



Relasi Antar Lembaga Negara Dalam Sengketa Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Empat Lawang Tahun 2024 (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/Phpu.Bup-Xxiii/2025)

Chemi Martin Punggar: Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Ogan Komering Ilir, email: chemiartin.punggar@outlook.com

Khairul Fani: Universitas Islam Negeri Raden Fatah Palembang, email: khairulfani89@gmail.com

ARTICLE INFO

Keywords:

Pemilihan Kepala Daerah, Relasi Antar Lembaga, Sengketa Pencalonan, Mahkamah Konstitusi

DOI:

<https://doi.org/10.19109>

How to cite item:

Chemi, Relasi Antar Lembaga Negara Dalam Sengketa Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Empat Lawang Tahun 2024 (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/Phpu.Bup-Xxiii/2025). *Jurnal Elqonun*, 3 (1) 1-16.

Abstract

Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Empat Lawang Tahun 2024 menggambarkan bagaimana dinamisnya relasi antar lembaga negara (seperti KPU Kabupaten Empat Lawang, Bawaslu Kabupaten Empat Lawang, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Palembang, dan Mahkamah Agung) dalam penyelesaian sengketa pada tahapan pencalonan terkait perbedaan penafsiran terhadap periodisasi jabatan kepala daerah. Mahkamah Konstitusi sebagai peradilan konstitusi memberikan putusan yang sangat progresif. Melalui pendekatan penelitian hukum secara kualitatif dengan analisis isi terhadap teks, konteks, dan kontekstualisasi dalam Putusan Nomor 24/PHPU.BUP-XXIII/2025. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi sebagai sebuah peradilan konstitusi pada akhirnya tidak terikat pada kewenangan konstitusionalnya perihal penyelesaian perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah semata, melainkan juga menilai bagaimana dinamika relasi yang terjadi antar lembaga dalam menyelesaikan sengketa dalam suatu tahapan terlebih bila permasalahan tertentu yang disengketakan belum terselesaikan. Oleh sebab itu, Mahkamah Konstitusi akhirnya menggali kebenaran materil dengan menunda keberlakuan syarat formil pengajuan permohonan serta memberikan tafsir konstitusional tentang periodisasi jabatan kepala daerah sehingga dapat berimplikasi positif bagi perbaikan demokratisasi di tingkat lokal, serta penguatan kelembagaan penegakan hukum kepemiluan.

A. Pendahuluan

Gagasan atau ide-ide tentang demokrasi yang dikembangkan oleh *founding fathers* adalah demokrasi utuh dan menyeluruh yang mencakup demokrasi politik, demokrasi ekonomi, dan demokrasi sosial. Secara filosofis, demokrasi berkaitan erat dengan kedaulatan rakyat yang secara konstitusional telah diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945).

Pada konteks itu, kedaulatan rakyat diwujudkan melalui berbagai bentuk pelibatan masyarakat, utamanya untuk menentukan siapa yang harus menjalankan pemerintahan, termasuk siapa yang mengawasi pemerintahan tersebut. Pelibatan Masyarakat secara langsung tersebut itulah yang kemudian diaktualisasikan dalam pelaksanaan pemilihan umum.

Sementara untuk di tingkat *local government*, pemilihan umum diaktualisasikan melalui pranata pemilihan kepala daerah (selanjutnya disebut pilkada) untuk memilih kepala daerah tingkat provinsi, kabupaten, dan kota sebagaimana amanat Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemilihan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

Pada awal penerapannya, pilkada dinilai dapat mengakomodasi sistem seleksi terpadu yang saling melengkapi untuk melahirkan calon kepala daerah terpilih yang berkualitas sehingga mampu menghasilkan figur pemimpin yang aspiratif dan *legitimate* yang akan lebih mendekatkan pemerintah daerah dengan rakyatnya¹. Namun, realitas umum menunjukkan bahwa pilkada belum mampu menjamin terwujudnya perbaikan demokrasi di daerah bahkan cenderung mendistorsi demokrasi itu sendiri. Namun, menurut Robert Dahl, demokrasi merupakan sesuatu yang harus diperbarui terus-menerus (*reforming*), bukan sekali diciptakan langsung

jadi (*reformed*), karena ia tidak berjalan secara linear seperti garis lurus karena dalam prosesnya kerap harus menghadapi benturan dan jalan penuh liku.² Sejak diberlakukan secara langsung pertama kali pada tahun 2005, pelaksanaan pilkada selalu memberikan pembelajaran bagi keberlangsungan dan perbaikan demokrasi.

Penguatan kelembagaan kepemiluan yang semakin dipertegas serta kejelasan kerangka sistem hukum dan penegakan hukum kepemiluan telah berlangsung sepanjang waktu sebelum, selama, dan sesudah gelaran pemilu dan pilkada. Pelembagaan Komisi Pemilihan Umum (selanjutnya disingkat KPU) yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri serta Badan Pengawas Pemilu (selanjutnya disingkat Bawaslu) yang diperkuat serta lebih diperjelasnya kerangka penegakan hukum mulai dari sengketa administrasi, pidana pemilu, hingga perselisihan hasil yang diberikan kepada masing-masing lembaga yudikatif seperti Mahkamah Agung (selanjutnya disingkat MA) dan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disingkat MK).

Terhadap kewenangan dari lembaga negara yang disebut terakhir di atas, kita dapat bercermin atas pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2024 yang memberikan gambaran sudah sejauhmanakah demokrasi di Indonesia telah berproses. Faktanya, dari 545 daerah yang melaksanakan Pilkada, terdapat permohonan perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah dari 249 daerah (45,7% dari seluruh daerah yang menggelar Pilkada) yang diajukan ke MK. Permohonan tersebut berasal dari 16 provinsi, 190 kabupaten, dan 43 kota. Sementara permohonan yang diajukan berjumlah 314 permohonan yang dan hanya 310 permohonan yang diregistrasi menjadi perkara. Selanjutnya, setelah MK menggelar persidangan untuk memeriksa dan mengadili seluruh perkara tersebut hanya 40 perkara (13% dari total perkara) yang dinyatakan lanjut ke sidang pembuktian.³

¹ Prihatmoko, Joko J. *Mendemokratiskan Pemilu*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008. 196.

² Silaen, Victor. *Prospek Demokrasi di Negara Pancasila*, Jakarta: Permata Aksara, 2012. 117.

³ Majalah Konstitusi Nomor 216 – Februari 2025.

Satu diantara perkara yang dinyatakan dilanjutkan ke sidang pembuktian adalah perselisihan hasil Pilkada Kabupaten Empat Lawang Tahun 2024. Pilkada Kabupaten Empat Lawang Tahun 2024 merupakan Pilkada yang bercalon tunggal (hanya terdapat satu pasangan calon) atau dengan kata lain melawan kotak kosong. Namun, perkara perselisihan hasil Pilkada Kabupaten Empat Lawang Tahun 2024 diajukan oleh 2 (dua) pemohon atau dengan kata lain terdapat 2 (dua) permohonan yang diajukan ke MK.

Permohonan pertama teregister dengan Nomor 03/PHPU.BUP-XXIII/2025 diajukan oleh Yayasan Pusat Advokasi Hukum dan Hak Asasi Manusia yang mendaku sebagai Lembaga Pemantau Pemilihan. Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 4 ayat (1) huruf d, Pasal 4 ayat (2), dan Pasal 4 ayat (3) huruf b Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 3 Tahun 2024 tentang Tata Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (selanjutnya disingkat PMK 3/2024) bahwa Pemantau Pemilihan yang terdaftar dan memperoleh sertifikat akreditasi dari KPU Kabupaten/KIP Kabupaten untuk Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dapat bertindak sebagai Pemohon atau Pihak Terkait dalam hal hanya terdapat satu pasangan calon. Namun, berdasarkan fakta persidangan, MK memutuskan bahwa permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*niet onvankeleijke verklaard*) dengan pertimbangan Pemohon tidak memenuhi kualifikasi untuk bertindak sebagai Pemohon karena tidak terdaftar dan tidak memperoleh sertifikat akreditasi sebagai Pemantau Pemilihan dari KPU Kabupaten Empat Lawang.

Permohonan kedua, dan akan menjadi fokus kajian pada penelitian ini, teregister dengan Nomor 24/PHPU.BUP-XXIII/2025 yang diajukan oleh H. Budi Antoni Al Jufri dan Henny Verawati yang merupakan mantan bakal pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Empat Lawang Tahun 2024. Disinilah letak menariknya sengketa dimaksud karena sebagaimana diketahui bahwa Pilkada Kabupaten Empat Lawang Tahun 2024 hanya diikuti oleh satu pasangan calon, akan tetapi sengketa yang dikabulkan justru berasal dari subjek hukum yang tidak

termasuk dalam kategori sebagai Pemohon sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 ayat (1) huruf d, Pasal 4 ayat (2), dan Pasal 4 ayat (3) huruf b PMK 3/2024.

Oleh sebab itu, pangkal dan pokok permasalahannya terdapat pada tahapan pencalonan yang didalamnya telah terjadi dinamika relasi antara subjek hukum dengan lembaga negara serta antar sesama lembaga negara terkait. Secara sederhana akan digambarkan pada tabel berikut:

Tabel 1. Dinamika Relasi antar Lembaga Negara pada Sengketa Hasil Pilkada Kabupaten Empat Lawang Tahun 2024

No	Tahapan	Dinamika Relasi	Status
1	Pencalonan (Masa Perpanjangan Pendaftaran)	Bakal Pasangan Calon (H. Budi Antoni Al Jufri & Henny Verawati) - KPU Kabupaten Empat Lawang	Dikembalikan
2	Upaya Administratif	Bakal Pasangan Calon (H. Budi Antoni Al Jufri & Henny Verawati) – Bawaslu Kabupaten Empat Lawang	Permohonan Gugur
3	Pencalonan (Masa Perpanjangan Pendaftaran)	KPU Republik Indonesia – KPU Kabupaten Empat Lawang	Mekanisme Surat Pembeberitahuan
4	Pencalonan (Masa Perpanjangan Pendaftaran)	Bakal Pasangan Calon (H. Budi Antoni Al Jufri & Henny Verawati) - KPU Kabupaten Empat Lawang	Diterima
5	Pencalonan (Masa Penelitian Persyaratan Bakal)	KPU Kabupaten Empat Lawang - Bakal Pasangan Calon (H. Budi Antoni Al Jufri & Henny Verawati)	Tidak Memenuhi Syarat

	Pasangan Calon)		
6	Sengketa Pemilihan dalam Tahapan Pencalonan (Upaya Administ ratif)	Bakal Pasangan Calon (H. Budi Antoni Al Jufri & Henny Verawati) – Bawaslu Kabupaten Empat Lawang	Ditola k
7	Sengketa Tata Usaha Negara Pemiliha n	Bakal Pasangan Calon (H. Budi Antoni Al Jufri & Henny Verawati) – Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara	Tidak Diteri ma
8	Sengketa Tata Usaha Negara Pemiliha n (Kasasi)	Bakal Pasangan Calon (H. Budi Antoni Al Jufri & Henny Verawati) – Mahkamah Agung	Tidak Diteri ma
9	Sengketa Hasil Pilkada	Bakal Pasangan Calon (H. Budi Antoni Al Jufri & Henny Verawati) – KPU Kabupaten Empat Lawang – Bawaslu Kabupaten Empat Lawang – Pasangan Calon (Joncik Muhammad & Arifa'i)	Dikab ulkan Sebagi an

Sumber: Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PHPU.BUP-XXIII/2025

Gambaran pada tabel 1 di atas hanya secara sederhana mendeskripsikan formalitas atau keterhubungan antar lembaga negara yang muncul akibat suatu peristiwa hukum tertentu. Namun, lebih dari itu, pada Putusan MK Nomor 24/PHPU.BUP-XXIII/2025 tentang Sengketa Hasil Pilkada Kabupaten Empat Lawang Tahun 2024 terdapat banyak hal yang perlu dianalisis tentang bagaimana dan mengapa sebuah lembaga negara dapat

memutuskan atau mengambil kebijakan sebagaimana adanya kemudian masih (kembali) memunculkan permasalahan, hingga pada akhirnya MK berani keluar dari kekangan formalitasnya untuk menggali keadilan substantif sebagai *the guardian of democracy*. Selain itu, putusan tersebut juga memberikan gambaran serta peluang bagaimana seharusnya lembaga penyelenggara pemilu menangani sebuah sengketa (meski terbatas waktu, namun tetap harus optimal, efektif, dan efisien). Oleh sebab itu, melalui Putusan MK Nomor 24/PHPU.BUP-XXIII/2025 ini, akan diteliti dan dikaji tentang hubungan relasi antar lembaga negara sehingga akan memberikan manfaat berupa upaya perbaikan bagi demokratisasi di daerah, serta implikasinya bagi penataan regulasi yang komprehensif.

Permasalahan yang akan menjadi fokus pada penelitian ini yaitu:

- Bagaimana dinamika relasi antar lembaga negara (KPU, Bawaslu, MA, dan MK) dalam proses penyelesaian sengketa Pilkada Kabupaten Empat Lawang?
- Faktor apa saja yang berpengaruh dari hubungan antar lembaga dalam konteks sengketa Pilkada Kabupaten Empat Lawang?
- Bagaimana implikasi putusan MK terhadap perkembangan demokratisasi lokal?

Sedangkan penelitian ini bertujuan untuk:

- Menganalisis tentang dinamika relasi antar lembaga negara (KPU, Bawaslu, MA, dan MK) dalam proses penyelesaian sengketa Pilkada Kabupaten Empat Lawang.
- Mengidentifikasi faktor apa saja yang berpengaruh hubungan antar lembaga negara dalam konteks sengketa Pilkada Kabupaten Empat Lawang.
- Mengidentifikasi implikasi putusan MK terhadap perkembangan demokratisasi lokal.

Berdasarkan hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai sumbangsih pikiran teoretikal dan praktikal terhadap perkembangan ilmu hukum, khususnya ilmu hukum tata negara dan demokrasi kepemiluan di Indonesia berupa argumentasi yang bersifat teoretis dan yuridis

berkaitan dinamika relasi antar lembaga negara sebagai bentuk perbaikan kehidupan demokrasi. Sedangkan manfaat praktikalnya, diharapkan:

- a. Dapat memecahkan masalah-masalah sengketa tata negara yang berkaitan dengan hubungan antar lembaga negara yang tercermin dalam sengketa hasil pilkada di Indonesia.
- b. Dapat dijadikan acuan bagi pembentuk undang-undang dalam hal pembentukan regulasi baru yang akomodatif dan adaptif.
- c. Dapat dijadikan acuan bagi penyelenggara pemilu untuk lebih komprehensif dalam memecahkan suatu permasalahan.

Kerangka konsep dan pemikiran yang digunakan pada penelitian ini adalah bahwa Putusan Nomor 24/PHPU.BUP-XXIII/2025 tentang Perkara Perselisihan Hasil Pilkada Kabupaten Empat Lawang Tahun 2024 terjadi dinamika relasi antar lembaga negara, sehingga tidak terpisah dari:

- a. *Trias Politica* dan prinsip *check and balances* yang didalamnya memuat organ (komponen) konstitusi dan organ (institusi) pemerintahan.

Trias politica adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan (atau fungsi) ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Sehingga dengan demikian, hak-hak asasi warga negara lebih terjamin.⁴

Konsep tersebut ditafsirkan sebagai pemisahan kekuasaan (*separation of power*), yang dikembangkan oleh John Locke dengan menyebutkan bahwa kekuasaan legislatif (kekuasaan untuk membuat undang-undang), kekuasaan eksekutif (kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang termasuk kekuasaan mengadili), dan kekuasaan federatif (kekuasaan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungannya dengan negara lain). Pemikiran John Locke tersebut kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh

filsuf Perancis, Montesquieu yang membagi cabang kekuasaan terpisah, baik mengenai tugas atau fungsinya maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang menyelenggarakannya. Ketiga cabang kekuasaan tersebut adalah kekuasaan legislatif untuk membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif untuk penyelenggaraan undang-undang, dan kekuasaan yudikatif untuk mengadili atas pelanggaran undang-undang. Konsep dari Montesquieu ini kemudian dikenal dengan pembagian kekuasaan (*distribution of power*)⁵

Sebagaimana diketahui, perubahan mendasar terhadap UUD 1945 telah mengubah struktur dan organisasi ketatanegaraan Indonesia dari yang semula vertikal-hirarkis, dengan prinsip supremasi MPR, menjadi horizontal-fungsional dengan prinsip saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*). Hal tersebut dapat kita lihat dari bunyi Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yaitu kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Makna rumusan tersebut pada dasarnya semua lembaga negara adalah pelaksana kedaulatan rakyat sesuai fungsinya masing-masing dan batas-batasnya juga ditentukan oleh Undang-Undang Dasar. Lembaga-lembaga negara itu dikonstruksikan memperoleh kewenangannya dari Undang-Undang Dasar, bukan sebagai pemberian atau diturunkan dari kewenangan lembaga negara lain yang kedudukannya lebih tinggi. Masing-masing lembaga negara memiliki kedudukan yang sederajat akan tetapi dalam pelaksanaan kekuasaan dan kewenangannya tunduk pada prinsip saling mengawasi dan saling mengimbangi. Adapun lembaga-lembaga negara yang disebut langsung (lembaga negara yang bersifat utama) dalam UUD 1945 dan memiliki korelasi langsung dengan teori di

⁴ Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006. 151.

⁵ Thalib, Abdul Rasyid. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2006. 199.

atas, yaitu Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, MPR, MA, MK, KY.

Dalam prakteknya dewasa ini, disamping lembaga-lembaga negara yang bersifat utama dimaksud, dalam UUD 1945 juga diatur adanya lembaga-lembaga negara yang bersifat konstitusional lainnya seperti Kepolisian Negara, Tentara Nasional Indonesia, bank sentral, komisi pemilihan umum, dan lain sebagainya. Oleh sebab itu, dalam konteks penelitian ini, peran KPU sebagai lembaga yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri merupakan perwujudan lembaga eksekutif khusus di bidang penyelenggaraan pemilu dan pilkada sebagaimana diatur lebih lanjut dengan undang-undang tersendiri. Maka, menurut Marzuki hal yang demikian (relasi antar lembaga negara) bersifat mandiri tetapi saling terkait (*independent but interrelated*).⁶

b. Teori *Institutional Interdependence*.

Teori *institutional interdependence* secara pokok sama seperti konsep *independent but interrelated*, dimana teori ini berkaitan dengan kewenangan lembaga negara yang mengacu pada gagasan bahwa lembaga-lembaga negara tidak beroperasi secara terisolasi, melainkan saling bergantung dalam struktur tata Kelola dan berinteraksi dalam menjalankan fungsi serta kewenangannya, untuk mencapai tujuan bersama yaitu stabilitas pemerintahan dan kebijakan publik yang efektif.⁷ Dalam konteks yang spesifik dengan penelitian ini, Butt menganalisis bagaimana peran lembaga negara seperti MK memiliki keterkaitan atau hubungan dengan lembaga lain yaitu KPU dan Bawaslu karena ketergantungan MK pada data dari hasil pelaksanaan tugas dan fungsi KPU dan Bawaslu dalam rangka penyelenggaraan pemilu atau

penyelesaian sengketa pemilu (dan pilkada).⁸

c. Pengendalian norma konkret (*konkretes normenkontrollverfahren*).

Apa yang menjadi pangkal permasalahan dalam penelitian ini adalah norma yang bersifat konkret, dimana secara teoritis norma yang bersifat konkret itu kerap dilaksanakan oleh Peradilan Konstitusi sebagaimana lazim telah dilaksanakan di Jerman, Austria, Spanyol, dan Amerika Serikat. Dalam konteks Indonesia, maka kewenangan tersebut dijalankan oleh MK (yang diberikan kewenangannya pasca perubahan UUD 1945). Oleh sebab itu, menurut Syahrizal dengan memberi apresiasi terhadap pelaksanaan uji norma konkret yang berlaku maka dapat ditarik Kesimpulan mendasar bahwa uji norma konkret lebih berfokus kepada Upaya mempertahankan tingkat supremasi, keadilan administratif, dan perlindungan maksimal terhadap hak-hak asasi manusia sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945.⁹

d. Penegakan Hukum Pemilu

Suatu perangkat penting pengamanan integritas Pemilu (dan Pilkada) terletak pada penyelesaian keberatan yang efektif. Proses Pemilu tidak hanya terbatas pada memberikan suara pada saat pemilihan dan pengumuman hasilnya setelah itu. Menurut Topo Santoso penegakan hukum pemilu dapat ditempuh melalui 2 (dua) cara, yaitu *crime process* dan *civil process*. *Crime process* adalah proses penyelesaian permasalahan hukum pemilu yang dilakukan oleh

⁶ Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005. 97.

⁷ March, J.G., and Olsen, J.P. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. (New York: The Free Press. 1989).

⁸ Butt, Simon. *The Constitutional Court and Democracy in Indonesia*, Leiden: Brill Nijhoff, 2015.

⁹ Syahrizal, Ahmad, *Peradilan Konstitusi: Suatu Studi Tentang Adjudikasi Konstitusional Sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif*, Jakarta: Pradnya Paramita, 2006. 102.

badan penyelenggara maupun aparat penegak hukum.¹⁰ Mekanisme *crime process* dikenal dengan penyelesaian pelanggaran atau sengketa pemilu melalui mekanisme hukum yang berlaku, baik pidana, administrasi, maupun kode etik sesuai hukum acara yang berlaku. Jenis pelanggaran ini harus terselesaikan sebelum jangka waktu penyelenggaraan pemilu berakhir. Tujuannya agar permasalahan hukum pemilu dapat dijadikan sebagai dasar pembuktian dalam perselisihan hasil pemilu. Sedangkan *civil process* merupakan mekanisme koreksi terhadap hasil pemilu yang diajukan oleh peserta pemilu kepada lembaga peradilan yang berwenang.

Teori-teori dan konsep-konsep dimaksud digunakan sebagai dukungan untuk menganalisis permasalahan dan dipakai untuk memecahkan masalah dalam penelitian.

B. Metode Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (Soekanto dan Mamudji maksudnya adalah penelitian ini merupakan penelitian yang menggambarkan, mengidentifikasi, menjelaskan, dan menganalisis sebuah dinamika relasi antar lembaga negara dalam sengketa Pilkada Kabupaten Empat Lawang Tahun 2024.¹¹ Penelitian hukum normatif adalah jenis penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan kepustakaan, sehingga kerap disebut sebagai penelitian kepustakaan (*library research*).¹²

Sebagai sebuah penelitian hukum (*legal research*), terdapat beberapa pendekatan yang digunakan yaitu pendekatan kasus (*case approach*) yang menggunakan

Putusan MK Nomor 24/PHPU.BUP-XXIII/2025 tentang Pilkada Kabupaten Empat Lawang Tahun 2025, pendekatan undang-undang (*statute approach*) yang dilakukan dengan menelaah semua regulasi yang berkaitan dengan dinamika relasi antar lembaga yang tercermin dalam setiap tindakan yang diambil serta bagaimana dampaknya, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang akan digunakan untuk mengkaji dan menganalisis implikasi dari dinamika relasi antar lembaga negara terhadap perkembangan serta perbaikan demokratisasi, pendekatan sejarah (*historical approach*) digunakan untuk menelaah latar belakang apa yang terjadi sehingga dapat diungkapkan makna filosofis dan pola pikir atas sebuah peristiwa yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.¹³

Analisis terhadap bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif dengan cara analisis isi (*content analysis*), yaitu Teknik pendekatan secara tekstual yang mengonstruksi atau menafsirkan bahan hukum berdasarkan makna alami, bukan berdasarkan makna secara harfiah atau kata per kata. Kemudian secara kontekstual berupaya mengujinya pada konteks yang lebih luas Dimana suatu ketentuan itu hanya dapat dipahami apabila dikaitkan dengan konteksnya.¹⁴

Hakikat memahami sesuatu dengan cara menafsirkan atau menginterpretasi tersebut merupakan bagian dari filsafat hermeneutik. Hermeneutika atau metode memahami atau metode interpretasi dilakukan terhadap teks secara holistik dalam bingkai keterkaitan antara teks, konteks, dan kontekstualisasi.¹⁵ Ketika melakukan interpretasi, acapkali muncul dua sudut pandang yang berbeda antara teks yang hendak ditafsirkan dengan pandangan penafsir sendiri, kemudian pandangan tersebut diramu dengan berbagai aspek yang dipedomani oleh

¹⁰ Junaidi, Veri. *Mahkamah Konstitusi Bukan Mahkamah Kalkulator*, Jakarta: Themis Books, 2013. 5.

¹¹ Soekanto, Soerjono & Mamudji, Sri. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat, Edisi I, Cet. V.*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2001. 13-14.

¹² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1986. 51-52.

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005. 94-95.

¹⁴ Bungin, Burhan. *Metodologi Penelitian Kualitatif: Aktualisasi Metodologi ke Arah Ragam Varian Kontemporer*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007. 203.

¹⁵ Hamidi, Jazim, *Hermeneutika Hukum*, Yogyakarta: UII Press, 2005. 45.

penafsir, yaitu keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum.¹⁶

C. Pembahasan

1. Relasi antar Lembaga Negara dalam Proses Penyelesaian Sengketa Pilkada Kabupaten Empat Lawang Tahun 2024

Sebagai sebuah kontestasi politik, Pilkada memberikan ruang yang sama bagi calon kepala daerah untuk berpartisipasi melalui mekanisme dalam tahapan pencalonan. Pada Pilkada Serentak Tahun 2024, mekanisme tentang pencalonan diatur dalam Peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2024 tentang Pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota (selanjutnya disingkat PKPU 8/2024) sebagaimana diubah dengan Peraturan KPU Nomor 10 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2024 tentang Pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota (selanjutnya disingkat PKPU 10/2024).

Relasi yang terbangun yang menjadi konteks dan pokok permasalahan pada Pilkada Kabupaten Empat Lawang Tahun 2024 adalah berkaitan dengan pencalonan kepala daerah. KPU Kabupaten Empat Lawang selaku organ yang berwenang melaksanakan operasionalisasi tahapan-tahapan Pilkada Serentak Tahun 2024 tunduk dan harus bertindak sesuai yang ditentukan oleh regulasi. Diawali dengan KPU Kabupaten Empat Lawang membuka pendaftaran pasangan calon berdasarkan Lampiran I PKPU 8/2024 pada 27 – 29 Agustus 2024.

Pada masa pendaftaran dimaksud, bakal pasangan calon Joncik Muhammad dan Arifa'i mendaftarkan diri ke KPU Kabupaten Empat Lawang pada tanggal 28 Agustus 2024 yang diusung oleh 8 (delapan) gabungan partai politik peserta pemilu, antara lain:

Tabel 2. Gabungan Partai Politik Pengusung Bakal Pasangan Calon Joncik Muhammad dan Arifa'i saat Pendaftaran

N o	Partai Politik	Nomor Dukungan
1	Partai Amanat Nasional (PAN)	Nomor PAN/A/Kpts/KU-SJ/224/VII/2024 tanggal 2 Juli 2024
2	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI Perjuangan)	Nomor 1269/Kpts/DPP/VIII/2024 tanggal 23 Agustus 2024
3	Partai Demokrat	Nomor 72/SK/DPP.PD/VII/2024 tanggal 20 Juli 2024
4	Partai Gerakan Indonesia Raya (Partai Gerindra)	Nomor 08-1146/Kpts/DPP-GERINDRA/2024 tanggal 22 Agustus 2024
5	Partai Keadilan Sejahtera (PKS)	Nomor 645.08.02/SKEP/KWK/DPP-2024 tanggal 19 Agustus 2024
6	Partai Golongan Karya (Partai Golkar)	Nomor S-Kep/103/DPP/Golkar/VII I/2024 tanggal 24 Agustus 2024
7	Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	Nomor 35589/DPP/01/VIII/2024 tanggal 18 Agustus 2024
8	Partai Nasional Demokrat (Partai NasDem)	Nomor 506-Kpts/PPC/DPP-Nasdem/VIII/2024 tanggal 23 Agustus 2024

Setelah dilakukan pemeriksaan dokumen yang terdiri dari syarat pencalonan dan syarat calon, pendaftaran bakal pasangan

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009. 247.

calon Joncik Muhammad dan Arifa'i dinyatakan diterima oleh KPU Kabupaten Empat Lawang. Sampai dengan batas akhir masa pendaftaran tersebut di atas (tanggal 29 Agustus 2024 pukul 23.59), tidak ada lagi bakal pasangan calon yang mendaftarkan diri ke KPU Kabupaten Empat Lawang.

Langkah selanjutnya yang dilakukan oleh KPU Kabupaten Empat Lawang adalah melaksanakan perpanjangan pendaftaran berdasarkan Pasal 135 PKPU 10/2024 yang diperkuat dengan Surat KPU Republik Indonesia Nomor 1925/PL.02.2-SD/05/2024 perihal Ketentuan Perpanjangan Masa Pendaftaran Pasangan Calon yang dimulai pada 2 – 4 September 2024.

Berdasarkan fakta di atas, dari sisi regulasi, terlihat upaya bagaimana penyelenggara pemilu untuk menghindarkan terjadinya Pilkada yang hanya diikuti oleh 1 (satu) pasangan calon atau calon tunggal. Sebab paling tidak terdapat beberapa kelemahan yang justru merusak esensi demokrasi jika Pilkada bercalon Tunggal, yaitu:

- Pada kondisi pra pemilihan, sangat rawan manipulasi atau rekayasa untuk mencegah munculnya kandidat lain, memunculkan dominasi satu pihak;
- Pada kondisi pelaksanaan pemilihan, melanggar prinsip demokrasi yang menekankan kebebasan untuk memilih pilihan alternatif, pilkada hanya menjadi sebuah formalitas;
- Pada kondisi pasca pemilihan, akan menurunkan kepercayaan publik sehingga menyebabkan legitimasi yang rendah.

Namun demikian, sudah terlihat bagaimana upaya penyelenggara pemilu, dalam hal ini KPU Republik Indonesia, membuat regulasi yang memperkecil potensi untuk terjadinya calon tunggal, meskipun pada Pilkada Serentak Tahun 2024 masih terdapat banyak daerah yang hanya memiliki 1 (satu) pasangan calon.

Kembali pada konteks permasalahan, dimana dinamika relasi antar lembaga muncul pasca dilakukan perpanjangan pendaftaran. Bakal pasangan calon Budi Antoni Al Jufri dan Henny Verawati melakukan pendaftaran ke KPU Kabupaten Empat Lawang pada

tanggal 3 September 2024 yang diusung oleh gabungan partai politik, antara lain:

Tabel 3. Gabungan Partai Politik Pengusung Bakal Pasangan Calon Budi Antoni Al Jufri dan Henny Verawati saat Pendaftaran (Masa Perpanjangan Pendaftaran)

N o	Partai Politik	Nomor Dukungan
1	Partai Buruh	Nomor 489 Tahun 2024 tanggal 29 Agustus 2024
2	Partai Gelombang Rakyat Indonesia (Partai Gelora)	Nomor 866/SKEP/DPN-GLR/VIII/2024 tanggal 29 Agustus 2024
3	Partai Kebangkitan Nusantara (PKN)	Nomor 422/SK/PIMNAS-PKN/VIII/2024 tanggal 29 Agustus 2024
4	Partai Persatuan Indonesia (Partai Perindo)	Nomor 039-SR/DPP-PARTAI PERINDO/VIII/2024 tanggal 18 Agustus 2024
5	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	Nomor 3517/KPTS/DPP/VIII/2024 tanggal 21 Agustus 2024
6	Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	Nomor 36420/DPP/01/VIII/2024 tanggal 24 Agustus 2024

Sumber: Putusan MK Nomor 24/PHPU.BUP-XXIII/2025

Berdasarkan hasil pemeriksaan terhadap dokumen yang diserahkan, pendaftaran bakal pasangan calon Budi Antoni Al Jufri dan Henny Verawati **dinyatakan tidak memenuhi syarat dan diberikan tanda bukti pengembalian berkas**. Pendaftaran dimaksud dikembalikan karena PKB yang merupakan bagian dari **gabungan partai politik yang mengusung ternyata sudah lebih dahulu mengusung bakal pasangan calon Joncik Muhammad dan Arifa'i** pada tanggal 28 Agustus 2024 dengan Nomor 35589/DPP/01/VIII/2024

tanggal 18 Agustus 2024 dan telah dinyatakan diterima.

Terhadap hal tersebut (peralihan dukungan kepada bakal pasangan calon lain) berlaku ketentuan dalam BAB X PERPANJANGAN PENDAFTARAN huruf D Keputusan KPU Nomor 1229 Tahun 2024 tentang Pedoman Teknis Pendaftaran, Penelitian Persyaratan Administrasi Calon, dan Penetapan Pasangan Calon dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota (selanjutnya disingkat Keputusan KPU 1229/2024), yang menyatakan bahwa apabila gabungan partai politik yang mengusulkan Pasangan Calon Y-Y bersepakat bersama dengan Pasangan Calon tersebut bahwa Partai Politik C bergabung dengan Partai Politik D untuk mengusulkan Pasangan Calon Z-Z, maka kesepakatan tersebut harus dituangkan dalam Surat Kesepakatan bahwa Partai Politik C tidak menjadi Gabungan Partai Politik yang mengusulkan Pasangan Calon Y-Y. Oleh sebab itulah pendaftaran bakal pasangan calon Budi Antoni Al Jufri dan Henny Verawati dikembalikan karena tidak melampirkan Surat Kesepakatan tersebut.

Adapun bakal pasangan calon Budi Antoni Al Jufri dan Henny Verawati diberikan batas waktu sampai dengan masa perpanjangan pendaftaran terakhir yaitu pada tanggal 4 September 2024 pukul 23.59 WIB untuk melengkapi berkas syarat pencalonan dimaksud. Namun faktanya, sampai dengan waktu yang ditentukan masih belum menyerahkan Surat Kesepakatan sebagaimana dimaksud, meskipun sempat kembali menyerahkan dokumen persyaratan pada tanggal 4 September 2024 sekira pukul 21.00 WIB.

Atas hal tersebut, bakal pasangan calon Budi Antoni Al Jufri dan Henny Verawati mengajukan permohonan sengketa pemilihan kepada Bawaslu Kabupaten Empat Lawang. Oleh sebab itu, dinamika relasi antar lembaga negara yang terjadi telah melibatkan lembaga lain yaitu Bawaslu Kabupaten Empat Lawang. Sidang pertama terhadap sengketa pemilihan dimaksud dilaksanakan pada tanggal 10 September 2024 pukul 13.00 WIB bertempat di kantor Bawaslu Kabupaten

Empat Lawang dengan agenda Sidang Musyawarah Tertutup (Mediasi), akan tidak tercapai kesepakatan. Kemudian sidang dilanjutkan kembali pada tanggal 14 September 2024 pukul 13.00 WIB dengan agenda Sidang Musyawarah Terbuka (Pembacaan Permohonan dan Jawaban Termohon), dan pada tanggal 15 September 2024 pukul 10.00 WIB dengan agenda Pengesahan Alat Bukti. Sidang kemudian dilanjutkan pada tanggal 16 September 2024 pukul 10.00 WIB akan tetapi tidak dihadiri oleh pihak bakal pasangan calon Budi Antoni Al Jufri dan Henny Verawati, lalu dilanjutkan kembali pada tanggal 16 September 2024 pukul 13.00 WIB yang masih tidak dihadiri oleh pihak bakal pasangan calon Budi Antoni Al Jufri dan Henny Verawati. Hingga pada akhirnya, Bawaslu Kabupaten Empat Lawang pada tanggal 18 September 2024 pukul 11.00 WIB, menyatakan bahwa permohonan sengketa pemilihan yang diajukan oleh bakal pasangan calon Budi Antoni Al Jufri dan Henny Verawati, gugur.

Bahwa setelah diteliti dalam Putusan MK Nomor 24/PHPU.BUP-XXIII/2025, terdapat suatu peristiwa yang terjadi selama proses penyelesaian sengketa pemilihan di Bawaslu Kabupaten Empat Lawang tersebut, yaitu bakal pasangan calon Budi Antoni Al Jufri dan Henny Verawati dengan menyerahkan dokumen syarat pencalonan yang telah diperbaiki ke KPU Kabupaten Empat Lawang pada tanggal 14 September 2024 sekira pukul 14.00 WIB. Langkah tersebut dilakukan karena berdasarkan Surat Ketua KPU Republik Indonesia tanggal 11 September 2024, Nomor 2038/PL/02.2-SD/06/2024 perihal Penerimaan Kembali Pendaftaran Pasangan Calon pada Daerah dengan 1 (satu) Pasangan Calon dan Surat Ketua KPU Kabupaten Empat Lawang Nomor 199/PL.02.2-SD/1611/2024 perihal Pemberitahuan atas Tindak Lanjut dari Keluarnya Surat KPU Nomor 2038/PL/02.2-SD/06/2024 tanggal 11 September 2024 perihal Penerimaan Kembali Pendaftaran Pasangan Calon pada Daerah dengan 1 (satu) Pasangan Calon, yang menyatakan **bagi partai politik peserta pemilu atau gabungan partai politik peserta pemilu yang mengusulkan pasangan calon pada**

masa perpanjangan pendaftaran tetapi sebelumnya telah mengusulkan pasangan calon yang berbeda, maka dokumen pendaftaran dilengkapi dengan Surat Pemberitahuan Pendaftaran. Sehingga status pendaftaran bakal pasangan calon Budi Antoni Al Jufri dan Henny Verawati dinyatakan diterima.

Setelah berkas pendaftaran tersebut diterima, KPU Kabupaten Empat Lawang selanjutnya melaksanakan melaksanakan tahapan penelitian dokumen pasangan calon pada 14 – 17 September 2024. Bahwa dalam pelaksanaan penelitian dokumen dimaksud, dinyatakan bahwa KPU Kabupaten Empat Lawang memiliki keraguan terhadap salah satu dokumen syarat calon berupa pernyataan “belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam masa jabatan yang sama untuk Calon Gubernur, Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati, Calon Wakil Bupati, Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota”, karena sebagaimana diketahui bahwa Budi Antoni Al Jufri dalam perjalanan menjabat sebagai Bupati Empat Lawang periode kedua (periode 2013 – 2018) terjerat kasus hukum.

Oleh sebab itu, KPU Kabupaten Empat Lawang dengan mendasarkan pada ketentuan Pasal 113 PKPU 8/2024 melakukan klarifikasi kepada instansi berwenang yaitu ke KPU Republik Indonesia, Kementerian Dalam Negeri, Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, dan Pengadilan Tinggi Jakarta, dan Biro Pemerintahan dan Otonomi Daerah Provinsi Sumatera Selatan. Selanjutnya KPU Kabupaten Empat Lawang menyampaikan hasil penelitian dokumen persyaratan bakal pasangan calon Budi Antoni Al Jufri dan Henny Verawati pada tanggal 18 September 2024 berdasarkan Berita Acara Nomor 110/PL.02.2-BA/1611/2024, dengan hasil:

- a. Budi Antoni Al Jufri (Belum Memenuhi Syarat terhadap Pernyataan Calon berkaitan dengan pernah menjabat sebagai Bupati selama 2 (dua) periode, dan Surat Keterangan Tunggakan Pajak);
- b. Henny Verawati (Belum Memenuhi Syarat terhadap Tanda Terima dan Surat Keterangan Tunggakan Pajak).

Kemudian pada tanggal 20 September 2024, pihak bakal pasangan calon Budi Antoni Al Jufri dan Henny Verawati menyampaikan perbaikan kelengkapan dokumen serta klarifikasi tertulis argumentasi hukum terhadap periodisasi Bupati (Budi Antoni Al Jufri) yang belum terhitung 2 (dua) kali masa jabatan, karena pada periode kedua, baru menjabat selama 2 tahun 1 bulan dan 27 hari. Sehingga berdasarkan ketentuan Pasal 19 huruf b angka 2 PKPU 8/2024, belum dihitung sebagai 1 (satu) periode karena belum genap minimal sama dengan 2 tahun 6 bulan atau lebih.

Namun demikian, setelah dilakukan pemeriksaan terhadap dokumen perbaikan di atas, KPU Kabupaten Empat Lawang memutuskan sebagaimana tertuang dalam Berita Acara Nomor 118/PL.02.2-BA/1611/2024 bahwa **Budi Antoni Al Jufri dinyatakan Tidak Memenuhi Syarat** dan Henny Verawati dinyatakan Memenuhi Syarat dengan alasan bahwa Budi Antoni Al Jufri sudah terhitung menjabat 2 (dua) periode berdasarkan hasil klarifikasi dan koordinasi yang telah dilakukan sebagaimana telah dijelaskan di atas, karena KPU Kabupaten Empat Lawang menghitung periodisasi jabatan kedua Budi Antoni Al Jufri mulai dari tanggal 26 Agustus 2013 sampai dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap yaitu tanggal 3 Mei 2016, sehingga ia sudah menjabat selama 2 tahun 8 bulan 7 hari atau lebih dari 2,5 tahun sehingga terkategori sebagai 1 kali masa jabatan.

Dinamika relasi kemudian berlanjut dengan pihak bakal pasangan calon Budi Antoni Al Jufri dan Henny Verawati mengajukan Permohonan Sengketa Pemilihan dalam Tahapan Pencalonan ke Bawaslu Kabupaten Empat Lawang dengan Nomor Registrasi Permohonan 02/PS.REG/16.1611/IX/2024 tanggal 26 September 2024. Permohonan tersebut kemudian diputuskan pada tanggal 8 Oktober 2024 dengan Menolak Permohonan Pemohon untuk Seluruhnya, dengan pertimbangan Majelis Musyawarah bahwa **pemberhentian sementara termasuk dalam hitungan masa jabatan karena pemberhentian sementara merupakan bentuk sanksi administratif dan dalam masa pemberhentian sementara**

tersebut pula kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tetap mendapatkan gaji pokok dan tunjangan tertentu.

Selanjutnya pihak bakal pasangan calon Budi Antoni Al Jufri dan Henny Vrawati mengajukan gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang didaftarkan pada tanggal 10 Oktober 2024 dengan Nomor Perkara 4/G/PILKADA/2024/PT.TUN.PLG dan diputus pada tanggal 30 Oktober 2024 dengan amar putusan dalam Eksepsi: Menerima Eksepsi Tergugat (KPU Kabupaten Empat Lawang) tentang Gugatan Penggugat Prematur dan dalam Pokok Sengketa: Menyatakan Gugatan Penggugat Tidak Diterima. Putusan tersebut juga kemudian dilakukan upaya hukum berupa permohonan kasasi ke Mahkamah Agung dan diregister dengan Nomor 826 K/TUN/PILKADA/2024 dan diputus pada tanggal 19 November 2024 dengan amar putusan Menolak Permohonan Kasasi dari Pemohon Kasasi.

Maka, dapat dijelaskan bahwa relasi yang terbangun berdasarkan fakta tersebut di atas yaitu KPU Kabupaten Empat Lawang melakukan perbuatan hukum atas pelaksanaan tugas pokok dan fungsi sebagai penyelenggara pilkada dalam tahapan pencalonan (masa perpanjangan pendaftaran), kemudian bakal pasangan calon Budi Antoni Al Jufri dan Henny Vrawati melakukan perbuatan hukum dengan melakukan pendaftaran. Pertemuan antara perbuatan hukum tersebut disebut sebagai hubungan hukum dan menimbulkan akibat hukum berupa “berkas belum diterima” karena “ketidaklengkapan dokumen persyaratan”. Atas peristiwa hukum tersebut, dinamika yang terjadi kemudian bakal pasangan calon Budi Antoni Al Jufri dan Henny Vrawati mengajukan permohonan sengketa ke Bawaslu Kabupaten Empat Lawang.

Ketidaklengkapan dokumen persyaratan merupakan akibat yang muncul karena salah satu gabungan partai politik sudah mendukung pasangan calon lain yang pendaftarannya diterima oleh KPU Kabupaten Empat Lawang. Bahwa seiring berjalannya waktu, muncul regulasi-regulasi baru dari KPU Republik Indonesia perihal penerimaan kembali pendaftaran pasangan calon pada daerah hanya 1 (satu) pasangan calon dan

“mempermudah mekanisme” pendaftarannya kembali, sehingga tercipta suatu kondisi dimana KPU Kabupaten Empat Lawang selaku operator pelaksanaan kebijakan tahapan pencalonan di daerah membuka dan menerima pendaftaran bakal pasangan calon Budi Antoni Al Jufri dan Henny Vrawati.

Hubungan hukum yang kemudian terjadi setelah penerimaan pendaftaran adalah pemeriksaan administratif dokumen, dan ditemukan keraguan terhadap salah satu syarat penting yaitu periodisasi jabatan Budi Antoni Al Jufri sebagai Bupati Empat Lawang yang dianggap sudah 2 (dua) periode menjabat (karena terpotong akibat kasus hukum yang dialami), hingga akhirnya dinyatakan Tidak Memenuhi Syarat untuk menjadi Calon Bupati Kabupaten Empat Lawang pada Pilkada Serentak Tahun 2024.

Tafsir periodisasi jabatan itulah yang kemudian berdinamika menjadi pangkal dari sengketa di Bawaslu Kabupaten Empat Lawang, hingga proses gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN) Palembang dan MA yang notabene menolak gugatan Budi Antoni Al Jufri, meskipun tidak secara substantif membahas tentang apa dan bagaimana periodisasi 2 (dua) kali masa jabatan dimaksud.

Setelah itu, Pilkada Kabupaten Empat Lawang Tahun 2024 berjalan dengan 1 (satu) pasangan calon yaitu Joncik Muhammad dan Arifa'i. Kemudian setelah seluruh tahapan pemungutan suara, rekapitulasi hasil pemungutan dan penghitungan suara di kecamatan dan kabupaten selesai dilaksanakan, dengan hasil sebagai berikut:

Tabel 4. Data Rincian Perolehan Suara Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Empat Lawang Tahun 2024

URAIAN	JUMLAH
Nomor Urut 1. Kolom Kosong Tidak Bergambar	35.923
Nomor Urut 2. JONCIK MUHAMMAD – ARIFA'I	147.332
Jumlah Seluruh Suara Sah	183.255
Jumlah Suara Tidak Sah	3.658
Jumlah Seluruh Suara Sah dan Tidak Sah	186.913

Sumber: Model D Hasil Kab-Ko-KWK Bupati/Walikota Kabupaten Empat Lawang

dalam

<https://pilkada2024.kpu.go.id/pilwalkot/sumatera-selatan/empat-lawang>

Hasil tersebut selanjutnya dituangkan dalam bentuk Keputusan KPU Kabupaten Empat Lawang Nomor 1325 Tahun 2024 tentang Penetapan Hasil Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Empat Lawang Tahun 2024 tanggal 2 Desember 2024 pukul 19.00 WIB. Berdasarkan hasil tersebut, pihak bakal pasangan calon Budi Antoni Al Jufri dan Henny Verawati mengajukan permohonan perkara perselisihan hasil Pilkada Kabupaten Empat Lawang Tahun 2024 ke MK pada tanggal 5 Desember 2024 pukul 14.15 WIB.

Perkara perselisihan hasil Pilkada Kabupaten Empat Lawang Tahun 2024 merupakan satu dari 26 perkara yang dikabulkan oleh MK. Proses persidangan di MK atas perkara Pilkada Kabupaten Empat Lawang Tahun 2024 menggambarkan dinamika hubungan antar lembaga yang kompleks dan panjang akan tetapi pada akhirnya MK menjalankan perannya sebagai *the guardian of democracy* dalam konteks demokrasi lokal.

Berdasarkan dinamika relasi yang telah terjadi, dalam Putusan MK Nomor 24/PHPU.BUP-XXIII/2025 banyak sekali progresifitas pertimbangan hukum yang dilakukan MK. Progresif disini dimaknai bahwa MK tidak terikat pada formalitas secara umum Ketika terdapat suatu kondisi dimana dalam suatu perkara tersebut diperlukan telaah secara kritis untuk mewujudkan kepastian hukum. Dalam pertimbangannya, MK menyatakan bahwa kewenangan penyelesaian perselisihan hasil pilkada tidak dapat dilepaskan dari kewajiban konstitusional MK sebagai peradilan konstitusi yang harus memastikan penyelenggaraan pilkada tidak melanggar asas-asas yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan berkala.

Salah satu kunci penting untuk mewujudkan pilkada yang berkeadilan, demokratis, dan berintegritas adalah **penegakan semua instrumen hukum pilkada** dalam rangka mengukuhkan legitimasi hasil pilkada. MK menilai bahwa sekalipun regulasi tentang pilkada telah

mendesain mekanisme penyelesaian masalah hukum pilkada pada masing-masing kategori dan diserahkan kepada lembaga yang berbeda (KPU, Bawaslu, dan DKPP), bukan berarti MK tidak berwenang untuk menilai masalah hukum pilkada yang terkait dengan tahapan yang pada ujungnya akan berkenaan dengan penetapan suara sah hasil pilkada. Terhadap hal tersebut kemudian MK menilai telah terjadi **kondisi/kejadian khusus** yang belum terselesaikan oleh lembaga yang berwenang pada masing-masing tahapan (dalam hal ini terkait dengan tahapan pencalonan).

Berikut ini merupakan bentuk progresifitas MK dalam memeriksa sengketa hasil Pilkada Kabupaten Empat Lawang Tahun 2024, yaitu:

1. Progresifitas MK terhadap syarat formil pengajuan permohonan
Dalam pertimbangannya, MK menyadari bahwa permohonan yang diajukan tidak memenuhi syarat formil, namun kembali pada pokok permasalahan yang belum tuntas dilaksanakan oleh lembaga-lembaga seperti KPU Kabupaten Empat Lawang, Bawaslu Kabupaten Empat Lawang, PT TUN, dan MA yang dikategorikan sebagai kondisi/kejadian khusus, maka MK mempertimbangkan untuk menunda keberlakuan syarat formil, agar mendapatkan kebenaran dari dalil-dalil yang disampaikan oleh Pemohon. Adapun syarat formil yang dikesampingkan oleh MK adalah mengenai tenggang waktu permohonan (melebihi batas waktu penyampaian permohonan) dan kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon yang bukan merupakan subjek hukum yang berhak menyampaikan permohonan perselisihan hasil Pilkada pada daerah yang bercalon tunggal.
2. Memberikan tafsir konstitusional terhadap periodisasi jabatan kepala daerah
Berkaitan dengan pokok permohonan tentang periodisasi jabatan, MK telah banyak memutuskan hal serupa pada Putusan MK Nomor 22/PUU-VII/2009, Putusan MK Nomor 67/PUU-XVIII/2020, Putusan MK Nomor 2/PUU-XXI/2023, dan Putusan MK Nomor 129/PUU-XXII/2024, maka berdasarkan hal tersebut MK mempertimbangkan bahwa:

- a) Bahwa cara menghitung 1 (satu) kali masa jabatan, kualifikasinya tidak harus kepala daerah atau wakil kepala daerah menjabat 5 tahun penuh, tetapi minimal telah menjalani jabatan setengah atau lebih dari ukuran 1 (satu) periode jabatan normal sebagaimana ditentukan oleh peraturan perundangan-undangan, yakni 5 (lima) tahun. Artinya, orang yang menjabat akan otomatis disebut telah menjabat 1 (satu) periode jika telah menduduki jabatan minimal 2,5 (dua setengah) tahun;
- b) Bahwa yang dimaksud dengan masa jabatan yang telah dijalani setengah atau lebih tersebut itu sama dan tidak membedakan jabatan yang dijalani itu, baik sebagai pejabat definitif atau pejabat sementara;
- c) Bahwa masa jabatan harus merujuk pada masa jabatan yang telah dijalani secara nyata (riil/faktual) dan bukan masa jabatan yang dihitung berdasarkan waktu pelantikan.

Berdasarkan pertimbangan di atas, MK berpendapat bahwa Budi Antoni Al Jufri masa jabatannya dalam periode kedua dihitung sejak pelantikan tanggal 26 Agustus 2013 hingga pemberhentian sementara yaitu tanggal 22 Oktober 2015, atau 2 (dua) tahun 1 (satu) bulan, atau kurang dari 2 (dua) tahun 6 (enam) bulan, atau kurang dari 2,5 (dua setengah) tahun. Oleh karena itu, Budi Antoni Al Jufri belum menjabat sebagai Bupati Empat Lawang selama 2 (dua) periode masa jabatan. Sehingga MK memutuskan untuk melakukan Pemungutan Suara Ulang yang diikuti 2 (dua) pasangan calon yaitu Joncik Muhammad – Arifa'i dan Budi Antoni Al Jufri – Henny Verawati sebagai Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati dalam Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Empat Lawang Tahun 2024 yang dilaksanakan dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari sejak putusan diucapkan.

2. Faktor yang Berpengaruh atas Hubungan antar Lembaga dalam Konteks Sengketa Pilkada Kabupaten Empat Lawang

Jika kita analisis Putusan MK Nomor 24/PHPU.BUP-XXIII/2025, faktor yang menyebabkan MK mengambil langkah progresif memutuskan dikabulkannya Budi Antoni Al Jufri – Henny Verawati sebagai pasangan calon adalah tidak selesainya penyelesaian perkara sengketa pencalonan di tingkat PT TUN Palembang. Berdasarkan penjelasan di atas, bahwa Putusan PT TUN Palembang dengan Nomor 4/G/PILKADA/2024/PT.TUN.PLG dan diputus pada tanggal 30 Oktober 2024 dengan amar putusan dalam Eksepsi: Menerima Eksepsi Tergugat (KPU Kabupaten Empat Lawang) tentang Gugatan Penggugat Prematur dan dalam Pokok Sengketa: Menyatakan Gugatan Penggugat Tidak Diterima.

Putusan PT TUN Palembang tersebut, menyatakan menerima eksepsi KPU Kabupaten Empat Lawang tentang gugatan prematur, hal tersebut disebabkan karena Budi Antoni Al Jufri – Henny Verawati mengajukan gugatan tersebut belum menempuh upaya administratif terlebih dahulu di Bawaslu Kabupaten Empat Lawang, padahal sebelum mengajukan gugatan ke PT TUN, Budi Antoni Al Jufri – Henny Verawati sudah mendapatkan Putusan Sengketa Administrasi dari Bawaslu Kabupaten Empat Lawang. Dimana dalam amar putusan Bawaslu Kabupaten Empat Lawang dimaksud terdapat penafsiran tentang periodisasi jabatan kepala daerah. Dengan kata lain, Budi Antoni Al Jufri – Henny Verawati mengajukan gugatan ke PT TUN Palembang yang tidak ada kaitannya dengan Putusan Bawaslu Kabupaten Empat Lawang.

Selain itu, pertimbangan Bawaslu Kabupaten Empat Lawang dalam Putusan Sengketa Administrasi

02/PS.REG/16.1611/IX/2024 belum memberikan tafsir yang memadai dan komprehensif tentang periodisasi jabatan kepala daerah.

3. Implikasi Putusan MK terhadap Perkembangan Demokratisasi Lokal

Putusan-putusan MK sejauh ini adalah yang paling konsisten memberikan pengaruh terhadap perkembangan regulasi pemilihan menuju arah yang semakin mendekati asas-asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil dan berkala. Putusan MK Nomor 24/PHPU.BUP-XXIII/2025 atas Perkara Perselisihan Hasil Pilkada Kabupaten Empat Lawang Tahun 2024, akan sangat berimplikasi terhadap perkembangan pelaksanaan Pilkada yang akan datang, yaitu:

- a. Memberikan batasan perhitungan periodisasi jabatan kepala daerah yang jelas dan terukur;
- b. Memberikan sinyal untuk penguatan kerangka kelembagaan penegakan hukum pemilu (dan pilkada) yang komprehensif dan akuntabel;
- c. Perlunya penyiapan sumber daya manusia yang mampu mengakses regulasi yang sifatnya mendasar sebagai bahan pengambilan kebijakan atau keputusan; dan

Membuka peluang adanya mekanisme *constitutional complaint* (pengaduan konstitusional) atas kebijakan lembaga negara yang merugikan hak konstitusional warga negara.

D. Kesimpulan

Terhadap hasil dan pembahasan diatas, dapat diambil kesimpulan terhadap permasalahan penelitian, yaitu:

1. Relasi antar lembaga negara dalam sengketa Pilkada Kabupaten Empat Lawang sangat dinamis, berangkat dari tugas pokok fungsi KPU Kabupaten Empat Lawang sebagai operasionalisasi penyelenggara pilkada menerima pencalonan kepala daerah yang sudah sangat dinamis, kemudian timbul sengketa administrasi ke Bawaslu Kabupaten Empat

Lawang, kemudian ke PT TUN Palembang, Mahkamah Agung untuk tingkat kasasi, dan terakhir diselesaikan oleh MK melalui progresifitasnya (mengeyampingkan syarat formil dan memberikan tafsir konstitusional) dalam memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa hasil pilkada.

2. Bahwa faktor yang berpengaruh dalam hubungan antar lembaga dalam konteks sengketa pilkada di Kabupaten Empat Lawang adalah tidak terselesainya mekanisme penyelesaian sengketa pada tahapan pencalonan secara memadai, baik oleh Bawaslu Kabupaten Empat Lawang maupun PT TUN Palembang dan MA (pada Tingkat kasasi). Serta tidak komprehensifnya tafsir periodisasi jabatan kepala daerah yang menjadi pangkal permasalahan.
3. Implikasi bagi perkembangan demokrasi lokal ke depan yaitu memberikan batasan perhitungan periodisasi jabatan kepala daerah yang jelas dan terukur, memberikan sinyal untuk penguatan kerangka kelembagaan penegakan hukum pemilu (dan pilkada) yang komprehensif dan akuntabel, perlunya penyiapan sumber daya manusia yang mampu mengakses regulasi yang sifatnya mendasar sebagai bahan pengambilan kebijakan atau keputusan; dan membuka peluang adanya mekanisme *constitutional complaint* (pengaduan konstitusional) atas kebijakan lembaga negara yang merugikan hak konstitusional warga negara.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2009.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006.
- Bungin, Burhan. *Metodologi Penelitian Kualitatif: Aktualisasi Metodologi ke Arah Ragam Varian Kontemporer*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2007.

- Butt, Simon. *The Constitutional Court and Democracy in Indonesia*. Leiden: Brill Nijhoff, 2015.
- Hamidi, Jazim. *Hermeneutika Hukum*. Yogyakarta: UII Press, 2005.
- Junaidi, Veri. *Mahkamah Konstitusi Bukan Mahkamah Kalkulator*. Jakarta: Themis Books, 2013.
- March, J.G., and Olsen, J.P. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press, 1989.
- Marzuki, Laica. *Dari Timur ke Barat Memandu Hukum: Pemikiran Hukum Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi Prof. Dr. H.M. Laica Marzuki, S.H.*. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005.
- Prihatmoko, Joko J. *Mendemokratiskan Pemilu*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008.
- Silaen, Victor. *Prospek Demokrasi di Negara Pancasila*. Jakarta: Permata Aksara, 2012.
- Soekanto, Soerjono & Mamudji, Sri. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat, Edisi I, Cet. V*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2001.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum, Cetakan Ketiga*. Jakarta: UI Press, 1986.
- Syahrizal, Ahmad. *Peradilan Konstitusi: Suatu Studi Tentang Adjudikasi Konstitusional Sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif*. Jakarta: Pradnya Paramita, 2006.
- Thalib, Abdul Rasyid. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2006.
- Majalah Konstitusi Nomor 216 – Februari 2025.
- Regulasi**
- Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 3 Tahun 2024 tentang Tata Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
- Peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2024 tentang Pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.
- Peraturan KPU Nomor 10 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2004 tentang Pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 03/PHPU.BUP-XXIII/2025.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PHPU.BUP-XXIII/2025.