

**JUDICIAL RESTRAINT DAN CONSTITUTIONAL INTERPRETATION  
TERHADAP KOMPETENSI MENGADILI PELANGGARAN PEMILIHAN UMUM  
TERSTRUKTUR, SISTEMATIS, DAN MASIF**

Muhammad Reza Winata

Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, dan Pengelolaan Perpustakaan

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

E-mail: muhammad.reza@mkri..id

Naskah diterima: 8/3/2020, direvisi: 10/8/2020, disetujui: 14/12/2020

**Abstract**

*The political contestation of the 2019 General Election of President and Vice-President had political conflicts and election violations that violate the values and principles of democracy. Constitutional Court decision No. 01/PHPU-PRES/XVII/2019 has ended the political and legal process of the Presidential Election, but the Structured, Systematic, and Massive (TSM) election violations which are the main legal issues still a public discourse. The research questions to be answered, First, application of judicial restraints on the development of competencies adjudicating TSM election violations. Second, implicit and methods of constitutional interpretations. The research method used is juridical normative with conceptual, regulation, and cases approach. The results of the study found, the Court previously had the tendency for judicial activism to actively adjudicating TSM election violations, but now the Court had the tendency for judicial restraint from adjudicating TSM election violations based on the consideration of purification to Constitutional Court's competence in accordance Article 24 C paragraph (1) 1945 Constitution. Actually, the Constitutional Court conducts conditionally judicial restraints because it requires the Constitutional Court is able to adjudicate TSM election violations if the authorized institution does not exercise its authority properly. Furthermore, this decision actually conducted implicit constitutionality review without through authority judicial review, but remain has final and erga omnes characteristic so becomes a jurisprudence for the next general election case. Constitutional interpretation used in the decision is based on textual and structural interpretation methods.*

*Keywords:* judicial restraint; connstitutional interpretation; competency; election violation; structured, systematic, and massive

**Abstrak**

Kontestasi politik Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019 masih memiliki catatan konflik politik dan pelanggaran yang mencederai nilai dan prinsip demokrasi. Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 01/PHPU-PRES/XVII/2019 telah mengakhiri proses politik dan hukum Pilpres, tapi pelanggaran Pemilu yang Terstruktur, Sistematis, dan Masif (TSM) yang merupakan isu hukum utama masih menjadi diskursus publik. Rumusan masalah yang hendak dijawab yakni *Pertama*, penerapan pembatasan yudisial (*judicial restraint*) terhadap perkembangan kompetensi mengadili pelanggaran Pemilu TSM. *Kedua*, tafsir konstitusional tersirat dan metode penafsiran dalam putusan. Metode penelitian yang digunakan yaitu yuridis normatif dengan pendekatan peraturan, konseptual, dan kasus. Hasil penelitian ditemukan bahwa MK sebelumnya bertendensi *judicial activism* dengan aktif mengadili pelanggaran TSM, saat ini bergeser bertendensi *judicial restraint* dengan menahan diri tidak mengadili pelanggaran TSM berdasarkan pertimbangan purifikasi kompetensi MK sesuai Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945. Sesungguhnya, MK melakukan pembatasan yudisial secara bersyarat (*conditionally judicial restraint*) karena mensyaratkan MK dapat kembali mengadili penyelenggaraan Pemilu TSM jika lembaga yang berwenang tidak melaksanakan kewenangannya. Selanjutnya, dalam putusan ini, MK telah melakukan pengujian konstitusionalitas tersirat tanpa melalui

kewenangan pengujian undang-undang, tapi tetap bersifat final dan mengikat secara umum (*erga omnes*), sehingga menjadi yurisprudensi untuk perkara PHPU selanjutnya. Metode penafsiran konstitusional yang digunakan yakni penafsiran tekstual (*textualism interpretation*) berdasarkan tata bahasa dan penafsiran struktural berdasarkan hubungan kelembagaan negara (*structuralism interpretation*).

Kata Kunci: pembatasan yudisial; tafsir konstitusional; kompetensi; pelanggaran pemilu; terstruktur, sistematis, dan masif

## A. Pendahuluan

Kontestasi politik tahun 2019 dalam Pemilihan Umum (Pemilu) Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilu anggota legislatif telah selesai dilaksanakan di Indonesia. Terdapat beberapa refleksi dan catatan dalam penyelenggaraan Pemilu 2019, sehingga membutuhkan peningkatan dan perbaikan kedepannya, seperti masih terjadinya konflik politik dan pelanggaran selama proses Pemilu yang mencederai nilai dan prinsip demokrasi.

Pemilu sebagai pilar utama demokrasi, merupakan momentum terbaik bagi rakyat menyalurkan aspirasi politiknya memilih wakil-wakil terbaiknya secara damai, namun di tataran empirik Pemilu masih belum sepenuhnya benar-benar berdaulat.<sup>1</sup> Hal terjadi juga dikarenakan masih adanya pelanggaran selama Pemilu. Meskipun, proses politik dan hukum dalam Pilpres di Indonesia telah berakhir dengan ditandai pengucapan putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 01/PHPU-PRES/XVII/2019. Namun, masih terdapat isu hukum utama yang menjadi perdebatan dan diskursus di masyarakat yaitu pelanggaran Pemilu yang Terstruktur, Sistematis, dan Masif (TSM).

Secara normatif, UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, sesungguhnya telah mengkonstruksikan norma kompetensi untuk memeriksa pelanggaran Pemilu TSM berada di Bawaslu sebagaimana diatur pada Pasal 286 dan Pasal 463. Akan tetapi, permasalahan muncul ketika Pemohon perkara tersebut, mendalilkan bahwa MK tetap memiliki kompetensi untuk mengadili pelanggaran Pemilu TSM. Pemohon mendalilkan bahwa MK seharusnya tetap berwenang mengadili konstitusionalitas Pemilu dengan mengadili pelanggaran Pemilu TSM, bukan hanya menjadi Mahkamah Kalkulator yang hanya mengadili

perselisihan hasil pemilu. Namun, disinilah menjadi diskursus ketatanegaraan yang menarik ternyata MK memberikan putusan bahwa argumentasi pelanggaran Pemilu TSM tersebut telah masuk ke ranah pengujian konstitusionalitas undang-undang.<sup>2</sup>

Pernyataan MK tersebut telah menunjukkan, sesungguhnya kompetensi mengadili pelanggaran Pemilu TSM oleh Bawaslu saat ini belumlah diuji konstitusionalitasnya oleh MK melalui kewenangan pengujian konstitusionalitas undang-undang. Bahkan semenjak UU Pemilu ini diterbitkan tahun 2017, norma Pasal 286 dan Pasal 463 belum pernah diajukan pengujian kesesuaianya dengan UUD 1945 ke MK.

MK dengan berbagai kewenangan atau kompetensinya menurut Martin Shapiro *The fact that judicial review not only managed to survive but even spreads to more systems is important evidence its functionality in the contemporary world. The court has succeeded in influencing the policy processes and outcomes in its polity.*<sup>3</sup>

Menurut Shapiro, kompetensi MK dalam penafsiran konstitusional telah memberikan kontribusi signifikan terhadap kebijakan publik yang dibentuk oleh pembentuk undang-undang dalam rangka penegakan prinsip dan norma dalam konstitusi. Kompetensi MK untuk mengadili Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Umum (PHPU) tentunya berdampak terhadap perkembangan proses politik di Indonesia.

R. Siti Zuhro berpandangan bahwa terdapat variabel demokrasi substantif berkualitas yaitu: (1) Partisipasi, seperti tidak ada diskriminasi bagi pemilih; (2) Kompetisi, seperti kualitas kompetisi yang jujur dan adil (jurdil); (3) *Civil Liberites*, seperti tidak ada pembajakan hak politik warga oleh elit; dan (4)

1. R. Siti Zuhro. 2019. Demokrasi dan Pemilu Presiden 2019. Jurnal Penelitian Politik Volume 16 Nomor 1, hlm. 73.  
2. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 01/PHPU-PRES/XVII/2019, hlm. 1827.  
3. Martin Shapiro dan Alec Stone Sweet. 2002. *On Law, Politics, and Judicialization*. New York: Oxford, hlm. 145.

Hasil akhir Pemilu, seperti peningkatan akuntabilitas kepala negara kepada warga.<sup>4</sup> Variabel kompetisi yang jujur dan adil ini akan dapat diperiksa dan dijamin melalui kompetensi mengadili pelanggaran Pemilu, khususnya pada pelanggaran Pemilu TSM.

Berdasarkan uraian tersebut, tulisan ini akan berfokus mengevaluasi pelanggaran penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres) tahun 2019 dengan rumusan masalah yang hendak dijawab yakni: *Pertama*, bagaimana penerapan pembatasan yudisial (*judicial restraint*) oleh Mahkamah Konstitusi terhadap perkembangan kompetensi mengadili pelanggaran pemilihan umum terstruktur, sistematis, dan masif? *Kedua*, bagaimana tafsir konstitusional dan akibat hukum dalam Putusan MK No. 01/PHPUPRES/XVII/ 2019 mengenai kompetensi mengadili pelanggaran pemilihan umum yang terstruktur, sistematis, dan masif?

Metode penelitian hukum yang digunakan adalah penelitian hukum normatif.<sup>5</sup> Pola pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan putusan (*case approach*).<sup>6</sup> Teknik pengumpulan data dengan *library research* terhadap bahan hukum primer dari peraturan perundang-undangan dan putusan MK, serta bahan hukum sekunder seperti literasi dari buku dan jurnal.

## B. Pembahasan

### B.1. Penerapan *Judicial Restraint* oleh Mahkamah Konstitusi Terhadap Kompetensi Mengadili Pelanggaran Pemilihan Umum Terstruktur, Sistematis, dan Masif

#### 1. Dinamika Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai Pemilihan Umum di Indonesia

Bagian ini, Penulis akan menguraikan berbagai perundang-undangan yang pernah mengatur dan saat ini mengatur mengenai Pemilu, serta putusan-putusan MK yang memutuskan pelanggaran Pemilu TSM berdasarkan kronologis waktu sampai diakhiri dengan Putusan terkini MK No. Putusan 01/PHPUPRES/XVII/2019.

Secara legal historis, sebelum UU No. 17 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang saat ini berlaku, sebelumnya telah berlaku beberapa peraturan perundang-undangan yaitu UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dan UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Ternyata berdasarkan telaah Penulis tidak ditemukan satu normapun yang mengatur mengenai pelanggaran Pemilu TSM pada tingkat undang-undang tersebut.

Untuk menemukan sejarah dinamika lahirnya doktrin TSM, maka sesungguhnya justru harus mengacu pada putusan-putusan MK yang dapat menjelaskan sejarah perkembangnya konsep pelanggaran TSM dalam putusan-putusan MK terdahulu dan sampai menjadi yurisprudensi saat ini.

Doktrin pelanggaran Pemilu TSM mulai dikenal dalam sistem hukum di Indonesia justru terjadi pada Pemilihan Kepada Daerah yakni Putusan MK No. 41/PHPU.D-VI/2008 tentang Perkara Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah Jawa Timur Tahun 2008. Dalam Putusan ini MK menyatakan bahwa Mahkamah memandang perlu menciptakan terobosan guna memajukan demokrasi dan melepaskan diri dari kebiasaan praktik pelanggaran sistematis, yang terstruktur, dan masif. *Landmark decision* inilah yang menjadi yurisprudensi dan rujukan bagi perkara-perkara Pemilu selanjutnya.

Dasar pertimbangan MK mengakui telah terjadinya pelanggaran TSM yaitu pemikiran bahwa tidak boleh dibiarkannya keadilan prosedural (*procedural justice*) mengesampingkan keadilan substantif (*substantive justice*), karena telah nyata merupakan pelanggaran terhadap konstitusi, khususnya Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang sesungguhnya telah mengharuskan pemilihan dilakukan secara demokratis, serta tidak melanggar asas-asas pemilihan umum yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagaimana yang diatur dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945.<sup>7</sup>

4. R. Siti Zuhro *op. cit*, hlm. 70.

5. Johny Ibrahim. 2005. *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing, hlm. 295.

6. Peter Mahmud Marzuki. 2014. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Media Group, hlm. 93

7. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 01/PHPU-PRES/XVII/2019, hlm. 62.

MK juga mempertimbangkan bahwa salah satu prinsip hukum dan keadilan yang dianut secara universal menyatakan bahwa “tidak seorang pun boleh diuntungkan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukannya sendiri dan tidak seorang pun boleh dirugikan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain” (*nullus/nemo commodum capere potest de injuria sua propria*).<sup>8</sup> Pertimbangan-pertimbangan tersebutlah yang menjadi dasar perkembangnya doktrin pelanggaran TSM di Indonesia.

Dalam praktik putusan MK selanjutnya, pola pelanggaran termasuk pelanggaran TSM, antara lain: (1) Manipulasi syarat administrasi pencalonan; (2) Politik uang (*Money Politics*); (3) Politisasi birokrasi; (4) Kelalaian petugas penyelenggara pemilu; (5) Memanipulasi suara; (6) Ancaman / intimidasi; (7) Netralitas penyelenggara Pemilu.<sup>9</sup> Jadi pada dasarnya pelanggaran TSM merupakan pelanggaran Pemilu biasa, tetapi karena memiliki unsur sistematis, terstruktur dan masif, sehingga pelanggaran ini dapat membantalkan hasil Pemilu.

Berdasarkan karakteristik TSM tersebut, maka terdapat pandangan yang menjelaskan bahwa yang dimaksud TSM menurut putusan-putusan MK yaitu: 1. Pelanggaran itu bersifat sistematis, artinya pelanggaran ini benarbenar direncanakan secara matang (*by design*); 2. Pelanggaran itu bersifat terstruktur, artinya pelanggaran ini dilakukan oleh aparat struktural, baik aparat pemerintah maupun aparat penyelenggara Pilkada secara kolektif bukan aksi individual; 3. Pelanggaran itu bersifat masif, artinya dampak pelanggaran ini sangat luas dan bukan sporadis.<sup>10</sup>

Temuan menarik mengenai tren dikabulkannya pelanggaran Pemilu TSM di MK, berdasarkan informasi pada Pemilu 2004, terdapat 41 dari 273 kasus atau 15,02% yang dikabulkan oleh MK, sedangkan jumlah kasus pada Pemilu 2009 yang dikabulkan sebanyak 70 dari 627 kasus atau hanya 11,16%. Sementara

itu, jumlah kasus yang dikabulkan pada Pemilu 2014 turun drastis dengan jumlah 9 dari 903 kasus atau sekitar 1% saja.<sup>11</sup> Tren ini menunjukan MK semakin selektif dalam mengabulkan pelanggaran Pemilu TSM.

Terdapat beberapa faktor yang menyebabkan tren itu, antara lain: (1) organ penyelenggaraan Pemilu semakin baik menyelesaikan sengketa selama proses Pemilu; (2) dalil TSM yang diajukan oleh pemohon tidak memenuhi kriteria TSM atau tidak memiliki signifikansi; (3) MK semakin ketat dalam menerapkan kriteria pembuktian yang dapat dikategorikan pelanggaran TSM; (4) penggunaan dalil pelanggaran TSM dalam sengketa hasil Pemilu legislatif jauh lebih sedikit dibandingkan sengketa hasil Pilkada; (5) Putusan MK memberikan efek jera untuk tidak kembali melakukan pelanggaran yang serupa.<sup>12</sup> Beberapa faktor-faktor ini mengindikasikan setidaknya secara perlahan telah terjadi pergeseran paradigma hakim MK.

Dalam rangka menghadapi Pemilu tahun 2019, pembentuk undang-undang mempersiapkan dengan menerbitkan UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. UU ini mengatur mengenai permasalahan-permasalahan hukum dalam Pemilu secara lebih lengkap mengikuti perkembangan praktik dan putusan MK sebelumnya.

Permasalahan hukum dalam Pemilu itu berdasarkan UU 7 tahun 2017 maka dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

1. Pelanggaran larangan kampanye (Pasal 284 - 286);
2. Pelanggaran kode etik (Pasal 457 - 459)
3. Pelanggaran administratif (Pasal 460 - 465);
4. Sengketa proses (Pasal 466 - 472);
5. Perselisihan hasil (Pasal 473 - 475);
6. Tindak pidana (Pasal 476 -554).

Secara lebih terperinci, dapat diketahui pula kompetensi dari lembaga-lembaga negara yang menyelesaikan permasalahan hukum tersebut pada Tabel 1.

8. *Ibid.*

9. M. Mahrus Ali, dkk. 2012. Tafsir Konstitusional Pelanggaran Pemilukada yang Bersifat Sistematis, Terstruktur dan Masif. *Jurnal Konstitusi*, Volume 9 Nomor 1, hlm. 195-203.

10. *Ibid.* hlm. 224.

11. Pan Mohamad Faiz, “Mantra Terstruktur, Sistematis, dan Masif”, *Majalah Konstitusi*, No. 147 (2019), hlm. 74.

12. *Ibid.*, hlm. 75.

**Tabel 1. Kewenangan Penyelesaian Permasalahan Hukum dalam Pemilu**

No.	Kewenangan Memeriksa dan Menyelesaikan	Lembaga Negara
1	Palanggaran kampanye	Bawaslu
2	Pelanggaran kode etik	DKPP
3	Pelanggaran administratif	Bawaslu dan MA
4	Sengketa proses	Bawaslu dan PTUN
5	Perselisihan hasil	MK
6	Tindak pidana	Peradilan Umum dan MA

**Sumber: Data diolah berdasarkan berbagai norma dalam Peraturan Perundang-undangan**

Lebih lanjut, secara lebih rinci terdapat beberapa pasal yang berkorelasi mengatur substansi mengenai pelanggaran TSM dalam UU Pemilu, yakni Pasal 286 dan Pasal 246.

Pasal 286 UU Pemilu mengatur Pasangan Calon, calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, pelaksana kampanye, dan/ atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/ atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi penyelenggara pemilu dan/atau pemilih. Pelanggaran ini merupakan pelanggaran yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif. Berdasarkan rekomendasi Bawaslu, pelanggaran ini dapat dikenai sanksi administratif pembatalan sebagai calon.

Pasal 463 UU Pemilu mengatur dalam hal terjadi pelanggaran administratif Pemilu yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif, Bawaslu menerima, memeriksa, dan merekomendasikan terjadi pelanggaran administratif Pemilu. KPU wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu dengan menerbitkan keputusan KPU yang dapat berupa sanksi administratif pembatalan calon anggota legislatif dan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden. Selanjutnya, para calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/ kota, dan Pasangan Calon yang dikenai sanksi administratif pembatalan dapat melakukan pengajuan upaya hukum ke Mahkamah Agung. Dalam hal putusan Mahkamah Agung membatalkan keputusan KPU, maka KPU wajib menetapkan kembali sebagai calon. Putusan Mahkamah Agung ini bersifat final dan mengikat.

Makna dari pelanggaran Pemilu TSM hanya ditemukan dalam penjelasan Pasal 286 UU Pemilu ayat (3) yang menjelaskan: (1) pelanggaran terstruktur yaitu kecurangan yang dilakukan oleh aparat struktural, secara kolektif atau secara bersama-sama; (2) pelanggaran sistematis yakni pelanggaran yang direncanakan secara matang, tersusun, bahkan sangat rapi; (3) pelanggaran masif yaitu dampak pelanggaran yang sangat luas pengaruhnya terhadap hasil pemilihan.

Sedangkan, makna TSM dalam Pasal 463 tidak dapat ditemukan dalam penjelasan hanya tertulis cukup jelas. Padahal, penjelasan TSM yang terdapat pada Pasal 286 tidaklah langsung berlaku mutatis mutandis untuk menjelaskan makna TSM di Pasal 463. Jadi, masih ditemukan kekurangan dari aspek perancangan undang-undang pada bagian ini.

UU Pemilu juga menegaskan kembali kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Pasal 474 dan 475 yang menyatakan, dalam hal terjadi perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilu, maka dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Konstitusi hanya terhadap hasil penghitungan suara yang memengaruhi penentuan terpilihnya Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden, calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota. Namun, dalam UU ini tidak ditemukan satupun norma yang mengatur kewenangan MK menguji mengenai pelanggaran yang bersifat TSM.

Berdasarkan uraian konstruksi norma dalam UU Pemilu tersebut, sesungguhnya telah secara jelas pembentuk undang-undang yaitu Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat telah memilih kebijakan untuk memberikan kompetensi atau kewenangan menyelesaikan pelanggaran Pemilu TSM kepada Bawaslu.

Berdasarkan uraian diatas, ternyata kompetensi mengadili TSM baru diatur ditingkat UU semenjak UU No. 17 tahun 2017. Hal yang menarik yaitu UU ini secara normatif memberikan kompetensi tersebut kepada Bawaslu dan tidak ada ruang pengaturan pelanggaran Pemilu TSM dapat diperiksa dan diadili oleh MK. Padahal, jika dilihat yurisprudensi MK khususnya pada perkara-perkara Pilkada, secara jelas MK menyatakan memiliki kompetensi tersebut, meskipun dalam praktik terjadi pengetatan oleh MK dalam mengabulkan putusan karena alasan pelanggaran TSM.

## 2. Peralihan *Judicial Activism* ke *Judicial Restraint* di MK terhadap Kompetensi Mengadili Pelanggaran Pemilu TSM

Bagian berikutnya, Penulis akan menganalisis terjadinya perubahan dalam paradigma dan pendirian hakim MK dalam putusan-putusan mengenai Pemilu berdasarkan konsep *Judicial Restraint* dan *Judicial Activism* berkaitan dengan kompetensi MK mengadili pelanggaran Pemilu TSM, khususnya pada kasus Pemilu Presiden 2019.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 01/PHPU-PRES/XVII/2019 tentang Penyelesaian Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden di MK, para pihak yaitu Pemohon (Paslon 02), Termohon (Komisi Pemilihan Umum/KPU), Pihak Terkait (Paslon 01), serta Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) telah menyampaikan argumentasi dalil dan bukti yang menjadi dasar Mahkamah memberikan putusan yang seadil-adilnya.

Putusan ini merupakan putusan yang sangat penting karena menunjukkan secara jelas pendirian MK terhadap kompetensi pelanggaran Pemilu TSM terkini. Untuk itu, selanjutnya, Penulis akan mengulas substansi hukum dalam putusan ini, sekaligus menganalisis berdasarkan konsep *judicial restraint* terhadap pertimbangan hakim yang akan menunjukkan pendirian MK.

Pemohon dalam posita permohonan Pilpres mendalilkan bahwa penetapan rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara Pilpres tidak sah menurut hukum, karena ditetapkan melalui cara-cara yang tidak benar, melawan hukum atau setidak-tidaknya dengan disertai tindakan penyalahgunaan kekuasaan, pelanggaran hukum demikian merupakan kecurangan pemilu (*electoral fraud*) yang sifatnya Terstruktur, Sistematis, dan Masif (TSM) karenanya merupakan pelanggaran konstitusional atas asas-asas pemilu yang Luber, Jujur, dan Adil, sebagaimana dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945.

MK dalam bagian pertimbangan hukum pelanggaran administratif pemilu yang bersifat TSM, harus telah terselesaikan sebelum perselisihan tentang hasil pemilu di MK, menunjukkan bahwa

pembentuk undang-undang telah secara konsisten berpegang pada Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yaitu bahwa, dalam konteks sengketa pemilu, Mahkamah hanya memiliki kewenangan untuk mengadili perselisihan tentang hasil pemilu.<sup>13</sup>

MK lebih lanjut menyatakan dapat masuk ke wilayah kualitatif bila lembaga-lembaga yang diberikan wewenang dalam UU Pemilu guna tidak melaksanakan kewenangan tersebut. Namun, apabila lembaga-lembaga yang diberi wewenang telah menyelesaikan maka MK tidak berwenang memeriksa dan memutus permohonan kualitatif dimaksud. MK juga menegaskan tidak melampaui kewenangan dan pada saat yang sama MK juga tidak melanggar hukum acara karena yang menjadi titik tolak dan sekaligus tujuan akhirnya adalah agar MK tidak terhalang kewenangan konstitusionalnya mengadili perselisihan hasil pemilu.<sup>14</sup>

Pada akhir petimbangan mengenai TSM, MK berpendapat menyangkut dalil yang oleh Pemohon dikelompokkan sebagai pelanggaran yang bersifat TSM, terdapat fakta-fakta: *Pertama*, ada dalil-dalil yang ternyata Pemohon tidak melaporkan atau membuat pengaduan kepada Bawaslu atau Bawaslu menyatakan tidak pernah menerima laporan ataupun mendapatkan temuan; *Kedua*, Bawaslu menerima pengaduan atau mendapatkan temuan dan telah dilakukan tindak lanjut; dan *Ketiga*, tidak terdapat fakta yang membuktikan bahwa Bawaslu tidak melaksanakan kewenangannya. Terhadap dalil-dalil ini, MK berpendapat bahwa dalil yang dianggap Pemohon sebagai pelanggaran yang bersifat TSM tersebut tidak beralasan menurut hukum.<sup>15</sup>

Untuk mengkaji pendirian MK dalam putusan tersebut, selanjutnya akan disampaikan pandangan beberapa ahli yang mengenai konsep pembatasan yudisial (*judicial restraint*), sekaligus juga konsep sebaliknya yaitu aktivisme yudisial (*judicial activism*).

Salah satu pemikir yang sering menjadi rujukan dalam mengkaji makna pembatasan yudisial yaitu Richard A. Posner dengan menyatakan,

*The term “judicial self-restraint”: (1) legalism/formalism: judges apply law, (2) modesty/institutional competence: judges defer to a very*

13. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 01/PHPU-PRES/XVII/2019, hlm. 1826.

14. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 01/PHPU-PRES/XVII/2019, hlm. 1828.

15. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 01/PHPU-PRES/XVII/2019, hlm. 1847.

great extent to decisions by other officials-appellate judges defer to trial judges and administrative agencies, and all judges to legislative and executive decisions; (3) constitutional restraint: judges are highly reluctant to declare legislative or executive action unconstitutional-deference is at its zenith when action is challenged as unconstitutional.<sup>16</sup>

Lebih lanjut Richard A. Posner menyatakan bahwa,

*Judicial self-restraint could be used in at least five different senses: (1) A self-restrained, judge does not allow his own views of policy to influence his decisions. (2) He is cautious, circumspect, hesitant about intruding those views. (3) He is mindful of the practical political constraints on the exercise of judicial power. (4) His decisions are influenced by a concern lest promiscuous judicial creation of rights result in so swamping the courts in litigation that they cannot function effectively. (5) He wants to reduce the power of his court system relative to that of other branches of government.*<sup>17</sup>

Pembatasan yudisial menurut Posner diatas, dapat terjadi dengan beberapa alasan yang berbeda, yakni hakim tidak membiarkan pandangannya sendiri mempengaruhi putusan, kehati-hatian mengeluarkan pandangan, kendala politik praktis, dampak dari putusan, mengurangi pengaruh kekuasaan pengadilannya terhadap cabang kekuasaan lainnya.

Sedangkan, menurut pandangan Bisariyadi menyatakan bahwa, adanya pembatasan yudisial merupakan suatu bentuk strategi dari peradilan untuk mengambil jarak dengan menahan diri dan memberi ruang gerak kepada pembentuk UU merupakan upaya untuk mengurangi ketegangan politik antar lembaga negara.<sup>18</sup> Pandangan ini, juga dapat menjadi alasan lembaga peradilan melakukan pembatasan yudisial terhadap suatu putusan.

Sebaliknya, aktivisme yudisial secara sederhana Kenneth M. Holland menjelaskan dengan menyatakan, *Judicial activism comes into existence when courts do not confine themselves to adjudication of legal conflicts but adventure to make social policies, affecting thereby many more people and*

*interests than if they had confined themselves to the resolution of narrow disputes. The activism of a court, thus, can be measured by the degree of power that it exercises over citizens, the legislature, and the administration.*<sup>19</sup>

Menurut Holland, aktivisme yudisial dapat dikatakan ketika peradilan tidak menahan dirinya untuk dapat membuat sebuah kebijakan peraturan.

Lebih rinci, ternyata menurut Keenan D. Kmiec, sesungguhnya para ahli memiliki perbedaan pandangan mengenai definisi dan batasan dari aktivisme yudisial, antara lain,

*Definitions of judicial activism: (1) Striking Down Arguably Constitutional Actions of Other Branches: where a court intervenes and strikes down a piece of duly enacted legislation; (2) Ignoring Precedent: contravene precedent or disregarding precedent; (3) Judicial Legislation: legislate from the bench; (4) Accepted Interpretive Methodology: the failure to use the interpretive methodology of the trade appropriately or not at all. (5) Result-Oriented Judging: failure to do so in order to advance another, unofficial objective.*<sup>20</sup>

Jadi setidaknya menurut Kmiec, ada lima makna dari aktivitas peradilan yang dapat dikatakan sebagai aktivisme yudisial yaitu menyatakan suatu tindakan pemerintah inkonstitusional, mengabaikan putusan yang lalu, membuat norma hukum, perbedaan penggunaan metode penafsiran, atau tidak jelasnya tujuan yang hendak dicapai.

Maria Benedita Urbano menjelaskan mengenai aktivisme yudisial dengan menyatakan,

*Judicial activism is a very complex and multifaceted phenomenon, influenced by multiple factors (such as social, political, legal, cultural. Plainly, judicial activism is not a myth and at times it may not even be reprehensible by itself. But in the short run, if not restrained, it constitutes a threat to the other branches of government within the system of checks and balances, and therefore to the rule of law and to democracy. This is precisely why a set of remedies should be put forward in order to prevent the erosion of the political branches of government and the concomitant overgrowth of the judiciary.*<sup>21</sup>

- 
16. Richard A. Posner. 2012. The Rise and Fall of Judicial Self-Restraint. *California Law Review* Volume 100 Nomor 3, hlm. 319,
  17. Richard A. Posner. 1983. The Meaning of Judicial Self-Restraint. *Indiana Law Journal* Volume 59 Nomor 1, hlm. 10.
  18. Bisariyadi. 2015. Yudisialisasi Politik dan Sikap Menahan Diri: Peran Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Undang-Undang. *Jurnal Konstitusi*, Volume 12 Nomor 3, hlm. 489.
  19. Kenneth M. Holland. 1999. *Judicial Activism in Comparative Perspective*. New York: St. Martin Press, hlm. 1
  20. Keenan D. Kmiec. 2004. The Origin and Current Meanings of Judicial Activism. *California Law Review* Volume 92 Nomor 5, hlm. 1463-1476.
  21. Maria Benedita Urbano. 2015. Politics and the Judiciary: A Naïve Step Towards the End of Judicial Policy-Making. *Judicial Activisme, Ius Gentium Comparative Perspectives On Law And Justice* Volume 44, hlm. 170-171.

Urbano menyampaikan bahwa aktivisme yudisial dipengaruhi berbagai faktor, tapi menurutnya dapat menjadi ancaman bagi cabang kekuasaan lainnya.

Maimon Schwarzschild bahwa terjadinya aktivisme yudisial yang tidak berdasar, malah dapat menganggu independensi peradilan,

*Judicial activism has implications for the ideal of judicial independence, both because judicial independence is, in a sense, a pre-condition or prerequisite for judicial activism (including for judicial activism that is warranted or even essential), and because judicial activism can threaten judicial independence or transmute it into an indefensible kind of judicial irresponsibility.*<sup>22</sup>

Untuk itu, menurut pandangan Schwarzschild sangatlah penting memberikan basis rasionalisasi yang jelas dalam melaksanakan aktivisme yudisial.

Selanjutnya, terdapat batasan menurut Pan M. Faiz, agar peradilan dapat melakukan *judicial activism* berdasarkan prinsip *virtue jurisprudence*: (1) melindungi hak dan kebebasan warga negara yang tidak saja terkandung di dalam UUD 1945 namun juga lebih dari apa yang tertulis; (2) menyediakan perlindungan maksimal kepada kelompok minoritas yang menerima dampak negatif dari proses keputusan yang didasarkan pertimbangan mayoritas; (3) mengembalikan hak-hak konstitusional warga negara yang dilanggar, baik yang bersifat individual maupun kelompok; dan/atau (4) menyesuaikan perkembangan keadilan global dengan menggunakan perbandingan hukum dan hukum internasional.<sup>23</sup>

Lebih lanjut, Pan M. Faiz menyatakan berdasarkan relasi antara penggunaan *judicial restraint* ataupun *judicial activism* di MK mulai membangun parameter dan kriteria untuk pendekatannya masing-masing yang memiliki tantangan pada konsistensi pendekatan tersebut, kalau pun berubah dalam memutus suatu perkara haruslah dengan argumentasi hukum dan justifikasi yang kuat karena dapat berakibat berkurang nilai legitimasi.<sup>24</sup>

Berdasarkan uraian diatas, dinamika pengaturan yang terjadi mengenai pelanggaran TSM dalam Pemilu

yaitu pada awalnya doktrin TSM dimunculkan oleh MK dalam persidangan Pilkada, kemudian berkembang menjadi sebuah yurisprudensi untuk perkara lainnya. Namun, semenjak UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilu, telah terjadi pergeseran kompetensi mengadili pelanggaran TSM dari MK kepada Bawaslu.

Meskipun, terdapat perbedaan antara Pilkada dan Pemilu, tapi seharusnya dalam konteks penyelesaian pelanggaran TSM tidak ada perbedaan, dalam arti ketika dapat diterapkan Pilkada, maka bisa juga diterapkan dalam Pemilu. Tapi, dalam praktik yang terjadi MK lebih merujuk pelanggaran TSM dalam Pemilu diselesaikan oleh Bawaslu.

Menurut Penulis, ditemukan hasil analisis menarik bahwa terjadi perkembangan preferensi yang signifikan dalam MK mengenai kompetensi mengadili pelanggaran Pemilu TSM dalam praktik. Dari sebelumnya putusan bertendensi *judicial activism* dengan aktif mengadili pelanggaran TSM, khususnya pada putusan-putusan Pilkada. Namun, saat ini terjadi pergeseran putusan menjadi bertendensi *judicial restraint* dengan menahan diri untuk tidak mengadili pelanggaran TSM yang telah diselesaikan Bawaslu pada Pilpres 2019.

Temuan penting lainnya, yakni MK dalam melakukan *judicial restraint* dalam kasus Pilpres 2019 tersebut, berdasarkan pertimbangan tidak melampaui kewenangannya sebagaimana yang telah ditentukan dalam Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945, yakni hanya berkompetensi mengadili sengketa hasil Pemilu. Namun, ternyata MK juga mensyaratkan ketika organ yang diberikan kewenangannya tidak melaksanakan kewenangannya, maka MK akan dapat kembali mengadili penyelenggaraan Pemilu termasuk pelanggaran Pemilu TSM, hal ini dapat disebut MK kembali melakukan *judicial activism*. Untuk itulah, menurut Penulis, MK dalam melakukan pembatasan yudisial adalah pembatasan yudisial yang secara bersyarat (*conditionally judicial restraint*).

22. Maimon Schwarzschild. 2015. Judicial Activism, Judicial Independence and Judicial Hubris: The Case of International Court. *Judicial Activism, Ius Gentium Comparative Perspectives On Law And Justice* Volume 44, hlm. 198.

23. Pan Mohamad Faiz. 2016. Dimensi Judicial Activism dalam Putusan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Konstitusi* Volume 13 Nomor 2, hlm. 426.

24. Pan Mohamad Faiz. 2017. Judicial Restraint vs Judicial Activism. *Majalah Konstitusi* Nomor 130, hlm. 9.

## **B.2. Tafsir Konstitusional terhadap Kompetensi Mengadili Pelanggaran Pemilihan Umum Sistematis, Terstruktur, dan Masif**

### **1. Penafsiran Konstitusional Tersirat dalam Putusan Pelanggaran Pemilu Pilpres 2019**

Bagian ini, akan menyampaikan rasionalisasi terhadanya penafsiran konstitusional tersirat dan implikasi hukum dari putusan Pilpres 2019 terhadap perkembangan sistem hukum ketatanegaraaan di Indonesia.

Terjadinya penafsiran konstitusional terbatas dengan menggunakan metode interpretasi tekstual dan struktrual terhadap kompetensi mengadili pelanggaran Pemilu TSM sebagaimana telah dijelaskan diatas, tentunya memiki konsekuensi atau akibat hukum. Hal ini dapat dikaji dengan mengaitkan pada sifat-sifat dari putusan MK.

Putusan hakim secara umum dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu *declaratoir*, *constitutief*, dan *condemnatoir*. Putusan *declaratoir* adalah putusan hakim yang menyatakan apa yang menjadi hukum. Putusan *constitutief* adalah putusan yang meniadakan suatu keadaan hukum dan atau menciptakan suatu keadaan hukum baru. Sedangkan putusan *condemnatoir* adalah putusan yang berisi penghukuman tergugat atau termohon untuk melakukan suatu prestasi. Secara umum putusan Mahkamah Konstitusi bersifat *declaratoir* dan *constitutief*.<sup>25</sup>

Putusan MK dalam PHPU Pilpres dalam hal kompetensi mengadili pelanggaran Pemilu TSM, ternyata menurut Penulis berisi pernyataan yang menjadi hukum dan sekaligus meniadakan keadaan hukum, sehingga menciptakan keadaan hukum baru berdasarkan kesesuaian dengan UUD 1945. Dalam Putusan No. 01/PHPU-PRES/XVII/ 2019, ditemukan adanya keadaan hukum baru yang tercipta yaitu konstitusionalnya pergeseran kompetensi mengadili pelanggaran Pemilu TSM dari MK kepada Bawaslu.

Secara khusus, putusan MK memiliki karakteristik sifat putusan yang berbeda dengan putusan peradilan lainnya, sebagaimana diatur dalam Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945 bahwa MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final. Lebih lanjut, Pasal 10 ayat (1) UU No. 24 tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 8 tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi menjelaskan arti final yaitu Pasal 10 Ayat (1) Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, yakni putusan MK langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh.

Rumusan sifat final Putusan MK jika merujuk pada risalah perubahan UUD 1945 menegaskan hal berikut,

MK merupakan badan peradilan tingkat pertama dan terakhir atau dapat dikatakan, badan peradilan satu-satunya yang putusannya bersifat final dan mengikat untuk mengadili perkara pengujian undang-undang, sengketa lembaga negara yang kewenangannya diberikan UUD, pembubaran partai politik, dan perselisihan hasil pemilihan umum. Dengan demikian, dalam hal pelaksanaan kewenangannya, MK tidak mengenal adanya mekanisme banding atau kasasi.<sup>26</sup>

Terlihat bahwa perumus UUD 1945, telah merancang putusan MK tidak ada memiliki mekanisme upaya hukum selanjutnya.

Berkaitan dengan sifat final itu, Peter Gerangelos berpandangan bahwa:

*The term 'final judgment' will be referred to throughout as one from which there is no further avenue for appeal because a matter has been decided by the highest court in the judicial hierarchy or the time for an appeal has elapsed (or special leave to appeal has not been granted). As a fundamental and distinctive outcome of the exercise of judicial power, a final judgment is the judiciary's last word on the rights and obligations of the particular parties in a particular suit.*<sup>27</sup>

Pendapat Gerangelos tersebut menjelaskan bahwa putusan peradilan yang bersifat final berarti tidak adanya lagi mekanisme lebih lanjut untuk

25. Mahkamah Konstitusi. 2010. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hlm. 55-56.

26. Mahkamah Konstitusi. 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku Ke VI - Kekuasaan Kehakiman*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hlm. 595.

27. Peter Gerangelos. 2009. *The Separation of Powers and Legislative Interference in Judicial Process, Constitutional Principles and Limitations*. Oregon: Hart Publishing, hlm. 192.

banding atau menguji lagi suatu putusan yang telah dihasilkan oleh hakim, dikarenakan masalah yang diuji tersebut telah diputuskan oleh pengadilan tertinggi dalam hierarki sistem peradilan, sehingga putusan final merupakan perkataan terakhir yang mengikat dan memberikan hak dan kewajiban pihak-pihak yang dimaksud dalam putusan.

Berdasarkan konsep-konsep mengenai putusan MK yang bersifat final itu, maka Putusan 01/PHPU-PRES/XVII/ 2019 juga memiliki final dan mengikat secara umum (*erga omnes*) terhadap setiap subjek hukum, yakni warga negara, badan hukum, dan lembaga negara di Indonesia.

Dikaitkan dengan konsep model-model putusan MK dalam penafsiran konstitusional, Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara Mahkamah Konstitusi mengkategorisasikan putusan menjadi beberapa model, antara lain: (1) model putusan yang secara hukum membatalkan dan menyatakan tidak berlaku (*legally null and void*); (2) model putusan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*); (3) model putusan inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*); (4) model putusan yang menunda pemberlakuan putusannya (*limited constitutional*); dan (5) model putusan merumuskan norma baru.<sup>28</sup>

Berdasarkan model putusan penafsiran konstitusional tersebut, ternyata memiliki korelasi dengan hasil temuan pada bagian sebelumnya, yaitu terjadinya pembatasan yudisial bersyarat (*conditionally judicial restraint*), maka dalam konteks penafsiran sesungguhnya MK juga melakukan model putusan dengan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) yakni dapat dikatakan MK tidak akan memiliki kompetensi mengadili pelanggaran Pemilu TSM, sepanjang organ penyelenggara Pemilu melaksanakan kewenangannya dengan baik dan bertanggung jawab.

Dari sini dapat dipahami bahwa MK secara tidak secara langsung menafsirkan norma dalam UU No. 7 tahun 2017 berdasarkan kewenangan PHPU, tanpa melalui kewenangan pengujian konstitusionalitas undang-undang. Meskipun MK menggunakan kewenangan penafsiran konstitusionalnya secara

tersirat dalam kewenangan PHPU, tapi tetap memiliki akibat hukum yang sama mengikat secara umum dengan penafsiran konstitusional dalam kewenangan pengujian konstitusionalitas undang-undang. Hal yang membedakan antara kewenangan ini yaitu jika penafsiran konstitusional dalam kewenangan pengujian undang-undang ditindaklanjuti dalam pembentukan undang-undang berikutnya, tapi penafsiran konstitusional melalui kewenangan PHPU ini ditindaklanjuti menjadi sebuah yurisprudensi untuk perkara-perkara PHPU di MK selanjutnya.

Berkaitan dengan terjadinya penafsiran konstitusional oleh MK dalam kewenangan PHPU, menarik membandingkan dengan praktik yang terjadi di Pilkada sebagaimana disampaikan oleh Irfan Nur Rachman, bahwa terjadi pengujian undang-undang dalam perkara Pilkada yang dikenal dengan istilah *pseudo judicial review* (pengujian semu) yaitu MK melakukan pengujian secara terbatas terhadap materi muatan undang-undang pada saat melakukan kewenangan lainnya.<sup>29</sup> Jadi ternyata, peristiwa hukum itu juga terjadi dalam Putusan Pilpres 2019.

Untuk itu, meskipun MK tidak secara langsung menafsirkan norma dalam UU No. 7 tahun 2017 dengan menggunakan kewenangan pengujian konstitusionalitas undang-undang, tapi menggunakan penafsiran konstitusional secara tersirat dalam kewenangan PHPU. Namun, akibat hukum dari penafsiran konstitusional terhadap kompetensi mengadili pelanggaran Pemilu TSM dalam Putusan 01/PHPU-PRES/XVII/2019 tetap bersifat final memiliki kekuatan mengikat secara umum terhadap seluruh subjek hukum (*erga omnes*) sebagaimana putusan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945.

## 2. Metode Penafsiran Konstitusionalitas terhadap Kompetensi Mengadili Pelanggaran Pemilu TSM dalam Putusan

Bagian akhir ini, akan menelaah substansi rasionalisasi yang terdapat dalam pertimbangan hukum Putusan MK No. 01/PHPU-PRES/XVII/2019 berdasarkan perspektif konsep metode-metode interpretasi konstitusional terhadap undang-undang.

28. Mahkamah Konstitusi. 2013. *Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Sekretariat Mahkamah Konstitusi, hlm. 25.

29. Irfan Nur Rachman. 2019. *Konstruksi Pseudo Judicial Review dalam Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah*. Bandar Lampung: Anugrah Utama Raharja, hlm. 194.

Eksistensi MK dalam sistem hukum di Indonesia merupakan karya masa reformasi yang juga mentransformasi cara kerja sistem ketatanegaraan di Indonesia. Abdul Rasyid menyatakan falsafah dibentuknya MK yaitu menciptakan sebuah sistem ketatanegaraan yang menganut asas pemisahan kekuasaan (*separation of power*) secara fungsional serta menerapkan *checks and balances*.<sup>30</sup> Sejalan dengan itu, Soimin dan Mashuriyanto menyatakan keberadaan MK merupakan respon terhadap permasalahan kurangnya mekanisme *checks and balances* di antara lembaga negara.<sup>31</sup> Untuk itulah, dalam UUD 1945 diatur berbagai kewenangan atau kompetensi dari MK.

Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945 mengatur empat kewenangan MK yaitu: (1) menguji undang-undang terhadap UUD; (2) memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD; (3) memutus pembubaran partai politik; (4) memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum, sedangkan Pasal 24 C ayat (2) UUD 1945 mengatur, satu kewajiban MK yakni memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. Adanya kewenangan-kewenangan ini merupakan penegasaan komitmen terhadap prinsip negara hukum dan perlindungan hak asasi yang telah dijamin oleh konstitusi.<sup>32</sup>

Berdasarkan kewenangan atau kompetensi MK tersebut, maka menurut Jimly Asshidiqie menyatakan terdapat beberapa fungsi MK antara lain: (i) pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*); (ii) penafsir konstitusi (*the interpreteur of constitution*); (iii) pengawal demokrasi (*the guardian of democratization*) dan (iv) pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*).<sup>33</sup>

MK sebagai *the guardian of democratization* berdasarkan kewenangan yang diberikan UUD 1945 sejatinya telah melaksanakan kompetensi

konstitusional untuk memutus Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu Pilpres dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 01/PHPU-PRES/XVII/2019. Dalam menggunakan kompetensi tersebut, berdasarkan UU No. 17 tahun 2017 telah menegaskan kembali bahwa MK berdasarkan Pasal 475 ketika terjadi perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat memohonkan terhadap hasil penghitungan suara yang memengaruhi penentuan terpilihnya.

Problem hukum menjadi muncul ketika Pemohon dalam perkara *a quo* mendalilkan bahwa MK seharusnya berwenang mengadili konstitusionalitas Pemilu dengan mengadili pelanggaran Pemilu TSM, bukan sebatas menjadi Mahkamah Kalkulator yang hanya mengadili perselisihan hasil pemilu. Dalam pertimbangan hukum, MK memberikan putusan bahwa dalam hal ini Pemohon telah membangun argumentasi yang masuk dalam ranah pengujian konstitusionalitas undang-undang.

Namun, jika diteliti secara lebih detail dalam pendapat MK tersebut, terdapat argumentasi yang sesungguhnya menurut Penulis merupakan suatu tafsir konstitusional dari MK terhadap norma mengenai kompetensi MK mengadili pelanggaran TSM. Hal ini dapat terlihat pada pendapat MK yang menyatakan,

Bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, telah terang bahwa kewenangan untuk menyelesaikan pelanggaran administratif pemilu yang bersifat TSM ada di tangan Bawaslu di mana hal itu harus telah terselesaikan pada tahapan proses sebelum KPU menetapkan perolehan suara secara nasional. Dengan kata lain, jika terjadi pelanggaran administratif pemilu yang bersifat TSM, hal itu harus telah terselesaikan sebelum perselisihan tentang hasil pemilu di Mahkamah Konstitusi. Hal ini, sekali lagi menunjukkan bahwa pembentuk undangundang telah secara konsisten berpegang pada Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yaitu bahwa, dalam konteks

30. Abdul Rasyid. 2006. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya terhadap Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 167.

31. Soimin dan Mashuriyanto. 2013. *Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, hlm. ix.

32. Mahkamah Konstitusi. 2004. *Cetak Biru Membangun Mahkamah Konstitusi sebagai Institusi Peradilan Konstitusi yang Modern dan Terpercaya*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 6.

33. Jimly Asshidiqie. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga-Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hlm. 153.

sengketa pemilu, Mahkamah hanya memiliki kewenangan mengadili perselisihan tentang hasil pemilu.<sup>34</sup>

Rasionalisasi MK ini, meskipun sedang melaksanakan kewenangan penyelesaian sengketa hasil Pemilu, tapi sesungguhnya merupakan suatu bentuk tafsir konstitusional secara tersirat terhadap kompetensi untuk mengadili pelanggaran Pemilu TSM. Tafsir MK ini yang lebih lanjut Penulis akan analisis berdasarkan konsep metode penafsiran konstitusi.

Untuk menganalisis penafsiran konstitusional dalam pergeseran kompetensi mengadili pelanggaran Pemilu TSM, maka terlebih dahulu akan dijelaskan konsep metode-metode yang digunakan dalam interpretasi konstitusi. Setidaknya ahli-ahli ini dapat menjadi acuan dan dasar analisis yang merepresentasikan konsep metode-metode penafsiran konstitusional dari beberapa ahli lainnya.

Secara spesifik Sotirios A. Barber dan James E. Fleming yang menjelaskan tujuh pendekatan interpretasi konstitusi,

(1) *Textualism* (plain words of the constitutional document); (2) *Consensualism* (current social consensus on what the words mean); (3) *Philosophic* (nature of things the words refer to/best understanding of concepts embodied in the words); (4) *Originalism* (intentions or original meanings of framers/ratifiers/founding generation); (5) *Structuralism* (document's arrangement of offices, powers, and relationships); (6) *Doctrinalism* (doctrines of courts and judicial precedents; and (7) *Pragmatism* (preferences of dominant political forces).<sup>35</sup>

Menarik untuk membandingkan pemikiran tersebut dengan gagasan metode penafsiran konstitusional yang disampaikan oleh Philip Bobbit mengidentifikasi enam macam metode penafsiran konstitusi,

(1) *Historical* (relying on the intentions of the framers and ratifiers of the Constitution); (2) *Textual* (looking to the meaning of the words of the Constitution alone, as they would be interpreted by the average contemporary "man on the street"); (3) *Structural* (inferring rules from the relationships that the Constitution mandates among the structures it sets up); (4) *Doctrinal* (applying rules

generated by precedent); (5) *Ethical* (deriving rules from those moral commitments of ethos that are reflected in the Constitution); and (6) *Prudential* (seeking to balance the costs and benefits of a particular rule).<sup>36</sup>

Berdasarkan setidaknya dua sumber literasi diatas yang memberikan kerangka konsep mengenai penafsiran konstitusional, maka Penulis menemukan persamaan dan perbedaan metode penafsiran konstitusional yang dijelaskan pada Tabel 2.

**Tabel 2. Perbandingan Metode Interpretasi Konstitusional**

No.	Sotirios B. & James F.	Philliph Bobbit	Makna
1	<i>Originalism</i>	<i>Historical</i>	<b>Sejarah</b>
2	<i>Textualism</i>	<i>Textual</i>	<b>Tata bahasa</b>
3	<i>Structuralism</i>	<i>Structural</i>	<b>Hubungan kekuasaan</b>
4	<i>Doctrinalism</i>	<i>Doctrinal</i>	<b>Preseden putusan</b>
5		<i>Ethqical</i>	<b>Moralitas</b>
6		<i>Prudential</i>	<b>Costs and benefits</b>
7	<i>Consensualism</i>		<b>Kondisi aktual</b>
8	<i>Philosopic</i>		<b>Filosofis</b>
9	<i>Pragmatism</i>		<b>Tekanan politis</b>

**Sumber:** Data diolah berdasarkan pendapat dari Sotirios A. Barber, James E. Fleming, Philip Bobbit diatas

Berdasarkan sembilan metode interpretasi konstitusional dari Sotrios B. & James F. dengan Philip Bobbit tersebut, jika dikaitkan dengan kompetensi mengadili pelanggaran Pemilu TSM, maka menurut Penulis metode penafsiran konstitusional yang telah digunakan oleh MK dalam Putusan No. 01/PHPU-PRES/XVII/2019 yaitu *Textualism / Textual* (Tektstual / Tata Bahasa) dan *Structualism / Structural* (Struktural / Hubungan Kekuasaan).

Berdasarkan metode penafsiran tektual ditemukan ternyata secara tersirat, MK telah melakukan penafsiran konstitusional berdasarkan tata bahasa secara teks dengan menyatakan bahwa pergeseran kompetensi mengadili pelanggaran Pemilu

34. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 01/PHPU-PRES/XVII/2019, hlm. 1825.

35. Sotirios A Barber dan James E. Fleming. 2007. *Constitutional Interpretation The Basic Questions*. New York: Oxford University Press, hlm. 64

36. Philip Bobbit. 1982. *Constitutional Fate: Theory of the Constitution*. New York: Oxford University Press, hlm. 3- 8.

TSM dari MK ke Bawaslu, menurut pendapat MK sesungguhnya justru telah sesuai dengan Pasal 24 C UUD 1945 ayat (1) yakni secara jelas hanya memberikan MK kompetensi untuk mengadili sengketa "hasil" Pemilu, tanpa melihat proses.

Sedangkan, dengan metode penafsiran struktural merujuk dasar pengujian Pasal 22 E ayat (1) UUD 1945 yaitu Pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali, maka sebenarnya prinsip-prinsip Pemilu tetap dapat terjaga karena telah ada lembaga negara lain yang memeriksa terhadap pelanggaran TSM yaitu Bawaslu dan MA, sehingga secara hubungan kekuasaan diantara lembaga negara, MK menghormati kewenangan tersebut.

Berdasarkan kajian diatas, menunjukkan metode *constitutional interpretation* yang digunakan MK dalam mengadili PHPU Pilpres 2019 adalah *textualism interpretation* berdasarkan tata bahasa secara teks dalam konstitusi dan *structuralism interpretation* berdasarkan penghormatan terhadap kekuasaan lembaga negara lain.

### C. Penutup

1. Telah terjadi perkembangan preferensi MK terhadap kompetensi mengadili pelanggaran Pemilu TSM, sebelumnya MK bertendensi *judicial activism* dengan aktif mengadili pelanggaran Pemilu TSM, seperti pada putusan-putusan Pilkada. Namun, saat ini bergeser bertendensi *judicial restraint* dengan menahan diri tidak mengadili pelanggaran Pemilu TSM yang didasarkan pertimbangan purifikasi kompetensi MK sesuai dengan Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945 secara limitatif. Akan tetapi, jika dicermati sesungguhnya MK melakukan pembatasan yudisial secara bersyarat (*conditionally judicial restraint*) karena mensyaratkan MK dapat kembali mengadili penyelenggaraan Pemilu TSM, apabila lembaga yang berwenang tidak melaksanakan kewenangannya, maka MK akan kembali melakukan *judicial activism* dengan mengadili penyelenggaraan Pemilu TSM.
2. Ditemukan tafsir konstitusional tersirat dalam Putusan MK No. 01/PHPU-PRES /XVII/2019 karena seharusnya penafsiran tersebut diuji

melalui kewenangan MK yaitu kewenangan pengujian konstitusionalitas undang-undang terhadap UUD 1945. Meskipun MK, tidak secara langsung menafsirkan norma dalam UU No. 7 tahun 2017 melalui kewenangan pengujian undang-undang, namun akibat hukum dari putusan Pilpres tersebut tetap bersifat final dan memiliki kekuatan mengikat secara umum (*erga omnes*) sebagaimana putusan pengujian undang-undang, sehingga putusan itu menjadi yurisprudensi hukum untuk perkara-perkara PHPU di MK selanjutnya. Metode penafsiran konstitusional yang digunakan MK pada Putusan Pilpres yaitu penafsiran tekstual (*textualism interpretation*) berdasarkan tata bahasa dan penafsiran struktural berdasarkan hubungan kelembagaan negara (*structuralism interpretation*).

### Daftar Pustaka

#### Buku

- Asshidiqie, Jimly. 2006. Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga-Lembaga Negara Pasca Reformasi. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Barber, Sotirios A dan James E. Fleming. 2007. Constitutional Interpretation The Basic Questions. New York: Oxford University Press.
- Bobbit, Philip. 1982. Constitutional Fate: Theory of the Constitution. New York: Oxford University Press.
- Gerangelos, Peter. 2009. The Separation of Powers and Legislative Interference in Judicial Process, Constitutional Principles and Limitations. Oregon: Hart Publishing.
- Holland, Kenneth M. 1999. Judicial Activism in Comparative Perspective. New York: St. Martin Press.
- Ibrahim, Johny. 2005. Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif. Malang: Bayumedia Publishing.
- Mahkamah Konstitusi. 2004. *Cetak Biru Membangun Mahkamah Konstitusi sebagai Institusi Peradilan Konstitusi yang Modern dan Terpercaya*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

- Mahkamah Konstitusi. 2010. Hukum Acara Mahkamah Konstitusi. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Mahkamah Konstitusi. 2010. Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku Ke VI - Kekuasaan Kehakiman. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Mahkamah Konstitusi. 2013. Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2006. Penelitian Hukum (Legal Research). Jakarta: Kencana.
- Rachman, Irfan Nur. 2019. Konstruksi Pseudo Judicial Review dalam Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah. Bandar Lampung: Anugrah Utama Raharja: 2019.
- Rasyid, Abdul. 2006. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya terhadap Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Shapiro, Martin dan Alec Stone Sweet. 2002. *On Law, Politics, and Judicialization*. New York: Oxford.
- Soimin dan Mashuriyanto. 2013. Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. Yogyakarta: UII Press.
- Jurnal**
- Ali, M. Mahrus dkk. 2012. Tafsir Konstitusional Pelanggaran Pemilukada yang Bersifat Sistematis, Terstruktur dan Masif. *Jurnal Konstitusi* Volume 9 Nomor 1.
- Bisariyadi. 2015. Yudisialisasi Politik dan Sikap Menahan Diri: Peran Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Undang-Undang. *Jurnal Konstitusi*, Volume 12 Nomor 3.
- Kmiec, Keenan D. 2004. The Origin and Current Meanings of Judicial Activism. *California Law Review* Volume 92., Faiz Pan Mohamad. 2016. Dimensi Judicial Activism dalam Putusan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Konstitusi* Volume 13 Nomor 2.
- Posner, Richard A. 1983. *The Meaning of Judicial Self-Restraint*. *Indiana Law Journal* Volume 59 Nomor 1.
- Posner, Richard A. 2012. The Rise and Fall of Judicial Self-Restraint. *California Law Review* Volume 100 Nomor 3.
- Schwarzschild, Maimon. *Judicial Activism, Judicial Independence and Judicial Hubris: The Case of International Courts*. *Judicial Activisme, Ius Gentium Comparative Perspectives On Law and Justice* Volume 44.
- Urbano, Maria Benedita. 2015. *Politics and the Judiciary: A Naïve Step Towards the End of Judicial Policy-Making*. *Judicial Activisme, Ius Gentium Comparative Perspectives On Law and Justice* Volume 44.
- Zuhro, R. Siti. 2019. Demokrasi dan Pemilu Presiden 2019. *Jurnal Penelitian Politik* Volume 16 Nomor 1.
- Majalah**
- Pan Mohamad Faiz. 2019. Mantra Terstruktur, Sistematis, dan Masif. *Majalah Konstitusi* Nomor 147, hlm. 74.
- Pan Mohamad Faiz. 2017. *Judicial Restraint Vs Judicial Activism*. *Majalah Konstitusi* Nomor 130, hlm. 9.
- Peraturan Perundang-undangan**
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
- Putusan**
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 01/PHPU-PRES/XVII/2019
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 41/PHPU.D-VI/2008