

## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang

Indonesia adalah Negara hukum yang berkedaulatan rakyat dan merupakan Negara kesatuan yang berbentuk Republik.<sup>1</sup> Sebagai negara hukum, maka Indonesia harus memenuhi konsep negara hukum pada umumnya didunia yaitu sebagai negara berdasarkan konstitusional, menganut asas demokrasi, mengakui dan melindungi hak asasi manusia, serta peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Dalam negara hukum, kekuasaan negara diatur dan dibagi menurut hukum. Kekuasaan dan tindakan penguasa harus berdasar atau bersumber pada hukum, dan hukumlah yang hendak ditegakkan dan dilaksanakan. Dibalik supremasi hukum dan kedaulatan hukum pada hakikatnya adalah supremasi dan kedaulatan rakyat secara keseluruhan, yang pada umumnya dinegara-negara moderen dimanifestasikan lewat wakil-wakil yang dipilih oleh rakyat secara demokratis.

Berdasarkan hukum dan paham demokrasi itulah negara Indonesia menganut sistem pemerintahan yang berdasarkan kedaulatan rakyat atau biasa dikenal dengan istilah sistem pemerintahan “demokrasi”. Demokrasi berasal dari bahasa Yunani, *demos* (rakyat) dan *cratein* (pemerintahan) artinya pemerintahan

---

<sup>1</sup> Lihat lebih jelas dalam Pasal 1 ayat (1), (2), (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

rakyat.<sup>2</sup> Demokrasi mensyaratkan adanya pemilihan umum untuk memilih wakil-wakil rakyat yang harus diselenggarakan secara berkala dengan asas langsung, umum, bebas rahasia serta jujur dan adil (selanjutnya disebut *luber dan jurdil*).

Pelaksanaan asas demokrasi merupakan manifestasi pelaksanaan salah satu hak-hak asasi manusia, yaitu hak-hak asasi dibidang politik artinya hak-hak untuk turut serta dalam pemerintahan dan persamaan kedudukan dalam pemerintahan. Dalam praktik pemerintahan, demokrasi berintikan pertanggungjawaban, baik pertanggungjawaban individual ataupun pertanggungjawaban institusional.

Sebagai implikasi dari asas demokrasi dan kedaulatan rakyat yang dianut oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia, pemilihan umum merupakan konsekuensi logis dari kedaulatan rakyat dan merupakan sarana politik untuk mewujudkan kehendak rakyat kepada negara dalam sistem demokrasi Pancasila. Pelaksanaan pemilihan umum di Indonesia saat ini diatur dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden pada tahun 2004 berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 merupakan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan dengan mekanisme pemilihan langsung untuk pertama kalinya di Indonesia. Mekanisme ini berimplikasi pada sistem pemilihan Kepala Daerah yang saat ini juga menganut sistem pemilihan Kepala Daerah langsung

---

<sup>2</sup> A. Mukti Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, (Malang: Bayumedia, 2004), hal. 61.

sehingga Kepala Daerah yang terpilih adalah benar-benar Kepala Daerah pilihan rakyat.

Berlatar belakang dari sistem otonomi daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang juga disebutkan dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka tiap-tiap daerah baik itu propinsi maupun kabupaten/ kota memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri sepanjang itu mengenai urusan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri ini lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (“**UU PEMDA**”) jo. Perpu No. 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Pertama UU PEMDA yang ditetapkan dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 2005 (“**PERUBAHAN PERTAMA UU PEMDA**”) jo. Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua UU PEMDA (“**PERUBAHAN KEDUA UU PEMDA**”). Dalam UU PEMDA berikut **PERUBAHAN PERTAMA DAN KEDUA UU PEMDA** juga mengatur tentang penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah langsung dan penyelesaian sengketa pemilihan Kepala Daerah.

Dengan berlakunya peraturan perundang-undangan tersebut, tiap-tiap propinsi dan kabupaten/ kota mempunyai kewajiban untuk menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah secara langsung (selanjutnya disebut pilkada langsung). Pilkada langsung selanjutnya diatur lagi secara rinci dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (“**PP**

NO. 6 TAHUN 2005”) yang telah diubah berturut-turut dengan Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2005, Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2007, dan Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2008 .

Banyak keuntungan dan kelebihan dalam sistem pilkada langsung. Salah satu diantaranya yaitu proses demokrasi lebih terlihat dengan jelas karena pemilihan tidak lagi melalui sistem perwakilan melalui lembaga DPRD Propinsi untuk pemilihan Kepala Daerah tingkat propinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota untuk pemilihan Kepala Daerah tingkat kabupaten/ kota. Dengan sistem ini, diharapkan Kepala Daerah yang terpilih adalah pilihan rakyat.

Namun demikian, pilkada dalam pelaksanaannya juga memiliki kelemahan yaitu banyak terjadinya *money politics* atau dalam bahasa Indonesianya politik uang. Pada kasus ini, sangat dimungkinkan yang dapat “bertempur” di arena pilkada adalah partai politik dan elite politik yang mempunyai kekuatan politik yang dominan. Kerawanan-kerawanan lain pun banyak terjadi, biasanya karena penghitungan suara yang tidak transparan, dugaan adanya penggelembungan perolehan suara dan masih banyak lagi. Adanya ketidaksesuaian penghitungan suara dengan hasil perolehan suara yang sebenarnya dapat menimbulkan sengketa dalam hasil pilkada.

Walaupun sudah ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelesaian sengketa hasil pilkada namun ternyata dalam implementasinya mengalami banyak kesulitan serta pro dan kontra dari berbagai pihak. Hal ini disebabkan karena adanya ketidaksinkronan antar peraturan perundang-undangan dan adanya berbagai interpretasi mengenai makna dari isi

peraturan perundang-undangan, karena isi dari peraturan perundang-undangan tersebut tidak mengatur segala sesuatunya dengan jelas. Lemahnya peraturan perundang-undangan dapat menimbulkan berbagai interpretasi, yang antara lain dilihat dari kasus penyelesaian sengketa pilkada Kota Depok 2005 dan pilkada Propinsi Maluku Utara 2007. Kasus penyelesaian pilkada Kota Depok dan Propinsi Maluku Utara merupakan kasus sengketa pilkada yang cukup rumit dan memakan waktu penyelesaian yang cukup lama.

Dalam kasus sengketa hasil pilkada Kota Depok, penghitungan perolehan suara diduga tidak sesuai dengan jumlah semestinya. Dari penghitungan suara yang dilakukan KPUD Kota Depok, diperoleh hasil bahwa perolehan suara dimenangkan oleh pasangan calon Walikota Nur Mahmudi Ismail-Yuyun Wira Saputra. Atas hasil perolehan ini, pasangan calon Walikota *incumbent* (calon Walikota yang sebelumnya menjabat sebagai Walikota) Badrul Kamal-Syihabuddin menyatakan keberatan dan mengajukan keberatan tersebut ke Pengadilan Tinggi Jawa Barat yang hasil putusannya adalah menganulir kemenangan pasangan Nur Mahmudi-Yuyun.

Hasil putusan ini mengundang banyak kontroversi terutama dari pihak partai politik yang mencalonkan pasangan Nur Mahmudi-Yuyun yaitu Partai Keadilan Sejahtera, kelompok simpatisan Nur Mahmudi-Yuyun, dan para pengamat politik dan hukum. Sengketa pilkada Depok menjadi sorotan pengamat-pengamat politik dan hukum, karena dipertanyakan apakah putusan dari Pengadilan Tinggi Jawa Barat sudah sesuai dengan fakta yang ada. Berbagai

kalangan justru mencurigai adanya praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme pada hakim Pengadilan Tinggi Jawa Barat.

Putusan dari Pengadilan Tinggi Jawa Barat dinilai tidak berdasarkan hukum dan fakta-fakta yang ada. Atas dasar itulah akhirnya pasangan Nur Mahmudi-Yuyun melalui KPUD Kota Depok mengajukan permohonan Peninjauan Kembali (PK) ke Mahkamah Agung yang oleh Mahkamah Agung diputuskan bahwa pemenang perolehan suara pilkada Kota Depok adalah pasangan Nur Mahmudi-Yuyun.

Banyak kalangan menilai putusan Pengadilan Tinggi Jawa Barat cacat hukum secara formal dan material.<sup>3</sup> Hal ini dapat dilihat berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dan Peraturan Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Penetapan Hasil Pilkada dan Pilwakada Dari KPUD Propinsi dan KPUD Kabupaten/ Kota.

Secara formal, putusan Pengadilan Tinggi Jawa Barat dikeluarkan melewati batasan waktu sebagaimana diatur dalam ketiga aturan diatas.<sup>4</sup> Pada prinsipnya, masing-masing aturan mengatakan, putusan harus dikeluarkan paling lambat 14 hari sejak permohonan keberatan didaftarkan. Dalam kenyataannya, penetapan KPUD Depok tentang hasil penghitungan suara pilkada Depok adalah tanggal 7 Juli 2005 dan permohonan keberatan Badrul Kamal terdaftar di

<sup>3</sup> Denny Indrayana, "Putusan Pilkada Depok Batal Demi Keadilan", (Kompas, 9 Agustus 2005), hal. 4.

<sup>4</sup> *Ibid.*

pengadilan tanggal 11 Juli 2005, maka putusan Pengadilan Tinggi Jawa Barat seharusnya dikeluarkan paling lambat tanggal 29 Juli 2005. Faktanya, putusan Pengadilan Tinggi Jawa Barat baru dikeluarkan tanggal 4 Agustus 2005.

Sedangkan secara materiil, putusan Pengadilan Tinggi Jawa Barat penuh dengan pembuktian yang janggal.<sup>5</sup> Hal ini dilihat dari pembuktian yang diajukan oleh saksi dari Badrul Kamal yang menyatakan bahwa hasil perhitungan suara Badrul Kamal digembosi lebih dari 60.000 suara dan suara pasangan Nur Mahmudi telah digelembungkan lebih dari 26.000 suara. Keterangan yang diperoleh mejelis hakim Pengadilan Tinggi Jawa Barat ini hanya berasal dari beberapa saksi dan pernyataan tertulis dari kubu Badrul Kamal.

Dalam hal ini, majelis hakim dinilai tidak kritis dalam mempertanyakan kebenaran keterangan saksi. Namun disatu sisi, putusan Pengadilan Tinggi Jawa Barat menurut aturan hukum bersifat final, artinya tidak memungkinkan upaya hukum lain. Tetapi karena waktu dikeluarkannya putusan sudah terlambat dari batas waktu yang ditentukan, maka Mahkamah Agung harus menyatakan putusan itu batal demi hukum. Putusan batal Mahkamah Agung tersebut tidak menyangkut putusan Pengadilan Tinggi Jawa Barat karena Mahkamah Agung tidak berwenang memeriksanya lagi. Pembatalan tersebut lebih sebagai fungsi pengawasan Mahkamah Agung atas kinerja pengadilan-pengadilan dibawahnya, suatu fungsi yang diberikan oleh Undang-Undang Mahkamah Agung.<sup>6</sup>

Berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Penetapan Hasil Pilkada dan

---

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

Pilwakada Dari KPUD Propinsi dan KPUD Kabupaten/ Kota, seharusnya Pengadilan Tinggi Jawa Barat memanggil para pihak yang terkait untuk didengar keterangannya<sup>7</sup>. Namun dalam kasus ini, yang didengar keterangannya hanya dari pihak penggugat yaitu Badrul Kamal. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah secara sistematis menegaskan standar prinsip pemilu yang jujur yang telah diakui dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Standar yang penting adalah memberikan wewenang kepada Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan sengketa hasil penghitungan suara. Wewenang ini diakui dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta diatur dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.<sup>8</sup>

Kasus Sengketa pilkada Maluku Utara 2007 pun tidak kalah rumit disbanding kasus sengketa pilkada Depok. Perhitungan suara yang dilakukan oleh KPUD Maluku Utara memenangkan pasangan Thaib-Gani. Namun ternyata disinyalir adanya kesalahan prosedur mengenai penghitungan perolehan suara yang dilakukan di ruangan tertutup dan hanya dihadiri oleh Ketua KPU Propinsi Maluku Utara ditambah dua anggota KPU lainnya dan tanpa menyangkan hasilnya membuat KPU Pusat mengambil alih rekapitulasi penghitungan suara yang kali ini hasilnya memenangkan pasangan Gafur-Fabanyo dan membatalkan SK KPUD Maluku Utara yang sebelumnya memenangkan Thaib-Gani. Hasil

---

<sup>7</sup> Lihat lebih lengkap dalam Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia (PERMA-RI) No. 2 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Penetapan Hasil Pilkada dan Pilwakada Dari KPUD Propinsi dan KPUD Kabupaten/ Kota.

<sup>8</sup> Lihat Lebih Lengkap Undang – Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.



penghitungan ini menimbulkan ketidakpuasan tim advokasi Thaib-Gani yang pada akhirnya mengajukan sengketa ini ke MA dan meminta kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mengangkat Thaib-Gani sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Propinsi Maluku Utara.

Pengajuan sengketa pilkada Maluku Utara ke MA yang diharapkan dapat dengan segera menyelesaikan permasalahan pada akhirnya justru semakin membuat rumit karena MA dalam putusannya menyatakan dilakukan penghitungan ulang di tiga kecamatan bermasalah di Kabupaten Halmahera. Fatwa MA ini membuahkan hasil pada dua versi penghitungan KPU Propinsi. Tindak lanjut putusan MA menghasilkan dua versi penghitungan KPU provinsi. KPU versi Rahmi Husein menggelar perhitungan ulang, di tiga kecamatan yaitu Kecamatan Jailolo, Ibu Selatan dan Sahu Timur. Hasil dari penghitungan suara tersebut yaitu pasangan Ghafur-Fabanyo memperoleh 7.352 suara dan Thaib-Ghani 6.265 suara. KPUD Maluku Utara (Plt, Mukhlis Tapi-Tapi) juga menggelar perhitungan suara ulang di tiga kecamatan yang sama. Hasilnya, pasangan Gafur-Fabanyo menjadi pemenang. Dengan perolehan 11.084 suara. Hasil ini melebihi perolehan suara pasangan Thaib-Gani yang diusung lima partai politik termasuk Demokrat dan Partai Keadilan Sejahtera dengan selisih suara lebih dari 4.800.<sup>9</sup>

Atas penghitungan ulang tersebut MA memutuskan penghitungan versi Rahmi telah sesuai prosedur yuridis dan sesuai hukum acara perdata. Sesuai kewenangannya, pemerintah pusat dapat menyelesaikan permasalahan Pilkada Maluku sebagai kebijakan. Selaku pihak pemerintah pusat, Menteri Dalam Negeri

<sup>9</sup> “Kronologis Kemelut Pilkada Maluku,” <http://opiniindonesia.com/opini/?p=content&id=462&edx=S3Jvbm9sb2dpcvBLZW11bHV0IFBpbGthZGEgTWFSdXQ=>, 2 Juni 2009.

telah meminta fatwa MA terhadap dua putusan KPUD tersebut, namun MA menyerahkan agar Menteri Dalam Negeri yang memutuskan. Selanjutnya, MA kembali mengeluarkan fatwa melalui surat No 099/KMA/V/2008 yang menegaskan pemerintah mempunyai kewenangan diskresi menyelesaikan masalah Pilkada Malut. Atas dasar UU No 32/2004 dan putusan serta fatwa MA itu, diumumkanlah Thaib-Abdul Gani sebagai pemenang.

Sejak awal, keputusan untuk memberi peluang pada pengadilan tinggi untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada sangat diragukan karena catatan buruk pengadilan tinggi di Indonesia dalam menangani kasus-kasus pidana dan perdata umum. Pemahaman para hakim di peradilan umum terhadap masalah pemilu juga sangat diragukan sehingga menghambat pengambilan keputusan yang adil. Apalagi peluang KKN lebih besar terjadi antara pihak yang bersengketa dan pihak pengadilan tinggi daripada di peringkat Mahkamah Konstitusi. Peraturan Mahkamah Agung yang juga sangat umum dan terdapat banyak kerancuan semakin membuka peluang proses peradilan yang tidak sesuai.

Sehubungan dengan putusan Pengadilan Tinggi Jawa Barat yang dinilai cacat hukum secara formal dan materiil maka KPUD Kota Depok mengajukan Peninjauan Kembali (PK) kepada Mahkamah Agung. Dalam kasus ini, Mahkamah Agung seharusnya tidak bisa lepas tangan dan membiarkan kasus tersebut selesai di Pengadilan Tinggi Jawa Barat. Mahkamah Agung harus mengambil peran dan bertanggungjawab meluruskan kekeliruan yang dilakukan

Pengadilan Tinggi Jawa Barat.<sup>10</sup> Peran dan tanggungjawab tersebut dapat dilihat dari:

*Pertama*, pada prinsipnya kewenangan yang diberikan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah untuk menyelesaikan sengketa penetapan hasil pilkada adalah kewenangan Mahkamah Agung. Pengadilan Tinggi hanya menjalankan kewenangan yang didelegasikan dari Mahkamah Agung. Dalam hal ini, Pengadilan Tinggi harus bertanggungjawab kepada Mahkamah Agung atau Mahkamah Agung meminta pertanggungjawaban pelaksanaan kewenangan yang didelegasikan itu.

*Kedua*, dalam setiap pendelegasian kewenangan selayaknya disertai dengan aturan yang jelas dan rinci agar tidak menyimpang atau keliru dalam pelaksanaannya. *Ketiga*, sebagai institusi peradilan tertinggi, Mahkamah Agung memiliki fungsi-fungsi untuk melakukan pengawasan, baik pengawasan yang menyangkut peradilan maupun perilaku para hakim. Fungsi pengawasan Mahkamah Agung ini terdapat dalam Pasal 32 Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Kasus pilkada Depok dan Maluku Utara merupakan kasus yang patut kita kritisi dalam penegakan hukum, khususnya pada kasus sengketa hasil pilkada. Peraturan perundang-undangan yang ada masih sangat lemah terlebih dalam hal kewenangan Mahkamah Agung sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman dan sebagai peradilan tertinggi yang membawahi peradilan umum.

---

<sup>10</sup> Firmansyah Arifin, "MA dan Sengketa Pilkada Depok", (Media Indonesia, 28 September 2005), hal. 4.

Sengketa pilkada Depok dan Maluku Utara hanya merupakan dua contoh sengketa hasil pilkada yang banyak terjadi pada tiap penyelenggaraan pilkada di Indonesia karena masih banyak sengketa hasil pilkada yang penyelesaian berlarut-larut. Banyaknya sengketa pilkada ini akhirnya memunculkan ide terhadap para penyelenggara Negara untuk mengalihkan kewenangan penyelesaian sengketa hasil pilkada yang tadinya menjadi kewenangan Mahkamah Agung menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Banyak kalangan menilai bahwa Mahkamah Konstitusi adalah lembaga peradilan yang tepat untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada karena saat ini dalam ‘rezim pemilu’ pilkada itu sendiri termasuk dalam definisi pemilu yang dijabarkan dalam Pasal 1 Butir 4 Undang- Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (“UU **PENYELENGGARA PEMILU**”), lagipula sengketa hasil pilkada adalah sengketa yang dilatarbelakangi oleh persoalan politis oleh karena itu dinilai bahwa sengketa hasil pilkada lebih masuk dalam ranah politik, bukan sengketa hukum biasa dan hal itu sudah sepatutnya menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. *Track record* peradilan umum yang selama ini buruk juga dinilai sebagai hal yang mendorong peralihan kewenangan penyelesaian sengketa hasil pilkada dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi.

Kembali lagi pada pembahasan mengenai sebuah Negara hukum maka konsekuensi dari sebuah negara yang bertipe negara hukum seperti Indonesia adalah dalam susunan ketatanegaraannya menganut asas pembagian kekuasaan negara.<sup>11</sup> Asas ini merupakan asas yang sangat penting bagi tipe negara hukum

---

<sup>11</sup> A. Mukti Fadjar, *op cit*, hal. 61.

karena selain berfungsi untuk membatasi kekuasaan penguasa, melindungi hak asasi manusia, juga untuk mewujudkan spesialisasi fungsi dalam rangka mencapai efisiensi penyelenggaraan pemerintahan yang maksimum, sesuai dengan tuntutan zaman.

Berdasarkan uraian-uraian diatas dan merujuk pada peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelesaian sengketa pilkada maka Penulis dalam makalah ini mengambil judul: **PERALIHAN KEWENANGAN PENYELESAIAN SENGKETA HASIL PILKADA DARI MAHKAMAH AGUNG KE MAHKAMAH KONSTITUSI.**

## **1.2 Perumusan Masalah**

Dari uraian - uraian latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah peralihan kewenangan penyelesaian sengketa hasil pilkada dari MA ke MK sesuai dengan konstitusi?
2. Apakah dengan beralihnya kewenangan penyelesaian sengketa hasil pilkada dari MA ke MK dapat menjamin kepastian hukum dalam kaitannya dengan pelaksanaan demokrasi?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Dari perumusan masalah yang ada maka tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Menganalisis konstitusionalitas peralihan kewenangan penyelesaian sengketa hasil pilkada dari MA ke MK.

2. Menganalisis kepastian hukum dalam penyelenggaraan demokrasi setelah beralihnya kewenangan penyelesaian sengketa hasil pilkada dari MA ke MK.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang hendak diperoleh dalam penelitian ini adalah:

1. Hasil penelitian ini dapat bermanfaat untuk memperluas dan mendalami mengenai kekuasaan kehakiman yang diselenggarakan oleh MA dan sebuah MK khususnya dalam hal peralihan kewenangan penyelesaian sengketa hasil pilkada dari MA ke MK;
2. Hasil penelitian ini dapat bermanfaat untuk pembelajaran mengenai penyelenggaraan demokrasi yang sesuai dengan konstitusi

#### **1.5 Kerangka Teori**

Penelitian dalam penyusunan tesis ini mengacu pada kerangka teori tentang pelaksanaan pemilu dan pilkada sebagai syarat mutlak dalam penyelenggaraan demokrasi di sebuah Negara hukum dan peran Negara untuk dapat mewujudkan rasa kepastian hukum dalam setiap sengketa hukum khususnya sengketa hasil pikada. Pembahasan kerangka teori tersebut untuk lebih rincinya akan dipaparkan dalam sub bab tersendiri.

##### **1.5.1 Negara Hukum**

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan berbentuk Republik yang memiliki kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang – Undang

Dasar, serta merupakan Negara hukum.<sup>12</sup> Namun, terlebih dahulu harus dipahami mengenai arti negara, sebagai dasarnya. Menurut Hukum Tata Negara, bahwa : Negara adalah suatu organisasi kekuasaan, dan organisasi itu merupakan tata kerja daripada alat – alat perlengkapan Negara yang merupakan suatu keutuhan, tata kerja mana melukiskan hubungan serta pembagian tugas dan kewajiban antara masing – masing alat perlengkapan Negara itu untuk mencapai suatu tujuan tertentu.<sup>13</sup>

Dalam perkembangannya, penyelenggaraan Negara mengalami berbagai macam perubahan, mulai dari konsep Negara kekuasaan hingga akhirnya konsep Negara hukum yang disebut-sebut sebagai sebuah konsep yang modern dalam sebuah penyelenggaraan Negara. Ide negara hukum ini terkait dengan konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law*, artinya faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum. Sehingga yang dimaksud dengan negara hukum adalah Negara yang berdiri di atas hukum yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi terciptanya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya.

Menurut A.V. Dicey prinsip “*rule of law*” yang berkembang di negara – negara penganut demokrasi dan nomokrasi, berkembang menjadi “ *Government of Law, and not of Man*” artinya yang sesungguhnya dianggap sebagai pemimpin adalah hukum itu sendiri, bukan orang. Menurut Julius Stahl, konsep Negara

---

<sup>12</sup> Lihat lebih lengkap Pasal 1 ayat (1), (2), (3) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>13</sup> Kranenburg, Mr.Tk.B.Sabaroedin, *Ilmu Negara*, (Jakarta : Pradnya Paramita, 1986), hal. 149.

Hukum yang dikenal dengan istilah *rechtsstaat* itu mencakup empat elemen penting, yaitu :<sup>14</sup>

1. Perlindungan Hak Asasi Manusia
2. Pembagian Kekuasaan
3. Pemerintahan berdasarkan undang – undang
4. Peradilan Tata Usaha Negara

Sedangkan A.V. Dicey menguraikan adanya tiga unsur penting dalam setiap negara hukum yang disebutnya dengan istilah “*The Rule of Laws*”, yaitu :<sup>15</sup>

1. *Supremacy of Law.*

Supremasi dari hukum, yang berarti bahwa yang mempunyai kekuasaan tertinggi di dalam Negara adalah hukum (kedaulatan hukum).

2. *Equality before the Law.*

Persamaan dalam kedudukan hukum bagi setiap orang.

3. Konstitusi itu tidak merupakan sumber dari hak – hak asasi manusia dan jika hak – hak asasi manusia itu diletakkan dalam konstitusi, itu hanya sebagai penegasan bahwa hak asasi manusia itu harus dilindungi.

Negara Indonesia adalah Negara Hukum.<sup>16</sup> Oleh karena itu, Indonesia menganut kedua-belas prinsip pokok, yang merupakan pilar – pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai

<sup>14</sup> A.V. Dicey dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Press, 2007), hal. 3.

<sup>15</sup> *Ibid*, hal. 4.

<sup>16</sup> Lihat Pasal 1 ayat (3) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.



Negara Hukum atau *Rechtsstaat*, dalam arti yang sebenarnya. Adapun kedua-belas prinsip pokok tersebut, adalah :<sup>17</sup>

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*)
2. Persamaan dalam Hukum (*Equality before The Law*)
3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*)
4. Pembatasan Kekuasaan
5. Organ – organ Eksekutif Independen
6. Peradilan yang Bebas dan Tidak Memihak
7. Peradilan Tata Usaha Negara
8. Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*)
9. Perlindungan Hak Asasi Manusia
10. Bersifat Demokratis (*Demokratische rechtsstaat*)
11. Berfungsi sebagai sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*)
12. Transparansi dan Kontrol Sosial

### 1.5.2 Konstitusional dan Konstitusionalisme

Konstitusional adalah segala tindakan atau perilaku seseorang maupun penguasa berupa kebijakan yang berdasarkan segala ketentuan yang ada di konstitusi.<sup>18</sup> Konstitusionalisme adalah paham mengenai pembatasan kekuasaan

<sup>17</sup> H.F. Abraham Amos, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, ( Jakarta : Rajawali Press, 2005 ), hal. 89.

<sup>18</sup> Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2001), hal. 1.

dan jaminan hak-hak rakyat melalui konstitusi.<sup>19</sup> Konstitusi di satu pihak (a) menentukan pembatasan terhadap kekuasaan sebagai satu fungsi konstitusionalisme, tetapi di pihak lain (b) memberikan legitimasi terhadap kekuasaan pemerintahan. Konstitusi juga (c) berfungsi sebagai instrumen untuk mengalihkan kewenangan dari pemegang kekuasaan asal (baik rakyat dalam sistem demokrasi atau raja dalam sistem monarki) kepada organ-organ kekuasaan negara.<sup>20</sup>

Konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan (consensus), yaitu :1. kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*), 2. kesepakatan tentang *rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*), 3. kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).<sup>21</sup>

### 1.5.3 Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat

Di zaman modern sekarang ini, hampir semua Negara mengklaim menjadi penganut paham demokrasi. Memang harus diakui sampai sekarang istilah demokrasi sudah menjadi bahasa umum yang menunjuk kepada pengertian sistem politik yang diidealkan dimana-mana. Saat ini konsep demokrasi dipraktekkan

<sup>19</sup> Abdul Muktie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK-RI, 2006), hal. 35.

<sup>20</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konpress, 2005), hal. 29-30.

<sup>21</sup> *Ibid*, hal. 25-26.

diseluruh dunia secara berbeda-beda dari satu Negara ke Negara lain. Setiap Negara dan bahkan setiap orang menerapkan definisi dan kriterianya sendiri-sendiri mengenai konsep demokrasi.

Dalam sistem kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi dalam suatu Negara dianggap berada ditangan rakyat Negara itu sendiri. Kekuasaan itu pada hakekatnya berasal dari rakyat, dikelola oleh rakyat, dan untuk kepentingan seluruh rakyat itu sendiri. Jargon yang kemudian dikembangkan sehubungan dengan ini adalah “kekuasaan itu dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Bahkan dalam sistem *participatory democratie* dikembangkan pula tambahan bersama rakyat, sehingga menjadi “kekuasaan pemerintahan itu berasal dari rakyat, untuk rakyat, oleh rakyat, dan bersama rakyat”.<sup>22</sup>

Konstitusi telah membatasi dan mengatur bagaimana kedaulatan rakyat disalurkan, dijalankan dan diselenggarakan dalam kegiatan kenegaraan dan kegiatan berpemerintahan sehari-hari. Pada hakekatnya dalam ide kedaulatan rakyat itu, tetap harus dijamin bahwa rakyatlah yang sesungguhnya pemilik Negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan semua fungsi kekuasaan Negara, baik dibidang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Rakyatlah yang berwenang merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta penilaian terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan itu. Bahkan lebih jauh lagi, untuk kemanfaatan bagi rakyatlah sesungguhnya segala kegiatan ditujukan dan diperuntukannya segala manfaat yang didapat dari adanya dan berfungsinya kegiatan bernegara itu. Inilah gagasan

---

<sup>22</sup> *Ibid*, hal. 141.

kedaulatan rakyat atau demokrasi yang bersifat total dari rakyat, untuk rakyat, oleh rakyat, dan bersama rakyat.

## **1.6 Kerangka Konsep**

### **1.6.1 Kewenangan**

Secara harfiah, kata kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang berarti hak dan kekuasaan untuk bertindak atau bisa juga berarti kekuasaan membuat keputusan yang memiliki akibat hukum setelah dikeluarkannya keputusan tersebut.<sup>23</sup> Dalam penelitian ini, akan banyak dibahas mengenai kewenangan kekuasaan kehakiman di Indonesia yaitu kewenangan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

### **1.6.2 Sengketa Hasil Pilkada**

Pada hakekatnya, sengketa hasil pilkada merupakan keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dalam Pasal 94 ayat (2) PP NO. 6 TAHUN 2005 yang dimaksud dengan keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan adalah hanya yang berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pada waktu pilkada masih termasuk di rezim otonomi daerah, sengketa hasil pilkada menjadi kewenangan Mahkamah Agung untuk menyelesaikannya jika itu sengketa hasil pilkada tingkat provinsi,

---

<sup>23</sup> *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, 1988), hal. 1011.

dan didelegasikan kepada Pengadilan Tinggi jika itu sengketa hasil pilkada tingkat kabupaten atau kota.

Jadi perselisihan pemilu diluar mengenai hasil penghitungan suara seperti misalnya adalah sengaja menghilangkan hak pilih orang lain, menghalangi orang lain memberikan hak suara dan merubah hasil suara adalah merupakan tindak pidana pemilu yang masuk dalam ranah peradilan umum.

### 1.6.3 Mahkamah Agung

Mahkamah Agung merupakan salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman, hal ini diatur dalam Pasal 24 ayat (2) UUDN RI 1945 yang menyatakan sebagai berikut:

“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang ada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.

Perumusan pasal ini merupakan hasil perubahan ketiga UUDN RI 1945 pada tahun 2001. Didalamnya ditentukan dengan jelas bahwa: (i) kekuasaan kehakiman itu dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan sebuah Mahkamah Konstitusi; (ii) kekuasaan kehakiman yang dilakukan oleh Mahkamah Agung terdiri atas atau meliputi empat lingkungan peradilan, yaitu peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, peradilan tata usaha Negara.<sup>24</sup> Sesungguhnya, perumusan ketentuan demikian dalam UUDN RI 1945 dapat dikatakan baru, yaitu sebagai hasil Perubahan Ketiga UUD RI 1945 pada tahun 2001. Ketentuan tersebut, terutama yang berkenaan dengan keempat lingkungan peradilan dalam

<sup>24</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007), hal. 545.

lingkup Mahkamah Agung berasal dari praktek sebelumnya sebagaimana diatur oleh Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman.

#### **1.6.4 Mahkamah Konstitusi**

Pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia merupakan pengalaman baru, karena bertambahnya kewenangan yang diberikan kepada salah satu cabang kekuasaan yudisial, yang menyiratkan adanya penguatan bagi kekuasaan yudisial dalam hubungannya dengan eksekutif dan legislatif, seperti kewenangannya menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, memutuskan masalah *Impeachment* atau pemberhentian Presiden, dan sengketa antar lembaga negara, yang sebelumnya tidak diberikan kepada Mahkamah Agung.

Kehadiran Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu wujud nyata dari perlunya keseimbangan dan kontrol di antara lembaga–lembaga Negara. Pembentukannya merupakan penegasan terhadap prinsip Negara hukum dan perlunya perlindungan hak asasi (hak konstitusional) yang telah dijamin konstitusi. Diharapkan Mahkamah Konstitusi pada waktunya nanti, dalam Negara Republik Indonesia menjadi dua menara peradilan yang sejajar kedudukannya dengan Mahkamah Agung dan merupakan puncak kekuasaan yudisial dalam negara.

Di samping itu, Mahkamah Konstitusi berperan dalam mengawal, mengontrol dan mengimbangi prinsip – prinsip demokrasi. Adapun peranan

Mahkamah Konstitusi dalam kehidupan ketatanegaraan Negara Indonesia, yaitu

.<sup>25</sup>

1. Sebagai salah satu pelaku Kekuasaan Kehakiman, dalam Mendorong Mekanisme *Check and Balances* dalam Penyelenggaraan Negara.
2. Menjaga Konstitusionalitas Pelaksanaan Kekuasaan Negara.
3. Mewujudkan Negara Hukum dan Kesejahteraan Indonesia.

Berdirinya Mahkamah Konstitusi secara langsung adalah perintah dari Amandemen Ketiga Pasal 24 ayat (2) UUDN RI 1945 yang menyatakan sebagai berikut:

“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang ada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.

## 1.7 Metode Penelitian

### 1.7.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang dilakukan adalah yuridis normatif dengan pertimbangan bahwa titik tolak penelitian yaitu analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang menimbulkan peralihan kewenangan penyelesaian sengketa hasil pilkada dari MA ke MK.

### 1.7.2 Metode Pendekatan

Sehubungan dengan tipe penelitian yang digunakan yaitu yuridis normatif maka pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute*

<sup>25</sup> Faturokhman, Dian Aminudin, dan Sirajuddin, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), hal. 77.

*approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*).<sup>26</sup> Pendekatan perundang-undangan dilakukan melalui berbagai peraturan perundang-undangan dan peraturan lainnya yang mengatur tentang penyelesaian sengketa pilkada dan kewenangan sebuah lembaga yudikatif dalam menyelesaikan sengketa hasil pilkada. Pendekatan konsep dilakukan mulai dari mendalami konsep pemilu, konsep pilkada dalam rezim otonomi daerah dan pilkada dalam rezim pemilu. Sedangkan pendekatan perbandingan dilakukan dengan membandingkan dampak penyelesaian sengketa pilkada ketika masih dilakukan MA dan dampak penyelesaian sengketa pilkada ketika beralih ke MK dalam hal kepastian hukum untuk penyelenggaraan demokrasi.

### **1.7.3 Jenis Data yang Digunakan**

Sehubungan dengan pendekatan yang akan dilakukan yaitu metode pendekatan yuridis normatif maka jenis data yang akan digunakan dalam penelitian hukum ini adalah data sekunder yaitu data yang terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yang dalam hal ini berkaitan dengan masalah yang akan dibahas dalam penelitian hukum ini terdiri dari sekumpulan peraturan perundang-undangan mulai dari UUDN RI 1945, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan aturan-aturan lainnya.

---

<sup>26</sup> Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia, 2005), hal. 302.



- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer yang berupa buku-buku pegangan, majalah hukum, jurnal hukum dan surat kabar, hasil karya ilmiah penelitian yang ditulis.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang berupa kamus-kamus hukum dan ensiklopedia.<sup>27</sup>

#### **1.7.4 Metode Pengumpulan Data**

Data-data sekunder tersebut diperoleh dengan cara melakukan studi kepustakaan. Data sekunder tersebut diolah dengan cara mengutip, menyadur tulisan-tulisan baik yang berupa buku-buku, karya ilmiah maupun peraturan perundang-undangan.

#### **1.7.5 Metode Analisis Data**

Data sekunder yang telah terkumpul kemudian dianalisa secara deskriptif. Dalam hal ini, hubungan antara teori yang didapat dari studi kepustakaan akan dianalisa dan dikaji kemudian disistematiskan menjadi analisa yang disusun dalam bentuk tesis.

Analisa data dengan menggunakan teknik analisis deskriptif yang bertujuan untuk mengumpulkan fakta disertai dengan penafsiran data, data yang diperoleh akan diolah secara kualitatif yang berasal dari studi kepustakaan dan

---

<sup>27</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, (Jakarta: Rajawali Press, 2003), hal. 29.

dianalisa dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif, untuk selanjutnya disajikan dalam bentuk deskriptif guna mendapatkan kesimpulan.

## 1.8 Sistematika Penulisan

Berdasarkan uraian tersebut diatas, dapat disampaikan sistematika penulisan tesis sebagai berikut:

- a. Bab 1. Pendahuluan. Pada bab ini diuraikan alasan-alasan penulis memilih masalah yang bersangkutan. Dalam pendahuluan ini pikiran pembaca “diantarkan” ke pokok penelitian yang dibahas yang diuraikan dalam latar belakang masalah. Pada bab ini juga diuraikan perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori, definisi operasional, metode penelitian, dan sistematika penulisan.
- b. Bab 2. Penulis akan menguraikan mengenai landasan teori, dalam landasan teori akan diuraikan mengenai teori-teori yang mempunyai kaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini diantaranya mengenai konstitusi, konstusional dan konstusioanalisme, demokrasi dan kedaulatan rakyat, tinjauan umum pemilu, tinjauan umum pilkada langsung dalam rezim otonomi daerah, dan kekuasaan kehakiman di Indonesia.
- c. Bab 3. Penulis akan menguraikan mengenai penyelesaian sengketa pemilu, penyelesaian sengketa hasil pilkada sebelum perubahan UU PEMDA disertai contoh kasus pilkada Kota Depok Dan Propinsi Maluku Utara.

- d. Bab 4. dalam bab ini Penulis akan memaparkan pembahasan yang lebih mengerucut yaitu mengenai peralihan kewenangan sengketa hasil pilkada, penyelesaian sengketa hasil pilkada pasca perubahan UU PEMDA dan analisis terhadap dampak peralihan kewenangan tersebut dalam kepastian hukum pelaksanaan demokrasi di Indonesia.
- e. Bab 5. Penutup. Bab ini berisi Kesimpulan sebagai hasil dari penelitian serta memberi saran-saran yang berkaitan dengan permasalahan. Bab ini juga merupakan kristalisasi dari semua yang telah terurai dalam bab-bab sebelumnya.
- f. Daftar Pustaka. Di dalam daftar ini akan ditulis semua pustaka yang dikutip dalam teks.