

Alternatif Konsep Badan Peradilan Khusus Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah pada Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024

Hendri Darma Putra

ABSTRAK

Perselisihan hasil Pilkada merupakan perselisihan antara KPU Provinsi/Kabupaten/Kota sebagai Penyelenggara Pemilu dengan peserta pemilihan mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilihan yang dapat mempengaruhi penetapan calon terpilih. Penyelesaian sengketa pilkada menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Sebagai pelaksana undang-undang MK harus taat dan mengikuti undang-undang, agar kewenangan tidak terlampaui. MK akan memberikan model penanganan sengketa hasil pilkada ini pada badan peradilan khusus. Konsep penyelesaian sengketa hasil pilkada yaitu Model Lembaga adalah pengadilan adhoc khusus pemilu yang berada dalam lingkungan peradilan tata usaha Negara, ruang lingkup sengketa hanya kewenangan administrasi terkait sengketa hasil pilkada, bersifat desentralistik.

Kata Kunci: Perselisihan hasil Pilkada, model penanganan sengketa hasil pilkada

Pendahuluan

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung oleh rakyat pertama kali digelar pada Juni 2005 di Kabupaten Kutai Kartanegara. Selama satu dasawarsa, pilkada digelar pada waktu yang berbeda-beda untuk tiap daerahnya.

Sejak disahkannya 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 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, tiap daerah di Indonesia tidak lagi menggelar pilkada secara terpisah. Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 menyebutkan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilaksanakan setiap 5 tahun sekali secara serentak diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, sehingga dapat dikatakan bahwa tahun 2015 merupakan tahun politik lokal yang ditandai dengan adanya perhelatan pilkada secara serentak. Sebanyak 264 daerah mengikuti pilkada serentak etape pertama yang digelar pada 9 Desember 2015.

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, menjadi pedoman untuk pilkada serentak kedua dan seterusnya.

Pilkada serentak kedua telah digelar pada tanggal 15 Februari 2017, yang diikuti oleh 101 daerah. Pilkada serentak ketiga dilaksanakan pada tanggal 27 Juni 2018, yang diikuti oleh 171 daerah. Untuk etape selanjutnya pilkada digelar pada tahun 2020. Pilkada serentak secara nasional diharapkan benar-benar dapat diselenggarakan pada

tahun 2024.¹

Pemilihan Kepala Daerah merupakan salah satu instrumen *participatory democracy* di tingkat lokal. Pilkada merupakan proses seleksi mandataris rakyat di tiap-tiap daerah. Pilkada menegaskan rakyat sebagai pemegang kedaulatan di daerah. Dalam pilkada, ”memilih” atau ”menggunakan hak pilih” menjadi alat paling penting bagi rakyat untuk turut menentukan figur yang dipercaya dan dikehendaki memegang kendali atas diri mereka selama 5 tahun. Karena itu, suara yang diberikan rakyat sebagai pemilih dalam pilkada harus diterjemahkan sesuai dengan keinginan rakyat. Dengan kata lain, suara pemilih itu dikonversi menjadi kursi sesuai kehendak murni pemilih. Memilih tidak boleh dimaknai sekedar seremoni dan simbolisasi bahwa rakyat sudah terlibat dalam proses demokrasi. Tidak boleh ada manipulasi terhadap suara rakyat, dengan cara apapun. Dengan demikian diperlukan pengawal bagi perselisihan hasil pilkada yang dipermasalahan yang tidak seluruhnya mencerminkan pilihan rakyat.

Perselisihan hasil Pilkada merupakan perselisihan antara KPU Provinsi/Kabupaten/Kota sebagai Penyelenggara Pemilu dengan peserta pemilihan mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilihan yang dapat mempengaruhi penetapan calon terpilih.

Sejarah penanganan sengketa hasil penghitungan suara awalnya merupakan ranah kewenangan Mahkamah Agung (MA) sesuai dengan amanat Pasal 106 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Pasal 94 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala

1 Pasal 201 Bab XXVI Ketentuan Peralihan 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.

Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yang menyatakan sebagai berikut:²

- “(1) Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.
- (2) Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon.
- (3) Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada pengadilan tinggi untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi dan kepada pengadilan negeri untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota.
- (4) Mahkamah Agung memutus sengketa hasil penghitungan suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) paling lambat 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan keberatan oleh Pengadilan Negeri/Pengadilan Tinggi/Mahkamah Agung.
- (5) Putusan Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud pada ayat (4) bersifat final dan mengikat.
- (6) Mahkamah Agung dalam melaksanakan kewenangannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mendelegasikan kepada Pengadilan Tinggi untuk memutus sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten dan kota.
- (7) Putusan Pengadilan Tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (6) bersifat final.”

Konsep memandang pilkada yang sebelumnya dikategorikan sebagai rezim hukum pemerintahan daerah yang bergeser menjadi bagian rezim hukum pemilu.

Pergeseran pilkada menjadi bagian dari rezim hukum pemilu ini tidak terlepas dari pengaruh putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

Dalam pertimbangan hukum putusan tersebut, Mahkamah berpendapat bahwa pilkada langsung tidak termasuk dalam kategori pemilihan umum sebagaimana dimaksudkan Pasal 22E UUD 1945. Namun demikian pilkada langsung adalah pemilihan umum secara materiil untuk mengimplementasikan Pasal 18 UUD 1945.

Pertimbangan dalam putusan hakim MK tersebutlah yang kemudian diakomodasikan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana tercantum dalam Pasal 236C yang menyebutkan bahwa: “Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak undang-undang ini diundangkan”.

Dengan diberlakukannya pasal tersebut penyelesaian sengketa pilkada menjadi kewenangan MK. Penanganan perkara perselisihan hasil pilkada resmi beralih setelah ditandatanganinya berita acara pengalihan wewenang mengadili dari Ketua Mahkamah Agung kepada Ketua Mahkamah Konstitusi pada tanggal 29 Oktober 2008.³

Sejak pertama kali mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah pada tahun 2008 sampai 2014, MK telah memutus 698 perkara perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah, dengan perincian sebagai berikut:⁴

“1. Tahun 2008, Mahkamah Konstitusi

2 Paulus Effendi Lotulung, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, Jakarta: Salemba Humanika, 2013, hlm. 156-157.

3 10 Tahun Mahkamah Konstitusi - Jejak Langkah Satu Dasawarsa, Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Cetakan Pertama, Januari 2014.

4 ibid

- menerima 27 perkara, 4 perkara dikabulkan.
2. Tahun 2009, Mahkamah Konstitusi menerima 3 perkara, tidak ada perkara yang dikabulkan.
 3. Tahun 2010, Mahkamah Konstitusi menerima 230 perkara, 26 perkara dikabulkan.
 4. Tahun 2011, Mahkamah Konstitusi menerima 132 perkara, 13 perkara dikabulkan.
 5. Tahun 2012, Mahkamah Konstitusi menerima 105 perkara, 11 perkara dikabulkan.
 6. Tahun 2013, Mahkamah Konstitusi menerima 192 perkara, 14 perkara dikabulkan.
 7. Tahun 2014, Mahkamah Konstitusi menerima 9 perkara, tidak ada perkara yang dikabulkan.”⁵

Kewenangan MK dalam perkembangan sengketa pilkada tidak hanya dimaknai secara tekstual yaitu sekedar hanya memutus perselisihan hasil perhitungan suara pilkada, tetapi juga mempertimbangkan pelanggaran-pelanggaran yang terjadi. Kita dapat melihat putusan No. 41/PHPU-VI/2008 yang mewujudkan konstitusi pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 secara demokratis, MK memeriksa pelanggaran yang bersifat sistematis, terstruktur dan masif yang mempengaruhi hasil pemilu. Hal ini pada dasarnya bertujuan agar pilkada berlangsung jujur dan adil. Langkah Mahkamah Konstitusi justru suatu keniscayaan dan semakin memperlihatkan karakter peradilan konstitusi untuk menegakkan hukum dan keadilan sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Pada tahun 2014, kewenangan untuk mengadili perkara sengketa pemilihan kepala daerah ini dihapus oleh Mahkamah

Konstitusi melalui putusan nomor 97/PUU-XI/2013 tanggal 6 Maret 2014 yang membatalkan keberlakuan Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008.⁶

Tanggal 2 Oktober 2014, mulai berlaku Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, ketentuan dalam pasal 159 ayat (1) yang menyatakan bahwa: “Penyelesaian sengketa hasil Pemilihan ditangani oleh hakim *ad hoc* di Pengadilan Tinggi yang ditetapkan oleh Mahkamah Agung.” Selanjutnya ayat (5) menyatakan bahwa: “Pihak yang tidak menerima putusan Pengadilan Tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dapat mengajukan keberatan ke Mahkamah Agung paling lama 3 (tiga) hari sejak putusan Pengadilan Tinggi dibacakan.”⁷

Dengan berlakunya 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 2 Februari 2015, maka penyelesaian sengketa hanya dua tingkat, yaitu pengadilan tinggi dan Mahkamah Agung.

Namun pembentuk undang-undang mengembalikan mandat untuk menangani sengketa pilkada kepada Mahkamah Konstitusi berdasarkan amanat Pasal 157 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, sebagai berikut:

- 1) Perkara perselisihan hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus.
- 2) Badan peradilan khusus sebagaimana

5 Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi RI 2014, Menegakkan Konstitusionalisme dalam Dinamika Politik, Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Cetakan Pertama, Januari 2015.

6 Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi RI 2014, Op.Cit.

7 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota diunduh dari <http://www.kpu.go.id>

- dimaksud pada ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional.
- 3) Perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil suara tahap akhir hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus.
 - 4) Peserta Pemilihan dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota kepada Mahkamah Konstitusi.
 - 5) Peserta Pemilihan mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lambat 3 (tiga) hari kerja sejak diumumkan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.
 - 6) Pengajuan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dilengkapi alat/dokumen bukti dan Keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota tentang hasil rekapitulasi penghitungan suara.
 - 7) Dalam hal pengajuan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) kurang lengkap, pemohon dapat memperbaiki dan melengkapi permohonan paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak diterimanya permohonan oleh Mahkamah Konstitusi.
 - 8) Mahkamah Konstitusi memutuskan perkara perselisihan sengketa hasil Pemilihan paling lama 45 (empat puluh lima) hari kerja sejak diterimanya permohonan.
 - 9) Putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (8) bersifat final dan mengikat.
 - 10) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi.

Pembentuk Undang-Undang memberi batas waktu yang cukup panjang dalam hal pembentukan badan peradilan khusus

yang akan menangani perkara pemilihan kepala daerah. Batas waktu pembentukan badan peradilan khusus adalah sebelum pelaksanaan pemilihan serentak nasional, dengan merujuk pada Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, pelaksanaannya akan diselenggarakan pada tahun 2024. Namun tidak menutup kemungkinan bahwa sebelum batas waktu yang ditetapkan itu, badan peradilan khusus untuk menangani perkara pemilihan kepala daerah sudah terbentuk, sehingga kewenangan transisi Mahkamah Konstitusi dilimpahkan kepada pemegang kewenangan sesungguhnya.

Kewenangan transisi Mahkamah Konstitusi dalam penanganan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah yang dimiliki saat ini hingga terbentuknya badan peradilan khusus perlu dibedakan ketika Mahkamah Konstitusi menangani perselisihan hasil pemilihan kepala daerah sebelum Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013. Tugas Mahkamah Konstitusi saat ini dalam rangka penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah adalah menyusun pola dan model yang nanti akan diterapkan dan dikembangkan oleh badan peradilan khusus. Sehingga perlu dipertimbangkan kembali secara seksama apakah hal-hal yang pernah diputus Mahkamah Konstitusi dalam perkara pemilihan kepala daerah dimasa lalu dapat kembali diterapkan dalam badan peradilan khusus.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, masalah-masalah pokok yang menjadi bahasan dan kajian adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016?
2. Bagaimana Alternatif Konsep Badan Peradilan Khusus Perselisihan Hasil

Pemilihan kepala daerah pada Pilkada Serentak Nasional Tahun 2023?

Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif,⁸ yaitu menguji dan mengkaji data sekunder. Berkenaan dengan pendekatan yuridis normatif yang digunakan, maka penelitian yang dilakukan melalui dua tahap yaitu studi kepustakaan dan penelitian lapangan yang hanya bersifat penunjang. Analisis data yang dipergunakan adalah analisis yuridis kualitatif, yaitu data yang diperoleh baik berupa data sekunder dan data primer dianalisis tanpa menggunakan rumusan statistik.

Pembahasan

1. Penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

Ketentuan Pasal 157 ayat (3) 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, menjadi sumber dan dasar kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memeriksa dan mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Dalam pertimbangan hukum setiap putusan perkara perselisihan hasil pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, Mahkamah Konstitusi memaknai dan memahaminya ke dalam dua hal berikut:⁹

Pertama, kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam mengadili sengketa perselisihan hasil pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dalam pilkada serentak ini merupakan kewenangan yang bersifat non-permanen dan transisional sampai dengan dibentuknya badan peradilan khusus. Tatkala ‘badan peradilan khusus’ nantinya resmi dibentuk, seketika itu pula kewenangan Mahkamah Konstitusi selesai.

Kedua, kewenangan memeriksa dan mengadili perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota merupakan kewenangan tambahan. Dikatakan sebagai kewenangan tambahan karena menurut Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, Mahkamah Konstitusi berwenang (1) menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, (2) memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, (3) memutus pembubaran partai politik, (4) memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum, dan (5) wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. Dengan perkataan lain, kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi secara limitatif telah ditentukan dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Sebagai kewenangan tambahan maka kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 untuk memutus perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota jelas memiliki kualifikasi yang berbeda dengan kewenangan yang diberikan secara langsung oleh Undang-Undang Dasar 1945. Salah satu perbedaan yang telah nyata adalah sifat sementara yang diberikan Pasal 157 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

Sesuai dengan amanat pasal 157 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016,

⁸ Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hlm. 24.

⁹ <http://mahkamahkonstitusi.go.id>, Pertimbangan Hukum pada Putusan Sela Mahkamah Konstitusi Nomor 100/

PHP.BUP-XIV/2016 hal. 330-331 diunduh pada tanggal 18 Februari 2019, pukul 06.55 WIB.

maka kewenangan MK mengadili sengketa hasil pilkada ini merupakan kewenangan sementara, sampai terbentuknya badan peradilan khusus dalam pilkada serentak nasional pada tahun 2024.

Posisi MK dalam menjalankan kewenangannya dalam memutus sengketa pilkada tunduk pada UU Pilkada, sedangkan ketika MK menjalankan kewenangannya dalam menguji UU, maka MK tunduk pada UUD 1945.

Posisi MK dalam menjalankan kewenangannya tersebut berbeda pada Pilkada Serentak (2015 dan 2017) dengan pilkada sebelumnya. Jika dalam pengujian undang-undang, MK berada 'di atas' undang-undang, maka posisi MK dalam menangani sengketa pilkada berada di bawah undang-undang dan hanya di posisi sebagai pelaksana. Sebagai pelaksana undang-undang MK harus taat dan mengikuti undang-undang, agar kewenangan tidak terlampaui. MK akan memberikan model penanganan sengketa hasil pilkada ini pada badan peradilan khusus nantinya.

Penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 terdapat ketentuan sebagai syarat kumulatif bagi Pemohon untuk dapat mengajukan permohonan perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilihan ke Mahkamah Konstitusi yaitu:

1. Tenggang waktu pengajuan permohonan
2. Pihak-pihak yang mengajukan permohonan;
3. Perkara perselisihan yang dimaksud adalah perkara tentang perselisihan penetapan perolehan hasil penghitungan suara dalam pemilihan;
4. Adanya ketentuan mengenai batasan presentase mengenai perbedaan perolehan suara yang mutlak harus dipenuhi tatkala pihak-pihak yang berperkara mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan suara.

Pasal 158 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, yang menyebutkan bahwa:

- a. Peserta pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan suara dengan ketentuan:
 - o Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 2% (dua persen) dari total suara sah hasil penghitungan perolehan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi;
 - o Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) sampai dengan 6.000.000 (enam juta), pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1,5% (satu koma lima persen) dari total suara sah hasil penghitungan perolehan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi;
 - o Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1% (satu persen) dari total suara sah hasil penghitungan perolehan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi; dan
 - o Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 0,5% (nol koma lima persen) dari total suara sah hasil penghitungan perolehan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi.
- b. Peserta Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara dengan ketentuan:

- o Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 2% (dua persen) dari total suara sah hasil penghitungan perolehan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Kabupaten/Kota;
 - o Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan apabila terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1,5% (satu koma lima persen) dari total suara sah hasil penghitungan perolehan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Kabupaten/Kota;
 - o Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1% (satu persen) dari total suara sah hasil penghitungan perolehan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Kabupaten/Kota; dan
 - o Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 0,5% (nol koma lima persen) dari total suara sah hasil penghitungan perolehan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Kabupaten/Kota.
- a. Perselisihan Hasil Pilkada Serentak tahun 2015: Mahkamah Konstitusi menerima 152 perkara, 3 perkara dikabulkan, 5 perkara ditolak, 138 perkara tidak dapat diterima, 6 perkara ditarik kembali;
 - b. Perselisihan Hasil Pilkada Serentak tahun 2017: Mahkamah Konstitusi menerima 60 perkara, 3 perkara dikabulkan, 7 perkara ditolak, 50 perkara tidak dapat diterima;
 - c. Perselisihan Hasil Pilkada Serentak tahun 2018: Mahkamah Konstitusi menerima 72 perkara, 2 perkara dikabulkan, 6 perkara ditolak, 61 perkara tidak dapat diterima, 1 perkara ditarik kembali, 2 perkara gugur.¹⁰

Pergeseran paradigma Mahkamah Konstitusi dalam memeriksa, mengadili dan memutus perkara pilkada serentak Tahun 2015 – 2018, menunjukkan Mahkamah Konstitusi tetap tunduk pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, dan sebagai konsekwensi penerapan pasal 158 tersebut, sebanyak 249 perkara dinyatakan tidak dapat diterima, karena tidak terpenuhinya selisih ambang batas perolehan suara antara Pemohon dengan pasangan calon peraih suara terbanyak, sehingga tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan perkara dan tidak dapat diproses pemeriksaan pokok perkaranya.

Dalam pertimbangan hukum putusannya, mahkamah menegaskan:¹¹

- a. Bahwa tidak terdapat dasar hukum bagi Mahkamah untuk memperluas kewenangannya sendiri sehingga melampaui kewenangan yang diberikan kepadanya oleh Pasal 157 ayat (3) UU 10/2016 yaitu kewenangan mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan gubernur, bupati, dan walikota. Dengan

Dalam kurun waktu 3 kali periode pilkada serentak 2015, 2017, dan 2018, Mahkamah Konstitusi telah memeriksa, mengadili dan memutus perkara perselisihan hasil pilkada dengan data sebagai berikut:

10 <http://mahkamahkonstitusi.go.id>, Rekapitulasi Perkara PHPU diunduh pada tanggal 18 Februari 2019, pukul 07.15 WIB.

11 <http://mahkamahkonstitusi.go.id>, Pertimbangan Hukum Mahkamah pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1/PHP.Bup-XV/2017 tanggal 3 April 2017 hal.65-66 diunduh pada tanggal 18 Februari 2019, pukul 07.25 WIB.

kata lain, secara *a contrario*, tidak mungkin bagi Mahkamah memperluas kewenangannya sehingga melampaui kewenangan yang diberikan berdasarkan Pasal 157 ayat (3) UU 10/2016 tanpa mengambil alih kewenangan yang dimiliki oleh institusi-institusi lainnya. Dengan demikian, Mahkamah tidak sependapat dengan dalil-dalil yang dibangun Pemohon yang dengan dalih menegakkan keadilan substantif lalu hendak memaksa Mahkamah melanggar dan mengabaikan batas-batas kewenangan yang diberikan kepada Mahkamah oleh Undang-undang, *in casu* UU 10/2016. Sekali Mahkamah terbujuk untuk melampaui batas-batas itu maka hal itu akan menjadi preseden buruk dalam penegakan hukum dan keadilan di masa yang akan datang, khususnya yang berkenaan dengan penyelesaian perkara perselisihan hasil pemilihan gubernur, bupati, dan walikota, sehingga pada saat yang sama akan dengan sendirinya juga menjadi preseden buruk bagi upaya membangun budaya demokrasi yang menghormati ketentuan yang ditetapkan oleh Undang-undang sesuai dengan prinsip-prinsip yang berlaku universal dalam negara hukum yang demokratis (*constitutional democratic state*);

- b. Bahwa dalam hubungannya dengan Pasal 158 UU 10/2016, Mahkamah tidak mungkin mengesampingkan keberlakuan Pasal 158 UU 10/2016 sebab mengesampingkan Pasal 158 UU 10/2016 sama halnya dengan menentang putusan dan pendiriannya sendiri sebagaimana ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 58/PUU-XIII/2015, bertanggal 9 Juli 2015, dan PMK 1/2016 sebagaimana telah diubah dengan PMK 1/2017. Demikian pula, Mahkamah tidak mungkin mengesampingkan keberlakuan Pasal 158 UU 10/2016 tanpa mencampuradukkan kedudukan Mahkamah sebagai pelaksana

(sementara) Undang-undang (*in casu* UU 10/2016) dan kedudukan Mahkamah sebagai pengadil Undang-undang atau kedudukan Mahkamah dalam melaksanakan kewenangan lainnya yang diturunkan dari Pasal 24C UUD 1945. Pengesampingan keberlakuan suatu norma Undang-undang hanya dapat dilakukan oleh Mahkamah tatkala Mahkamah sedang melaksanakan kewenangan yang diberikan kepadanya oleh Konstitusi, *in casu* Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, bukan tatkala Mahkamah sedang menjadi pelaksana ketentuan Undang-undang, sebagaimana halnya dalam perkara *a quo*.

2. Alternatif Konsep Badan Peradilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan kepala daerah pada Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024

Berikut konsep penyelesaian sengketa hasil pilkada:

- a. Model Lembaga adalah pengadilan *ad hoc* khusus pemilu, yang berada dalam lingkungan peradilan tata usaha negara, PTUN relevan mengadili sengketa hasil pilkada karena yang digugat adalah surat keputusan KPU tentang rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara. Keputusan KPU adalah keputusan lembaga tata usaha negara. PTUN mengadili perkara dengan menilai apakah Keputusan KPU bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku, asas-asas umum pemerintahan yang baik dan asas-asas penyelenggaraan pemilu.
- b. Ruang lingkup kewenangan Pengadilan Khusus Sengketa Pilkada merupakan pengadilan tingkat pertama dalam memeriksa dan memutus sengketa hasil pilkada.
- c. Sifat Desentralistik (menyebar di Provinsi yang telah memiliki Pengadilan Tata Usaha Negara). Penyelesaian sengketa pilkada kepada PTUN adalah upaya untuk membuka akses yang lebih

luas dalam mencari keadilan, cepat dan biayanya murah, jika dibandingkan dengan penyelesaian yang bersifat sentralistik.

- d. Jumlah Hakim: 5 orang, dengan pengisian hakim karir PTUN 2 orang, 3 orang hakim adhoc pemilu yang berasal dari unsur Akademisi, unsur Bawaslu Provinsi, dan unsur Pengamat Pemilu. Masa jabatan hakim *ad hoc* dibatasi waktu tertentu, karena hanya bersidang pada musim pilkada saja. Pengangkatan hakim adhoc dilakukan dengan memperhatikan kebutuhan dan sumber daya yang tersedia.
- e. Sistem pelaksanaan pilkada: Serentak Nasional mulai tahun 2024, hal ini sesuai ketentuan peralihan pasal 201 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, Dapat disimpulkan untuk saat ini Pilkada serentak dibagi dalam tiga gelombang, yaitu pilkada serentak tahun 2015, 2017, 2018. Pilkada tahun 2020 hanya dilakukan oleh daerah yang telah melaksanakan pilkada serentak gelombang pertama tahun 2015, berbeda dengan daerah yang telah melaksanakan pilkada serentak gelombang kedua tahun 2017 dan gelombang ketiga tahun 2018 secara serentak akan melaksanakan pilkada serentak nasional pada tahun 2024.
- f. Penerapan Hukum Acara Persidangan khusus sengketa hasil pilkada diatur dalam peraturan tersendiri dengan meniadakan Hukum Acara yang diterapkan MK dalam PMK No 1 Tahun 2016 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagaimana telah diubah dengan PMK Nomor 1

Tahun 2017; serta PMK No 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dengan Satu Pasangan Calon sebagaimana telah diubah dengan PMK Nomor 2 Tahun 2017, dengan beberapa penegasan dan penyesuaian terkait hal-hal sebagai berikut:

- 1) Penegasan mengenai para pihak, objek sengketa, ketentuan pengajuan sengketa, ketentuan batas perbedaan perolehan suara, pedoman jawaban termohon, pedoman keterangan pihak terkait, alat bukti persidangan, serta amar putusan tetap berpedoman pada ketentuan dalam konsep Hukum Acara yang diterapkan MK dalam PMK No 1 Tahun 2016 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 1 Tahun 2017 serta PMK No 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dengan Satu Pasangan Calon sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2017.
- 2) Penyesuaian terkait dengan mekanisme persidangan dilakukan dalam sidang pleno, mulai dari awal pemeriksaan pendahuluan sampai dengan RPH dan sidang pengucapan putusan. Berbeda dengan yang dilakukan MK saat ini adalah pada proses pemeriksaan pendahuluan dan pemeriksaan persidangan dilakukan dalam sidang panel, sedangkan pengucapan putusan dilakukan dalam sidang pleno. Ketentuannya sebagai berikut:
 - a) Pemeriksaan sengketa hasil pilkada dilaksanakan melalui pemeriksaan pendahuluan dan pemeriksaan persidangan yang dilaksanakan

dalam sidang pleno terbuka untuk umum.

- b) Pemeriksaan pendahuluan dilaksanakan untuk memeriksa kelengkapan dan kejelasan materi permohonan, yang dilaksanakan paling cepat 3 (tiga) hari kerja setelah permohonan dicatat dalam register.
 - c) Pemeriksaan persidangan dilaksanakan setelah pemeriksaan pendahuluan untuk memeriksa permohonan Pemohon, Jawaban Termohon, Keterangan Pihak Terkait, serta pemeriksaan alat/dokumen bukti, mendengarkan keterangan saksi, mendengarkan keterangan ahli, memeriksa rangkaian data/ keterangan, yang dapat dijadikan petunjuk, dan pemeriksaan dokumen lain
 - d) Pengambilan putusan dilakukan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim setelah pemeriksaan persidangan dinyatakan cukup.
 - e) Pengambilan putusan dilakukan secara musyawarah mufakat setelah mendengarkan pendapat hukum para hakim. Dalam hal tidak mencapai mufakat, pengambilan putusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak, pendapat hakim yang berbeda dimuat dalam putusan.
 - f) Sidang pleno pengucapan putusan dilaksanakan dalam tenggang waktu paling lama 45 hari kerja sejak permohonan dicatat dalam register perkara.
 - g) Terhadap Putusan Pengadilan Khusus Sengketa Pilkada hanya dapat diajukan kasasi, yang diajukan ke Mahkamah Agung. Putusan MA bersifat final dan mengikat.
- 3) Tidak memerlukan persidangan jarak jauh, karena sudah bersifat desentralistik.

Penutup

Kesimpulan

Posisi MK dalam menjalankan kewenangannya dalam memutus sengketa pilkada berbeda pada Pilkada Serentak (2015, 2017 dan 2018) dengan pilkada sebelumnya. Jika dalam pengujian undang-undang, MK berada 'di atas' undang-undang, maka posisi MK dalam menangani sengketa pilkada berada di bawah undang-undang dan hanya di posisi sebagai pelaksana. Sebagai pelaksana undang-undang MK harus taat dan mengikuti undang-undang, agar kewenangan tidak terlampaui. MK akan memberikan model penanganan sengketa hasil pilkada ini pada badan peradilan khusus.

Konsep penyelesaian sengketa hasil pilkada yaitu Model Lembaga adalah pengadilan adhoc khusus pemilu yang berada dalam lingkungan peradilan tata usaha Negara, ruang lingkup sengketa hanya kewenangan administrasi terkait sengketa hasil pilkada, bersifat desentralistik, jumlah Hakim : 5 orang (hakim karir PTUN 2 orang, 3 orang hakim adhoc pemilu yang berasal dari unsur Akademisi, unsur Bawaslu Provinsi, dan unsur Pengamat Pemilu), sistem pelaksanaan pilkada yaitu serentak nasional mulai tahun 2024, serta penerapan Hukum Acara Persidangan khusus sengketa hasil pilkada diatur dalam peraturan tersendiri dengan menyadur Hukum Acara yang diterapkan MK dalam PMK No 1 Tahun 2016 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 1 Tahun 2017 serta PMK No 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dengan Satu Pasangan Calon, dengan beberapa penegasan dan penyesuaian dari PMK tersebut sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Mahkamah

Konstitusi Nomor 2 Tahun 2017.

Saran

- a. Agar Pemerintah dan DPR secara khusus memandatkan MA secara langsung untuk membentuk badan peradilan khusus penanganan sengketa hasil pilkada, melalui revisi undang-undang pilkada, serta segera menyusun rancangan UU Badan Peradilan Khusus Sengketa Pilkada, yang berada dibawah Mahkamah Agung dilingkungan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).
- b. Badan Peradilan Khusus Sengketa Pilkada kedepan dapat didesain menjadi peradilan

yang terintegrasi dan berada dalam satu atap, yakni di Mahkamah Agung, dengan kewenangan mengadili pidana pilkada, sengketa administrasi, dan sengketa hasil. Sedangkan untuk pelanggaran etika yang diselenggarakan oleh DKPP, tetap bisa dipertahankan dengan aturan yang limitatif dan diperluas kewenangan bahwa semua produk putusan DKPP mengikat untuk ditindaklanjuti. Semua kerja produk peradilan pilkada termasuk DKPP harus diintegrasikan dalam suatu siklus yang bergerak secara linear dan saling mempengaruhi sebelum ketetapan hasil dikeluarkan oleh KPU.

Daftar Pustaka

- 10 Tahun Mahkamah Konstitusi - Jejak Langkah Satu Dasawarsa, Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Cetakan Pertama, Januari 2014
- Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi RI 2014, Menegakkan Konstitusionalisme dalam Dinamika Politik, Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Cetakan Pertama, Januari 2015
- Majalah Konstitusi Nomor 122, April 2017, Bersengkarut Pilkada di Papua
- Majalah Konstitusi Nomor 139, September 2018, Fenomena Coblos Ulang
- Majalah Konstitusi Nomor 140, Oktober 2018, Akhir Sengketa Pilkada 2018
- Paulus Effendi Lotulung, Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan, Jakarta: Salemba Humanika, 2013
- Penelitian MK, Kompatibilitas Metode Pembuktian dan Penafsiran Hakim Konstitusi dalam Putusan Pemilukada, Pusat Penelitian dan Pengkajian Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2011
- Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 1 Tahun 2017
- Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dengan Satu Pasangan Calon, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2017
- Putusan Sela Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PHP.BUP-XIV/2016
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1/PHP.Bup-XV/2017
- 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
- Zainudin Ali, Metode Penelitian Hukum, Jakarta : Sinar Grafika, 2011