencederai sendi-sendi demokrasi.²⁶ Hal tersebut dapat menjadi indikator tingginya kepercayaan publik terhadap putusan MK terkait Perselisihan hasil Pemilihan.

Meskipun dalam perjalanannya, kehormatan MK pernah tercoreng akibat salah satu Hakim Konstitusi menerima suap dalam perkara perselisihan hasil Pemilihan, hal tersebut tidak lantas menghilangkan kepercayaan publik mencari keadilan pemilihan ke MK. Dengan latar akademik dan profesionalitas hakim konstitusi, banyak Putusan MK terkait perselisihan hasil Pemilihan telah memberikan terobosan hukum diantaranya dengan menegaskan bahwa MK dalam sengketa hasil Pemilihan bukan berkedudukan sebagai “Mahkamah Kalkulator” yang memeriksa kesalahan penjumlahan rekapitulasi perolehan suara dengan mengenyampingkan pelanggaran substansial dalam proses pemilihannya.

MK memastikan bahwa keadilan prosedural (*procedural justice*) tidak memasung dan mengesampingkan keadilan substantif (*substantive justice*), sehingga di beberapa wilayah yang terdapat pelanggaran secara terstruktur, sistematis dan massif (TSM) yang mempengaruhi perolehan suara pasangan calon, diputus dan diperintahkan MK untuk dilakukan penghitungan suara ulang dan/atau pemungutan suara ulang.²⁷

Pasang surut politik hukum selanjutnya kembali terjadi. Gagasan ‘memasukan’ Pemilihan dalam rezim Pemilu seperti yang pernah muncul sebelumnya, dan kemudian telah kandas dengan adanya penegasan pemisahan/ pebedaan antara Pemilu-Pemilihan. Kini muncul kembali, tepatnya pasca terbitnya Putusan Nomor 55/PUU-XVII/2019. MK menyatakan terdapat sejumlah pilihan model keserentakan Pemilu yang tetap dapat dinilai konstitusional berdasarkan UUD 1945, meliputi:

Tabel 2. Pilihan Model Keserentakan Pemilu yang Konstitusional

Pilihan	Model Keserentakan Pemilu untuk Memilih:	Keterangan
Pilihan 1	1. Anggota DPR, 2. Anggota DPD, 3. Presiden/ Wakil Presiden, 4. Anggota DPRD Provinsi	Pemilu 5 (lima) Kotak (<i>Status quo</i>)

²⁶ Zoelva, “Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada Oleh Mahkamah Konstitusi”, hlm. 383

²⁷ Zoelva.

	5. Anggota DPRD Kab/Kota	
Pilihan 2	1. Anggota DPR, 2. Anggota DPD, 3. Presiden/Wakil Presiden, 4. Gubernur, 5. Bupati/Walikota;	Pemilu 5 (lima) Kotak (tanpa memilih anggota DPRD)
Pilihan 3	1. Anggota DPR, 2. Anggota DPD, 3. Presiden/Wakil Presiden, 4. Anggota DPRD Provinsi 5. Anggota DPRD Kab/Kota 6. Gubernur, 7. Bupati/Walikota	Pemilu 7 (tujuh) Kotak
Pilihan 4	1. Pemilu serentak nasional: a. Anggota DPR b. Anggota DPD, c. Presiden/Wakil Presiden; 2. Pemilu serentak lokal: a. Anggota DPRD Provinsi, b. Anggota DPRD Kabupaten/ Kota, c. Gubernur, d. Bupati/Walikota;	Pemilu 2 Tingkat: Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal
Pilihan 5	1. Pemilu serentak nasional: a. Anggota DPR, b. Anggota DPD, c. Presiden/Wakil Presiden; 2. Pemilu serentak provinsi: a. Anggota DPRD Provinsi b. Gubernur, 3. Pemilu kabupaten/kota: a. Anggota DPRD Kabupaten/Kota b. Bupati/Walikota;	Pemilu 3 Tingkat: Pemilu Nasional, Pemilu Provinsi, Pemilu Kab/Kota
Pilihan 6	Pilihan-pilihan lainnya sepanjang tetap menjaga sifat keserentakan Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan Presiden/Wakil Presiden.	Pilihan lainnya yang menyelenggarakan Pileg dan Pilpres serentak

Sumber: Tabel diolah sendiri

Putusan *a quo* membuka ruang pilihan kebijakan hukum (*open legal policy*) yang menghidupkan kembali gagasan penyatuan Pemilihan-Pemilu dalam suatu model keserentakan. Pertimbangan tersebut muncul karena MK merujuk kembali pada suasana kebatinan dan ide-ide berkembang pada saat Perubahan UUD 1945. Kemudian MK menemukan fakta bahwa terdapat banyak pandangan dan perdebatan terkait keserentakan Pemilu, sehingga model penyelenggaraan Pemilu serentak 5 (lima) kotak bukanlah satu-satunya varian pada saat perumusan Perubahan UUD 1945. Sebab para pengubah UUD 1945 tidak secara spesifik menegaskan mekanisme penyelenggaraan Pemilu yang serentak seluruhnya, serentak sebagian, digabungkan semua atau diselenggarakan secara terpisah.²⁸

²⁸ Zoelva.

Peluang Legitimasi Kewenangan MK Meyelesaikan Sengketa Hasil Pilkada sebagai Dampak Perkembangan Penafsiran Konstitusi

Pertimbangan hukum munculnya sejumlah pilihan model keserentakan Pemilu yang tetap dapat dinilai konstitusional berdasarkan UUD 1945 dalam Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 merupakan akibat dari penafsiran konstitusi yang dilakukan MK. Istilah “penafsiran konstitusi” menurut Rosjidi Ranggawidjaja adalah usaha mengartikan atau memberi makna atas suatu istilah atau kumpulan istilah (kata) dalam rumusan pasal atau ayat dalam konstitusi agar dapat dipahami maksud atau artinya. Metodenya dengan cara menguraikan atau menjelaskan maksud dari sesuatu hal yang dianggap belum jelas.²⁹

Konstitusi sebagai *supreme law*, keberlakuannya harus terus bertahan lintas generasi. Oleh karenanya norma konstitusi dirumuskan dalam klausul yang general supaya aktualisasinya lebih luwes. Disamping keuntungan itu, posisi ini justru memberikan tantangan tersendiri berupa munculnya potensi ambiguitas (bermakna ganda, tidak cukup jelas, mengandung kekaburan) dalam norma konstitusi. Disinilah penafsiran konstitusi khususnya dalam proses *judicial review* harus dilakukan. Sebagaimana dinyatakan Shidarta bahwa pada saat *judicial review*, hakim konstitusi harus mampu menangkap makna konstitusi kemudian makna tersebut diuji terhadap makna yang terdapat dalam undang-undang.³⁰

Leli Tibaka menjelaskan bahwa hasil dari suatu penafsiran konstitusi oleh Hakim Konstitusi dapat merubah arti/makna rumusan pasal dalam konstitusi. Ini sejalan dengan gagasan K.C. Wheare yang menjelaskan bahwa penafsiran konstitusi oleh hakim dapat berdampak pada perubahan konstitusi.³¹ Namun disisi lain, dapat pula sekedar memperjelas arti/makna konstitusi tanpa harus merubah arti/makna rumusan pasal dalam konstitusi.³²

Hakim memiliki peran penting dalam aktualisasi konstitusi, karena hakim memiliki kewenangan “*to say what the law is*”. Hubungan hakim dengan konstitusi menurut Bagir Manan tidak hanya menilai (menguji) tetapi termasuk menafsirkan konstitusi sebagai sarana aktualisasi atau *updating* UUD 1945. Penafsiran tersebut dapat dalam bentuk mempersempit atau memperluas kaidah-kaidah konstitusi. Serta hakim dapat pula menciptakan kaidah-kaidah konstitusi baru.

Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 yang dalam pokok pertimbangan hukumnya memberikan sejumlah pilihan (*open legal policy*) model keserentakan Pemilu yang tetap dapat dinilai konstitusional berdasarkan UUD 1945 merupakan

²⁹ Rosjidi Ranggawidjaja, *Wewenang Menafsirkan Undang-Undang Dasar* (Bandung-Sukabumi: Citra Bakti Akademik, 1996), hlm.34.

³⁰ Shidarta, “Filosofis Penalaran Hukum Hakim Konstitusi Dalam Masa Transisi Konstitusionalitas,” *Jantera* 11 (2006), hlm.19.

³¹ K.C Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern, Diterjemahkan Dari Modern Constitutions*, ed. Imam Baehaqie (Bandung: Nusa Media, 2011), hlm.104-184.

³² Leli Tibaka, “Penafsiran Konstitusi Oleh Mahkamah Konstitusi Dan Implikasinya Terhadap Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” (Universitas Padjadjaran, 2012), hlm.320.

hasil penafsiran konstitusi dengan metode *original intent*. Metode penafsiran *original intent* diterapkan untuk mendapatkan pemahaman asli makna konstitusi berdasarkan maksud (*intent*) para perumus.³³ Metode penafsiran ini tidak diperbolehkan memaknai konstitusi secara berbeda dari maksud/niat orang-orang yang merumuskan ketentuan konstitusi pada saat konstitusi dibuat atau disahkan.³⁴

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, bahwa penafsiran konstitusi dapat berdampak pada perubahan arti/makna rumusan pasal dalam konstitusi. Maka dengan dinyatakannya pemaknaan Pemilu dalam Pasa 22E ayat (2) UUD 1945 dapat berupa penyatuan Pemilu-Pemilihan dalam satu model keserentakan yang konstitusional berdasarkan UUD 1945. Berkonsekuensi berubahnya kebijakan hukum dalam penyelenggaraan Pemilihan; yang secara langsung maupun tidak langsung dapat merubah mekanisme/kewenangan penyelesaian sengketa hasil pemilihan.

Pasalnya MK tidak lagi menafsirkan bahwa Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 harus dilaksanakan untuk Pemilu 5 (lima) kotak saja, karena menurut MK para perumus Perubahan UUD 1945 tidak menggariskan penyelenggaraan Pemilu yang serentak seluruhnya, serentak sebagian, digabungkan semua atau diselenggarakan secara terpisah. Alhasil Pemilihan dapat dimaknai masuk pada rezim Pemilu. Kaitannya dengan konteks ini yang secara sistematis maka terdapat peluang perselisihan hasil Pemilihan/Pemilu menjadi melebur dan melekat dengan kewenangan MK sebagaimana tertuang dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945.

Perkembangan putusan hakim termasuk pada kebijaksanaan pembentukan hukum, maka pertimbangan dalam Putusan MK dapat menjadi dasar kebijakan untuk menetapkan hukum. Aktualisasinya secara teknis sebagai tindak lanjut dapat berupa melakukan perubahan dan penetaan kembali perundang-undangan tentang Pemilu dan Pemilihan menjadi ‘kodifikasi’ undang-undang pemilu yang didalamnya terbagi dalam beberapa buku/bagian yang mengatur keserentakan penyelenggaraan Pemilu-Pemilihan, Lembaga penyelenggara Pemilu, mekanisme penyelesaian perselisihan hasil Pemilu, serta segala hal-ihwal tentang Pemilu-Pemilihan. Dengan demikian kewenangan MK menyelesaikan perselisihan hasil Pemilihan mendapatkan legitimasinya atas terbitnya kodifikasi UU Pemilu yang tidak lagi mendikotomi pemilu-pemilihan.

Perkembangan Putusan MK sejalan dengan ajaran “*a living constitution*” yang berupaya agar konstitusi mampu bertahan lama dan mampu menyesuaikan dengan perkembangan zaman.³⁵ Sebagaimana dinyatakan oleh David A. Strauss bahwa “*a living constitution is one that evolves, changes over time, and adapts to new circumstances, without*

³³ Dennis J Gelford, *The American Constitution and The Debate Over Originalism* (New York: Cambridge University Press, 2005), hlm.91.

³⁴ David A Strauss, *The Living Constitution*, ed. Geoffrey R Stone (United State of America: Oxford University Press, 2010), hlm.10.

³⁵ Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, *Memahami Konstitusi; Makna dan Aktualisasi* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014), hlm.168.

*being formally amended.*³⁶ Luputnya para perumus konstitusi mengatur mekanisme penyelesaian sengketa hasil pemilihan dalam konstitusi serta belum terbentuknya badan peradilan khusus yang menyelesaikan sengketa hasil pemilihan oleh para pembentuk undang-undang, sedangkan tahapan pemilihan serentak secara nasional semakin dekat; apabila kondisi demikian ‘didiamkan’, konstitusi akan tertinggal dan tidak mampu menjawab kebutuhan kontemporer. Adanya penafsiran konstitusi yang mengembangkan makna Pemilu dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 dapat meliputi pula Pemilihan; dampaknya makna penyelesaian sengketa hasil pemilu yang menjadi kewenangan MK dalam Pasal 24C UUD 1945 turut berkembang. Ketentuan UUD 1945 menjadi hidup dan dapat menaungi segala kebutuhan konstitusionalitas kontemporer tanpa harus dilakukan amandemen terlebih dahulu.

Kesimpulan

Terdapat pasang surut politik hukum dalam pemaknaan penyelenggaraan pemilu dan pemilihan dalam konstitusi yang berkorelasi munculnya sengkarut mekanisme maupun kewenangan penyelesaian sengketa hasil pemilu/pemilihan. Hal ini dipengaruhi adanya perkembangan penafsiran konstitusi yang dilakukan MK dalam pengujian konstitusional. Perkembangan penafsiran makna Pemilu dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 dapat meliputi pula Pemilihan, berdampak secara sistematis adanya legitimasi kewenangan MK menyelesaikan sengketa hasil Pemilihan sebagaimana Pasal 24C UUD 1945, karena pemaknaan pemilu dan pemilihan telah melebur menjadi satu. Berdasarkan pembahasan di atas direkomendasikan untuk melakukan perubahan dan penetaan kembali perundang-undangan tentang Pemilu dan Pemilihan menjadi ‘kodifikasi’ undang-undang pemilu yang didalamnya terbagi dalam beberapa buku/bagian yang mengatur keserentakan penyelenggaraan Pemilu-Pemilihan, Lembaga penyelenggara Pemilu, mekanisme penyelesaian perselisihan hasil Pemilu maupun Pemilihan, serta segala hal-ihwal tentang Pemilu-Pemilihan. Dengan demikian terdapat kepastian hukum dan legitimasi yang memberikan kewenangan atributif bagi MK untuk menyelesaikan perselisihan hasil Pemilihan. Hal tersebut menunjukkan adanya perubahan makna konstitusi tanpa melalui perubahan ‘teks’ konstitusinya. Sehingga UUD 1945 menjadi konstitusi yang hidup (*a living constitution*) melalui penafsiran konstitusi yang termuat dalam Putusan MK.

Daftar Pustaka

- Albab, Abid Ulil. “Problem Kewenangan Mahkamah Konstitusi Memutus Perselisihan Hasil Pilkada.” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48, no. 3 (2018): 542. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol48.no3.1745>.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2016.

³⁶ Manan and Susi Dwi Harijanti, hlm.169.

- Ayuni, Qurrata. "Gagasan Pengadilan Khusus Untuk Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48, no. 1 (2018): 199. <https://doi.org/10.21143/.vol48.no1.1602>.
- Golford, Dennis J. *The American Constitution and The Debate Over Originalism*. New York: Cambridge University Press, 2005.
- Hendra Sudrajat. "Kewenangan Mahkamah Konstitusi Mengadili Perselisihan Hasil Pemilu." *Jurnal Konstitusi* 7, no. 4 (2010).
- Jazim Hamidi. *Teori Dan Politik Hukum Tata Negara*. Yogyakarta: Total Media, 2009.
- Jeremy L.C. Sanger. "Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Menyelesaikan Perselisihan Hasil Pilkada." *Jurnal Lex Administratum* VI, no. 4 (2018).
- K.C Wheare. *Konstitusi-Konstitusi Modern, Diterjemahkan Dari Modern Constitutions*. Edited by Imam Baehaqie. Bandung: Nusa Media, n.d.
- Leli Tibaka. "Penafsiran Konstitusi Oleh Mahkamah Konstitusi Dan Implikasinya Terhadap Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945." Universitas Padjadjaran, 2012.
- Mahkamah Konstitusi. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, Dan Hasil Pembahasan 1999-2002*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2010.
- . Putusan Nomor 55/PUU-XVII/2019 (n.d.).
- . Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013 (n.d.).
- Manan, Bagir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2001.
- Manan, Bagir, and Susi Dwi Harijanti. *Memahami Konstitusi; Makna Dan Aktualisasi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014.
- MD, Moh. Mahfud. *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- . *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Nasrudin. "Tinjauan Yuridis Terhadap Ketentuan Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945 Tentang Hal Ihwal Kegentingan Yang Memaksa Sebagai Syarat Penerbitan PERPPU." *ADLIYA: Jurnal Hukum Dan Kemanusiaan* 9, no. 2 (2015): 204. <https://doi.org/10.15575/adliya.v9i1.6164>.
- Nugroho, Wahyu. "Politik Hukum Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Atas Pelaksanaan Pemilu Dan Pemiluada Di Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 13, no. 3 (2016): 480. <https://doi.org/10.31078/jk1331>.
- Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Revisi. Jakarta: Kencana, 2014.
- Refli Harun. "Rekonstruksi Kewenangan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum." *Jurnal Konstitusi* 13, no. 1 (2016).
- Rosjidi Ranggawidjaja. *Wewenang Menafsirkan Undang-Undang Dasar*. Bandung-Sukabumi: Citra Bakti Akademik, 1996.
- Shidarta. "Filosofis Penalaran Hukum Hakim Konstitusi Dalam Masa Transisi Konstitusionalitas." *Jantera* 11 (2006).

- Siregar, Fritz Edward. "Pilihan Transformatif Badan Peradilan Khusus Pemilu." In *Perihal Penegakan Hukum Pemilu*. Jakarta: Bawaslu Republik Indonesia, 2019.
- Strauss, David A. *The Living Constitution*. Edited by Geoffrey R. Stone. United States of America: Oxford University Press, 2010.
- Suparto. "Perbedaan Tafsir Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Perkara Pemilihan Umum Serentak (Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 Dan Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008)." *Yudisial* 10, no. 1 (2017).
- Supriyadi, Aminuddin Kasim. "Desain Badan Peradilan Khusus Pemilihan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013." *Jurnal Konstitusi* 17, no. 3 (2020). <https://doi.org/10.31078/jk17310>.
- Zoelva, Hamdan. "Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu Kada Oleh Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 10, no. 3 (2013).



© 2022 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY SA) license (<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/>).

[Halaman ini sengaja dikosongkan]