

**Article history:** Submitted 24 December 2022; Accepted 10 October 2023; Available online 29 February 2024.

**How to cite:** Bimo Fajar Hantoro, 'Pembatasan Yudisial dan Perluasan Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Sengketa Hasil Pilkada' (2024) 7 Media Iuris.

## Pembatasan Yudisial dan Perluasan Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Sengketa Hasil Pilkada

**Bimo Fajar Hantoro** 

University of Illinois College of Law, United States of America. E-mail: bimo.f@mail.ugm.ac.id.

---

### Keywords:

Judicial Restraint;  
Constitutional  
Court; Regional  
Head Election  
Result Dispute.

### Abstract

*The Constitutional Court in Decision Number 85/PUU-XX/2022 stated that the authority to settle regional head election result dispute is the Constitutional Court's original authority. This decision represents a shift from the Court's position in Decision Number 97/PUU-XI/2013, which stated that the Court's authority to settle regional head election result disputes is transitional. The purpose of this study is to examine Decision Number 85/PUU-XX/2022 according to the concept of judicial restraint. This is a juridical-normative research, employing statutory, case, conceptual, and historical approaches. The data used are primary and secondary legal materials. The findings of the study point to two major conclusions. First, there is a dynamic in the regulation of the authority to decide regional head election result dispute. This dynamic occurs as a result of the Court's inconsistent interpretation of the position of regional head elections in the electoral regime, the Court's authority, and the extent of legislators' lawmaking authority. Second, from the standpoint of judicial restraint, the Constitutional Court Decision Number 85/PUU-XX/2022 cannot be justified because of three main considerations: (1) the constitutional limits of Court's authority based on textual, grammatical, and historical interpretations; (2) the ambiguity and variability of interpretations of the Court's authorities under the 1945 Constitution; and (3) separation of powers and institutional limitations of the Constitutional Court.*

### Kata Kunci:

Pembatasan  
Yudisial;  
Mahkamah  
Konstitusi;  
Sengketa Hasil  
Pilkada.

### Abstrak

Pasca Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022, Mahkamah Konstitusi menyatakan kewenangan memutus sengketa hasil pemilihan kepala daerah sebagai kewenangan asli dari Mahkamah Konstitusi. Putusan tersebut merupakan bentuk pergeseran pendirian Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 yang menyatakan kewenangan Mahkamah Konstitusi memutus sengketa hasil pilkada sebagai kewenangan yang bersifat sementara. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022 dari sudut pandang pembatasan yudisial. Penelitian ini bersifat yuridis-normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, pendekatan konseptual, dan pendekatan historis. Data yang digunakan berupa bahan hukum primer dan sekunder. Hasil penelitian menghasilkan dua kesimpulan. Pertama, bahwa terdapat dinamika pengaturan kewenangan penyelesaian sengketa hasil pilkada. Dinamika tersebut terjadi karena inkonsistensi penafsiran Mahkamah Konstitusi dalam memaknai letak pilkada dalam rezim pemilihan, kewenangan Mahkamah Konstitusi, dan luas kewenangan mengatur pembentuk undang-undang. Kedua, dalam sudut pandang pembatasan yudisial, Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022 tidak dapat dijustifikasi karena tiga pertimbangan utama, yaitu: (1) batasan kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi berdasarkan penafsiran tekstual, gramatikal, dan historis; (2) kekaburan dan keragaman penafsiran terhadap norma UUD NRI 1945 mengenai kewenangan sengketa hasil pilkada; dan (3) pemisahan kekuasaan dan batasan institusional Mahkamah Konstitusi.



## **Pendahuluan**

Melalui Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa kewenangan untuk memutus sengketa hasil pemilihan kepala daerah merupakan kewenangan asli dari Mahkamah Konstitusi.<sup>1</sup> Putusan tersebut merupakan suatu bentuk pergeseran pendirian Mahkamah Konstitusi yang sebelumnya dalam Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 menyatakan bahwa kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang bersifat sementara.<sup>2</sup> Inkonsistensi tersebut berakar dari ambiguitas rezim pilkada.<sup>3</sup> Tepatnya, apakah ia merupakan suatu rezim pemilihan yang berdiri sendiri atau merupakan bagian dari rezim pemilihan umum.<sup>4</sup>

Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah bersifat terbatas dan tertutup.<sup>5</sup> Terbatas dalam artian bahwa ketentuan *a quo* membatasi kewenangan Mahkamah Konstitusi terhadap 4 (empat) macam perkara yang disebutkan dalam Pasal 24C ayat (1).<sup>6</sup> Tertutup dalam artian bahwa ketentuan *a quo* menutup ruang perluasan kewenangan Mahkamah Konstitusi.<sup>7</sup> Hal mana berbeda dengan ketentuan Pasal 24A ayat (1) yang membuka peluang perluasan kewenangan Mahkamah Agung oleh pembentuk undang-undang.<sup>8</sup>

---

<sup>1</sup> Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022 perihal Pengujian 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 44.

<sup>2</sup> Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 perihal 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 63; Riri Nazriyah, 'Penyelesaian Sengketa Pilkada Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013' (2015) 12 Jurnal Konstitusi 447, 471.

<sup>3</sup> Taufiqurrohman Syahuri dan Rianda Dirkareshza, 'Eksaminasi Putusan MK No. 97/PUU-XI/2013 (Penyelesaian Sengketa Pilkada Langsung)' (2021) 6 De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum 352, 377-379.

<sup>4</sup> Ratna Rosanti, 'Masa Depan Pemilihan Kepala Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019' (2020) 10 JISPO Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik 87, 94.

<sup>5</sup> Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 2002.

<sup>6</sup> Putusan MK Nomor 004/PUU-I/2003 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung 10-12; Luthfi Widagdo Eddyono, 'Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Oleh Mahkamah Konstitusi' (2010) 7 Jurnal Konstitusi 1, 7-8.

<sup>7</sup> Putusan MK Nomor 004/PUU-I/2003 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (n 6) 10-12.

<sup>8</sup> *ibid* 12; Achmad Edi Subiyanto, 'Mendesain Kewenangan Kekuasaan Kehakiman Setelah Perubahan UUD 1945' (2012) 9 Jurnal Konstitusi 661, 668; Saldi Isra, 'Titik Singgung Wewenang Mahkamah Agung Dengan Mahkamah Konstitusi' (2015) 4 Jurnal Hukum dan Peradilan 17, 20.

Kekaburan atas kewenangan Mahkamah Konstitusi muncul akibat pemaknaan kata “pemilihan umum” dalam Pasal 24C ayat (1).<sup>9</sup> Pertanyaan mendasar yang muncul adalah apakah kata “pemilihan umum” tersebut merujuk pada ketentuan Pasal 22E ayat (2), yang jenis pemilihannya terbatas pada pemilu anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD, atau meliputi pula pemilihan kepala daerah yang diatur dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) di bawah Bab VI Pemerintahan Daerah.<sup>10</sup> Kekaburan inilah yang kemudian menjadi pintu masuk bagi Mahkamah Konstitusi untuk memperluas kewenangan aslinya.

Inkonsistensi pendirian Mahkamah Konstitusi dan perluasan kewenangan tersebut menjadi menarik untuk dianalisis, khususnya dari sudut pandang aliran pembatasan yudisial (*judicial restraint*). Secara singkat, aliran pembatasan yudisial berpijak pada prinsip dasar bahwa pengadilan, *c.q.* Mahkamah Konstitusi, memiliki kewenangan dan peran yang terbatas.<sup>11</sup> Maka dari itu, dalam menjalankan kewenangannya yang terbatas tersebut, pengadilan hendaknya berhati-hati dan menghormati keputusan-keputusan yang diambil oleh cabang kekuasaan yang lain, dan hanya membatalkan suatu keputusan bilamana benar-benar diperlukan.<sup>12</sup>

Beberapa penelitian telah mengkaji kewenangan memutus sengketa hasil pilkada, salah satunya adalah artikel yang ditulis oleh I Dewa Gede Palguna dan Bisariyadi yang berjudul “Kewenangan Mahkamah Konstitusi Memutus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah”.<sup>13</sup> Artikel tersebut membahas peralihan kewenangan memutus sengketa hasil pilkada dalam konteks historis dan sekaligus menganalisis putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang memberi tafsir mengenai kewenangan penyelesaian sengketa hasil pilkada.<sup>14</sup> Perbedaan antara artikel tersebut dengan penelitian ini adalah

---

<sup>9</sup> Ahmad Mirza Safwandy, Husni Jalil dan Moh Nur Rasyid, ‘Pergeseran Rezim Sistem Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia’ (2019) 21 *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* 361, 363–364.

<sup>10</sup> *ibid* 370–371; Hamdan Zoelva, ‘Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada Oleh Mahkamah Konstitusi’ (2013) 10 *Jurnal Konstitusi* 377, 382.

<sup>11</sup> Edward A Purcell Jr., ‘The Judicial Legacy of Louis Brandeis and the Nature of American Constitutionalism’ (2017) 33 *Touro Law Review* 5, 9.

<sup>12</sup> *ibid*.

<sup>13</sup> I Dewa Gede Palguna and Bisariyadi, ‘Kewenangan Mahkamah Konstitusi Memutus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah’ (2023) 20 *Jurnal Konstitusi* 1, 1–18.

<sup>14</sup> *ibid*.

penggunaan pandangan pembatasan yudisial (*judicial restraint*) sebagai pisau analisis dalam membedah Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022.

Penelitian lain adalah artikel yang ditulis Andy Omara berjudul “*Assessing the Indonesian Constitutional Court Consistency in Determining its Authority to Settle Dispute on Regional Head Election*”.<sup>15</sup> Dalam artikel tersebut, Omara menjelaskan alasan dan faktor-faktor yang mendasari terjadinya dinamika penafsiran terhadap kewenangan memutus sengketa hasil pilkada oleh Mahkamah Konstitusi.<sup>16</sup> Terdapat dua perbedaan mendasar antara penelitian tersebut dengan penelitian ini. Pertama, objek dalam penelitian tersebut masih terbatas pada Putusan MK Nomor 072-073/PUU-II/2004 dan Nomor 97/PUU-XI/2013, sedangkan penelitian ini membahas pula Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022. Kedua, artikel tersebut belum menggunakan pandangan pembatasan yudisial dalam menganalisis pengambilalihan kewenangan memutus sengketa hasil pilkada secara permanen oleh Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini ditujukan untuk mengkaji Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022 dari pandangan pembatasan yudisial. Adapun perumusan masalah yang hendak dijawab dalam penelitian ini adalah: (1) bagaimana dinamika pengaturan kewenangan memutus sengketa hasil pemilihan kepala daerah? dan (2) bagaimana perluasan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus sengketa hasil pemilihan kepala daerah bila ditinjau dari aliran pembatasan yudisial?

### **Metode Penelitian**

Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif,<sup>17</sup> menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan kasus, pendekatan konseptual, dan pendekatan historis.<sup>18</sup> Pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang relevan dengan topik yang dikaji,

---

<sup>15</sup> Andy Omara, ‘Assessing the Indonesian Constitutional Court Consistency in Determining Its Authority to Settle Dispute on Regional Head Election’ (2020) 9 *Yustisia* 184, 184–199.

<sup>16</sup> *ibid.*

<sup>17</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Umum* (RajaGrafindo Persada 2007) 13.

<sup>18</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Edisi Revisi, Prenada Media Group 2017) 133.

yaitu peraturan perundang-undangan mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi.<sup>19</sup> Pendekatan kasus dilakukan dengan menelaah putusan Mahkamah Konstitusi yang relevan, yaitu putusan mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam penyelesaian sengketa hasil pilkada.<sup>20</sup> Pendekatan konseptual dilakukan dengan memetakan konsep yang relevan dengan masalah yang dihadapi guna membangun argumentasi hukum.<sup>21</sup> Adapun pendekatan historis dilakukan dengan menelaah latar belakang dan sejarah pengaturan peraturan perundang-undangan yang relevan, utamanya yang mengatur mengenai kewenangan memutus sengketa hasil pilkada.<sup>22</sup>

Bahan pustaka yang digunakan, yaitu: (a) bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan; dan (b) bahan hukum sekunder berupa buku, artikel jurnal, dan hasil penelitian yang relevan.<sup>23</sup> Bahan hukum yang relevan kemudian dikumpulkan melalui studi pustaka.<sup>24</sup> Data yang terkumpul kemudian diolah dan dianalisis secara deskriptif kualitatif guna menjawab perumusan masalah.

### **Dinamika Pengaturan Kewenangan Memutus Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah**

Dasar pengaturan kewenangan memutus sengketa hasil pilkada secara historis dapat ditemukan dalam beberapa undang-undang berikut:

**Tabel 1.** Sejarah Pengaturan Kewenangan Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada

No.	Ketentuan	Lembaga yang Berwenang	Keterangan
1.	Pasal 106 ayat (1) UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah	Mahkamah Agung <sup>25</sup>	Menjadi objek pengujian dalam Putusan No. 072-073/PUU-II/2004: menyatakan bahwa masuk tidaknya pilkada merupakan <i>open legal policy</i> sehingga kewenangan atas sengketa hasil pilkada dapat diberikan kepada Mahkamah Konstitusi. <sup>26</sup>

<sup>19</sup> *ibid.*

<sup>20</sup> *ibid* 134.

<sup>21</sup> *ibid* 135–136.

<sup>22</sup> Johnny Ibrahim, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Bayumedia Publishing 2006) 318; Marzuki (n 20) 135.

<sup>23</sup> Marzuki (n 20) 181.

<sup>24</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (RajaGrafindo Persada 2004) 68.

<sup>25</sup> Pasal 106 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah 2004.

<sup>26</sup> Putusan MK Nomor 072-073/PUU-II/2004 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah 114–115.

2.	Pasal 236C UU 12/2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah	Mahkamah Konstitusi <sup>27</sup>	Menjadi objek pengujian Putusan No. 97/PUU-XI/2013: menyatakan bahwa pilkada tidak termasuk dalam rezim pemilu sehingga Mahkamah Konstitusi pada dasarnya tidak berwenang memutuskan sengketa hasil pilkada. <sup>28</sup>
3.	Pasal 29 ayat (1) dan Penjelasan Pasal 29 ayat (1) UU 48/2009 tentang Kekuasaan Kehakiman	Mahkamah Konstitusi <sup>29</sup>	
4.	Pasal 157 ayat (1) dan (6) UU 1/2015 tentang Penetapan Perppu 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang	Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung <sup>30</sup>	
5.	Pasal 157 ayat (3) UU 10/2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU 1/2015 tentang Penetapan Perppu 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang	Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus <sup>31</sup>	Menjadi objek pengujian Putusan No. 85/PUU-XX/2022: menyatakan bahwa pilkada merupakan bagian dari rezim pemilihan umum sehingga kewenangan memutuskan sengketa hasil pilkada merupakan kewenangan asli dari Mahkamah Konstitusi. <sup>32</sup>

Sumber: Diolah Penulis, 2022.

**Pertama**, pasca amandemen UUD NRI 1945, pengaturan pertama mengenai pilkada diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 32/2004). Ketentuan Pasal 106 ayat (1) Undang-Undang *a quo* memberikan kewenangan untuk memutuskan sengketa hasil pilkada kepada Mahkamah Agung.<sup>33</sup>

---

<sup>27</sup> Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah 2008.

<sup>28</sup> Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 perihal 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 (n 2) 60.

<sup>29</sup> Pasal 29 ayat (1) huruf d dan e dan Penjelasan Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman 2009.

<sup>30</sup> Pasal 157 ayat (1) dan (6) 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 2015.

<sup>31</sup> 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 2016.

<sup>32</sup> Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022 perihal Pengujian 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 (n 1) 42.

<sup>33</sup> Pasal 106 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam konsiderans mengingatnya, UU Pemda 2004 tidak merujuk pada ketentuan Pasal 22E maupun Pasal 24C ayat (1) dan justru merujuk pada ketentuan Pasal 18 dan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945.<sup>34</sup> Hal tersebut secara implisit mengartikan bahwa pembentuk undang-undang memaknai pemilihan kepala daerah sebagai suatu rezim pemilihan yang terpisah dari rezim pemilihan umum. Hal mana berkonsekuensi pada pelekatan kewenangan memutus sengketa hasil pilkada kepada Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan yang kewenangannya bersifat terbuka.<sup>35</sup>

Pemaknaan tersebut kemudian bergeser melalui Putusan MK Nomor 072-073/PUU-II/2004 dengan objek pengujian Pasal 106 ayat (1) UU 32/2004. Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi agaknya tidak konsisten dalam menyikapi apakah pilkada merupakan rezim pemilihan yang berdiri sendiri atau merupakan perluasan dari rezim pemilihan umum. Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi menyatakan pilkada bukan termasuk dalam kategori pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E.<sup>36</sup> Di bagian yang lain, Mahkamah Konstitusi justru menyatakan bahwa pilkada dapat dimaknai sebagai perluasan rezim pemilu dan merupakan kewenangan pembentuk undang-undang.<sup>37</sup> Bilamana pilkada dimaknai sebagai perluasan rezim pemilu, maka *mutatis mutandis* kewenangan untuk memutus sengketa hasil pilkada menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi.<sup>38</sup>

**Kedua**, mendasarkan pada ruang yang telah dibuka Mahkamah Konstitusi tersebut, pembentuk undang-undang kemudian mengalihkan kewenangan memutus sengketa hasil pilkada kepada Mahkamah Konstitusi melalui ketentuan Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 12/2008).<sup>39</sup> Hal

---

<sup>34</sup> Konsiderans Mengingat Angka 1 *ibid.*

<sup>35</sup> Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>36</sup> Putusan MK Nomor 072-073/PUU-II/2004 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (n 28) 109-110.

<sup>37</sup> *ibid* 114-115.

<sup>38</sup> *ibid.*

<sup>39</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; Mohammad Mahrus Ali dkk., 'Tafsir Konstitusional Pelanggaran Pemilu yang Bersifat Sistematis, Terstruktur, Dan Masif' (2012) 9 Jurnal Konstitusi 189, 192; Fajar Kuala Nugroho, 'Peran Mahkamah Konstitusi (MK) Dalam Sengketa Pemilu Kepala Daerah (Pilkada)' (2016) 2 Jurnal Transformative 58, 61.

tersebut merupakan konsekuensi logis dari ketentuan Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum (UU 22/2007) yang memasukkan pilkada sebagai bagian dari rezim pemilu dengan nomenklatur yuridis Pemilu Kepala Daerah (Pemilukada).<sup>40</sup> Pemahaman ini bertahan sampai Mahkamah Konstitusi mengubah pendiriannya melalui Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013.

Dalam Putusan *a quo*, Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 236C UU 12/2008 dan Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU 48/2009) inkonstitusional, kendatipun dalam amar putusannya Mahkamah Konstitusi menyatakan pula bahwa dirinya masih berwenang mengadili sengketa hasil pilkada sampai dibentuknya undang-undang yang mengatur mengenai hal tersebut.<sup>41</sup> Pergeseran sikap dan penegasan Mahkamah Konstitusi bahwa kewenangan memutus sengketa hasil pilkada bukanlah kewenangan aslinya didasari salah satunya oleh kesadaran Mahkamah Konstitusi akan perannya yang terbatas dengan mengacu pada Putusan 1-2/PUU-XII/2014 yang memuat tiga poin penting, yaitu:<sup>42</sup>

1. bahwa dalam perkara mengenai hubungan antar lembaga negara, Mahkamah harus menggunakan pendekatan yang rigid sejauh UUD NRI 1945 telah mengatur secara jelas kewenangan atributif lembaga negara dimaksud;
2. pendekatan rigid sebagaimana dimaksud ialah penafsiran *original intent*, tekstual, dan gramatikal yang tidak menyimpang dari apa yang telah secara jelas tersurat dalam UUD NRI 1945; dan
3. Mahkamah Konstitusi hendaknya membatasi dirinya dari melakukan penafsiran yang terlalu liberal dan tidak justru mengambil alih fungsi sebagai pembentuk undang-undang dasar untuk mengubah UUD NRI 1945 melalui putusannya.

---

<sup>40</sup> Pasal 1 Angka 4 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum 2007; Bandingkan dengan Pasal 1 Angka 1, 4, dan 5 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum 2011.

<sup>41</sup> Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 perihal 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 (n 2) 63.

<sup>42</sup> *ibid* 58; Putusan MK Nomor 1-2/PUU-XII/2014 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi 106-107.



Berpijak pada ketiga poin di atas, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pasal 24C ayat (6) UUD NRI 1945 tidak dapat menjadi dasar untuk menambah ataupun mengurangi kewenangan dari Mahkamah Konstitusi.<sup>43</sup> Dengan mengutip Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi memaknai ketentuan Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945 secara limitatif.<sup>44</sup> Tepatnya, rezim pemilihan umum hanya meliputi pemilihan anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD.<sup>45</sup> Konsekuensi logis dari penafsiran tersebut adalah *mutatis mutandis* Mahkamah Konstitusi tidak berwenang memutus sengketa hasil pilkada.<sup>46</sup>

**Ketiga**, pasca Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013, pembentuk undang-undang kemudian mengembalikan kewenangan memutus sengketa hasil pilkada kepada Mahkamah Agung melalui ketentuan Pasal 157 ayat (1) dan (6) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang (UU 1/2015).<sup>47</sup> Namun, pembentuk undang-undang justru mengalihkan kembali kewenangan tersebut kepada Mahkamah Konstitusi melalui ketentuan Pasal 157 ayat (3) UU 10/2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU 1/2015 tentang Penetapan Perppu 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU 10/2016) sampai dibentuknya badan peradilan khusus yang akan

---

<sup>43</sup> Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 perihal 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 (n 2) 58-59; Putusan MK Nomor 1-2/PUU-XII/2014 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (n 46) 92-93; Putusan MK Nomor 004/PUU-I/2003 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (n 6) 10-11.

<sup>44</sup> Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 perihal 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 (n 2) 60; Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden 83.

<sup>45</sup> Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 perihal 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 (n 2) 60.

<sup>46</sup> *ibid.*

<sup>47</sup> Pasal 157 ayat (1) dan (6) 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.

memegang kewenangan tersebut.<sup>48</sup> Secara yuridis, bergesernya kewenangan memutus dari Mahkamah Konstitusi kepada Mahkamah Agung melalui UU 1/2015 seharusnya telah menghapus kewenangan sementara Mahkamah Konstitusi yang diberikan melalui amar putusan nomor 2 Putusan 97/PUU-XI/2013.<sup>49</sup> Dengan kata lain, terciptanya kondisi hukum baru, di mana amar putusan nomor 2 dimaksud telah dilaksanakan, *mutatis mutandis* menjadikan dialihkannya kembali kewenangan memutus sengketa hasil pilkada tidak dapat dijustifikasi.

Norma Pasal 157 ayat (3) UU 10/2016 tersebut lantas menjadi objek pengujian melalui Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022.<sup>50</sup> Namun bukannya menyatakan pengalihan kewenangan memutus sengketa hasil pilkada kepada Mahkamah Konstitusi tersebut inkonstitusional, Mahkamah Konstitusi justru menyatakan kewenangan dimaksud sebagai kewenangan asli dari Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 24C ayat (1).<sup>51</sup> Dalam *ratio decidendi*-nya, Mahkamah Konstitusi dengan mengutip Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 menyatakan bahwa tidak ada lagi pembedaan rezim pemilihan.<sup>52</sup> Tepatnya, rezim pemilihan umum tidak hanya dibatasi pada jenis pemilihan yang disebutkan dalam Pasal 22E ayat (2), melainkan meliputi pula pemilihan kepala daerah. Dengan masuknya pilkada ke dalam rezim pemilihan umum, maka *mutatis mutandis* kewenangan untuk memutus sengketa hasil pilkada menjadi kewenangan asli dari Mahkamah Konstitusi.<sup>53</sup>

---

<sup>48</sup> 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.

<sup>49</sup> Amar putusan nomor 2 berbunyi, "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah sebelum ada Undang-Undang yang mengatur mengenai hal tersebut". Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 perihal 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 (n 2) 63.

<sup>50</sup> Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022 perihal Pengujian 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 (n 1) 9.

<sup>51</sup> *ibid* 42.

<sup>52</sup> *ibid* 39-40; Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 perihal 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 P 316.

<sup>53</sup> Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022 perihal Pengujian 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 (n 1) 40.

## **Perluasan Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah Ditinjau dari Aliran Pembatasan Yudisial**

### **A. Batasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi**

Pandangan mengenai pembatasan yudisial (*judicial restraint*) dalam konteks Mahkamah Konstitusi sejatinya telah dijelaskan dalam pertimbangan hukum Putusan MK Nomor 1-2/PUU-XII/2014 yang menyatakan:<sup>54</sup>

*“Apabila Mahkamah tidak membatasi dirinya dengan penafsiran secara rigid tetapi melakukan penafsiran secara sangat bebas terhadap ketentuan yang mengatur lembaga negara dalam UUD 1945, sama artinya ... Mahkamah sendiri yang mengambil alih fungsi pembentuk UUD 1945 untuk mengubah UUD 1945 melalui putusan-putusannya. Memang benar bahwa Mahkamah adalah penafsir UUD 1945, yaitu, menafsirkan ketentuan yang dapat menimbulkan multitafsir, namun penafsiran tersebut haruslah diletakkan dalam kerangka menjaga dan menegakkan UUD 1945 dengan tidak mengubah UUD 1945”.*

Hal pokok yang menjadi dasar utama dari aliran pembatasan yudisial adalah peran pengadilan, *c.q.* Mahkamah Konstitusi, yang terbatas dan dibatasi oleh UUD NRI 1945.

Dalam konteks undang-undang dasar tertulis (*written constitution*), institusi negara termasuk pengadilan, *c.q.* Mahkamah Konstitusi, merupakan makhluk yang diciptakan oleh undang-undang dasar dan oleh undang-undang dasar tersebut pula kewenangannya diberikan.<sup>55</sup> Oleh karenanya, Mahkamah Konstitusi tidak dapat melakukan suatu hal yang oleh undang-undang dasar tersebut ia tidak diberikan kewenangan.<sup>56</sup> Bahwa kendatipun mengubah UUD NRI 1945 melalui metode amandemen sebagaimana termaktub dalam Pasal 37 sangat sukar dilakukan, hal demikian bukan alasan bagi hakim Mahkamah Konstitusi untuk mengambil alih peran perumus undang-undang dasar.<sup>57</sup> Justru sebaliknya, oleh karena rakyat melalui UUD NRI 1945 telah menentukan UUD hanya dapat diubah melalui proses amandemen, maka metode lain termasuk melalui finalitas penafsiran putusan Mahkamah Konstitusi

---

<sup>54</sup> Putusan MK Nomor 1-2/PUU-XII/2014 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (n 46) 106-107.

<sup>55</sup> Philip Kurland dalam Raoul Berger, 'Government by Judiciary: John Hart Ely's "Invitation"' (1979) 54 *Indiana Law Journal* 277, 281.

<sup>56</sup> *ibid.*

<sup>57</sup> Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Berger (n 60) 282.

seharusnya tidak dapat dibenarkan.<sup>58</sup>

Mendasarkan pada pokok pikiran tersebut, perluasan kewenangan Mahkamah Konstitusi melalui Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022 secara unilateral tidak dapat dijustifikasi berdasarkan dua alasan pokok. **Pertama**, berdasarkan penafsiran tekstual dan gramatikal, kewenangan Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 24C ayat (1) adalah untuk memutus sengketa hasil pemilihan umum.<sup>59</sup> Dalam sistematika naskah UUD NRI 1945, pemilihan umum diatur dalam Bab VIIB dengan ketentuan Pasal 22E ayat (2) yang secara limitatif menyebutkan jenis pemilihan umum, yaitu pemilu anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD.<sup>60</sup> Singkatnya, kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus sengketa hasil pemilihan umum terbatas pada jenis pemilihan yang tersurat dalam ketentuan Pasal 22E ayat (2).

Hal tersebut diperkuat dengan fakta bahwa pilkada sebagai jenis pemilihan diletakkan dalam bab yang berbeda, yaitu Bab VI Pemerintahan Daerah.<sup>61</sup> Terlebih, ketentuan Pasal 18 ayat (3) dan (4) dirumuskan secara diametral. Ketentuan *a quo* yang membedakan metode pemilihan antara DPRD yang dipilih melalui pemilihan umum dengan kepala daerah yang dipilih secara demokratis seharusnya dimaknai bahwa pilkada berada di luar rezim pemilihan umum.<sup>62</sup>

**Kedua**, berdasarkan sejarah amandemen UUD NRI 1945, Bab VI Pemerintahan Daerah merupakan produk amandemen kedua, sedangkan Bab VIIB Pemilihan Umum dan ketentuan Pasal 24C merupakan produk amandemen ketiga.<sup>63</sup> Bila perumus amandemen UUD NRI 1945 hendak memasukkan pilkada sebagai bagian dari rezim pemilu, maka seharusnya sedari awal perumus memasukkan pilkada dalam rumusan ketentuan Pasal 22E ayat (2). Kenyataan bahwa rumusan Pasal 18 ayat (4) dipertahankan dan rumusan Pasal 22E ayat (2) tidak memasukkan pilkada seharusnya

---

<sup>58</sup> Berger (n 54) 282; Raoul Berger, *Government by Judiciary: The Transformation of the Fourteenth Amendment* (Second Edi, Liberty Fund 1997) 318; Muhammad Addi Fauzani dkk., 'Living Constitution in Indonesia: The Study of Constitutional Changes Without A Formal Amendment' (2020) 7 *Lentera Hukum* 69, 73–83; Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>59</sup> Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>60</sup> Lihat Bab VIIB Pemilihan Umum dan Pasal 22E ayat (2) *ibid*.

<sup>61</sup> Lihat Bab VI Pemerintahan Daerah *ibid*.

<sup>62</sup> Pasal 18 ayat (3) dan (4) *ibid*.

<sup>63</sup> Lihat Bab VI Pemerintahan Daerah, Bab VIIB Pemilihan Umum dan Pasal 24C *ibid*.

dimaknai bahwa perumus tidak mengubah pendiriannya mengenai perbedaan rezim di antara keduanya.

Berkenaan dengan Pasal 18 ayat (4), masalah penjernihan mengenai apakah pilkada masuk dalam pengertian pemilihan umum pertama kali diangkat oleh Hamdan Zoelva dari F-PBB.<sup>64</sup> Respons dari fraksi-fraksi lain mengarah pada kesepakatan bahwa permasalahan tersebut nantinya akan diselesaikan dalam pembahasan mengenai bab tentang pemilihan umum.<sup>65</sup> Hal mana menjelaskan mengapa dalam perdebatan lanjutan mengenai bab pemerintahan daerah tidak lagi dibahas mengenai permasalahan letak rezim pilkada, melainkan lebih berfokus pada perdebatan mengenai makna “dipilih secara demokratis”.<sup>66</sup>

Adapun pembahasan mengenai bab tentang pemilu dilakukan dengan mengacu pada rancangan hasil Badan Pekerja MPR RI Tahun 2000 dan dibuka dengan membacakan rumusan Tim Ahli dengan rumusan ayat (2) masing-masing berbunyi sebagai berikut:<sup>67</sup>

1. **Rumusan BP MPR:** *“Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.*
2. **Rumusan Tim Ahli:** *“Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah”.*

Perbedaan mendasar kedua rumusan tersebut adalah mengenai masuk tidaknya pilkada sebagai jenis pemilihan yang diselenggarakan melalui pemilihan umum.<sup>68</sup>

---

<sup>64</sup> Tim Penyusun Naskah Komprehensif, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, Dan Hasil Pembahasan, 1999-2002 Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara Jilid 2 (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi 2010) 1214.

<sup>65</sup> *ibid* 1214-1218.

<sup>66</sup> *ibid* 1249-1397.

<sup>67</sup> Tim Penyusun Naskah Komprehensif, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, Dan Hasil Pembahasan, 1999-2002 Buku V Pemilihan Umum (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi 2010) 567; Lampiran Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2000 Tahun 2000 tentang Penugasan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia untuk Mempersiapkan Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 2000.

<sup>68</sup> Tim Penyusun Naskah Komprehensif, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, Dan Hasil Pembahasan, 1999-2002 Buku V Pemilihan Umum (n 72) 567-568.

Berkenaan dengan dikotomi rezim pemilihan, Ramlan Surbakti yang merupakan anggota Tim Ahli mengatakan bahwa:<sup>69</sup>

*“Di dalam pemahaman anggota PAH I atau kesepakatannya bahwa Pemilu adalah untuk lembaga perwakilan, sedangkan pemilihan Presiden atau pemilihan Kepala Daerah adalah suatu tipe lain daripada pemilihan. Salah satu jalan keluarnya waktu itu dari berbagai macam pendapat yang ada, misalnya untuk kepala daerah dicantumkan pemilihan secara demokratis, memungkinkan ada perkembangan-perkembangan ke depan, begitu. Karena akan dijadikan bahan pada tingkat pembentukan undang-undang”.*

Sehingga, dapat dikatakan bahwa berdasarkan pemahaman anggota PAH I, pemilihan Presiden dan kepala daerah merupakan jenis pemilihan yang berbeda dari pemilihan umum. Adapun perbedaan rezim tersebut secara tekstual juga dapat dilihat pula melalui perbandingan redaksi ketentuan pasal-pasal dalam UUD NRI 1945 yang mengatur mengenai metode pemilihan:<sup>70</sup>

**Tabel 2.** Perbandingan Metode Pemilihan Tiap Jenis Pemilihan dalam Ketentuan Pasal-Pasal di Luar Ketentuan Pasal 22E UUD NRI 1945

No.	Jenis Pemilihan	Ketentuan	Bunyi	Keterangan
1.	Anggota DPR	Pasal 2 ayat (1)	<i>... yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.</i>	Amandemen Keempat
		Pasal 19 ayat (1)	<i>... dipilih melalui pemilihan umum.</i>	Amandemen Kedua
2.	Anggota DPD	Pasal 2 ayat (1)	<i>... yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.</i>	Amandemen Keempat
		Pasal 22C ayat (1)	<i>... dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.</i>	Amandemen Ketiga
3.	Presiden dan Wakil Presiden	Pasal 6A ayat (1)	<i>... dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.</i>	Amandemen Ketiga
4.	Anggota DPRD	Pasal 18 ayat (3)	<i>... dipilih melalui pemilihan umum.</i>	Amandemen Kedua
5.	Kepala Daerah	Pasal 18 ayat (4)	<i>... dipilih secara demokratis.</i>	Amandemen Kedua

Sumber: Diolah Penulis, 2022.

Meskipun demikian, lanjut Surbakti, terhadap pilkada dimungkinkan adanya

---

<sup>69</sup> ibid 568.

<sup>70</sup> Pasal 2 ayat (1), Pasal 6A ayat (1), Pasal 18 ayat (3) dan (4), Pasal 19 ayat (1), dan Pasal 22C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

perkembangan sesuai dengan pilihan dari pembentuk undang-undang apakah sebagai rezim yang terpisah atau sebagai bagian dari rezim pemilu..<sup>71</sup>

Pemahaman akan perbedaan rezim pemilihan umum dengan pemilihan Presiden dan Kepala Daerah tersebut kemudian diafirmasi oleh Ketua Rapat AM Luthfi yang menyatakan sebagai berikut:<sup>72</sup>

*“kita sepakat di sini ini yang kita atur adalah anggota dewan perwakilan. Kalau yang di luar itu kita atur di tempatnya masing-masing, gitu. Kan dulu begitu ceritanya. Makanya kepala daerah masuk ke Pemerintahan Daerah, Presiden Wakil Presiden masuk ke Presiden. Kalau yang di sini yang dewan perwakilan”.*

Kendatipun dalam proses perdebatan kemudian muncul usulan untuk memasukkan pilkada sebagai bagian dari pemilihan umum, namun jenis pemilihan yang disepakati untuk ditambahkan hanyalah pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.<sup>73</sup> Adapun hasil rancangan ketentuan Pasal 22E ayat (2) yang disampaikan pada Rapat Paripurna Ke-6 tanggal 8 November 2001 berbunyi sebagai berikut:<sup>74</sup>

*“Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.*

Rumusan tersebut tidak mengalami perubahan sama sekali dan kemudian disahkan secara aklamasi pada Rapat Paripurna Ke-7 tanggal 9 November 2001.<sup>75</sup>

Adapun dalam risalah pembahasan amandemen UUD NRI 1945, dalam perumusan ketentuan Pasal 24C mengenai Mahkamah Konstitusi tidak ditemukan satu kata pun yang berkaitan dengan pilkada.<sup>76</sup> Terutama dalam pembahasan pada masa perubahan ketiga, usulan yang muncul dalam kaitannya dengan sengketa hasil hanyalah berkenaan dengan sengketa hasil pemilihan umum.<sup>77</sup> Penggunaan kata “pemilihan umum” secara konsisten, nihilnya penyebutan mengenai pilkada, dan ditambah lagi dengan fakta

---

<sup>71</sup> Tim Penyusun Naskah Komprehensif, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, Dan Hasil Pembahasan, 1999-2002 Buku V Pemilihan Umum (n 72) 568.

<sup>72</sup> ibid 594–595.

<sup>73</sup> ibid 595–611.

<sup>74</sup> ibid 610–611.

<sup>75</sup> ibid 612–613.

<sup>76</sup> Tim Penyusun Naskah Komprehensif, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, Dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku VI Kekuasaan Kehakiman (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi 2010) 441-592.

<sup>77</sup> ibid 497–592.

bahwa komisi yang bertugas untuk membahas dan merumuskan ketentuan mengenai Mahkamah Konstitusi merupakan komisi yang membahas mengenai bab mengenai pemilihan umum, yaitu Komisi A, mengarah pada kesimpulan bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus sengketa hasil pemilihan umum tidak meliputi pilkada.<sup>78</sup> Tepatnya, Komisi A dalam merumuskan kewenangan tersebut seharusnya menggunakan pemahaman yang sama berkenaan dengan makna kata “pemilihan umum” sebagaimana halnya dalam proses pembahasan mengenai bab pemilihan umum.

### **B. Kekaburan Norma dan Keragaman Penafsiran**

Justifikasi lain dapat ditemukan dari pemikiran James Bradley Thayer yang menyatakan:<sup>79</sup>

*“[The] constitution often admits of different interpretations; that there is often a range of choice and judgment; that in such cases the constitution does not impose upon the legislature any one specific opinion, but leaves open this range of choice; and that whatever choice is rational is constitutional”.*

Argumen Thayer tersebut dapat disarikan menjadi poin silogisme berikut: (1) bila ketentuan dalam konstitusi menimbulkan multitafsir; (2) maka, konstitusi tidak menentukan penafsiran tunggal bagi pembentuk undang-undang; (3) dengan demikian, pembentuk undang-undang dapat memilih satu tafsiran di antara penafsiran lainnya; (4) tafsiran yang dipilih, selama rasional, adalah konstitusional. Mendasarkan pada argumen tersebut, peran dari Mahkamah Konstitusi bukanlah untuk mencari dan menetapkan tafsir tunggal terhadap ketentuan-ketentuan UUD NRI 1945, melainkan untuk menilai apakah penafsiran dari pembentuk undang-undang atas ketentuan UUD NRI 1945 merupakan penafsiran yang rasional sehingga dapat dikatakan sebagai bentuk

---

<sup>78</sup> Tim Penyusun Naskah Komprehensif, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, Dan Hasil Pembahasan, 1999-2002 Buku V Pemilihan Umum (n 72) 610; Tim Penyusun Naskah Komprehensif, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, Dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku VI Kekuasaan Kehakiman (n 81) 588.

<sup>79</sup> James B Thayer, ‘The Origin and Scope of the American Doctrine of Constitutional Law’ (1893) 7 Harvard Law Review 129, 144.



pelaksanaan kewenangan konstitusional yang sah.<sup>80</sup> Mengingat kewenangan untuk memilih satu tafsiran di antara penafsiran lain merupakan kewenangan dari pembentuk undang-undang, bukan Mahkamah Konstitusi.<sup>81</sup>

Bilamana dirunut kembali dari putusan-putusan mengenai kewenangan memutus sengketa hasil pilkada, sejatinya tidak terdapat konsensus maupun konsistensi dari Mahkamah Konstitusi. Bahkan dua putusan, yaitu Putusan MK Nomor 072-073/PUU-II/2004 dan Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013, tidak diambil secara bulat (*unanimous*). Adapun perbedaan pendapat tersebut berkuat pada dua isu mengenai letak pilkada dalam rezim pemilihan dan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus sengketa hasil pilkada sebagai berikut:<sup>82</sup>

**Tabel 3.** Pendapat Mayoritas dan Berbeda dalam Putusan MK Nomor 072-073/PUU-II/2004 dan Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013

No.	Putusan	Pendapat	Ikhtisar Pendapat
1.	072-073/ PUU- II/2004	Mayoritas	Menentukan bahwa peletakan rezim pilkada, <i>c.q.</i> pilkada langsung, merupakan kewenangan pembentuk undang-undang ( <i>open legal policy</i> ): – Bukan rezim pemilu: kewenangan memutus di Mahkamah Agung. – Rezim pemilu: kewenangan memutus di Mahkamah Konstitusi.
		Berbeda	
		Marzuki	Berpendapat bahwa pilkada langsung merupakan bagian dari rezim pemilu, sehingga kewenangan memutus sengketa hasil berada di Mahkamah Konstitusi.
		Fadjar	Berpendapat bahwa pilkada secara demokratis adalah pilkada langsung dan pilkada langsung merupakan bagian dari pemilu. Berkenaan dengan kewenangan memutus sengketa hasil tidak disinggung.
		Siahaan	Berpendapat bahwa pilkada merupakan bagian dari rezim pemilu. Berkenaan dengan kewenangan memutus sengketa hasil tidak disinggung.

<sup>80</sup> *ibid* 150; Sanford Byron Gabin, 'Judicial Review, James Bradley Thayer, and the Reasonable Doubt Test' (1976) 3 *Hastings Constitutional Law Quarterly* 961, 970; Evan H Carminker, 'Thayerian Deference to Congress and Supreme Court Supermajority Rules: Lessons from the Past (Symposium: Congressional Power in the Shadow of the Rehnquist Court: Strategies for the Future)' (2003) 78 *Indiana Law Journal* 73, 83-84.

<sup>81</sup> James B Thayer, 'Constitutionality of Legislation: The Precise Question for a Court' *The Nation* (10 April 1884) 314-315.

<sup>82</sup> Putusan MK Nomor 072-073/PUU-II/2004 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (n 28) 114-133; Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 perihal 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 (n 2) 53-79.

No.	Putusan	Pendapat	Ikhtisar Pendapat	
2.	97/ PUU- XI/2013	Mayoritas	Menentukan bahwa pilkada bukan merupakan bagian dari rezim pemilu, sehingga kewenangan memutus sengketa hasil bukan merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi.	
		Hidayat	Merujuk pada pendapat mayoritas dalam Putusan MK No. 072-073/PUU-II/2004.	
		Berbeda	Usman	Merujuk pada pendapat mayoritas dalam Putusan MK No. 072-073/PUU-II/2004, namun mempertegas bahwa Mahkamah Konstitusi telah menerima dan memutus sengketa hasil pilkada, sehingga kewenangan tersebut harus dipertahankan.
		Sumadi	Berpendapat bahwa pilkada langsung merupakan pemilu, sehingga kewenangan memutus sengketa hasil berada di Mahkamah Konstitusi.	

Sumber: Diolah Penulis, 2022.

Kendatipun Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022 diambil secara bulat, fakta bahwa terdapat pluralitas penafsiran seharusnya menjamin kewenangan yang lebih luas bagi pembentuk undang-undang untuk memilih.<sup>83</sup> Dalam konteks ini, pilihan pembentuk undang-undang melalui Pasal 157 ayat (3) UU 10/2016 yang memberikan kewenangan memutus sengketa hasil pilkada kepada suatu badan peradilan khusus seharusnya dinyatakan konstitusional karena dua alasan.<sup>84</sup> Pertama, berdasarkan penafsiran tekstual, gramatikal, maupun historis sebagaimana telah dibahas dalam sub-bab 2.A, pilihan tersebut sejatinya memiliki landasan dalam teks maupun risalah pembahasan UUD NRI 1945. Kedua, bahwa pilihan tersebut bahkan telah diafirmasi sebagai penafsiran yang konstitusional dalam Putusan MK Nomor 073/PUU-II/2004 dan Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013.

### **C. Pemisahan Kekuasaan dan Batasan Institusional Mahkamah Konstitusi**

Relasi antara penafsiran dan penghormatan terhadap cabang kekuasaan lain kemudian dijernihkan lebih lanjut oleh Aileen Kavanagh. Menurut Kavanagh, penafsiran

---

<sup>83</sup> Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022 perihal Pengujian 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 (n 1) 44-45.

<sup>84</sup> 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.

hukum selalu didorong oleh dua macam pertimbangan, yaitu:<sup>85</sup>

1. **Pertimbangan substantif:** berbentuk evaluasi terhadap kelebihan dan kekurangan atas satu penafsiran dibandingkan penafsiran lainnya;
2. **Pertimbangan institusional:** berbentuk evaluasi terhadap kemampuan dan batasan institusional dalam konteks struktur ketatanegaraan;

Penghormatan hakim terhadap cabang kekuasaan lain didudukkan dalam konteks pertimbangan institusional yang menyangkut permasalahan mengenai kepastian lembaga peradilan mencampur tangani keputusan pembentuk undang-undang yang didasarkan pada peran mereka di dalam struktur ketatanegaraan.

Berkenaan dengan kadar penghormatan lembaga peradilan terhadap cabang kekuasaan politik, Kavanagh membaginya menjadi dua tingkatan:<sup>86</sup>

1. **Penghormatan minimal (*minimal deference*):** mensyaratkan hakim memperlakukan keputusan cabang kekuasaan politik dengan rasa hormat. Hakim harus memandang keputusan tersebut dengan praduga keabsahan. Oleh karenanya, hakim seharusnya tidak membatalkan keputusan tersebut hanya karena tidak setuju dengan pilihan kebijakan yang diambil.
2. **Penghormatan substansial (*substantial deference*):** penghormatan substansial diberikan kepada cabang kekuasaan politik karena adanya batasan institusional yang dimiliki oleh hakim. Adapun terdapat tiga macam justifikasi yang menjustifikasi penghormatan substansial, yaitu: (a) kompetensi institusional; (b) keahlian teknis; dan/atau (c) legitimasi institusional maupun demokratis.

Berdasarkan kedua macam tingkat penghormatan, Penulis akan menguji Putusan 85/PUU-XX/2022. **Pertama**, dalam konteks penghormatan minimal, keputusan Mahkamah Konstitusi untuk tidak meminta keterangan dari pembentuk undang-undang, kendatipun Pemohon sendiri menyatakan bahwa ketentuan yang diuji menyangkut persoalan yang

---

<sup>85</sup> Aileen Kavanagh, 'Deference or Defiance?: The Limits of the Judicial Role in Constitutional Adjudication' in Grant Huscroft (ed), *Expounding the Constitution: Essays in Constitutional Theory* (Cambridge University Press 2008) 190; Aileen Kavanagh, 'The Idea of a Living Constitution' (2003) 16 *Canadian Journal of Law & Jurisprudence* 55, 65-66.

<sup>86</sup> Kavanagh, 'Deference or Defiance?: The Limits of the Judicial Role in Constitutional Adjudication' (n 90) 191-193; Jeff King, *Judging Social Rights* (Cambridge University Press 2012) 136; Alan L. Feld, 'Separation of Political Powers: Boundaries or Balance' (1986) 21 *Georgia Law Review* 171, 172.

mendasar dalam penyelenggaraan pemilu, menunjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi tidak menunjukkan setidaknya penghormatan minimal.<sup>87</sup> Tepatnya, bagaimana Mahkamah Konstitusi tidak memberikan kesempatan bagi pembentuk undang-undang untuk membela kebijakan yang menjadi objek pengujian.

**Kedua**, dalam konteks penghormatan substansial. **Justifikasi pertama**, kompetensi institusional, merupakan alasan penghormatan yang didasarkan pada fakta bahwa hakim secara kompetensi kurang mampu untuk melakukan pembentukan kebijakan bila dibandingkan dengan pembentuk undang-undang.<sup>88</sup> Dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, wewenang untuk membentuk norma atau kebijakan diserahkan pada cabang kekuasaan politik, yaitu Presiden dan DPR melalui kewenangan membentuk undang-undang yang keduanya miliki.<sup>89</sup> Adapun peran yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi pada prinsipnya bukanlah sebagai pembuat kebijakan, melainkan sebagai pengawas agar undang-undang yang dibentuk secara bersama-sama oleh keduanya tidak melampaui batasan dari UUD NRI 1945.<sup>90</sup> Dari pembagian peran tersebut, pembentuk undang-undang dalam hal ini memiliki dua peran primer, yaitu dalam pembentukan kebijakan dan menafsirkan konstitusi dalam rangka menjalankan kewenangannya, berbeda halnya dengan Mahkamah Konstitusi yang hanya memiliki peran primer tunggal dalam penafsiran konstitusi.<sup>91</sup>

Mendasarkan pada pemikiran Kavanagh, kendatipun fungsi membentuk kebijakan bukanlah fungsi primer dari Mahkamah Konstitusi, namun Mahkamah Konstitusi dapat

---

<sup>87</sup> Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022 perihal Pengujian 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 (n 1) 8, 29; Lihat Pasal 54 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi 2003.

<sup>88</sup> Kavanagh, 'Deference or Defiance?: The Limits of the Judicial Role in Constitutional Adjudication' (n 90) 193.

<sup>89</sup> Andy Wiyanto, 'Kekuasaan Membentuk Undang-Undang Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945' (2015) 6 Negara Hukum 131, 134; Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945* (UII Press 2004) 188; Moh Kusnardi dan Bintang R Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945* (Gramedia 1980) 75; Samuel Freeman, 'Constitutional Democracy and the Legitimacy of Judicial Review' (1990) 9 *Law and Philosophy* 327, 358.

<sup>90</sup> Moh Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* (Pusat LPES 2006) 37; AD Basniawati, 'Kedudukan Dan Wewenang Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia' (2014) 5 *Jurnal IUS* 252, 253-254.

<sup>91</sup> Gabin (n 85) 972; Thayer (n 84) 135-137.

melaksanakan fungsi tersebut dalam tataran yang terbatas.<sup>92</sup> Penghormatan substansial karena alasan tersebut tentu saja tidaklah bersifat absolut.<sup>93</sup> Mahkamah Konstitusi dapat melakukan pembentukan kebijakan secara terbatas untuk memberikan keadilan bagi individu yang berperkara, terlepas dari keterbatasan kebijakan yang dibentuk.<sup>94</sup> Dalam konteks Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022, pertanyaan utama yang perlu diajukan ialah apakah amar putusan yang menjadikan kewenangan memutus sengketa hasil pilkada sebagai kewenangan asli dari Mahkamah Konstitusi sedemikian mendesak dan dibutuhkan untuk memberikan keadilan bagi pemohon sehingga menjadikan penghormatan substansial kepada keputusan pembentuk undang-undang kurang dapat terjustifikasi.

Bila merujuk pada argumen pemohon, dalil yang dikemukakan pada pokoknya adalah sebagai berikut:<sup>95</sup>

1. bahwa belum terbentuknya badan peradilan khusus yang memegang kewenangan penyelesaian sengketa hasil pilkada dianggap mengancam pelaksanaan pilkada serentak secara nasional yang akan dilaksanakan dalam waktu dekat dengan alasan kemustahilan mempersiapkan badan tersebut dalam waktu singkat; dan
2. bahwa kewenangan memutus sengketa hasil pilkada perlu dikembalikan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menjawab kebutuhan lembaga penyelesaian perselisihan hasil pilkada yang kredibel.

Mendasarkan pada argumen pemohon tersebut, pengambilalihan kewenangan memutus sengketa hasil pilkada secara permanen setidaknya tidak dapat dijustifikasi berdasarkan dua alasan sederhana. Alasan pertama, permasalahan yang diajukan pemohon dapat diselesaikan tanpa harus mengambil alih kewenangan tersebut secara permanen. Singkatnya, kekhawatiran pemohon dapat dijawab dengan pengambilalihan kewenangan tersebut secara transisional tanpa harus kemudian mereduksi kewenangan

---

<sup>92</sup> Kavanagh, 'Deference or Defiance?: The Limits of the Judicial Role in Constitutional Adjudication' (n 90) 193–194.

<sup>93</sup> *ibid* 194.

<sup>94</sup> *ibid*.

<sup>95</sup> Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022 perihal Pengujian 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 (n 1) 28.

dari pembentuk undang-undang. Mahkamah Konstitusi hanya perlu mengabulkan petitum Pemohon untuk sebagian, yaitu menyatakan Pasal 157 ayat (2) UU 10/2016 yang berbunyi “Badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan pemilihan serentak secara nasional” inkonstitusional.<sup>96</sup>

Alasan kedua, pengambilalihan secara permanen tersebut *mutatis mutandis* mereduksi kewenangan dari pembentuk undang-undang. Tepatnya, merujuk Pasal 18 ayat (1) dan (4) UUD NRI 1945, kewenangan untuk mengatur mengenai pilkada memang diserahkan kepada pembentuk undang-undang.<sup>97</sup> Dengan demikian, Putusan *a quo* telah menutup wewenang dan pintu kreativitas dari pembentuk undang-undang untuk mencari skema terbaik dalam penyelesaian sengketa hasil pilkada. Oleh karenanya, Putusan *a quo* tidak dapat dijustifikasi berdasarkan alasan kompetensi institusional karena memuat amar putusan yang terlalu luas dari “kebutuhan hukum” yang perlu diselesaikan dan justru mereduksi kewenangan dari pembentuk undang-undang.

**Justifikasi kedua**, keahlian teknis, yaitu bahwa keahlian hakim adalah dalam menangani perkara hukum, bukan kebijakan, sehingga ketika ia dihadapkan pada pertanyaan mengenai kebijakan, hakim harus menunjukkan penghormatan.<sup>98</sup> Hal mana didasarkan pada konsepsi bahwa cabang kekuasaan politik merupakan cabang yang memegang peran utama dalam membentuk kebijakan dan proses pengambilan keputusannya dapat melibatkan berbagai elemen masyarakat sekaligus para ahli tanpa harus diajukan dalam koridor formalitas dan pembatasan seketat hukum acara pengadilan.<sup>99</sup> Ketika dihadapkan pada kedua pertanyaan tersebut, maka pertanyaan yang harus diajukan oleh Mahkamah Konstitusi adalah:<sup>100</sup>

---

<sup>96</sup> Pasal 157 ayat (2) 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.

<sup>97</sup> Lihat Pasal 18 ayat (1) dan (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>98</sup> Kavanagh, ‘Deference or Defiance?: The Limits of the Judicial Role in Constitutional Adjudication’ (n 90) 195.

<sup>99</sup> Edward L Rubin dan Malcolm M Feeley, ‘Judicial Policy Making and Litigation Against the Government’ (2003) 5 Journal of Constitutional Law 617, 620–621; Lon L Fuller, ‘The Forms and Limits of Adjudication’ (1978) 92 Harvard Law Review 353, 393–405.

<sup>100</sup> Kavanagh, ‘Deference or Defiance?: The Limits of the Judicial Role in Constitutional Adjudication’ (n 90) 199.

1. Apakah terdapat pertentangan yang nyata (*clear violation*) dengan ketentuan UUD NRI 1945?
2. Apakah perubahan hukum yang diperlukan untuk meluruskan pertentangan tersebut menjadi kompetensi hakim untuk membuat hukum (*court law-making competence*)?
3. Apakah perubahan hukum tersebut berkemungkinan mengganggu keseluruhan kerangka legislatif yang dibangun oleh pembentuk undang-undang untuk memecahkan permasalahan tertentu?

Jawaban pertama, mendasarkan pada analisis dalam sub-bab B, dapat dikatakan tidak terdapat pertentangan yang nyata atas pilihan pembentuk undang-undang dengan UUD NRI 1945 dalam isu kewenangan sengketa hasil pilkada.

Jawaban kedua, secara institusional pembentuk undang-undang memiliki justifikasi lebih untuk melakukan perubahan hukum dibandingkan dengan Mahkamah Konstitusi dalam konteks pilkada, mengingat batasan dalam keahlian teknis dari hakim dalam membuat atau menentukan kebijakan. Jawaban ketiga, dikuncinya kewenangan memutus sengketa hasil pilkada dalam hal ini berkemungkinan mengganggu skema dari pembentuk undang-undang terhadap penyelesaian sengketa hasil pilkada. Hal demikian dikarenakan penyelenggaraan pilkada, termasuk didalamnya proses penyelesaian sengketa hasil, merupakan proses yang kompleks, sehingga Mahkamah Konstitusi haruslah sangat berhati-hati ketika hendak menentukan apakah dan sejauh mana perubahan hukum perlu dilakukan.<sup>101</sup> Dari ketiga jawaban tersebut, seharusnya Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022 memberikan penghormatan lebih terhadap pilihan kebijakan pembentuk undang-undang.

**Justifikasi ketiga**, legitimasi institusional maupun demokratis. Menurut Louis Brandeis, cabang kekuasaan politik yang dipilih melalui pemilihan umum (*elected branches*), *c.q.* Presiden dan DPR, dan bukan para hakim yang tidak dipilih oleh rakyat (*unelected judges*), yang seharusnya menjadi pembentuk norma (*normgivers*).<sup>102</sup> Hal ini mengingat cabang kekuasaan politik lahir dan dapat tumbang melalui pemilihan umum

---

<sup>101</sup> Helena Catt dkk., *Electoral Management Design* (Revised Ed, International IDEA 2014) 52.

<sup>102</sup> Evan Tsen Lee, *Judicial Restraint in America: How the Ageless Wisdom of the Federal Courts Was Invented* (Oxford University Press 2011) 59.

sebagai mekanisme pertanggungjawaban kepada rakyat, sebaliknya tidak demikian untuk para hakim.<sup>103</sup> Perbedaan kadar legitimasi ini menjadi justifikasi bagi hakim untuk menghormati keputusan dari cabang kekuasaan politik.<sup>104</sup> Penghormatan dalam konteks legitimasi demokratis menurut Kavanagh adalah bersifat persuasif, ketimbang konklusif.<sup>105</sup> Seberapa substansial kadar penghormatan yang diberikan juga sangat bergantung pada kasus yang sedang ditangani, meskipun kategori kasus mana yang kemudian menjustifikasi penghormatan secara substansial sukar digeneralisasikan.

Adapun berkenaan dengan penentuan kewenangan memutus sengketa hasil pilkada, sukar dikatakan apakah isu tersebut menjustifikasi penghormatan substansial dalam konteks legitimasi demokratis. Argumen terkuat dari Pemohon dalam Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022 menurut Penulis adalah berkenaan dengan kegagalan untuk membentuk badan peradilan khusus menjelang pilkada serentak nasional sehingga melanggar hak Pemohon untuk memperoleh kepastian hukum yang adil.<sup>106</sup> Kepentingan pemohon tersebut sejatinya dapat dijawab tanpa harus Mahkamah Konstitusi menyinggung permasalahan struktural yang justru berdampak pada tereduksinya kewenangan pembentuk undang-undang untuk menentukan desain penyelesaian sengketa hasil pilkada.<sup>107</sup> Oleh karena isu tersebut sejatinya dapat diselesaikan tanpa harus mereduksi kewenangan pembentuk undang-undang, maka alasan sebaliknya untuk tidak memberikan penghormatan kepada pembentuk undang-undang kurang dapat dijustifikasi.

Berdasarkan analisis di atas, dapat dikatakan bahwa Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022 tidak dapat dijustifikasi dalam konteks pemisahan kekuasaan dan batasan institusional. Pertama, putusan *a quo* menunjukkan tidak adanya *minimal deference*. Kedua,

---

<sup>103</sup> Carminker (n 85) 86; Bandingkan Pasal 22E ayat (2) dengan Pasal 24C ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>104</sup> Kavanagh, 'Deference or Defiance?: The Limits of the Judicial Role in Constitutional Adjudication' (n 90) 200-202.

<sup>105</sup> *ibid* 202.

<sup>106</sup> Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022 perihal Pengujian 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 (n 1) 26.

<sup>107</sup> Richard H Fallon, 'The Core Of An Uneasy Case For Judicial Review' (2008) 121 Harvard Law Review 1693, 1729; Jesse H Choper, 'Supreme Court and the Political Branches: Democratic Theory and Practice' (1974) 122 University of Pennsylvania Law Review 810, 858.



berdasarkan ketiga justifikasi *substantial deference*, Mahkamah Konstitusi seharusnya memberikan penghormatan substansial dengan tidak mengambil alih kewenangan memutus sengketa hasil pilkada secara permanen dan mereduksi kewenangan dari pembentuk undang-undang.

### **Kesimpulan**

Berdasarkan analisis dan pembahasan yang telah dilakukan, dapat disimpulkan dua hal pokok. Pertama, bahwa secara historis telah terjadi dinamika pengaturan peletakan kewenangan penyelesaian sengketa hasil pilkada. Dinamika tersebut terjadi karena adanya inkonsistensi penafsiran Mahkamah Konstitusi dalam memaknai letak pilkada dalam rezim pemilihan, kewenangan Mahkamah Konstitusi, dan luas kewenangan mengatur dari pembentuk undang-undang. Adapun dalam *status quo* berdasarkan Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022, kewenangan memutus sengketa hasil pilkada menjadi kewenangan permanen dari Mahkamah Konstitusi didasarkan pada penafsiran bahwa pilkada merupakan bagian dari rezim pemilihan umum.

Kedua, bahwa dalam sudut pandang aliran pembatasan yudisial, pengambilalihan kewenangan tersebut secara permanen tidak dapat dijustifikasi karena tiga pertimbangan utama, yaitu: (1) batasan kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi berdasarkan penafsiran tekstual, gramatikal, dan historis berdasarkan *original intent*; (2) kekaburan dan keragaman penafsiran terhadap norma UUD NRI 1945 yang berkaitan dengan kewenangan sengketa hasil pilkada; dan (3) pemisahan kekuasaan dan batasan institusional Mahkamah Konstitusi. Terkhusus berkenaan dengan pertimbangan ketiga tersebut, Mahkamah Konstitusi dalam putusan *a quo*, bahkan tidak memenuhi penghormatan minimal kepada pembentuk undang-undang dan seharusnya memberikan penghormatan substansial didasarkan pada justifikasi kompetensi institusional, keahlian teknis, dan legitimasi institusional maupun demokratis. Berdasarkan ketiga pertimbangan tersebut, Mahkamah Konstitusi seharusnya menahan diri dan memberikan penghormatan dengan sekurang-kurangnya tidak mengambil alih kewenangan memutus sengketa hasil pilkada secara permanen dan mereduksi kewenangan dari pembentuk undang-undang.

### **Acknowledgments**

-

### **Disclosure Statement**

Tidak ada potensi konflik kepentingan yang dilaporkan oleh penulis.

### **Funding**

-

### **Daftar Bacaan**

Ali MM and others, 'Tafsir Konstitusional Pelanggaran Pemilukada Yang Bersifat Sistematis, Terstruktur, Dan Masif' (2012) 9 Jurnal Konstitusi 189.

Amiruddin and Asikin Z, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (RajaGrafindo Persada 2004).

Asshiddiqie J, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945* (UII Press 2004).

Basniawati A, 'Kedudukan Dan Wewenang Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia' (2014) 5 Jurnal IUS 252.

Berger R, 'Government by Judiciary: John Hart Ely's "Invitation"' (1979) 54 Indiana Law Journal 277.

Berger R, *Government by Judiciary: The Transformation of the Fourteenth Amendment* (Second Edi, Liberty Fund 1997).

Carminker EH, 'Thayerian Deference to Congress and Supreme Court Supermajority Rules: Lessons from the Past (Symposium: Congressional Power in the Shadow of the Rehnquist Court: Strategies for the Future)' (2003) 78 Indiana Law Journal 73.

Catt H and others, *Electoral Management Design* (Revised Ed, International IDEA 2014).

Choper JH, 'Supreme Court and the Political Branches: Democratic Theory and Practice' (1974) 122 University of Pennsylvania Law Review 810.

Eddyono LW, 'Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Oleh Mahkamah Konstitusi' (2010) 7 Jurnal Konstitusi 1.

- Fallon RH, 'The Core Of An Uneasy Case For Judicial Review' (2008) 121 Harvard Law Review 1693.
- Fauzani MA and others, 'Living Constitution in Indonesia: The Study of Constitutional Changes Without A Formal Amendment' (2020) 7 Lentera Hukum 69.
- Feld AL, 'Separation of Political Powers: Boundaries or Balance' (1986) 21 Georgia Law Review 171.
- Freeman S, 'Constitutional Democracy and the Legitimacy of Judicial Review' (1990) 9 Law and Philosophy 327.
- Fuller LL, 'The Forms and Limits of Adjudication' (1978) 92 Harvard Law Review 353.
- Gabin SB, 'Judicial Review, James Bradley Thayer, and the Reasonable Doubt Test' (1976) 3 Hastings Constitutional Law Quarterly 961.
- Ibrahim J, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Bayumedia Publishing 2006).
- Isra S, 'Titik Singgung Wewenang Mahkamah Agung Dengan Mahkamah Konstitusi' (2015) 4 Jurnal Hukum dan Peradilan 17.
- Kavanagh A, 'Deference or Defiance?: The Limits of the Judicial Role in Constitutional Adjudication' in Grant Huscroft (ed), *Expounding the Constitution: Essays in Constitutional Theory* (Cambridge University Press 2008).
- Kavanagh A, 'The Idea of a Living Constitution' (2003) 16 Canadian Journal of Law & Jurisprudence 55.
- Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2000 Tahun 2000 tentang Penugasan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia untuk Mempersiapkan Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 2000.
- King J, *Judging Social Rights* (Cambridge University Press 2012).
- Kusnardi M and Saragih BR, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945* (Gramedia 1980).
- Lee ET, *Judicial Restraint in America: How the Ageless Wisdom of the Federal Courts Was Invented* (Oxford University Press 2011).
- Mahfud MD M, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* (Pusat LPES 2006).
- Marzuki PM, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi* (Prenada Media Group 2017).

- Nazriyah R, 'Penyelesaian Sengketa Pilkada Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013' (2015) 12 Jurnal Konstitusi 447.
- Nugroho FK, 'Peran Mahkamah Konstitusi (MK) Dalam Sengketa Pemilu Kepala Daerah (Pilkada)' (2016) 2 Jurnal Transformative 58.
- Omara A, 'Assessing the Indonesian Constitutional Court Consistency in Determining Its Authority to Settle Dispute on Regional Head Election' (2020) 9 Yustisia 184.
- Palguna IDG and Bisariyadi, 'Kewenangan Mahkamah Konstitusi Memutus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah' (2023) 20 Jurnal Konstitusi 1.
- Purcell Jr. EA, 'The Judicial Legacy of Louis Brandeis and the Nature of American Constitutionalism' (2017) 33 *Touro Law Review* 5.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 perihal 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.
- Putusan MK Nomor 004/PUU-I/2003 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.
- Putusan MK Nomor 072-073/PUU-II/2004 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Putusan MK Nomor 1-2/PUU-XII/2014 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitu.
- Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022 perihal Pengujian 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.
- Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 perihal 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.

- Rosanti R, 'Masa Depan Pemilihan Kepala Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019' (2020) 10 JISPO Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik 87.
- Rubin EL and Feeley MM, 'Judicial Policy Making and Litigation Against the Government' (2003) 5 Journal of Constitutional Law 617.
- Safwandy AM, Jalil H and Rasyid MN, 'Pergeseran Rezim Sistem Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia' (2019) 21 Kanun Jurnal Ilmu Hukum 361.
- Soekanto S and Mamudji S, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Umum* (RajaGrafindo Persada 2007).
- Subiyanto AE, 'Mendesain Kewenangan Kekuasaan Kehakiman Setelah Perubahan UUD 1945' (2012) 9 Jurnal Konstitusi 661.
- Syahuri T and Dirkareshza R, 'Eksaminasi Putusan MK No. 97/PUU-XI/2013 (Penyelesaian Sengketa Pilkada Langsung)' (2021) 6 De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum 352.
- Thayer JB, 'Constitutionality of Legislation: The Precise Question for a Court' *The Nation* (10 April 1884) 314.
- Thayer JB, 'The Origin and Scope of the American Doctrine of Constitutional Law' (1893) 7 *Harvard Law Review* 129.
- Tim Penyusun Naskah Komprehensif, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, Dan Hasil Pembahasan, 1999-2002 Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara Jilid 2* (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi 2010).
- —, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, Dan Hasil Pembahasan, 1999-2002 Buku V Pemilihan Umum* (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi 2010).
- —, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, Dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku VI Kekuasaan Kehakiman* (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi 2010).
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 2002.
- 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 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 2016.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah 2008.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum 2011.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum 2007.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi 2003.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah 2004.

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman 2009.

Wiyanto A, 'Kekuasaan Membentuk Undang-Undang Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945' (2015) 6 Negara Hukum 131.

Zoelva H, 'Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu oleh Mahkamah Konstitusi' (2013) 10 Jurnal Konstitusi 377.