LINIERITAS LEGISLASI DAN AJUDIKASI KONSTITUSIONAL DALAM PENEGAKAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945 (ANALISIS TERHADAP UNDANG-UNDANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA)

(LEGISLATION LINEARITY AND CONSTITUTIONAL ADJUDICATION IN ENFORCING THE 1945 CONSTITUTION (ANALYSIS OF GOVERNOR, REGENT AND MAYORAL ELECTION))

Fajar Laksono Soeroso
Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara Mahkamah Konstitusi
Jalan Medan Merdeka Barat Nomor 6 Jakarta
e-mail: fajarlaksono@yahoo.com
(Naskah diterima 11/03/2015, direvisi 00/00/2015, disetujui 00/00/2015)

Abstrak

UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota beserta perubahannya telah ditetapkan menjadi dasar hukum pelaksanaan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota (pilkada) serentak yang akan dilaksanakan mulai Desember 2015. Meski demikian, penting mencermati kembali sisi substansi, terutama aspek konstitusionalitasnya. Hal itu sesuai dengan postulat bahwa setiap aktifitas demokrasi harus dilaksanakan dalam tertib hukum di bawah doktrin supremasi konstitusi, maka selain bertujuan memperbaiki kualitas pilkada, UU pilkada harus pula disusun dalam kerangka menegakkan norma UUD 1945, yang dicerminkan dalam putusan-putusan MK. Untuk itu, tulisan ini menganalisis linieritas UU pilkada dengan Putusan MK pada 3 (tiga) hal, yaitu (a) kewenangan atributif KPU sebagai penyelenggara pilkada; (b) pengaturan mengenai persyaratan tidak dipidana bagi calon kepala daerah; dan (c) kewenangan MK mengadili perselisihan hasil pilkada. Hasil analisis menunjukkan, (1) pemberian kewenangan atributif kepada KPU untuk menyelenggarakan pilkada ketaklinierannya dengan Pasal 22E UUD 1945 dan Putusan MK Nomor 1-2/PUU-XII/2014; (2) meski terkesan mengakomodir Putusan MK Nomor 97/PUU-XII/2013, pemberian kewenangan kepada MK untuk mengadili perselisihan hasil pilkada merupakan penyelundupan hukum yang bertentangan dengan Putusan tersebut; dan (3) dalam hal persyaratan tidak dipidana 5 tahun bagi calon kepala daerah, UU pilkada linier dengan Putusan MK Nomor 4/PUU-VII/2009. Namun, linieritas itu potensial terganggu oleh pengaturan di level pedoman teknis yang menjadi kewenangan penyelenggara pilkada.

Kata Kunci: Linieritas, Legislasi, Ajudikasi Konstitusional, Pilkada

Abstract

Law Number 1 of 2015 concerning the Governor, Regent and Mayor Election and the amandment has been stipulated as the legal basis of governor, regent and mayoral election or local elections that will be held simultaneously starting on December 2015. However, it is important to re-observe the substance, especially the constitutional aspect. This fact is pursuant to the postulate that all democratic activities must be held following legal order under the supremacy of constution doctrine. Therefore, local election law is aimed to improve local elections' quality also has to be made in order to establish the norm of the 1945 Constitution reflected in The Constitutional Court decisions. Thus,

this writing analyzes local election law linearity of The Constitutional Court decisions on three things; (a) attributive authority of General Elections Commissions (KPU) as the local election organizer; (b) regulation of requirements of candidates of regional head not to be convicted; (c) The Constitutional Court authority to adjudicate the election result dispute. The result of analysis shows, (1) the attributive authority's provision to the Commission to organize nonlinear local election to Law Number 22E of the 1945 Constitution and The Court Decisions Number 1-2/PUU-XII/2014; (2) eventhough taken to accommodate the Court Decision Number 97/PUU-XII/2013, the authority provision to the Court to adjudicate the result dispute is a smuggling of law against the Decision; and (3) the requirements of candidates of regional head not to be convicted for five years, local election law linear to the Court Decision Number 4/PUU-VII/2009. However, the linearity is pottentially interupted by the technical regulation as the local election organizer authority.

Keywords: Linearity, Legislation, Constitutional Adjudication, Local Election

A. Pendahuluan

Setelah sebelumnya diwarnai dinamika politik yang 'sengit', tolak tarik kepentingan pengaturan hukum pilkada akhirnya usai seiring ditetapkan UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang (UU 1/2015) beserta perubahannya. Dengan demikian, UU 1/2015 beserta perubahannya (dalam tulisan ini disebut dengan UU pilkada), secara sah menjadi dasar yuridis pelaksanaan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota (pilkada). Namun, meski telah rampung di aspek demokrasi prosedural, penting mencermati kembali aspek substansinya.

Berangkat dari postulat bahwa setiap aktifitas demokrasi dilaksanakan dalam tertib hukum di bawah doktrin supremasi konstitusi, maka idealnya, UU pilkada harus mencakup 2 (dua) tujuan: (1) memperbaiki kualitas demokrasi pilkada selama ini, dan (2) menegakkan norma UUD 1945 yang antara lain tercermin dalam Putusan MK. Berpijak pada postulat itu, tulisan ini menguraikan UU pilkada dalam perspektif

Putusan MK. Maksudnya, kajian dilakukan untuk menganalisis dan melihat linieritas[1] UU pilkada dengan Putusan MK, terutama putusan perkara pengujian UU terhadap UUD 1945.

Untuk mendukung analisis itu, asumsi yang digunakan ialah, (1) Putusan MK yang lahir dari pelaksanaan fungsi "menjaga konstitusi" dan "menafsirkan konstitusi" dipahami sebagai cerminan dari nilai dan norma UUD 1945 yang tengah berjalan; (2) sebagai cerminan nilai dan norma UUD 1945, Putusan MK merupakan acuan bagi legislasi, mengingat legislasi berfungsi unutk memperjelas norma konstitusi sekaligus mengatur implementasinya; (3) UUD 1945 menentukan Putusan MK bersifat final sehingga wajib ditaati dan ditindaklanjuti oleh pembentuk UU melalui proses legislasi. Menurut Ernst Benda, ketaatan terhadap Putusan MK mencerminkan kedewasaan suatu negara yang mengklaim dirinya sebagai negara hukum.[2]

Kajian ini menarik dan penting dilakukan untuk melihat sekaligus memastikan derajat tegaknya UUD 1945, terutama bagaimana norma hukum dalam UUD 1945 yang terkait dengan pilkada diderivasikan ke tingkat undang-undang. Secara teoritik, penegakan konstitusi membutuhkan 2 (dua) sisi hal, yaitu melalui legislasi dan ajudikasi konstitusi melalui peradilan konstitusi dilaksanakan oleh MK. Pada konteks inilah, penting untuk memastikan linieritas legislasi dengan ajudikasi konstitusional. Legislasi pilkada telah ditempuh melalui UU 1/2015 beserta perubahannya, sementara, ajudikasi konstitusional telah pula dilakukan melalui Putusan MK. Persoalannya, apakah UU telah disusun dalam kerangka serta merujuk pada Putusan MK? Agar

---

[1] Linieritas ini antara lain mencakup korespondensi, koherensi, dan konsistensi, materi muatan UU pilkada dengan Putusan MK.

[2] Ernst Benda, *Pelaksanaan Keputusan Mahkamah Konstitusi di Negara-Negara Transformasi dengan Contoh Indonesia*, Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, 2005, hlm. 15.

tidak meluas, pembahasan tulisan ini dibatasi pada 3 (tiga) hal, yaitu (1) kewenangan atributif Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara pilkada; (2) pengaturan mengenai persyaratan tidak dipidana bagi calon gubernur, bupati, dan walikota; dan (3) kewenangan MK mengadili perselisihan hasil pilkada.

B. Pembahasan

B.1. Tinjauan Teoritik

B.1.1. Penegakan Konstitusi: antara Legislasi dan Ajudikasi Konstitusional

Kedudukan konstitusi sebagai hukum dasar tertinggi di puncak hirarki hukum yang berisi norma abstrak membutuhkan penegakan atau implementasi. Sebab, konstitusi menurut Abbe de Sieyes, *a constitution is the body of obligatory laws or it's nothing*.[3] Konstitusi harus ditegakkan, jika tidak, konstitusi tidak akan berarti apapun. Proses penegakan dan implementasi konstitusi dalam kehidupan nyata tidak dapat dilakukan dan diwujudkan tanpa ada tindakan dan kesepakatan kolektif dari institusi-institusi dan aktor negara lainnya. Tidak ada seorangpun dan tidak ada satu lembagapun yang berhasil mengimplementasikan konstitusi sendirian.[4]

Norma-norma yang menjadi materi muatan konstitusi diimplementasikan melalui legislasi di satu sisi, dan diterapkan atau ditegakkan oleh pengadilan melalui ajudikasi konstitusional di sisi lain. Legislasi berperan penting bagi implementasi konstitusi, diantaranya memperjelas dan merinci norma konstitusi serta mengatur implementasinya. Sedangkan ajudikasi konstitusional diperankan oleh lembaga

---

[3] Dalam Jimly Asshidiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 43.

[4] Richard H. Fallon, *Implementing the Constitution*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusset and London, England, 2001, hlm. 37.

yudikatif pasca legislasi. Perbedaannya, jika legislasi bersifat aktif, maka ajudikasi konstitusional bersifat pasif, bekerja manakala perkara dimajukan kepada pengadilan. Konstitusi-legislasi dan konstitusi-ajudikasi konstitusional (*daily constitution by legislature and constitutional adjudication serves as unwritten constitution*) merupakan fenomena yang tampak berpasangan.[5]

Sesuai dengan konstruksi UUD 1945, MK sebagai salah satu pelaku kekuasan kehakiman, diberi kewenangan melaksanakan ajudikasi konstitusional melalui mekanisme peradilan konstitusi di bawah supremasi konstitusi. Ajudikasi konstitusional dilakukan untuk "menjaga konstitusi". Maksudnya, MK menjaga nilai konstitusi (*constitutional values*) melalui pengujian konstitusional (*constitutional review)*[6], guna mengontrol dan memastikan bahwa tata hukum yang ada, yang terwujud dalam hierarki peraturan perundang-undangan, sesuai dengan nilai-nilai UUD 1945.

Sementara, kekuasaan legislasi dipegang dan dijalankan oleh DPR. Meskipun menurut UUD 1945 pembentuk UU terdiri atas Presiden dan DPR, akan tetapi kekuasaan membentuk UU berada di tangan DPR. Dengan kata lain, legislasi tetaplah merupakan kewenangan DPR, walaupun ditentukan pula Presiden memberikan persetujuan, bahkan mengesahkan dan mengundangkan (promulgasi) undang-undang. Di negara-negara demokrasi, pembentukan UU merupakan yurisdiksi lembaga

---

[5] Mohammad Fajrul Falaakh, *Pertumbuhan dan Model Konstitusi serta Perubahan UUD 1945 oleh Presiden, DPR, dan Mahkamah Konstitusi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 93.

[6] *Constitutional review* merupakan pengujian suatu ketentuan perundang-undangan terhadap konstitusi. Parameter pengujian dalam hal ini adalah konstitusi sebagai hukum dasar tertinggi negara. Konsep ini berbeda dengan *judicial review*, yang dari lingkup materinya lebih luas karena menguji suatu peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, jadi tidak terbatas pada konstitusi sebagai parameter pengujian. Namun dari sisi lembaga yang dapat melakukan pengujian, istilah *constitutional review* karena dapat dimiliki oleh lembaga yudikatif, eksekutif, atau legislatif. Sedangkan, *judicial review* hanya dapat dilakukan oleh lembaga yudikatif atau pengadilan.

legislatif atau parlemen.[7] Lembaga legislatif, disebut sebagai "ujung-ujung urat syaraf" dari masyarakat politik.[8] Di lembaga legislatif, legislator bertugas dan bertanggungjawab untuk memastikan bahwa kepentingan-kepentingan masyarakat yang beragam, didasarkan pada keyakinan politik, agama, geografis, kesukuan, atau karakteristik lain, dipertimbangkan dan terakomodir dalam pengambilan keputusan.[9]

B.1.2. *Interplay* antara Legislasi-Ajudikasi Konstitusional

Dalam ajudikasi konstitusional, MK diberi kewenangan melakukan *contitutional review*, dalam hal ini menguji undang-undang terhadap UUD 1945. Konsekuensinya, sebagaimana dijelaskan Alec Stone Sweet, *by contitutional review, is meant the authority to evaluate the contitutionality of public acts, including legislation, and to annul those acts as unlawful when found to be in conflicts with the constitutional law*.[10] Hasil dari mekanisme peradilan konstitusional ialah putusan, yang secara normatif wajib ditindaklanjuti oleh pembentuk undang-undang.[11]

Atas dasar itu, pertanyaan kedua dapat dijawab. Pergeseran skema legislasi yang menempatkan MK sebagai pengganti kebutuhan kamar lain di lembaga legislatif, seringkali memicu ketidaksenangan DPR terhadap posisi MK. Terutama, ketika undang-undang sebagai wujud dari proses legislasi yang menjadi kewenangan DPR

---

[7] Meskipun dalam praktiknya, lembaga legislatif tidak sendirian karena dalam legislasi, lembaga legislatif harus ber*partner* dengan lembaga eksekutif dengan menggunakan secara optimal masukan serta aspirasi dari masyarakat.

[8] Nelson Poslby, "Legislatures" dalam Handbook of Political Science: Government Institutional and Processes, eds. Fred Greenstein dan Nelson Polsby (Reading, MA: Adison Wesley, 1975).

[9] National Democratic Institute, *Hubungan dengan Konstituen: Panduan Menuju Praktik-Praktik Terbaik*, 2008, hlm. 6. Dikutip dari http://www.ndi.org/files/Hubungan_Dengan_Konstituen_BAH.pdf

[10] Alec Stone Sweet, *Constitututional Courts and Parliamentary Democracy (Spesial Issue on Delegation)*, the Yaale Law School Faculty Scholarship at Yale Law School Leagl Scholarship Repository, Paper 84, http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_paper/84. Diunduh 19 Februari 2015.

[11] Hal demikian sebagaimana disebutkan pula dalam Pasal 10 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam ketentuan tersebut dinyatakan, materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi antara lain, tindak lanjut atas Putusan MK. Tindak lanjut atas Putusan MK dilakukan oleh DPR atau Presiden

diuji di MK. Kemudian, MK dalam putusannya menyatakan, materi muatan, bagian, pasal, dan/atau ayat dalam undang-undang tidak berlaku mengikat karena setelah melalui rangkaian persidangan terbukti bertentangan dengan UUD 1945.[12]

Putusan MK 'membatalkan' suatu undang-undang merupakan titik krusial yang menimbulkan ketegangan DPR dan MK. Dalam berbagai studi, Putusan MK yang membatalkan suatu undang-undang menciptakan 'benturan' antara MK dengan pembentuk undang-undang. Studi Wojciech Sadurski mengenai posisi MK di berbagai negara pasca komunis di Eropa Tengah dan Eropa Timur menunjukkan,

in general, the position of constitutional court exercising a robust judicial reviewe puts int in a potentiallity (and often, actually) antagonistic relationship via a vis the legislature, this is of course only partly true: the real potential institutionality lies between the court and the parliamentary majority after a recently enacted law has been judicially invalidated.[13]

Selain itu, studia Renata Uitz mengemukakan hal serupa. Dalam *Constitutional Courts in Central and Eastern Europe: What Makes a Question Too Political?,* Renata Uitz menuliskan benturan MK dengan pembentuk undang-undang, yang terjadi antara

---

[12] Pada beberapa kesempatan, kekecewaan DPR yang direpresentasikan oleh anggota-anggota DPR sangat nyata. Menurut Wakil Ketua DPR, Priyo Budi Santoso, meskipun menerima, DPR kecewa dengan putusan MK yang membolehkan calon independen, dalam DPR *Kecewa Putusan MK, Rakyat Merdeka*, 22 Juli 2011. Hal demikian terjadi juga ketika MK membatalkan beberapa ketentuan UU No. 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi. Anggota DPR Dimyati Hartono bahkan menyebut MK melakukan *abuse of power* setelah dengan seenaknya sendiri mencabut produk DPR, dalam *Anggota DPR Tuding MK Batalkan UU Seenaknya, Republika*, 18 Oktober 2011. Pada saat MK memutus perihal ambang batas *parliamentary threshold* (PT) 3,5 persen juga membuat beberapa anggota DPR kecewa. Ketua Fraksi PPP, Hasrul Azwar, menyatakan tak hanya PPP, putusan MK membuat semua fraksi kecewa. Sebab, semua fraksi di DPR telah bekerja keras membuat UU tersebut, dalam *Republika*, 30 Agustus 2012.

[13] Wojciech Sadurski, *Rights Before Courts: A Studi of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, Second Edition, Springer Dord Heidelberg New York, 2005, hal. 127. Wojciech Sadurski merupakan Professor di *the Department of Law, European University Institute*. Dalam versi lebih ringkas, hasil studi tersebut dapat dibaca pula dalam *Wojciech Sadurski, Postcommunist Constitutional Courts in Search of Political Legitimacy,* https://law.wustl.edu/harris/conferences/constitutionalconf/Constitutional_Courts_Legitimacy.pdf. Diunduh 19 Febbruari 2015.

lain di Rumania, Polandia, dan Ukraina.[14] Di Polandia, Renata Uitz menyatakan: *The Polish Constitutional Tribunal most recently clashed with the political branches in a high-profile case wherein it invalidated the newest lustration law in May 2007-right before the contested lustration procedure was to have taken effect.*[15] Tulisan Renata Uitz menggambarkan kerasnya benturan yang melibatkan pengadilan konstitusional sehubungan dengan kasus pembatalan suatu undang-undang.[16]

Di Indonesia, hal demikian sangat mungkin terjadi, walaupun dengan konteks dan intensitas berbeda. Apalagi, sesuai dengan logika UUD 1945, DPR ditentukan untuk wajib menerima dan melaksanakan Putusan MK. UUD 1945 menyatakan MK merupakan peradilan pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dan mengikat (*binding*). Ketidaksenangan DPR terhadap Putusan MK demikian tersebut memungkinkan DPR sebagai adressat Putusan MK melakukan perlawanan dengan beragam. DPR mempunyai 4 (empat) pilihan menghadapi putusan MK tersebut,[17] (1) patuh terhadap putusan tersebut dan menerimanya secara sukarela serta melaksanakannya, (2) mengabaikan putusan MK dan berharap bahwa apapun wewenang yang dimiliki MK dan lembaga lain untuk melaksanakan, putusan itu menjadi tidak efektif, (3) mencoba membatalkan putusan melalui amandemen UUD

---

[14] Renata Uitz, *Constitutional Courts in Central and Eastern Europe: What Makes a Question Too Political?*. Makalah yang dimuat di https://law.wustl.edu/harris/conferences/constitutionalconf/Constitutional_Courts_Legitimacy.pdf. Diunduh 19 Februari 2015. Renata Uitz, merupakan *Associate Professor, Central European University, Hungary*.

[15] Undang-undang yang dibatalkan itu merupakan proyek pemerintah di bawah President Kaczynski dalam misinya membersihkan sektor publik dari paham komunis lama. Sebelum putusan diucapkan, President Kaczynski membuat pernyataan, "*if the law was ruled unconstitutional, the government would make thousands of secret police files public*". Dalam *Decision K 2/07*, Hakim Agung Jerzy Stepien menyatakan, *a state based on the rule of law should not fulfill a craving for revenge instead of fulfilling justice.* Bahwa negara berdasarkan hukum, seharusnya tidak ada hukum dibuat untuk memenuhi hasrat balas dendam, dan bukannya untuk memenuhi keadilan. Belajar dari putusan pengadilan tersebut, Presiden Kaczynski mengatakan: "Ini belum berakhir", *Ibid.*

[16] *Ibid.*

[17] Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies, Constitutional Court in Asian Cases*, Cambridge University Press 2003, hlm. 78-79

atau jika ada prosedur yang tersedia secara resmi menolak putusan, atau (4) menyerang MK sebagai lembaga dengan berupaya mengurangi wewenangnya atau kekuasaan efektifnya.

B.1.3. Kekuatan Mengikat dan Kewajiban Menaati Putusan MK

Pengadilan merupakan organ negara untuk menyelesaikan perselisihan atau sengketa di antara warga negara melalui putusan yang dibuat. Kekuatan mengikat suatu putusan pengadilan dimaksudkan sebagai keputusan untuk menyelesaikan suatu persoalan sengketa. Kalau pihak yang bersangkutan menyerahkan dan mempercayakan sengketanya kepada pengadilan untuk diperiksa atau diadili, maka hal ini mengandung arti bahwa pihak- pihak yang bersangkutan akan tunduk dan patuh pada putusan yang dijatuhkan. Putusan yang telah dijatuhkan itu haruslah dihormati oleh kedua belah pihak.

Berbeda dengan putusan hakim pengadilan biasa, yang mengakhiri sengketa yang lebih bersifat individual, putusan MK merupakan perbuatan hakim sebagai pejabat negara berwenang yang memuat sikap dan pendapat tentang konsistensi dan koherensi Undang-Undang yang dimohonkan pengujiannya terhadap UUD 1945 dan diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum. Dengan demikian putusan MK merupakan penyelesaian sengketa yang lebih merupakan kepentingan umum meskipun diajukan oleh perseorangan.

Putusan MK merupakan putusan tingkat pertama dan terakhir, dengan menyatakan pasal, ayat dan bagian Undang-Undang bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak lagi mempunyai kekuatan hukum yang mengikat terhitung sejak tanggal diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum. Mengenai sifat final putusan MK ini

ditegaskan pada Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, *Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili perkara konstitusi dalam tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final.* Ketentuan tersebut diikuti pengaturannya dalam Pasal 10 ayat (1) UU MK. Menurut Penjelasan Pasal 10 ayat (1), *Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, yakni putusan Mahkamah Konstitusi langsung memeroleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh*. Pasal 47 UU MK mempertegas sifat final tersebut dengan menyatakan bahwa *Putusan MK memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum*. Melalui ketentuan-ketentuan tersebut, Putusan MK yang bersifat final berarti (1) secara langsung memperoleh kekuatan hukum, dan (2) karena telah memperoleh kekuatan hukum tetap maka putusan MK memiliki akibat hukum bagi semua pihak yang berkaitan dengan putusan.

Putusan MK wajib dilaksanakan, walaupun menurut Alexander Hamilton dalam *The Federalist Papers*[18], MK merupakan cabang kekuasaan negara yang paling lemah, terutama karena pelaksanaan putusan MK sangat bergantung pada cabang kekuasaan lain atau organ-organ lain, namun ketaatan terhadap Putusan MK sesungguhnya mencerminkan kedewasaan suatu negara yang mengklaim dirinya sebagai negara hukum.[19]

---

[18] Alexander Hamilton, *The Federalist Papers, Mentor Book, The New American Library, 1961. The Federalist Papers* merupakan sebutan bagi 85 esai pendek mengenai bentuk pemerintahan federal. Pada dasarnya *The Federalist Paper* memuat risalah-risalah penting dalam bidang politik dan pemerintahan. *The Federalist Papers* ditulis oleh dua orang pemuda Amerika, Alexander Hamilton dan James Madison, ditambah 5 essay sumbangan John Jay yang kemudian menjadi hakim ketua pertama di Mahkamah Agung. *The Federalist Papers* ini ditulis antara bulan Oktober 1787 sampai dengan Mei 1788.

[19] Ernst Benda, *Pelaksanaan Keputusan Mahkamah Konstitusi di Negara-Negara Transformasi dengan Contoh Indonesia*, Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, 2005, hlm. 15.

B.2. Linieritas UU Pilkada dengan Putusan MK

B.2.1. Kewenangan Atributif KPU sebagai Penyelenggara Pilkada

Secara tegas, ketentuan mengenai kewenangan KPU menyelenggarakan pilkada dinyatakan antara lain dalam Pasal 1 angka (7) UU pilkada hasil revisi,

> "Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat KPU adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai penyelenggara pemilihan umum yang diberikan tugas dan wewenang dalam penyelenggaraan Pemilihan berdasarkan ketentuan undang-undang ini."

Sementara Pasal 1 ayat (8) dan ayat (9) menegaskan perihal diberikannya tugas kepada KPU Provinsi untuk menyelenggarakan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, serta kepada KPU kabupaten/kota untuk menyelenggarakan pemilihan bupati/walikota. Hal demikian ditegaskan kembali dalam Pasal 8 yang menyatakan soal tanggungjawab dan pelaksanaan Pemilihan yang menjadi tanggungjawab bersama KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Bahkan, dalam Pasal 10A dinyatakan, *KPU memegang tanggungjawab akhir atas penyelenggaraan Pemilihan oleh KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, dan petugas pemutakhiran data*.

Mencermati ketentuan tersebut, melalui UU pilkada, pembentuk undang-undang memberikan atribusi kewenangan baru kepada KPU. Dalam pandangan Penulis, ketentuan dalam UU pilkada yang mengatur soal atribusi kewenangan tersebut mengandung persoalan konstitusionalitas yang cukup serius. Persoalan tersebut dapat dirunut dengan mencermati ketentuan dalam UUD 1945. Di dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 dinyatakan, *Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri*. Mengacu pada

ketentuan tersebut, kewenangan KPU harus dilihat dalam pengertian pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945. Dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 dinyatakan, *Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Daerah*. Dengan konstruksi demikian, jelas bahwa yang dimaksud dengan *suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri* adalah KPU,. Jika demikian, maka kewenangan KPU telah jelas hanya mencakup penyelenggaraan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPD.

Problem serupa telah muncul sebelumnya pada UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum (UU 15/2011). Dalam UU tersebut, tugas dan kewenangan KPU mencakup pula pemilu untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis. Ketentuan itu dirinci dalam Pasal 8 ayat (3) UU 15/2011.[20] Namun demikian, ketentuan itu dapat dimaklumi dengan mengingat bahwa pada waktu itu, pilkada dipahami ke dalam rezim pemilu.[21]

Perdebatan mengenai apakah pilkada merupakan rezim pemerintahan daerah atau rezim pemilihan umum, dimulai semenjak Putusan Nomor 072-073/PUU-II/2005 tanggal 22 Maret 2005. Mendasarkan pada putusan tersebut, pemilihan kepala daerah

[20] Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota meliputi: a.menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan pemilihan setelah terlebih dahulu berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah; b. mengoordinasikan dan memantau tahapan pemilihan; c. melakukan evaluasi tahunan penyelenggaraan pemilihan; d. menerima laporan hasil pemilihan dari KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota; e. mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilihan berdasarkan rekomendasi Bawaslu dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan; dan melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

[21] Walaupun sebenarnya, pemilihan gubernur, bupati, dan walikota tidak dapat dikategorikan sebagai Pemilu dengan mengacu pada Pasal 22E UUD 1945. Sebab sekali lagi, Pemilihan umum yang dimaksud Pasal 22E UUD 1945 diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Daerah.

secara langsung ditetapkan berada di bawah rezim hukum pemerintahan daerah.[22] Dalam pertimbangan Putusan tersebut, MK menyatakan,

> "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. Oleh karena itu dalam penyelenggaraannya dapat berbeda dengan Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945, misalnya dalam hal regulator, penyelenggara, dan badan yang menyelesaikan perselisihan hasil Pilkada, meskipun harus tetap didasarkan atas asas-asas pemilihan umum yang berlaku."[23]

Namun, dalam pertimbangan tersebut, MK juga menyatakan, *...pembuat undang-undang dapat dan memang sebaiknya pada masa yang akan datang menetapkan KPU sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945 sebagai penyelenggara pilkada langsung mengingat KPU, selain memang merupakan lembaga yang sengaja dibentuk oleh UUD 1945 sebagai penyelenggara Pemilu, KPU juga telah membuktikan kemampuan dan independensinya dalam penyelenggaraan Pemilu anggota DPR, DPRD, DPD, dan Presiden/Wakil Presiden pada tahun 2004, serta demi pertimbangan efisiensi penyelenggaraan Pemilu dan penciptaan sebuah kelembagaan dan kesisteman yang kuat dalam penyelenggaraan Pemilu di Indonesia.*[24]

Artinya, melalui Putusan itu, MK memasukkan pemilihan kepala daerah langsung ke dalam rezim hukum pemerintahan daerah, namun membuka peluang pembentuk undang-undang untuk di masa mendatang menetapkan KPU sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah secara langsung. Pada perkembangannya, UU Nomor 22 Tahun 2007 sebagaimana telah dirubah dengan UU Nomor15 Tahun 2011

---

[22] Dalam Putusan 072-073/PUU-II/2005 terdapat 3 (tiga) hakim konstitusi yang menyatakan *dissenting opinon,* yaitu Laica Marzuki, Abdul Mukthie Fadjar, dan Maruarar Siahaan. Ketiganya secara tegas berpendapat memasukkan pemilihan kepala daerah secara langsung sebagai rezim pemilihan umum.

[23] Putusan 072-073/PUU-II/2005, hlm. 110.

[24] *Ibid.*

tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, menggolongkan Pemilihan Kepala Daerah ke dalam rezim Pemilu yang terdapat pada Pasal 1 ayat (4) menyatakan: Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Kemudian, melalui UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 12/2008), pembentuk undang-undang menegaskan pemilihan kepala daerah secara langsung sebagai rezim pemilu. Hal tersebut tercermin dalam Pasal 236C UU 12/2008 yang menyatakan, *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*. Jika penanganan sengketa hasil penghitungan suara pikada dialihkan kepada MK, maka artinya, pilkada secara langsung merupakan rezim pemilu. Sepanjang diartikan sebagai pemilu, maka penyelesaian perselisihan hasil menjadi kewenangan MK. Kemudian penambahan kewenangan MK terdapat dalam UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Pasal 29 ayat (1) huruf e menyatakan adanya kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang. Penjelasan Pasal 29 ayat (1) huruf e UU tersebut menyatakan, *dalam ketentuan ini termasuk kewenangan memeriksa, dan memutus sengketa hasil pemilihan kepala daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*.

Dalam perkembangannya, setelah kurang lebih 6 (enam) tahun menangani perselisihan hasil pilkada, berdasarkan Putusan MK 97/PUU-XI/2013 tanggal 19 Mei

2014, MK mengakhiri kewenangan memutus perselisihan hasil pilkada dengan menyatakan Pasal 236C UU 12/2008 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Dalam pertimbangannya, MK menyatakan,

> "jika memasukkan pemilihan kepala daerah menjadi bagian dari pemilihan umum sehingga menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan perselisihan hasilnya, bukan saja tidak sesuai dengan makna original intent dari pemilihan umum sebagaimana telah diuraikan di atas, tetapi juga akan menjadikan Pemilu tidak saja setiap lima tahun sekali, tetapi berkali-kali, karena pemilihan kepala daerah sangat banyak dilakukan dalam setiap lima tahun dengan waktu yang berbeda-beda. Selain itu, dengan berpegang pada Pasal 22E UUD 1945, MK menyatakan, penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dengan memperluas makna pemilihan umum yang diatur Pasal 22E UUD 1945 adalah inkonstitusional. Dengan putusan tersebut, maka dapat secara tegas dikatakan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota bukanlah rezim pemilihan umum."

Lantas, apa problem konstitusionalitas pemberian atribusi kewenangan KPU menyelenggarakan pilkada? Dalam pandangan Penulis, pemberian kewenangan baru melalui undang-undang kepada KPU sebagai organ konstitusi yang mendapatkan atribusi langsung dari UUD 1945 merupakan penyimpangan dari ketentuan yang telah secara jelas tersurat dalam UUD 1945. Penulis mendasarkan pendapat tersebut pada Putusan MK Nomor 1-2/PUU-XII/2014 tanggal 13 Februari 2014. MK dalam pertimbangan Putusan Nomor 1-2/PUU-XII/2014 menyatakan:[25]

> "Selain itu, dalam rangka menjaga sistem ketatanegaraan yang menyangkut hubungan antar lembaga negara yang diatur oleh UUD 1945 sebagai hukum tertinggi, Mahkamah harus menggunakan pendekatan yang rigid sejauh UUD 1945 telah mengatur secara jelas kewenangan atributif masing-masing lembaga tersebut. Dalam hal Mahkamah terpaksa harus melakukan penafsiran atas ketentuan yang mengatur sebuah lembaga negara maka Mahkamah harus menerapkan penafsiran original intent, tekstual, dan gramatikal yang komprehensif yang tidak boleh menyimpang dari apa yang telah secara jelas tersurat dalam UUD 1945 termasuk juga ketentuan tentang kewenangan lembaga negara yang ditetapkan oleh UUD 1945. Apabila Mahkamah tidak

[25] Lihat Putusan Nomor 1-2/PUU-XII/2014, Paragraf [3.20], hlm. 105-107.

> membatasi dirinya dengan penafsiran secara rigid tetapi melakukan penafsiran secara sangat bebas terhadap ketentuan yang mengatur lembaga negara dalam UUD 1945, sama artinya Mahkamah telah membiarkan pembentuk Undang-Undang untuk mengambil peran pembentuk UUD 1945 dan akan menjadi sangat rawan terjadi penyalahgunaan kekuasaan manakala Presiden didukung oleh kekuatan mayoritas DPR, atau bahkan 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."

Mengacu pada putusan tersebut, kewenangan atribusi KPU sebagai lembaga negara telah secara rigid dan jelas diatur dalam Pasal 22E UUD 1945, yakni menyelenggarakan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPD. Atas dasar ketentuan yang jelas dan rigid tersebut, maka baik pembentuk undang-undang melalui legislasi, maupun MK melalui putusannya, tidak boleh mengurangi atau menambahkan kewenangan kepada KPU. Dalam hal ini, pemberian kewenangan kepada KPU oleh pembentuk undang-undang melalui UU pilkada menunjukkan sekurang-kurangnya 2 (dua) hal, yaitu (1) menunjukkan adanya penyimpangan dari ketentuan yang telah ditetapkan secara jelas dalam Pasal 22E UUD 1945, (2) bahwa dengan demikian terdapat fakta bahwa pembentuk undang-undang melalui UU pilkada telah mengambil alih peran dan fungsi pembentuk UUD 1945, dan (3) ketentuan demikian membuat UU pilkada belum linier dengan Putusan MK Nomor 1-2/PUU-XII/2014.

Atas dasar 3 (tiga) hal tersebut di atas, ketentuan mengenai pemberian atribusi KPU untuk menyelenggarakan pilkada sangat potensial diajukan pengujian konstitusionalitas ke hadapan MK oleh pihak-pihak yang memiliki *legal standing*. Jikalau MK konsisten dengan putusannya terdahulu, seharusnya ketentuan tersebut

dinyatakan inkosntitusional. Jika MK memutus demikian, akan terjadi kekosongan hukum penyelenggara pilkada. Namun, kekosongan tersebut dapat diatasi melalui putusan dengan skema *limited constitutional*[26] sebagaimana dilakukan MK dalam Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, bertanggal 19 Desember 2006[27], Putusan Nomor 026/PUU-III/2005, bertanggal 22 Maret 2006[28], Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 bertanggal 23 Januari 2014[29], dan Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013 bertanggal 19 Mei 2014[30].

Maksudnya, MK menyatakan ketentuan pemberian atribusi kewenangan kepada KPU untuk menyelenggarakan pilkada dalam UU pilkada bertentangan dengan UUD 1945, namun disertai penegasan bahwa ketentuan tersebut berlaku,

---

[26] Model putusan yang menunda pemberlakuan putusan yang pada dasarnya bertujuan untuk memberi ruang transisi aturan yang bertentangan dengan konstitusi untuk tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sampai waktu tertentu. Model putusan yang pemberlakuannya ditunda mengandung perintah kepada pembentuk undang-undang untuk memperbaharui landangan konstitusional yang dibatasi oleh waktu.Demikian juga dari segi keberlakuan suatu undang-undang, ada tenggang waktu yang diberikan oleh MK untuk mencegah terjadinya kekosongan hukum dan ketidakpastian hukum, sambil menunggu produk legislasi yang dikeluarkan oleh pembentuk undang-undang. Dengan demikian keberlakuan suatu undang-undang digantungkan pada batas waktu tertentu sebagaimana ditentukan dalam putusan MK. lihat Syukri Asy'ari, dkk, *Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)*, Penelitian Swakelola Pusat P4TIK, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2013, hlm. 12.

[27] Menurut putusan tersebut, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) harus dibentuk dengan Undang-Undang tersendiri, paling lambat tiga tahun sejak dikeluarkannya putusan MK tersebut

[28] Putusan dalam Pengujian Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2005 tentang Anggaran Pendapatan Belanja Negara Tahun Anggaran 2006, yang hanya membatasi akibat hukum yang timbul dari putusan Mahkamah sepanjang menyangkut batas tertinggi Anggaran Pendidikan.

[29] Putusan pengujian UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemiluhan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang memuat pembatasan akibat hukum putusan. Dalam pertimbangannya, MK menangguhkan pelaksanaan putusan sedemikian rupa sampai dengan telah terlaksananya Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan tahun 2014. Artinya, putusan MK belum berlaku pada Pemilu 2014, akan tetapi ditentukan berlaku pada Pemilu 2019. Selanjutnya, penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan harus mendasarkan pada putusan Mahkamah dan tidak dapat lagi diselenggarakan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan secara terpisah.

[30] Putusan dalam pengujian UU Nomor 12 Tahun 2008 dan UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang memberikan kewenangan MK mengadili perselisihan hasil Pemilukada. Dalam Paragraf [3.14] MK menyatakan, bahwa untuk menghindari keragu-raguan, ketidakpastian hukum serta kevakuman lembaga yang berwenang menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah karena belum adanya Undang-Undang yang mengatur mengenai hal tersebut maka penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah tetap menjadi kewenangan Mahkamah. Artinya, meskipun dinyatakan inkonstitusional, MK tetap mengadili perselisihan hasil Pemilukada sampai batas waktu tertentu, yakni sampai ditetapkannya undang-undang yang mengatur hal tersebut.

misalnya hanya untuk pilkada serentak sebagaimana dimaksud Pasal 201 ayat (1) UU pilkada.[31] Di dalam putusannya, MK memberikan waktu transisi yang cukup menurut penalaran yang wajar kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan revisi terhadap ketentuan tersebut. Konsekuensinya, pemungutan serentak berikutnya harus dilaksanakan berdasarkan Putusan MK. Atas dasar putusan tersebut, pembentuk undang-undang segera menindaklanjuti dengan melakukan revisi dengan membentuk lembaga penyelenggara pilkada yang pada pokoknya tidak lagi memberi atribusi atau melibatkan KPU. Dengan demikian, linieritas antara legislasi dengan Putusan MK terjaga, sehingga ke depan, tidak terdapat lagi persoalan konstitusionalitas yang menghambat agenda-agenda penting ketatanegaraan.

B.2.2. Kewenangan MK Mengadili Perselisihan Hasil Pilkada

Pada mulanya, Perpu 1/2015 menentukan bahwa perselisihan hasil pilkada diselesaikan oleh Mahkamah Agung (MA). Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 157 yang menyatakan:

(1) Dalam hal terjadi perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan, peserta Pemilihan dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota kepada Pengadilan Tinggi yang ditunjuk oleh Mahkamah Agung.

(2) Peserta Pemilihan mengajukan permohonan kepada Pengadilan Tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 3 x 24 (tiga kali dua puluh

[31] Dalam pasal tersebut dinyatakan, pemungutan suara serentak dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2015 dan bulan Januari sampai dengan bulan Juni 2016 dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada bulan Desember 2015.

empat) jam sejak diumumkan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.

(3) Pengajuan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat dilengkapi dengan alat bukti dan surat keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tentang hasil rekapitulasi perhitungan suara.

(4) Dalam hal pengajuan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kurang lengkap, pemohon dapat memperbaiki dan melengkapi permohonan paling lama 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak diterimanya permohonan oleh Pengadilan Tinggi.

(5) Pengadilan Tinggi memutuskan perkara perselisihan sengketa hasil Pemilihan paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan.

(6) Pihak yang tidak menerima Putusan Pengadilan Tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dapat mengajukan permohonan keberatan ke Mahkamah Agung paling lama 3 (tiga) hari sejak putusan Pengadilan Tinggi dibacakan.

(7) Mahkamah Agung memutuskan permohonan keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (6) paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan.

(8) Putusan Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud pada ayat (7) bersifat final dan mengikat.

(9) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Pengadilan Tinggi atau Mahkamah Agung.

Namun dalam perkembangannya, setelah Perpu 1/2014 ditetapkan menjadi UU, pembentuk UU menyepakati revisi ketentuan tersebut secara total. Secara lengkap, dalam revisi Pasal 157 UU pilkada dinyatakan:

(1) Perkara perselisihan hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus

(2) Badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional.

(3) Perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus

(4) Peserta Pemilihan dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan suara oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota kepada Mahkamah Konstitusi

(5) Peserta Pemilihan mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 3x24 (tiga kali duapuluh empat jam) sejak diumumkan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota

(6) Pengajuan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dilengkapi dengan bukti dan keputusan KPU Provinsi dan 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 x 24 (tiga kali dua puluh empat jam) sejak diterimanya permohonan oleh Mahkamah Konstitusi

(8) Mahkamah Konstitusi memutuskan perkara perselisihan sengketa hasil Pemilihan paling lama 45 (empat puluh lima) hari sejak diterimanya permohonan.

Dalam pandangan Penulis, ketentuan perubahan sebagaimana dimuat dalam Pasal 157 UU pilkada di atas mengandung persoalan konstitusionalitas mencolok. Pendapat demikian disandarkan pada Putusan MK Nomor 97/PUU-XII/2013 bertanggal 14 Mei 2014 yang pada pokoknya menyatakan Pasal 236C UU 12/2008 dan Pasal 29 ayat (1) huruf e UU 48/2009. Artinya, pemberian kewenangan MK mengadili dan memutus perselisihan hasil pilkada adalah inkonstitusional. Menurut Penulis, terdapat (2) hal pokok sebagai dasar putusan, yaitu:

Pertama, kewenangan MK memutus perselisihan hasil pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, harus dikaitkan makna pemilihan umum dalam Pasal 22E UUD 1945 yang secara khusus dengan mengatur mengenai pemilihan umum. Dengan menggunakan penafsiran sistematis dan *original intent*, yang dimaksud pemilihan umum menurut UUD 1945 adalah pemilihan yang dilaksanakan sekali dalam setiap lima tahun untuk memilih anggota DPR, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, serta DPD. Oleh karena itu, pilkada tidak masuk rezim pemilu sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945. Memasukkan pilkada menjadi bagian dari pemilu sehingga menjadi kewenangan MK untuk menyelesaikan perselisihan hasilnya, menurut MK, tidak sesuai dengan makna *original intent* dari pemilu dalam Pasal 22E UUD 1945. Selain itu, penambahan kewenangan MK mengadili perkara perselisihan hasil pilkada dengan memperluas makna pemilu pada Pasal 22E UUD 1945 adalah inkonstitusional. Jadi, walaupun pembentuk UU menentukan bahwa pilkada secara langsung oleh rakyat, tidak serta merta penyelesaian perselisihan hasil pilkada harus dilakukan MK.

Kedua, MK melihat makna teks, *original intent*, makna gramatikal yang komprehensif terhadap UUD 1945, terutama terkait dengan kewenangan lembaga negara yang diatur secara tegas di dalam UUD 1945. Dalam hal ini, kewenangan lembaga negara yang secara limitatif ditentukan oleh UUD 1945 tidak dapat ditambah atau dikurangi oleh UU maupun Putusan MK karena akan mengambil peran sebagai pembentuk UUD 1945. Terkait dengan MK, Pasal 24C UUD 1945 merupakan dasar kompetensi MK untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara yang diajukan kepadanya, yang sifatnya limitatif, dalam arti hanya apa yang disebut dalam pasal itu sajalah yang menjadi kewenangan MK. Terhadap kewenangan tersebut, tidak dapat ditambahkan kewenangan lain dan tidak dapat pula dikurangi, kecuali karena adanya perubahan terhadap pasal dimaksud yang terjadi dengan jalan perubahan UUD 1945 sebagaimana diatur dalam Pasal 37 UUD 1945.

Kedua hal pokok tersebut merupakan "jantung" putusan dalam kerangka ajudikasi konstitusional dengan melakukan koreksi terhadapi produk legislasi. Putusan Nomor 97/PUU-XII/2013 sebenarnya telah ditindaklanjuti dalam Perpu 1/2014 yang tidak lagi mengaitkan penyelesaian perselisihan hasil pilkada dengan kewenangan MK. Perpu 1/2014 menyerahkan penyelesaian persilisihan hasil pilkada kepada MA melalui pengadilan tinggi. Dengan kata lain, telah terdapat linieritas antara Perpu 1/2014 yang ditetapkan menjadi UU 1/2015 dengan Putusan MK. Akan tetapi, linieritas tersebut porak poranda setelah pembentuk UU menyepakati perubahan Pasal 157 yang terdiri atas 8 (delapan) ayat.

Tidak diketahui secara pasti alasan yuridis pembentuk UU mengembalikan kewenangan mengadili dan memutus perselisihan hasil pilkada. Jikalaupun terdapat

alasan, sifatnya lebih sosiologis, bukan bersifat yuridis, antara lain karena desakan dan ketidaksetujuan dari beberapa pihak, baik pihak MA[32] maupun dari pihak akademisi dan organisasi non pemerintahan. Faktanya, pertimbangan itu membuat pembentuk UU "goyah" dengan menyetujui revisi Pasal 157. Dalam pandangan Penulis, perubahan terhadap Pasal 157 mengindikasikan 'akal-akalan' pembentuk undang-undang agar penyelesaian perselisihan hasil pilkada kembali menjadi kewenangan MK. Hal tersebut nampak dari rumusan Pasal 157 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3).

(1) Perkara perselisihan hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus;

(2) Badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional;

(3) Perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus.

Meski terkesan mengakomodir putusan tersebut, sejatinya rumusan Pasal 157 merupakan bentuk nyata penyelundupan hukum yang mengabaikan Putusan Nomor 97/ PUU-XI/2013. Dalam rumusan tersebut, pembentuk UU memaknai secara berbeda pertimbangan MK Putusan Nomor 97/ PUU-XI/2013 yang menyatakan,

> "untuk menghindari keragu-raguan, ketidakpastian hukum serta kevakuman lembaga yang berwenang menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah karena belum adanya Undang-Undang yang mengatur mengenai

[32] Berkembang infornasi bahwa MA menolak karena tiga alasan, yaitu (1) MA akan sangat terbebani dengan tugas dan kewenangan baru, sebab MA selama ini sudah berhadapan dengan permasalahan tunggakan perkara kasasi dan peninjauan kembali yang belum terselesaikan. Adanya tambahan kewenangan baru mengadili sengketa pilkada, maka beban MA akan semakin berat dan tunggakan perkara yang jumlahnya ribuan itu bisa terbengkalai; (2) MA tidak mau citra MA yang sedang dibangun ke arah yang lebih positif menjadi terbengkalai karena adanya kewenangan mengadili sengketa pilkada. Sebab, sengketa pilkada amat kental dengan nuansa politis yang dapat menggoyahkan independensi hakim; dan (3) alasan-alasan teknis berupa ketidaksiapan sumberdaya manusia, termasuk hakim, keharusan menyiapkan aturan yang terkait dengan hukum acara dan prosedur penyelesaian sengketa pilkada, dan lain-lain.

hal tersebut maka penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah tetap menjadi kewenangan Mahkamah."[33]

Sudah benar sikap pembentuk UU untuk membentuk badan peradilan khusus yang memeriksa dan mengadili perkara perselisihan hasil pilkada dalam UU pilkada. Namun sayangnya, pembentuk UU menggunakan celah pertimbangan dalam Putusan MK yang menyatakan bahwa selama belum ada undang-undang yang mengatur soal lembaga yang berwenang menyelesaikan sengketa pilkada, maka MK masih berwenang menangani perselisihan hasil pilkada. Celah itu dimanfaatkan pembentuk UU untuk mengembalikan kewenangan sengketa pilkada ke MK, sambil menunggu dibentuknya peradilan khusus pemilu. Penyelundupan hukum itu memuat problem konstitusionalitas, yaitu:

Pertama, Perppu 1/2014 telah menentukan lembaga yang diberi wewenang untuk menangani sengketa pilkada, yaitu MA melalui pengadilan tinggi. Namun, tanpa alasan yang jelas, revisi dilakukan dengan menghapus kewenangan tersebut sehingga menimbulkan kondisi vakum. Oleh karenanya, perselisihan hasil pilkada harus ditangani oleh MK sesuai pertimbangan Putusan MK Nomor 97/ PUU-XI/2013.

***Kedua*,** pembentuk UU menyatakan perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil pilkada diperiksa dan diadili oleh MK sampai dibentuknya badan peradilan khusus. Rumusan tersebut tidak linier dengan Putusan MK, karena:

a. kontradiktif dengan "jantung" putusan, yakni (1) makna Pemilu dalam Pasal 22E UUD 1945 yang tidak mencakup pemilihan kepala daerah, dan (2) kewenangan limitatif MK berdasarkan UUD 1945 yang tidak dapat ditambah atau dikurangi, kecuali dengan perubahan UUD 1945;

[33] Putusan Nomor 97/ PUU-XI/2013 Paragraf [3.14], hlm. 62.

b. ketentuan tersebut bukannya diletakkan dalam Aturan Peralihan[34] melainkan di dalam materi muatan pasal-pasal. Konsekuensinya, pengaturan tersebut bukan ketentuan yang mengatur hal bersifat transisional. Padahal jelas, kewenangan mengadili dan memutus perselisihan hasil pilkada seharusnya merupakan transisi sampai dengan terbentuknya badan peradilan khusus. Selain itu, tidak terdapat kepastian mengenai kapan terbentuknya badan peradilan khusus, mengingat badan peradilan khusus tersebut hanya dinyatakan dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional. Jadi, semakin tidak jelas untuk jangka berapa lama MK harus menjalankan kewenangan yang telah terlanjur dinyatakan sendiri olehnya inkonstitusional.

Ketiga, seiring disebutnya badan peradilan khusus dalam UU pilkada, mestinya pembentuk UU menetapkan pula UU lain yang mengatur pembentukan badan peradilan khusus itu. Demikian sebenarnya pertimbangan dan Putusan MK harus dimaknai, bukan memaksa MK menjalankan kembali kewenangan yang telah dinyatakan inkonstitusional.

Dalam pandangan Penulis, jika dimohonkan pengujian konstitusionalitas ke MK, ketiga hal tersebut membuat Pasal 157 sepanjang menyangkut pemberian kewenangan kepada MK untuk mengadili perselisihan hasil pilkada harus dinyatakan inkonstitusional. Hal tersebut niscaya, karena demikianlah MK telah berpendirian

---

[34] Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak diatur mengenai definisi aturan peralihan, karena yang diatur adalah "ketentuan peralihan". Dalam Butir 127 Lampiran UU 12/2011 disebutkan bahwa Ketentuan Peralihan memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang lama terhadap Peraturan Perundang-undangan yang baru, yang bertujuan untuk: (a) menghindari terjadinya kekosongan hukum; (b) menjamin kepastian hukum; (c) memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan Peraturan Perundang-undangan; dan (d) mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara.

dalam Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013. Jika dinyatakan inkonstitusional, maka akan terjadi kekosongan hukum mengenai lembaga yang mengadili dan memutus perselisihan hasil pilkada sebelum badan peradilan khusus terbentuk. Namun, MK dapat mengatasinya dengan model *limited constitutional*. Maksudnya, MK memutus dengan memberikan batas waktu kepada pembentuk UU untuk sesegera mungkin, dengan jangka waktu yang secara jelas ditentukan, membentuk UU yang mengatur pembentukan badan peradilan khusus yang mengadili perselisihan hasil pilkada. MK dapat saja menetapkan batas waktu yang ketat berdasarkan penalaran yang wajar, misalnya, UU itu harus selesai sebelum pemungutan suara serentak yang dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada bulan Februari 2017 sebagaimana dimaksud Pasal 201 ayat (2) UU pilkada.[35] Artinya, tersedia waktu yang cukup bagi pembentuk UU untuk membuat UU dimaksud.

Seiring dengan itu, sebelum UU tersebut terbentuk, MK menjalankan kewenangan mengadili perselisihan hasil pilkada, sebagaimana pertimbangan dalam Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013. Namun, pelaksanaan kewenangan itu pun perlu dibatasi, berlaku hanya pada pilkada serentak yang dilaksanakan pada Desember 2015 sebagaimana diatur dalam Pasal 201 ayat (1) UU pilkada. Pilkada berikutnya, kewenangan itu harus dilaksanakan oleh badan peradilan khusus yang dibentuk. Hal demikian menurut Penulis, menjamin linieritas UU pilkada dengan Putusan Nomor 97/ PUU-XI/2013. Jika sampai batas waktu yang ditentukan ternyata UU dimaksud tidak juga terbentuk, maka sepanjang menyangkut pemberian kewenangan kepada MK

[35] Dalam Pasal 201 ayat (2) tersebut dinyatakan, pemungutan suara serentak dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang masa jabatannya berakhir pada bulan Juli sampai dengan bulan Desember 2016 dan yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2017 dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada bulan Februari 2017.

untuk mengadili perselisihan hasil pilkada, dinyatakan inkonstitusional berdasarkan Putusan MK tersebut.

B.2.3. Pengaturan Mengenai Persyaratan Tidak Dipidana bagi Calon Gubernur, Bupati, dan Walikota

Persyaratan pencalonan gubernur, bupati, dan walikota diatur dalam Pasal 7 huruf (a) sampai dengan huuf (t) UU pilkada. Dalam kaitan ini, salah satu syarat yang cukup krusial ialah syarat *tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih*. Ketentuan itu dimuat dalam Pasal 7 huruf g UU pilkada.

Terhadap norma hukum itu, melalui Putusan MK Nomor 4/PUU-VII/2009 tanggal tanggal 24 Maret 2009, MK telah menyatakannya inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*). Artinya, norma hukum itu dinyatakan inkonstitusional apabila tidak dipenuhi syarat-syarat berikut. (1) berlaku bukan untuk jabatan-jabatan publik yang dipilih (*elected officials)* sepanjang tidak dijatuhi pidana tambahan berupa pencabutan hak pilih oleh putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap*;* (2) berlaku terbatas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun setelah mantan terpidana selesai menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap; (3) kejujuran atau keterbukaan mengenai latar belakang jati dirinya sebagai mantan terpidana; dan (4) bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang;

Keempat syarat dalam Putusan MK Nomor 4/PUU-VII/2009 telah diakomodir dalam ketentuan Penjelasan Pasal 7 huruf g. Ketentuan itu menyatakan, *persyaratan*

ini tidak berlaku bagi seseorang yang telah selesai menjalankan pidananya terhitung 5 (lima) tahun sebelum yang bersangkutan ditetapkan sebagai bakal calon dalam pemilihan jabatan publik yang dipilih (elected official) dan yang bersangkutan mengemukakan secara jujur dan terbuka kepada publik bahwa yang bersangkutan pernah dipidana sert abukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang. Orang yang dipidana penjara karena alasan politik dikecualikan dari ketentuan ini. Dengan penjelasan itu, maka dalam hal syarat tidak dipidana bagi calon kepala daerah telah sepenuhnya bersesuaian dengan Putusan MK Nomor 4/PUU-VII/2009. Bahkan, pengecualian terhadap "o*rang yang dipidana penjara karena alasan politik"* dirumuskan sebagai bentuk implementasi Putusan MK Nomor 14-17/PUU-V/2007 tanggal 11 Desember 2007.

Sebelumnya, linieritas legislasi-ajudikasi konstitusional atas norma hukum tersebut sempat terancam. Tepatnya di dalam naskah RUU inisiatif perubahan UU 1/2015 bertanggal 9 Februari 2015[36] yang menyisipkan Pasal 7A bahwa, *ketentuan pengecualian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf g tidak berlaku bagi terpidana kasus narkotika, terorisme, atau korupsi*. Dalam perspektif Putusan MK, norma hukum demikian 'menabrak' Putusan MK Nomor 4/PUU-VII/2009. Akan tetapi, di dalam naskah perubahan UU 1/2015 bertanggal 17 Februari 2015,[37] usulan Pasal 7A tersebut tidak dijumpai lagi.

Walau demikian faktanya, bukan berarti tidak akan ada problem menyangkut ketentuan tersebut. Linieritas UU pilkada dengan Putusan MK masih mungkin porak poranda, antara lain melalui intervensi aturan pedoman teknis. Sebagaimana

[36] http://www.parlemen.net/articles/2015/02/10/naskah-ruu-usul-inisiatif-dpr-tentang-perubahan-atas-uu-nomor-1-tahun-2015. Diunduh 1 Maret 2015 pukul 12.10 WIB.
[37] http://www.parlemen.net/articles/2015/02/17/naskah-ruu-tentang-perubahan-atas-uu-no-1-tahun-2015-tentang-penetapan-perppu-no. Diunduh 1 Maret 2015 pukul 12.34 WIB.

dinyatakan dalam Pasal 9 huruf a UU pilkada, *tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilihan meliputi a. menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilihan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat*. Dalam wadah pedoman teknis, amat potensial syarat tidak dipidana justru sangat mungkin mengalami reduksi makna. Apabila penyelenggara pilkada bertindak terlampau "kreatif", bukan tidak mungkin rumusan Pasal 7A naskah perubahan UU pilkada 'dibangkitkan'. Misalnya, dengan dalih untuk mendapatkan pemimpin daerah yang tidak tercela, penyelenggara pilkada merasa perlu mengatur pengecualian ketentuan Pasal 7 huruf g dari mantan terpidana korupsi, narkotika, dan terorisme dalam pedoman teknis. Terlebih lagi, jika setelah dikonsultasikan, ternyata DPR dan Pemerintah menganggap ketentuan itu tidak bermasalah. Padahal implikasi besar, mantan terpidana untuk ketiga jenis tindak pidana itu seumur hidup tidak akan memenuhi syarat pencalonan. Dalam pandangan Penulis, pedoman teknis semacam itu jelas tidak sejalan dengan tertib hukum, terutama dengan Putusan MK karena mengandung kekeliruan yang nyata. Apabila dirinci, kekeliruan itu meliputi:

Pertama, pedoman teknis merupakan uraian teknis untuk melaksanakan UU, bukan menambah atau membuat norma hukum baru, yang keluar dari UU, apalagi menyimpangi UU pilkada. Jika ketentuan itu muncul, maka berarti penyelenggara pilkada bertindak melampaui kewenangan karena mengambil alih peran pembentuk UU menormakan pembatasan hak asasi manusia (HAM), dalam hal ini hak para mantan terpidana kasus korupsi, narkotika, atau terorisme, yang harus diatur dengan UU. Meskipun ketika diatur dengan UU, bukan berarti ketentuan demikian dapat dibenarkan.

Kedua, ketentuan pengecualian tersebut bertentangan dengan Putusan MK Nomor 4/PUU-VII/2009. Semangat utama Putusan MK tersebut ialah melindungi hak konstitusional warga negara mantan terpidana untuk terlibat dan berpartisipasi dalam pemerintahan, dalam hal ini hak untuk dipilih (*rights to be candidate*). Menurut doktrin hukum pidana, seseorang yang telah menjalani sanksi pidana, telah menjadi orang biasa dan dipulihkan hak-hak hukumnya seperti semula. Dengan demikian, pengecualian syarat tidak dipidana, jelas tidak adil karena merampas hak konstitusional mantan terpidana korupsi, narkotika, dan terorisme yang telah dijamin dan dilindungi UUD 1945.

Terhadap hal tersebut, karena sifatnya yang masih potensial, maka kalaupun penyelenggara pilkada benar mengusulkan rumusan pembatasan syarat itu dalam pedoman teknis, maka dalam forum konsultasi sebagaimana dimaksud Pasal 9 huruf a UU pilkada, seharusnya DPR dan Pemerintah tidak menyetujui atau meloloskan usulan tersebut. Jika DPR dan Pemerintah malah turut menyetujui, berarti ketiganya telah secara bersama-sama melakukan pelanggaran UU pilkada.

Namun jika pedoman teknis benar-benar ditetapkan dengan memuat pengecualian itu, dapat saja diajukan *judicial review* ke Mahkamah Agung (MA). Pihak-pihak yang merasa memiliki *legal standing* karena kepentingan hukumnya secara aktual terlanggar karena berlakunya pedoman teknis tersebut dapat mengajukan permohonan pembatalan atas ketentuan tersebut. Dengan mengacu pada pertimbangan linieritas hirarki norma hukum, elaborasi atas 2 (dua) alasan tersebut dapat digunakan untuk meyakinkan MA, sehingga beralasan untuk menggugurkan ketentuan dalam pedoman teknis tersebut.

Jika berpegang pada pernyataan bahwa demokrasi yang hendak ditegakkan di republik ini adalah demokrasi konstitusional berdasarkan UUD 1945, dan karena UU pilkada merupakan sarana mewujudkan kehendak itu, maka problem konstitusionalitas dalam UU pilkada yang ada di 3 (tiga) aspek sebagaimana telah dikemukakan harus dibereskan dulu. Maka, linieritas UU pilkada dengan Putusan MK harus diperjuangkan dan diwujudkan dulu. Pihak-pihak yang merasa memiliki *legal standing*, baik perorangan maupun organisasi, tidak boleh berdiam diri. Bila didiamkan, problem konstitusionalitas itu akan merusak lebih parah tatanan hukum dan demokrasi konstitusional yang sedang dan terus diperjuangkan.

C. Penutup

Apabila UU pilkada dilihat dari perspektif Putusan MK, maka hasil analisis menunjukkan fakta sebagai berikut.

1. Pemberian kewenangan atribusi kepada KPU melalui UU pilkada untuk menyelenggarakan pilkada menunjukkan penyimpangan terhadap Pasal 22E UUD 1945 dan Putusan MK Nomor 1-2/PUU-XII/2014. Kewenangan atribusi KPU telah secara rigid dan jelas diatur dalam Pasal 22E UUD 1945, yakni menyelenggarakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPD. Oleh karenanya, tidak boleh ada pengurangan atau penambahan kewenangan baru kepada KPU. Pemberian kewenangan baru sebagai penyelenggara pilkada menunjukkan ketaklinieran UU pilkada dengan Putusan MK Nomor 1-2/PUU-XII/2014. Ketentuan tersebut potensial diajukan pengujian di MK oleh pihak-pihak yang memiliki *legal standing*.

Mengingat MK harus konsisten, ketentuan itu harus dinyatakan inkonstitusional. Kekosongan hukum dapat dicegah oleh MK melalui model putusan *limited constitutional*.

2. Meski terkesan mengakomodir Putusan MK Nomor 97/PUU-XII/2013, pemberian kewenangan kepada MK mengadili perselisihan hasil pilkada sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 157 merupakan penyelundupan hukum yang bertentangan dengan Putusan MK Nomor 97/ PUU-XI/2013. Pembentuk UU menggunakan celah Putusan MK yang menyatakan bahwa selama belum ada undang-undang yang mengatur soal lembaga yang berwenang menyelesaikan sengketa pilkada, maka MK masih berwenang menangani sengketa pilkada. Ketentuan itu tidak linier karena (1) makna Pemilu dalam Pasal 22E UUD 1945 yang tidak mencakup pemilihan kepala daerah, dan (2) kewenangan limitatif MK berdasarkan UUD 1945 yang tidak dapat ditambah atau dikurangi, kecuali dengan perubahan UUD 1945. Jika dimohonkan pengujian ke MK, ketentuan itu potensial dibatalkan, sebab MK harus berpegang pada pendiriannya dalam Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013. Kekosongan hukum mengenai lembaga yang mengadili perselisihan hasil pilkada dapat diatasi melalui model *limited constitutional*.
3. Dalam hal persyaratan tidak dipidana 5 tahun bagi calon kepala daerah, UU pilkada telah linier dengan Putusan MK Nomor 4/PUU-VII/2009. Namun, linieritas itu potensial terganggu oleh intervensi aturan di level pedoman teknis yang menjadi kewenangannya berada di tangan penyelenggara pilkada. Misalnya, penyelenggara pilkada memasukkan norma hukum pengecualian ketentuan Pasal

7 huruf g UU pilkada dan penjelasannya dari mantan terpidana korupsi, narkotika, dan terorisme ke dalam pedoman teknis untuk tahapan pencalonan. Norma semacam itu, selain keluar dai UU pilkada, jelas bertentangan dengan Putusan MK Nomor 4/PUU-VII/2009, utamanya untuk yang melindungi hak konstitusional mantan terpidana. Oleh karena masih bersifat potensial, maka seandainya penyelenggara pilkada benar mengusulkan ketentuan pembatasan syarat itu dalam pedoman teknis, maka dalam forum konsultasi sebagaimana dimaksud Pasal 9 huruf a UU pilkada, seharusnya DPR dan Pemerintah tidak menyetujui usulan tersebut. Namun jika pedoman teknis benar telah ditetapkan, maka ketentuan itu dapat diajukan *judicial review* ke Mahkamah Agung (MA) oleh pihak-pihak yang merasa memiliki *legal standing*. Mengacu pada linieritas norma hukum, MA seharusnya memiliki alasan hukum untuk menggugurkan ketentuan tersebut.

Daftar Pustaka

Alec Stone Sweet, *Constitututional Courts and Parliamentary Democracy (Spesial Issue on Delegation)*, the Yaale Law School Faculty Scholarship at Yale Law School Leagl Scholarship Repository, Paper 84, http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_paper/84. Diunduh 19 Februari 2015.

Alexander Hamilton, *The Federalist Papers, Mentor Book, The New American Library, 1961*.

Anggota DPR Tuding MK Batalkan UU Seenaknya, Republika, 18 Oktober 2011.

DPR Kecewa Putusan MK, Rakyat Merdeka, 22 Juli 2011.

Ernst Benda, *Pelaksanaan Keputusan Mahkamah Konstitusi di Negara-Negara Transformasi dengan Contoh Indonesia*, Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, 2005.

Jimly Asshidiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.

Mohammad Fajrul Falaakh, *Pertumbuhan dan Model Konstitusi serta Perubahan UUD 1945 oleh Presiden, DPR, dan Mahkamah Konstitusi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2014.

Naskah Perubahan UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 menjadi Undang-Undang, tanggal 9 Februari 2015, http://www.parlemen.net/articles/2015/02/10/naskah-ruu-usul-inisiatif-dpr-tentang-perubahan-atas-uu-nomor-1-tahun-2015.

Naskah Perubahan UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 menjadi Undang-Undang, tanggal 17 Februari 2015, http://www.parlemen.net/articles/2015/02/17/naskah-ruu-tentang-perubahan-atas-uu-no-1-tahun-2015-tentang-penetapan-perppu-no.

National Democratic Institute, *Hubungan dengan Konstituen: Panduan Menuju Praktik-Praktik Terbaik*, 2008, hal. 6. Dikutip dari http://www.ndi.org/files/Hubungan_Dengan_Konstituen_BAH.pdf

Nelson Poslby, "Legislatures" dalam Handbook of Political Science: Government Institutional and Processes, eds. Fred Greenstein dan Nelson Polsby (Reading, MA: Adison Wesley, 1975).

Renata Uitz, *Constitutional Courts in Central and Eastern Europe: What Makes a Question Too Political?*. Makalah yang dimuat di https://law.wustl.edu/harris/conferences/constitutionalconf/Constitutional_Courts_Legitimacy.pdf. Diunduh 19 Februari 2015.

Richard H. Fallon, *Implementing the Constitution*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusset and London, England, 2001.

Syukri Asy'ari, dkk, *Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)*, Penelitian Swakelola Pusat P4TIK, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2013.

Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies, Constitutional Court in Asian Cases*, Cambridge University Press 2003.

Wojciech Sadurski, *Postcommunist Constitutional Courts in Search of Political Legitimacy*, https://law.wustl.edu/harris/conferences/constitutionalconf/Constitutional_Courts_Legitimacy.pdf. Diunduh 19 Febbruari 2015.

_____, *Rights Before Courts: A Studi of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, Second Edition, Springer Dord Heidelberg New York, 2005