

## **MENAKAR RELEVANSI PEMBENTUKAN BADAN PERADILAN KHUSUS PENYELESAIAN SENGKETA HASIL PEMILIHAN KEPALA DAERAH TAHUN 2024**

Oleh;

**Violla Reininda, S.H.**

**Konstitusi dan Demokrasi (KoDe) Inisiatif**

### **Abstrak**

Badan Peradilan Khusus Pilkada yang diamanatkan UU Nomor 10 Tahun 2016 tidak kunjung dibentuk. Padahal, persiapan ini harus diputuskan secara cepat untuk menyambut Pilkada Tahun 2024. Namun demikian, seiring dengan perkembangan perselisihan hasil pilkada dan tafsiran putusan keputus Mahkamah Konstitusi, Badan Peradilan Khusus Pilkada tak lagi dibutuhkan. Artikel ini mengungkap ketidakrelevanan pembentukan lembaga tersebut melalui pengkajian ulang paradigma MK menghapus otoritas ini dari tubuh MK, perkembangan tafsir MK tentang rezim pemilu dan pilkada, serta progresivitas MK dalam memutus sengketa hasil pilkada.

**Kata Kunci:** Badan Peradilan Khusus Pilkada, Mahkamah Konstitusi, Sengketa Hasil Pilkada

### **Abstract**

*The Special Judiciary Agency on Local Election Disputes mandated by Law Number 10 of 2016 has not been established. In fact, this preparation must be decided quickly for the 2024 Local Elections. However, along with the development of disputes over the results of the elections and the interpretation of the electoral decisions of the Constitutional Court, the Special Judiciary Agency on Local Election Disputes is no longer needed. This article reveals the irrelevance of the establishment of the institution through reviewing the paradigm of the Constitutional Court removing this authority from the Constitutional Court, the development of the Constitutional Court's interpretation of the electoral and regional election regime, and the progress of the Constitutional Court in deciding disputes over election results.*

**Keywords:** *Special Judiciary Agency on Local Election Disputes, Constitutional Court, Dispute on Election Results*

## **A. PENDAHULUAN**

Jadwal Pemilihan Kepala Daerah Serentak dinormalisasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang 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 Menjadi Undang-Undang (UU 10/2016). Tepatnya pada Pasal 201 ayat (8) UU 10/2016, Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2024 akan dilaksanakan pada bulan November 2024. Tak hanya menormalisasi jadwal Pilkada Tahun 2024, UU 10/2016 juga mengarahkan pembaruan pada aspek penyelesaian sengketa hasil pilkada, yaitu melalui pembentukan badan peradilan khusus. Menurut Pasal 157 ayat (1) UU 10/2016, badan peradilan khusus ini bertujuan untuk memeriksa dan mengadili perkara perselisihan hasil pilkada.

Pembentukan badan peradilan khusus ini menggantikan fungsi MK yang sebelumnya berwenang untuk

menyelesaikan sengketa hasil pilkada. Ketentuan ini juga ditujukan untuk menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 97/PUU-XI/2013, tanggal 19 Mei 2014 yang membatalkan Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 12/2008) dan Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU 48/2009), sehingga MK tidak lagi berwenang untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada.

Atas dasar tersebut, Pasal 157 ayat (2) UU 10/2016 mengamanatkan bahwa badan peradilan khusus dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional. Artinya, badan peradilan ini harus dibentuk sebelum perhelatan Pilkada Serentak Tahun 2024. Namun demikian, saat ini, Pemerintah dan DPR telah memiliki sikap untuk tidak melakukan pembahasan dan perubahan UU Pemilu (Undang-Undang Nomor 7

Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU 7/2017) dan UU 10/2016, sebab pembentuk undang-undang menganggap aturan yang sudah baik tetap dijalankan dan tidak ingin sedikit-sedikit undang-undang diubah.<sup>1</sup> Hal ini seolah menunjukkan bahwa Pemerintah dan DPR tidak memiliki perhatian dan fokus terhadap aspek penegakan hukum keadilan, terutama kepastian pembentukan badan peradilan khusus pilkada.

Sikap Pemerintah dan DPR yang enggan mengubah UU 7/2017 dan UU 10/2016 memberikan kegamangan dan ketidakpastian bagi penegakan hukum pilkada ke depan, terutama untuk penyelesaian sengketa hasil. Pasal 157 ayat (3) UU 10/2016 membuka ruang bahwa perkara perselisihan penetapan perolehan suara tahap akhir hasil Pilkada diperiksa dan diadili oleh MK sampai dibentuknya badan peradilan khusus. Namun demikian,

Pasal *a quo* memiliki limitasi waktu, yaitu hingga pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2024. Oleh karena itu, Pemerintah dan DPR perlu memberikan kepastian hukum tentang pembentukan badan peradilan khusus pilkada, apakah akan menambahkan badan ini ke dalam *electoral justice system* atau menetapkan MK sebagai lembaga yang berwenang untuk menangani perkara ini.

Artikel ini bertujuan untuk mendorong kepastian hukum tentang badan peradilan khusus penyelesaian sengketa hasil pilkada, sekaligus mengupas apakah badan peradilan khusus masih relevan untuk dibentuk. Kacamata analisis beranjak dari landasan historis dan politis di balik penghapusan kewenangan MK untuk menangani perselisihan hasil pilkada dalam Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013. Selain itu, konteks perkembangan perkembangan *electoral justice system* di Indonesia dan perkembangan penafsiran MK terkait rezim pilkada dan perkembangan paradigma MK dalam memeriksa dan memutus hasil pilkada.

<sup>1</sup>CNN Indonesia, *Istana Tutup Pintu Revisi UU Pemilu dan Pilkada*, <<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210217072436-32-607143/istana-tutup-pintu-revisi-uu-pemilu-dan-pilkada>>, [04/11/2021], 2021.

## B. PEMBAHASAN

### Konstruksi *Electoral Justice System* dan Sejarah Penyelesaian Sengketa Pilkada di Indonesia

Sebagaimana dikehendaki dalam Pasal 22E Ayat (1) UUD 1945, pemilu yang konstitusional mengandung dan diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Unsur tersebut pun melekat dalam penyelenggaraan pilkada secara demokratis. Guna memastikan penyelenggaraan pilkada bernilai konstitusional, pilkada dijalankan dengan menyediakan dan memastikan sistem keadilan pemilu (*electoral justice system*), yang mencakup upaya dan mekanisme untuk memastikan bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan berkaitan dengan proses pemilu sejalan dengan aturan hukum serta untuk melindungi atau memulihkan hak-hak elektoral, para pihak yang merasa hak elektoralnya dilanggar diberikan jalan untuk mengajukan keberatan, pemeriksaan, dan memperoleh

ajudikasi.<sup>2</sup> Pada prinsipnya, *electoral justice system* berisikan elemen pencegahan pelanggaran dan penyelesaian sengketa guna memastikan bahwa proses electoral tidak menyimpang dari nilai-nilai demokrasi dan guna melindungi hak-hak elektoral.

Mekanisme yang ditawarkan dalam *electoral justice system* dalam menyelesaikan sengketa pemilihan bergerak pada tiga spektrum.<sup>3</sup>

1. Memperbaiki secara formal atau korektif seperti mengajukan gugatan pemilu yang membatalkan, mengubah, atau mengakui penyimpangan;
2. Memberikan sanksi yang sifatnya punitif, yaitu mengenakan hukuman kepada pelaku, entitas, atau pihak yang bertanggungjawab atas penyimpangan, seperti yang berkaitan dengan administrasi pemilihan

<sup>2</sup>Jesús Orozco-Henríquez, *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, Stockholm: International IDEA, 2010, hlm. 1.

<sup>3</sup>*Ibid.*

- dan pertanggungjawaban pidana; dan
3. Mekanisme alternative untuk penyelesaian sengketa pemilu, yang bersifat sukarela kepada para pihak yang bersengketa dan seringkali bersifat informal.

Melalui mekanisme *electoral justice system*, terdapat jaminan bahwa setiap pelanggaran atau pencorengan terhadap integritas dan keadilan pemilu memiliki mekanisme penyelesaian dan pemulihan, baik secara formal maupun secara informal. Desain *electoral justice system* dibentuk sedemikian rupa untuk mencapai setidaknya dua objektif, yaitu: (1) mencegah dan mengidentifikasi penyimpangan hukum kepiluan; dan (2) menyediakan cara-cara dan mekanisme yang tepat untuk memperbaiki penyimpangan dan/atau menghukumkan pelaku.<sup>4</sup>

Kerangka *electoral justice system* yang komprehensif dan integral merupakan elemen kunci bagi agenda reformasi

kepiluan. Sebab sistem ini akan menentukan kredibilitas dan legitimasi dari proses elektoral di setiap tahapan yang akan berujung pada kemurnian hasil pemilu. Kemurnian hasil pemilu bertalian dengan pengejawantahan prinsip-prinsip pemilu yang berkeadilan dan berintegritas. Perlu disadari, pertarungan politik dan personal dalam pemilu sangatlah tinggi, sehingga dapat mengantarkan pihak-pihak untuk melakukan tindakan yang dipertanyakan integritasnya, termasuk perilaku pribadi yang tidak etis yang bertujuan untuk mempengaruhi hasil pemilu. Oleh karena itu, diperlukan standar untuk menjaga integritas pemilu dan proses pemilu pun harus dilakukan berdasarkan prinsip dan nilai yang menjamin pemilu yang bebas dan adil.<sup>5</sup>

International IDEA menguraikan terdapat tujuh prinsip untuk membangun penyelesaian sengketa pemilu, yaitu: (1) transparansi, kejelasan, dan kesederhanaan

<sup>4</sup>*Ibid.*, hlm. 4.

<sup>5</sup>Ace Project, *Electoral Integrity*, diakses melalui <https://aceproject.org/ace-en/topics/ei/introduction/eia/eia02> pada 22 Mei 2021, 2012.

dalam menyusun pengaturan penyelesaian sengketa pemilu; (2) efektif dan komprehensif; (3) bebas dan biaya wajar; (4) kerangka hukum; (5) hak-hak untuk pembelaan atau mendengarkan dalam proses hukum; (6) *full and timely enforcement of judgments and rulings*; dan (7) konsistensi dalam penafsiran dan penerapan hukum pemilu.<sup>6</sup> Melengkapi kriteria International IDEA, IFES juga menguraikan tujuh standar penyelesaian sengketa, yaitu:<sup>7</sup>

1. Hak untuk memperoleh pemulihan pada keberatan dan sengketa pemilu;
2. Sebuah rezim standar dan prosedur pemilu yang didefinisikan secara jelas;
3. Arbiter yang tidak memihak dan memiliki pengetahuan;
4. Sebuah sistem peradilan yang mampu menyelesaikan putusan dengan cepat;
5. Penentuan beban pembuktian dan standar bukti yang jelas;

6. Ketersediaan tindakan perbaikan yang berarti dan efektif; dan
7. Pendidikan yang efektif bagi para pemangku kepentingan.

Selain itu juga, Topo Santoso menggariskan sejumlah prasyarat yang menjadi dasar bagi bangunan sistem penegakan hukum pemilu yang baik, yaitu: (1) adanya mekanisme dan penyelesaian hukum yang efektif; (2) adanya aturan mengenai sanksi yang jelas atas pelanggaran pemilu; (3) adanya ketentuan terperinci dan memadai untuk melindungi hak pilih; (4) adanya hak bagi pemilih, kandidat, partai politik untuk mengadu kepada lembaga penyelenggara pemilu atau lembaga pengadilan; (5) adanya kewenangan untuk mencegah hilangnya hak pilih yang diputuskan oleh lembaga penyelenggara pemilu atau lembaga pengadilan; (6) adanya hak untuk banding, adanya keputusan yang sesegera mungkin; (7) adanya aturan main mengenai waktu yang dibutuhkan untuk memutuskan gugatan; (8) adanya kejelasan mengenai

<sup>6</sup>Veri Junaidi, *Mahkamah Konstitusi Bukan Mahkamah Kalkulator*, Jakarta: Themis Books, 2013, hlm. 45.

<sup>7</sup>*Ibid.*, hlm. 46.

implikasi bagi pelanggaran aturan pemilu terhadap hasil pemilu; dan (9) adanya proses, prosedur, dan penuntutan yang menghargai hak asasi manusia.<sup>8</sup>

Untuk mencapai hal tersebut juga, Ace Project menggariskan sejumlah kriteria yang perlu dikonstruksikan, yaitu meliputi aspek: (1) perilaku etis (*ethical behavior*) bagi penyelenggara pemilu, partai politik dan kandidat, kelompok kepentingan, pemantau pemilu, dan media; (2) keadilan dan imparialitas yang mencakup kerangka hukum yang baik, penyelenggaraan administrasi yang tidak berpihak dan profesional, serta perlakuan yang adil dan setara (*equal treatment*); (3) transparansi dan akuntabilitas penyelenggara pemilu dan pembentuk kebijakan.<sup>9</sup> Menurut Ramlan Surbakti, keadilan pemilu tak hanya terbatas pada tersedianya kerangka hukum pemilu semata dalam *electoral justice system*, melainkan pula meliputi

kesetaraan hak pilih, badan penyelenggara yang independen, integritas pemungutan suara, dan ketepatan waktu penyelesaian pelanggaran atau sengketa.<sup>10</sup>

*Electoral justice system* Indonesia yang dibangun dalam UU 7/2017 jo. UU 10/2016 meliputi penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu, sengketa proses pemilu, pidana pemilu, perselisihan hasil pemilu, dan penegakan etik penyelenggara pemilu. Kanal-kanal tersebut ditempuh untuk memberikan remedy atas penyimpangan dalam penyelenggaraan pemilu.

Penyelesaian sengketa hasil pilkada merupakan salah satu bangunan *electoral justice system* di Indonesia yang beberapa kali mengalami perubahan konstruksi. Di era reformasi, Mahkamah Agung (MA) merupakan lembaga pertama yang berwenang menangani sengketa hasil pilkada. Melalui Pasal 106 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang

<sup>8</sup>Topo Santoso, dkk, *Penegakan Hukum Pemilu: Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*, Jakarta: Perludem, 2006, hlm. 101-102.

<sup>9</sup>*Loc. Cit.*

<sup>10</sup>Refly Harun, *Pemilu Konstitusional: Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan ke Depan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2016, hlm. 32.

Pemerintahan Daerah (UU 32/2004), keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diajukan oleh pasangan calon kepada MA paling lambat tiga hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pengajuan keberatan kepada MA disampaikan kepada pengadilan tinggi untuk pilkada tingkat provinsi dan kepada pengadilan negeri untuk pilkada tingkat kabupaten/kota, sebagaimana diatur dalam Pasal 106 ayat (3) UU 32/2004.

MA memutus sengketa hasil penghitungan suara pilkada paling lambat 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan keberatan oleh Pengadilan Negeri/Pengadilan Tinggi/Mahkamah Agung.<sup>11</sup> Putusan MA bersifat final dan mengikat.<sup>12</sup> MA dalam melaksanakan kewenangannya dapat mendelegasikan kepada Pengadilan Tinggi untuk memutus sengketa hasil penghitungan suara pilkada kabupaten/kota dengan Putusan

Pengadilan Tinggi yang bersifat final.<sup>13</sup>

Penyelesaian sengketa hasil pilkada di MA di beberapa daerah menuai kontroversi, seperti di Pilkada Sulawesi Selatan, Maluku Utara, dan Depok yang menunjukkan ketidakjelasan sifat putusan MA yang mestinya bersifat final dan terakhir untuk penyelesaian sengketa hasil pilkada, tetapi putusan MA yang memerintahkan pemungutan suara ulang atau penghitungan suara ulang malah digugat lagi.<sup>14</sup> Gugatan terhadap MA pada saat itu juga disebabkan oleh tingkat kepercayaan publik yang rendah kepada MA dan banyaknya pihak yang menginginkan agar penyelesaian sengketa pilkada dialihkan ke MK.<sup>15</sup>

Revisi UU 32/2004 menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32

<sup>13</sup>Pasal 106 ayat (6) dan (7) UU 32/2004.

<sup>14</sup>R. Nazriyah, "Penyelesaian Sengketa Pilkada Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013", *Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomor 3*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, 2015, hlm. 457.

<sup>15</sup>*Ibid.*

<sup>11</sup>Pasal 106 ayat (4) UU 32/2004.

<sup>12</sup>Pasal 106 ayat (5) UU 32/2004.



Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 12/2008) mengalihkan kewenangan penyelesaian sengketa hasil pilkada dari MA ke MK. Pasal 236C UU 12/2008 mengatur bahwa penanganan sengketa hasil penghitungan suara pilkada oleh MA dialihkan kepada MK paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak UU 12/2008 diundangkan. Perubahan ini berkaitan penafsiran tentang rezim pilkada yang digolongkan sebagai rezim pemilu, yang menurut MK merupakan pilihan yang diambil oleh pembentuk undang-undang dalam mengelaborasi maksud “*dipilih secara demokratis*” dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 yang diartikan sebagai pilkada yang dipilih secara langsung oleh rakyat.<sup>16</sup> Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (UU 22/2007) yang mendefinisikan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala

daerah secara langsung dalam NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Masuknya pilkada ke rezim pemilu membuka ruang penafsiran wewenang MK dalam Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 bahwa MK memiliki kewenangan menangani sengketa hasil pemilu yang termasuk di dalamnya adalah pilkada. Pengalihan kewenangan ini juga dibarengi dengan penandatanganan Berita Acara Pengalihan Wewenang Mengadili antara Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Mahkamah Konstitusi pada 29 Oktober 2008.

Kewenangan MK untuk memeriksa dan memutus penyelesaian sengketa pilkada tidak berumur panjang dan menjadi diskursus dengan MK sendiri yang membatalkan kewenangan tersebut melalui Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013. Putusan ini tidak terlepas dari amarah dan kekecewaan terhadap kasus korupsi mantan Ketua MK Akil Mochtar yang terbukti menerima suap dan gratifikasi terkait penanganan sengketa pilkada di MK, yaitu pada Pilkada Kabupaten Gunung

<sup>16</sup>Putusan MK Nomor 072-073/PUU-II/2004, tanggal 22 Maret 2005.

Mas, Pilkada Provinsi Kalimantan Tengah, Pilkada Kabupaten Lebak, Pilkada Kabupaten Empat Lawang, Pilkada Kota Palembang, Pilkada Kabupaten Buton, Pilkada Kabupaten Pulau Morotai, Pilkada Kabupaten Tapanuli Tengah, Pilkada Provinsi Jawa Timur, Pilkada Kabupaten Merauke, Pilkada Kabupaten Asmat, Pilkada Kabupaten Boven Digoel, Pilkada Kota Jayapura, dan Pilkada Kabupaten Nduga, serta tindak pidana pencucian uang.<sup>17</sup>

Pada Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013, MK membatalkan Pasal 236C UU 12/2008 dan Pasal 29 ayat (1) UU 48/2009 yang memberikan MK wewenang untuk memeriksa dan memutus sengketa hasil pilkada. Pendirian MK dibangun dengan dua argumentasi pokok. *Pertama*, kewenangan MK untuk memutus perselisihan hasil pemilu harus dikaitkan

dengan makna pemilu dalam Pasal 22E UUD 1945 yang secara sistematis dan *original intent* tidak termasuk pada Pilkada. Menurut MK, Pilkada masuk ke rezim Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 yang merupakan *opened legal policy* bagi pembentuk undang-undang untuk menafsirkan “*dipilih secara demokratis*”. Dengan demikian, pilkada bukanlah pemilu, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945, sehingga lingkup penyelesaian sengketa hasil pemilu dalam Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 tidak termasuk pada pilkada.

*Kedua*, MK memaknai secara tekstual, *original intent*, dan gramatikal bahwa kewenangan MK bersifat limitatif, yaitu hanya menyelesaikan sengketa pemilihan umum yang diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta DPD dan dilaksanakan setiap lima tahun sekali. Kewenangan MK telah ditentukan secara limitative dalam UUD 1945 dan tidak dapat ditambah atau dikurangi oleh undang-undang maupun putusan MK karena akan mengambil peran sebagai

<sup>17</sup>Kompas.com, *Kasus Suap Penanganan Sengketa Pilkada Akil Mochtar yang Menggurita*, <<https://nasional.kompas.com/read/2014/12/27/15533261/Kasus.Suap.Penanganan.Sengketa.Pilkada.Akil.Mochtar.yang.Menggurita?page=all>>, [06/10/2021], 2014.

pembentuk UUD 1945. Putusan inilah yang kemudian mengalihkan penyelesaian sengketa hasil pilkada ke lembaga lain dan melahirkan amanat pembentukan badan peradilan khusus pilkada dalam Pasal 157 ayat (1) UU 10/2016.

**Relevansi Badan  
Peradilan Khusus  
Penyelesaian Sengketa  
Hasil Pilkada**

Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 dan pengaturan dalam Pasal 157 ayat (1) UU 10/2016 memberikan implikasi hukum yang signifikan bagi pembentuk undang-undang untuk membentuk badan lain yang berwenang menyelesaikan sengketa hasil pilkada. Badan peradilan khusus penyelesaian sengketa tersebut harus dibentuk sebelum Pilkada Serentak Tahun 2024. Bentuk yang dikehendaki oleh UU 10/2016 adalah badan peradilan yang khusus, artinya lembaga tersebut tetap berada di bawah kekuasaan kehakiman, khususnya di bawah MA, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 Ayat (2) UUD 1945

dan Pasal 1 angka 8 UU 48/2009. Artinya, Putusan MK dan UU 10/2016 tersebut kembali mengalihkan penanganan sengketa hasil pilkada ke MA dengan membentuk kamar peradilan khusus. Namun demikian, selama adanya kekosongan lembaga yang mengadili perkaraa *quo*, MK masih berwenang mengadili perselisihan hasil pilkada sampai pembentuk undang-undang membentuk badan peradilan khusus tersebut.

Perhelatan Pilkada Serentak Tahun 2024 hampir di depan mata, penyempurnaan aspek kelembagaan penegakan hukum pilkada harus dilakukan sedini mungkin, termasuk menentukan kepastian hukum tentang lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada. Bab ini berupaya untuk menakar seberapa perlu badan peradilan khusus penyelesaian sengketa pilkada dibentuk. Berdasarkan aspek historis dan perkembangan penyelesaian sengketa hasil pilkada dan penafsiran terbaru MK terhadap rezim pemilu dan pilkada, badan peradilan

husus tak lagi relevan untuk dibentuk, melainkan sengketa hasil pilkada semestinya tetap diselesaikan di MK.

### **1. Penafsiran Mahkamah Konstitusi tentang Rezim Pemilu dan Pilkada**

Salah satu alasan yang mendasari MK untuk menghapus kewenangan penyelesaian sengketa hasil pilkada dalam Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 adalah pilkada tidak termasuk ke dalam rezim pemilu, sehingga pemilu yang menjadi objek sengketa hasil hanya meliputi pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, Anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi dan kabupaten/kota. Pandangan ini kembali MK tegaskan dalam Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013, tanggal 23 Januari 2014 yang menyatakan bahwa yang dimaksud dengan pemilu, menurut Pasal 22E Ayat (2) UUD 1945, berada dalam satu tarikan nafas, yakni “Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan

DPRD”.

Dalam perkembangannya, MK mengoreksi pandangan terdahulu yang memisahkan rezim pemilu dan pilkada, sehingga menurut paradigma terbaru MK, pilkada juga termasuk ke dalam rezim pemilu, yang dihasilkan ketika MK memformulasikan desain pemilu serentak yang konstitusional. Melalui Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019, tanggal 26 Februari 2020, MK mempertimbangkan: *“Berdasarkan penelusuran rekaman pembahasan atau risalah perubahan UUD 1945 membuktikan terdapat banyak varian pemikiran perihal keserentakan penyelenggaraan pemilihan umum. Bahkan, para pengubah UUD 1945 sama sekali tidak membedakan rezim pemilihan. Di antara varian tersebut, yaitu: (1) Pemilihan umum, baik pemilihan anggota legislative maupun pemilihan presiden dan wakil presiden, dilakukan secara bersamaan atau serentak di seluruh Indonesia; (2) Pemilihan umum serentak hanya untuk memilih anggota DPR, DPRD, dan DPD dilaksanakan di seluruh wilayah Republik Indonesia;*

(3) *Pemilihan umum serentak secara nasional maupun serentak yang bersifat lokal;* (4) *Pemilihan umum serentak sesuai dengan berakhirnya masa jabatan yang akan dipilih, sehingga serentak dapat dilakukan beberapa kali dalam lima tahun itu, termasuk memilih langsung gubernur dan bupati/walikota;* (5) *pemilihan umum serentak, namun penyelenggaraan keserentakannya diatur dengan undang-undang;* (6) *penyelenggaraan pemilihan Presiden dan Pemilihan Umum dipisahkan. Kemudian pemilihan Presiden dapat diikuti juga dengan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota;* dan (7) *Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden waktunya berbeda dengan pemilihan umum untuk memilih DPR, DPD, dan DPRD. Sementara itu, pemilihan rumpun eksekutif: Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur, Bupati, Walikota, dan sebagainya dipilih langsung oleh rakyat”.*

Pandangan MK tersebut di atas berdampak pada aspek esensial pilkada, pilkada diselenggarakan sejalan dengan

asas-asas yang sama dengan pemilu, yaitu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E Ayat (1) UUD 1945. Begitu pula aspek penyelesaian pelanggaran dan sengketa, menggunakan *electoral justice system* yang sama dengan pemilu. Frasa “*memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum*” dalam Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 secara ekstensif dapat ditafsirkan juga meliputi perselisihan tentang hasil pilkada. Berdasarkan perkembangan penafisran MK di atas, maka penyelesaian sengketa hasil pilkada sudah semestinyaditangani kembali oleh MK.

Selain itu juga, pembacaan Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 tidak dapat dilepaskan dengan konteks kasus mega korupsi yang terjadi di tubuh MK yang dilakukan oleh Ketua MK Tahun 2013 Akil Mochtar. Kasus Akil Mochtar amat meruntuhkan maruah MK sebagai badan peradilan modern dan berintegritas yang telah dibangun bertahun-tahun oleh para hakim konstitusi. Kasus korupsi yang dilakukan

oleh Akil Mochtar tidak tanggung-tanggung, ia terbukti menerima suap dan gratifikasi terkait penanganan sengketa pilkada di 14 (empat belas) daerah, yaitu pada Pilkada Kabupaten Gunung Mas, Pilkada Provinsi Kalimantan Tengah, Pilkada Kabupaten Lebak, Pilkada Kabupaten Empat Lawang, Pilkada Kota Palembang, Pilkada Kabupaten Buton, Pilkada Kabupaten Pulau Morotai, Pilkada Kabupaten Tapanuli Tengah, Pilkada Provinsi Jawa Timur, Pilkada Kabupaten Merauke, Pilkada Kabupaten Asmat, Pilkada Kabupaten Boven Digoel, Pilkada Kota Jayapura, dan Pilkada Kabupaten Nduga, serta tindak pidana pencucian uang.<sup>18</sup>

Bukan hanya publik yang kecewa atas kemunduran integritas yang diperlihatkan oleh Akil Mochtar tersebut, kekecewaan tersebut juga datang dari sesama kolega hakim konstitusi. Kekecewaan

dan kemarahan para hakim konstitusi inilah yang juga turut melatarbelakangi penghapusan kewenangan MK untuk memutus sengketa hasil pilkada, sebab kewenangan ini yang dianggap sumber kemunduran integritas MK yang ditunjukkan oleh korupsi Akil Mochtar.<sup>19</sup> Oleh karena itu, putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 lebih kental dengan nuansa emosional hakim konstitusi ketimbang konstruksi holistic *electoral justice system*. Rekonstruksi kewenangan penyelesaian sengketa hasil pilkada tersebut terjadi secara drastis dan parsial, sehingga tidak optimal dalam membangun *electoral justice system* yang kokoh dan berdaya tahan untuk jangka panjang.

Atas dasar tersebut, konteks penegakan hukum pemilu dan penyelesaian sengketa hasil pilkada tidak semestinya berpegangan semata pada Putusan MK

<sup>18</sup>Kompas.com, *Kasus Suap Penanganan Sengketa Pilkada Akil Mochtar yang Menggurita*, <<https://nasional.kompas.com/read/2014/12/27/15533261/Kasus.Suap.Penanganan.Sengketa.Pilkada.Akil.Mochtar.yang.Menggurita?page=all>>, [06/10/2021], 2014.

<sup>19</sup>Wawancara Skripsi dengan Prof. Mahfud MD pada 6 Mei 2017 dalam Viola Reininda, *Pemafsiran "Open Legal Policy": Studi terhadap Putusan Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang di Indonesia*, Bandung: Universitas Padjadjaran, 2018, hlm. 101.

Nomor 97/PUU-XI/2013. Sebab paradigma tersebut, ditambah konteks emosional para hakim saat itu, tidak relevan lagi dengan perkembangan penyelesaian sengketa hasil pilkada di masa kini, yang selama ini tetap dijalankan oleh MK untuk mengisi kekosongan ruang lembaga yang berwenang memutus sengketa hasil pilkada. Tak hanya itu, MK pun telah cukup progresif dan menghadirkan putusan-putusan yang memulihkan konstitusionalitas pilkada.

## 2. Progresivitas Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Sengketa Hasil Pilkada

Pelaksanaan wewenang penyelesaian sengketa hasil pilkada oleh MK selama ini telah memberikan sejumlah signifikasi dalam penegakan keadilan substantif, meskipun terdapat sejumlah catatan dalam pelaksanaannya. Preseden progresif putusan MK menjadi kekuatan bagi MK sebagai otoritas yang berwenang memeriksa dan menangani sengketa hasil

pilkada. Paradigma untuk membentuk lembaga baru ketika setitik problema muncul di suatu lembaga negara semestinya tidak dapat selalu dijadikan justifikasi.

Progesitivitas MK dapat ditemukan dalam sejumlah putusan, misalnya ketika MK melepaskan *title* dirinya sebagai “Mahkamah Kalkulator” untuk menghadirkan keadilan yang bersifat substantif. MK terdahulu disebut “Mahkamah Kalkulator” karena hanya menilai kesesuaian proses penetapan hasil penghitungan suara peserta pemilu oleh penyelenggara,<sup>20</sup> tidak mencakup pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran yang terjadi dalam proses pelaksanaan pemilu. Paradigma ini terkikis seiring dengan pertimbangan hakim dalam Putusan Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah Jawa Timur Tahun 2008 yang memerintahkan pemungutan suara ulang di dua kabupaten (Kabupaten Bangkalan dan Kabupaten Sampang) dan

<sup>20</sup>Veri Junaidi, *Mahkamah Konstitusi Bukan Mahkamah Kalkulator*, Jakarta: Themis Books, 2013, hlm. 83.

penghitungan suara ulang di Kabupaten Pamekasan karena dinilai telah terjadi pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif.<sup>21</sup> Putusan ini menjadi kali pertama MK memerintahkan pemungutan suara ulang dan penghitungan suara ulang. Langkah tersebut ditempuh karena berangkat dari keyakinan bahwa MK bukanlah “mahkamah kalkulator” yang dapat dikukung oleh penafsiran sempit undang-undang, melainkan merupakan penjaga konstitusi dan nilai-nilai demokrasi, sehingga harus menegakkan keadilan pemilu.<sup>22</sup>

Pada putusan tersebut, MK menyatakan sebagai berikut:

*“Dalam mengadili perkara ini, Mahkamah tidak dapat dipasung hanya oleh ketentuan undang-undang yang ditafsirkan secara sempit, yakni bahwa Mahkamah hanya boleh menilai hasil Pemilukada dan melakukan penghitungan suara ulang dari berita acara atau rekapitulasi yang dibuat secara resmi oleh KPU Provinsi Jawa Timur, sebab*

*kalau hanya berpedoman pada hasil penghitungan suara formal yang dibuat oleh Termohon tidak mewujudkan kebenaran materiil sehingga akan sulit ditemukan keadilan; Untuk menegakkan keadilan substantif dan untuk memberi manfaat dalam penegakan demokrasi dan konstitusi yang harus dikawal oleh Mahkamah, dengan mempertimbangkan semua alat bukti yang diajukan dalam persidangan, maka Mahkamah dapat memerintahkan pemungutan suara ulang dan/atau penghitungan suara ulang di kabupaten-kabupaten dan/atau bagian tertentu lainnya di wilayah pemungutan suara dalam perkara a quo;*

*Manfaat yang dapat diperoleh dari putusan yang demikian adalah agar pada masa-masa yang akan datang, pemilihan umum pada umumnya dan Pemilukada pada khususnya, dapat dilaksanakan dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil tanpa dicerai oleh pelanggaran serius, terutama yang sifatnya sistematis, terstruktur, dan masif. Pilihan Mahkamah yang demikian masih tetap dalam*

<sup>21</sup>Putusan MK Nomor 41/PHPU.D-VI/2008, 2 Desember 2008.

<sup>22</sup>Veri Junaedi, *Op. Cit.*, hlm. 89.



*koridor penyelesaian perselisihan hasil Pemilukada dan bukan penyelesaian atas proses pelanggaran-pelanggaran atas proses itu sendiri dapat diselesaikan lebih lanjut melalui jalur hukum yang tersedia.”*

Putusan ini menjadi salah satu terobosan yang dihadirkan oleh MK dalam penyelesaian hasil sengketa Pilkada.

Selain hal tersebut, pada Putusan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Sabu Raijua Tahun 2020, MK memerintahkan kepada KPU untuk melakukan pemungutan suara ulang dengan mendiskualifikasi salah satu pasangan calon, yaitu pasangan calon Nomor Urut 2 Orient Patriot Riwu Kore dan Thobias Uly. Pada Putusan Nomor 135/PHP.BUP-XIX/2021, MK membatalkan kepesertaan Pasangan Calon tersebut, sebab Calon Bupati Orient Patriot Riwu Kore karena masih tercatat sebagai warga negara Amerika Serikat. Semestinya, sejak awal ia telah dinyatakan Tidak Memenuhi Syarat (TMS) karena tidak memenuhi syarat administrasi pendaftaran

sebagai warga negara Indonesia.

Selain hal-hal tersebut, beberapa catatan KoDe Inisiatif juga memberikan catatan terhadap progresivitas MK dalam mengadili dan memutus sengketa hasil Pilkada Tahun 2020, yaitu:<sup>23</sup>

1. Pemungutan suara ulang atau penghitungan suara ulang yang diperintahkan oleh MK pada umumnya didasarkan pada pelanggaran terhadap proses pemilihan, yaitu persoalan teknis prosedural yang khususnya berkaitan dengan proses pemungutan suara, daftar pemilih, dan berkaitan dengan syarat pencalonan;
2. Tidak hanya memerintahkan pemungutan/penghitungan suara ulang, Mahkamah juga memerintahkan untuk mengganti dan menetapkan Ketua dan Anggota KPPS dan PPK

<sup>23</sup>KoDe Inisiatif, *Catatan Akhir Sengketa Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah (PHPKada) Tahun 2020 di Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: KoDe Inisiatif, 2021, hlm. 11 – 12.

- yang baru akibat adanya ketidakcermatan, ketidakprofesionalan, atau ketidaknetralan penyelenggara Pilkada Kota Banjarmasin (21/PHP.KOT-XIX/2021), Provinsi Kalimantan Selatan (124/PHP.GUB-XIX/2021), Kabupaten Labuhan batu Selatan (37/PHP.BUP-XIX/2021). Mahkamah memberikan pesan bahwa penting untuk mengingat kapasitas, kapabilitas, dan netralitas penyelenggara untuk menghasilkan pemilu yang konstitusional;
3. Telah berupaya untuk memulihkan hasil pemilu dengan memberikan pesan bahwa persoalan pemulihan suara tidak berhenti di putusan pidana terhadap pihak tertentu, sebab putusan punitive tidak bertautan langsung dengan perolehan hasil. Alhasil, MK dapat memerintahkan pemungutan/penghitungan suara ulang untuk memurnikan hasil pemilu, seperti terjadi di Pilkada Kabupaten Teluk Wondama (32/PHP.BUP-XIX/2021);
  4. Mahkamah mengedepankan prinsip demokrasi dan pemilu yang konsitusional (luber jurdil), dengan mengesampingkan syarat ambang batas pengajuan sengketa. Dua kasus yang melebihi ambang batas, misalnya Boven Digoel (132/PHP.BUP-XIX/2021) dan Banjarmasin (21/PHP.KOT-XIX/2021), oleh MK dikabulkan dan diputus pemungutan suara ulang
  5. Terkhusus di kasus Pilkada Boven Digoel (132/PHP.BUP-XIX/2021), Mahkamah menempatkan diri sebagai “penengah” untuk menyelesaikan persoalan perbedaan tafsir antara penyelenggara pemilu soal syarat kepesertaan mantan terpidana. Namun disayangkan, MK tidak merespon tentang bagaimana mencari jalan keluar atas perbedaan tafsir antara Bawaslu dan

KPU yang kerap terjadi di lapangan, tanpa mesti membawa kasus ini ke ruang sidang Mahkamah.

Preseden-preseden putusan tersebut di atas hendaknya dijadikan landasan pertimbangan bagi pemangku kebijakan untuk tetap menempatkan dan mempertahankan MK sebagai lembaga peradilan yang memutus sengketa hasil pilkada. Seyogyanya, DPR dan Pemerintah mesti lekas mengambil sikap menindaklanjuti kekosongan hukum atas lembaga tersebut dengan menetapkan kembali MK sebagai lembaga yang berwenang memeriksa, memutus, dan mengadili perselisihan hasil pilkada. Langkah yang dapat dilakukan adalah melalui perubahan parsial Pasal tentang peradilan khusus pilkada. Atau opsi lain yang dapat diambil adalah menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang untuk mengakomodasikan perubahan tersebut untuk mengambil

keputusan dan kepastian secara cepat.

### C. PENUTUP

Lembaga penyelesaian sengketa hasil pilkada adalah salah satu lembaga yang krusial dalam *electoral justice system*. Ketidakpastian keberadaan badan peradilan khusus pilkada penting untuk segera direspon oleh pembentuk undang-undang untuk mendukung perhelatan Pilkada Tahun 2024. Namun demikian, berdasarkan perkembangan yang ada, badan peradilan khusus pilkada dinilai tidak relevan akibat Putusan MK 97/PUU-XI/2013 yang bersifat emosional dan tidak kontekstual, perkembangan penafsiran MK yang menempatkan pilkada di dalam rezim pemilu, dan MK yang masih relevan untuk memegang otoritas tersebut. Oleh karena itu, Pemerintah dan DPR perlu segera mengambil keputusan, yaitu tetap melekatkan kewenangan *a quo* pada MK melalui perubahan kewenangan secara parsial di undang-undang atau penetapan perppu.

## DAFTAR PUSTAKA

### 1. Buku

Jesús Orozco-Henríquez, *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, Stockholm: International IDEA, 2010.

KoDeInisiatif, *Catatan Akhir Sengketa Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah (PHPKada) Tahun 2020 di Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: KoDeInisiatif, 2021.

Refly Harun, *Pemilu Konstitusional: Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan ke Depan*, Jakarta: RajaGrafindoPersada, 2016.

Topo Santoso, dkk, *Penegakan Hukum Pemilu: Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*, Jakarta: Perludem, 2006.

Veri Junaidi, *Mahkamah Konstitusi Bukan Mahkamah Kalkulator*, Jakarta: Themis Books, 2013.

Violla Reininda, *Penafsiran "Open Legal Policy": Studi terhadap Putusan Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang di Indonesia*, Bandung: Universitas Padjadjaran, 2018.

### 2. Artikel Jurnal

R. Nazriyah, "Penyelesaian Sengketa Pilkada Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013", *Jurnal Konstitusi*, Volume 12, Nomor 3, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, 2015.

### 3. Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tanggal 22 Maret 2005.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, tanggal 19 Mei 2014.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, tanggal 23 Januari 2014.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang 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 Menjadi Undang-Undang, tanggal 26 Februari 2020.

#### **4. Sumber Elektronik**

Ace Project, *Electoral Integrity*, diakses melalui <https://aceproject.org/ace-en/topics/ei/introduction/eia/eia02> pada 22 Mei 2021, 2012.

CNN Indonesia, *Istana Tutup Pintu Revisi UU Pemilu dan Pilkada*, <<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210217072436-32-607143/istana-tutup-pintu-revisi-uu-pemilu-dan-pilkada>>, [04/11/2021], 2021.

Kompas.com, *Kasus Suap Penanganan Sengketa Pilkada Akil Mochtar yang Menggurita*, <<https://nasional.kompas.com/read/2014/12/27/15533261/Kasus.Suap.Penanganan.Sengketa.Pilkada.Akil.Mochtar.yang.Menggurita?page=all>>, [06/10/2021], 2014.