BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Hukum merupakan cita-cita dari pendiri Negara Indonesia yang kemudian diwujudkan dalam konstitusi Indonesia dengan menyebutkan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum[1]. Hal itu secara nyata diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (3). Negara Indonesia berlandaskan hukum bermakna bahwa setiap perbuatan atau tindakan seseorang baik individu maupun kelompok, rakyat maupun pemerintah harus didasarkan pada ketentuan hukum dan peraturan perundang-undangan yang sudah ada sebelum perbuatan atau tindakan itu dilakukan atau didasarkan pada peraturan yang berlaku. Negara berdasarkan atas hukum harus didasarkan pada aturan hukum dan didasarkan hukum yang baik dan adil tanpa membeda-bedakan baik individu atau kelompok maupun rakyat sekalipun pemerintah. Hukum yang sesuai dengan perkembangan sekarang ini adalah hukum yang demokrasi.

Negara Indonesia merupakan negara yang menganut sistem hukum yang demokrasi. Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 1 ayat (2) yang berbunyi ”Kedauatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Maksud dari Undang-Undang Dasar tersebut bermakna rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi negara dengan cara diwakilkan oleh wakil rakyat yang dipilih secara langsung oleh rakyat atau disebut dengan kedaulatan rakyat.

---

[1] Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2017, hlm. 60.

Dalam kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan atau demokrasi biasa disebut sistem demokrasi perwakilan (reoresentative democracy) atau demokrasi yang tidak langsung (indirect democracy). Di dalam praktik, yang menjalankan kedaulatan rakyat itu adalah wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat yang disebut parlemen. Para wakil rakyat itu bertindak atas nama rakyat, dan wakil-wakil rakyat itu yang menentukan corak dan cara bekerjanya pemerintahan, serta tujuan apa yang hendak dicapai baik dalam jangka Panjang maupun jangka waktu yang relative pendek. Agar wakil-wakil rakyat itu benar-benar dapat bertindak atas nama rakyat, wakil-wakil rakyat itu harus ditentukan sendiri oleh rakyat, yaitu melalui pemilihan umum. Dengan demikian pemilihan umum itu tidak lain merupakan cara yang diselenggarakan untuk memilih wakil-wakil rakyat wakyatnya secara demokratis. Oleh karena itu menyebutkan diri sebagai negara demokratis, pemilihan umum merupakan ciri penting yang harus dilaksanakan secara berkala dalam waktu-waktu tertentu.[2]

Untuk mewujudkan hak-hak politik secara efekif maka timbul gagasan untuk membatasi kekuasaan pemerintah sesuai dengan konstitusi, baik ia bersifat tertulis (written constitution) maupun bersifat tidak tertulis (unwriteten constitutional). Undang-undang dasar ini tidak hanya merupakan suatu dokumen yang mencerminkan pembagian kekuasaan di antara lembaga-lembaga kenegaraan (seperti eksekutif, legislatif, dan yudikatif), tetapi juga menentukan dan membatasi kekuasaan pemerintah di satu pihak, dan di pihak lain menjamin hak-hak asasi dari warga negaranya.[3]

---

[2] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Ctk.Keenam, PT. RajaGrafindo Persada, Depok, 2014, hlm. 414.

[3] Topo Santoso dan Ida Budhiati, *Pemilu di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2019, hlm. 7.

Pemilu merupakan suatu instrumen dalam berdemokrasi yang terjadi di Indonesia. Salah satu konsepsi modern awal mengenai demokrasi diajukan oleh joseph Schumpeter (mahzab schumpe) yang menempatkan penyelenggaraan pemilihan umum yang bebas dan berkala sebagai kriteria utama bagi suatu sistem politik untuk dapat disebut demokrasi. Oleh karenanya penyelenggaraan pemilu harus senantiasas didasarkan pada asas langsung, rahasia, jujur, dan adil sebagai konsekuensi atas terwujudnya suatu negara yang demokratis.[4]

Dengan adanya Pemilu ini rakyat dapat menentukan wakilnya seusai dengan kehendak atau keinginan dari isi hati rakyat, kemudian para wakil rakyat yang terpilih diberikan mandat oleh rakyat berupa menjalankan fungsi dari sebuah negara. Melalui Pemilu rakyat menunjukkan kedaulatannya dalam memilih pemimpin tingkat pusat maupun tingkat daerah. Sesuai dengan pasal 22E UUD 1945, pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD, dan memilih presiden dan wakil presiden. Oleh karena itu dengan sendirinya perselisihan hasil pemilu meliputi ketiga jenis pemilu tersebut yaitu pemilu anggota DPR dan DPRD, pemilu anggota DPD, serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diatur pula dalam pasal 74 ayat (2) UU MK.

Namun telah terjadi perkembangan cakupan pengertian pemilu yang dengan sendirinya mempengaruhi jenis perselisihan hasil pemilu yang menjadi wewenang MK.Perkembangan tersebut diawali oleh putusan Mahkamah Konstitusi yang terkait

---

[4] I D.G Palguna, *Mahkamah Konstitusi Dasar Pemikiran, kewenangan,dan Perbandingan dengan Negara lain*, Konstitusi Press, Jakarta, 2018, hlm. 1.

dengan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dalam putusan MK Nomor 27-073/PUU-II/2014, Mahkamah menyatakan bahwa "rezim" pemilihan kepala daerah langsung (pilkada) walaupun secara formal ditentukan oleh pembentuk undang-undang bukan merupakan rezim pemilihan umum, tetapi secara substantive adalah pemilihan umum sehingga penyelenggaraannya harus memenuhi asas-asas konstitusional Pemilu. Putusan ini mempegaruhi pembentuk undang-undang yang selanjutnya melakuan pemilukada menjadi bagian dari pemilu.[5]

Dalam rangka proses penyempurnaan sistem ketatanegaraan di Indonesia dilakukan berbagai perubahan tentang penyelenggara negara. Salah satu perubahan tersebut adalah perubahan terhadap undang-undang yang mengatur tentang penyelenggaraan pemilihan umum. Melalui pemilihan umum rakyat dapat memilih pemimpin sesuai dengan kehendaknya. Substansi penting dengan diungdangkanya UU Nomor 22 Tahun 2007 adalah penyatuan pengaturan pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah.[6]

Pemilukada merupakan salah satu dari bentuk demokrasi yang terjadi di Indonesia. Hal ini sebagai momentum bagi masyarakat di berbagai daerah untuk menyalurkan hak warga negara untuk memilih pemimpin di daerah asalnya. Dalam pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dijelaskan bahwa "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Selanjutnya pasal 18 ayat (7) UUD 1945 Menyatakan bahwa "susunan dan tata cara penyelenggaraaan

---

[5] Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Sektretariat jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2010, hlm. 223-224.

[6] Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia(Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi)*, Jogjakarta, UII Press, 2010, hlm. 135.

pemerintah daerah diatur dalam Undang-Undang". Yang mana mengatur pilkada sebagai salah satu bentuk penyelenggaraan pemerintah daerah diserahkan pada tataran Undang-Undang.

Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah mengalami dinamika seiring dengan perkembangan konstitusi. Begitu juga dalam mengatur penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang juga sering mengalami perubahan. Perubahan aturan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah pada dasarnya bertujuan untuk mewujudkan negara hukum yang demokratis. Ketentuan tentang penyelenggaraan pemilihan kepala daerah diatur lebih lanjut dalam UU Nomor 22 Tahun 2007. Berdasarkan ketentuan undang-undang tersebut yang menyetukan pengaturan pemilihan kepala daerah dengan pemilihan umum.

Penyelenggaraan pilkada secara langsung dalam rangka menegakkan konstitusi tentu saja tidak dapat terlepas dari adanya pelanggaran berupa kecurangan dalam pilkada. Ada beberapa macam pelanggaran dalam pilkada seperti pidana, proses dan hasil. apabila terdapat pelanggaran yang bersifat pidana, maka perkara tersebut dapat diajukan kepada pihak kepolisian untuk ditindak lanjuti perkara pelanggaran pidana apa yang dilakukan. Hukuman yang dijatuhkan oleh pihak kepolisian sesuai dengan ketentun perundang-undangan yang berlaku. Apabila pelanggaran yang terjadi adalah pada saat kampanye dapat berimplikasi pada gagalnya pasangan calon untuk ikut sebagai peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Tata cara mengenai sanksi terhadap larangan pelaksaanaan kampanye ditetapkan oleh KPU. Namun apabila perkara tersebut terjadi pada saat pemungutan suara maka dapat menyebabkan penundaan pemilihan. Karena

kecurangan tersebut terjadi saat pemungutan suara, maka pasangan calon dapat mengajukan gugatan sengketa hasil pilkada ke Mahkamah Konsititusi dengan memberikan alat bukti . Sanksi dari terjadinya kasus tersebut bisa berupa gagal menjadi kepala daerah kemudian di ulang pilkadanya dsb.

Dalam perkembanganya, Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dan Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 yang mengatur eksistensi Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan kewenangan mengadili perselisihan hasil pemilukada di atas dimohonkan uji konstitusionalitas. Terhadap uji materi dalam Perkara Nomor 97/PUU-XI/2013 tersebut, diputuskan bahwa kedua pasal yang menjadi dasar peralihan kewenangan Mahkamah Konstitusi menyelesaikan sengketa hasil pemilukada bertentangan dengan UU 1945, namun Mahkamah Konstitusi masih tetap berwenang mengadili sampai adanya undang-undang pilkada yang baru.[7] Alasannya tidak lain agar tidak ada keragu-raguan, ketidakpastian hukum, dan kevakuman lembaga yang menyelesaikan sengketa pilkada.

Ada catatan penting yang perlu dipahami disini dimana pada umumnya berkenaan dengan pelaksanaan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam mengadili perkara perselisihan hasil Pilkada. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam ngadili perkara perselisihan hasil Pilkada pada saat ini bukanlah kewenangan konstitusi yang diturunkan dari konstitusi. Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, melainkan kewenangan tambahan yang bersifat sementara, kewenangan dimaksudkan segera berakhir begitu badan peradilan

[7] Heru Widodo, *Hukum Acara Perselisihan Hasil Pilkada Serentak di Mahkamah Konstitusi,* Sinar Grafika, Jakarta Timur, hlm. 44-45.

khusus sebagaimana dimaksud dalam pasal 157 ayat (1) UU Pilkada terbentuk. Dengan demikian, kedudukan mahkamah konstitusi dalam melaksanakan kewenangan mengadili perselisihan hasil pilkada adalah semata-mata sebagai pelaksana Undang-Undang. Hal ini secara konstitusi hukumnya, berbeda dengan kewenangan yang sama yang dimiliki Mahkamah untuk mengadili perselisihan hasil Pemilukada yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007.[8]

Menurut Mahkamah Konstitusi dalam sengketa Pemilu, Mahkamah bukan hanya sebagai lembaga peradilan banding atau kasasi dari berbagai sengketa yang terkait pemilu yang sudah disediakan mekanisme penyelesaiannya dalam bentuk *sectoral and local legal remedies* (penyelesan hukum lokal dan sectoral) yang terkait pidana pemilu dan sengketa administrasi semata. Mahkamah Konstitusi dalam hal sengketa pemilu merupakan lembaga peradilan pada tingkat pertama dan terakhir mengenai perselisihan hasil pemilu, sehingga memang berkaitan dengan hal yang bersifat kuantitatif, yaitu selain menyelesaikan sengketa terkait dengan angka signifikan hasil akhir pemilu juga mahkamah juga mengadili konstitusional pelaksanaan pemilu.[9]

Selain dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, Pasal 236C Undang-Undang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah menentukan bahwa penanganan perselisihan hasil perhitungan suara oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lambat 18 bulan sejak undang-undang ini diundangkan. Pada tanggal 29 Oktober 2008, Ketua Mahkamah

---

8 I G.G Palguna, *Mahkamah Konstitusi…*, *Op. Cit*, hlm. 213.

9 Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi ,*Hukum Acara…..* , *Op. Cit*, hlm. 222.

Agung dan Mahkamah Konstitusi telah menandatangi Berita Acara Pengalihan Wewenang Mengadili sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dipertegas dalam ketentuan Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Mahkamah Agung melalui pengadilan tinggi yang membawahi wilayah hukum provinsi tempat penyelenggara pilkada. Adapun terhadap kewenangan penyelesaian perselisihan hasil penghitungan suara pilkada Kabupaten/Kota, Mahkamah Agung mendeleasikan kepada pengadilan tinggi di wilayah hukum provinsi tempat penyelenggara pilkada. Pengajuan keberatan kepada pengadilan tinggi disampaikan melalui pengadilan negeri yang membawahi wilayah hukum kabupaten atau kota tempat penyelenggara pilkada.[10]

Sementara UU No. 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, masih menyerahkan kepada Mahkamah Konstitusi (meski sifatnya sementara) untuk menyelesaikan sengketa Pilkada. Untuk itu, perlu segera dibentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai lembaga mana yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa Pilkada sehingga menimbulkan kebingungan pada publik.

Dalam uraian tersebut dijelaskan memang perlu dibentuk Pengadilan khusus serta aturan yang jelas yang mengatur regulasi dalam menangani sengketa pilkada sehingga dalam menyelesaikan kasus sengketa pilkada tanpa perlu melakukan gugatan sengketa pilkada ke Mahkamah Konstitusi. Selain itu Mahkamah Konstitusi mempunyai beberapa tugas yang sudah diatur oleh Undang-Undang dasar 1945 Pasal 24C.

---

[10] Heru Widodo, *Hukum Acara….. , Op. Cit*, hlm. 16-17.

Selain itu urgensi dengan dari dibentuknya pengadilan khusus sengketa pilkada adalah upaya untuk membuka akses yang lebih luas bagi calon kepala daerah maupun rakyat dalam mencari keadilan yang cepat dan biaya murah. Sebab, apabila setiap semua sengketa pilkada di gugat ke Mahkamah Konstitusi biayanya sangat mahal, apalagi jika calon penggugat berasal dari daerah-daerah yang jauh dari Mahkamah Konstitusi yaitu di Jakarta. Sebab Pilkada yang di menangkan oleh pasangan calon kepaa daerah dengan cara tidak jujuran atau curang akan membawa kepada kehancuran demokrasi yang sudah di bentuk oleh negara Indonesia.

Urgensi dengan dibentuknya pengadilan khusus sengketa pemilukada dibuat agar dalam menyelesaikan sengketa pilkada menjadi satu atap dan tidak terjadinya saling lempar antara Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung yang berwenang menyelesaikan sengketa pilkada. Alasan lain adalah sering terjadinya perbedaan persepsi antara penyelenggara pemilu, pihak kepolisian, dan kejaksaan dalam menyelesaikan sengketa pilkada.

Sengketa pemulukada yang diadili dalam pengadilan khusus pilkada tersebut mewakili yang terkait pelanggaran hukum berupa sengketa maupun pelanggaran, Sengketa yang terjadi disini bisa diartikan ada sengketa dalam proses yang mana administrasi dalam mengikuti pilkada dan hasil dari pilkada.

Pengadilan khusus pilkada yang dibentuk harus mempunyai sifat final dan mengikat. Dengan tujuan membuat hakim yang dipilih dalam menyelesaikan sengketa pilkada tidak terjadi jual-beli putusan hakim yang terjadi di pengadilan dengan maksud untuk meguji integritas para hakim di pengadilan khusus itu sendiri.

Makna dari sifat putusan final adalah putusan langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan. Akibat hukumnya secara umum, tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh terhadap putusan tersebut. Sedangkan arti putusan mengikat adalah putusan tidak hanya berlaku bagi para pihak tetapi bagi seluruh rakyat Indonesia.

Oleh karena itu penulis ingin mengkaji urgensi dari pembentukan pengadilan khusus pemilihan kepala daerah dengan judul " Gagasan Pembentukan Pengadilan Khusus Sengketa Pemilihan Keplada Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia".

B. Rumusan Masalah

1. Mengapa perlu dibentuk pengadilan khusus sengketa pemilihan kepala daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?
2. Bagaimana gagasan pengadilan khusus dalam menaggulangi sengketa pemilihan kepala daerah?

C. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui pentingnya dibentuk pengadilan khusus sengketa pemilihan kepala daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.
2. Mengatahui gagasan pengadilan khusus dalam menanggulangi sengketa pemilihan kepala daerah.

D. Orisionalitas Penelitian

Karya ilmiah berupa skripsi yang ditulis dengan judul "Pembentukan Pengadilan Khusus Kepala Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indononesia". Bukanlah penelitian yang dilakukan dengan tindakan-tindakan plagiasi dari hasil penelitian-penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti lain. Penelitian ini dilakukan melalui penelitian hukum yang

dilakukan oleh penulis. Adapun beberapa penelitian hukum tentang Pembentukan pengadilan khusus :

1. Skripsi dengan judul Dinamika Lembaa Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA) yang ditulis oleh Ratna Sari dari Fakultas Hukum Universitas Lampung yang ditulis di tahun 2016. Pada karya ilmiah tersebut dijelaskan bahwa rumusan masalah tersebut adalah "Bagaimanakah dinamika lembaga penyelesaian sengketa pilkada di Indonesia?". Namun berbeda dengan penelitian yang akan ditulis oleh peneliti adalah pada urgensi dan gagasan pengadilan khusus sengketa Pemilukada.
2. Skripsi dengan judul Pembentukan Peradilan Khusus Pemilu Dalam Menyelesaikan Sengketa Pemilukada yang ditulis oleh Trimurti dari Fakultas Hukum Universitas Andalas yang tulis di tahun 2018. Pada karya ilmiah tersebut dijelaskan mengenai bagaimana pengaturan tekait penyelesaian sengketa pemilukada di Indonesia dan bagaimana mekanisme penyelesaian sengketa pemilukada oleh peradilan yang ada saat ini. Berbeda yang akan ditulis oleh peneliti ini adalah tentang urgensi dan gagasan dari pengadilan khusus itu sendiri.
3. Jurnal Hukum dan Pembanunan 48 No.1 (2018) : 199-221 yang ditulis oleh staff pengajar fakultas hukum Universitas Indonesia yang diterbitkan pada 2 Maret 2018. Tujuan dari penulisan tersebut untuk mencari dan memberikan gambaran mengenai pilihan-pilihan bentuk dan desain pengadilan khusus pemilihan kepala daerah diantaranya melalui Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, Badan Pengawas Pemilu dan tetap di Mahkamah Konstitusi. Tulisan ini memberikan usulan keberadaan badan

peradilan yang akan menangani perselisihan hasil pemilihan kepala daerah yang akan memberikan jaminan kepastian hukum bagi proses demokrasi di Indonesia. Sedangkan yang akan ditulis oleh penulis adalah urgensi dan desain dari pembentukan pengadilan khusus sengketa pilkada di Indonesia yang mana harus segara dibentuknnya pengadilan khusus itu sendiri.

4. Jurnal dari Buletin Hukum dan Keadilan, vol 1 nomor 5c tahun 2017 yang mana merupakan berkala ilmiah yang diterbitkan oleh Pusat Studi Konstitusi dan Legislasi Nasional (POSKO-LEGNAS), Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta yang ditulis oleh Siti Nurhalimah yang berjudul Bentuk Badan Peradilan Khusus. Dalam jurnal itu di fokuskan pada bahwa Badan Peradilan khusus Pilkada ini dibentuk sebagai badan peradilan baru yang sejajar dengan BADILUM, BADILAG dan BADIMILTUM yang berada di bawah naungan Mahkamah Agung. Nantinya, didalam badan tersebut terdapat satu kamar yang akan menangani seluruh sengketa pilkada baik sengketa yang terjadi sebelum, selama, dan setelah pelaksanaan pilkada, kecuali pelanggaran etik tetap menjadi kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum. Sedangkan yang akan ditulis oleh penulis adalah urgensi dan desain dari pembentukan pengadilan khusus sengketa pilkada di Indonesia.

E. Kerangka Teori

1. Teori Negara Hukum

Menurut teori kedaulatan hukum atau Rechts-Souvereiniteit tersebut yang memiliki bahkan yang merupakan kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara itu adalah hukum itu

sendiri. Karena baik itu raja atau penguasa maupun rakyat atau warganegara, bahkan negara itu sendiri semuanya tunduk kepada hukum. Semua sikap, tingkah laku dan perbuatanya harus sesuai atau menurut hukum. Jadi menurut Krabbe yang berdaulat itu adalah hukum.

Asas hukum itu merupakan sebagian dari kejiwaan kita. Dalam setiap asas hukum manusia melihat suatu cita-cita yang hendak diraihkan : bukankan tujuan hukum itu adalah kesempurnaan masyarakat, suatu cita-cita.[11]

Asas hukum ini dibuat untuk menjamin keselamatan setiap pemimpim atau rakyat dari penyelahgunaan hukum. Dengan demikian, perbuatan seseorang yang sudah cakap tidak dapat dikatakan dilarang, selama belum ada ketentuan yang melarangnya, dan ia mempunyai kebebasan untuk melakukan perbuatan itu atau meninggalkannya.

Salah satu asas penting negara hukum adalah asas legalitas. Substansi dari asas legalitas tersebut adalah menghendaki agar setiap badan/pejabat administrasi berdasarkan undang-undang. Tanpa Dasar Undang-Undang, badan/pejabat administrasi negara tidak berwenang melakukan tindakan yang dapat mengubah atau mempengaruhi keadaan.[12]

2. Teori Negara Demokrasi

Tidak dapat dibantah bahwa demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik di dalam sistem politik ketatanegaraan. Khazanah pemikirn dan profesor-profesor politik di berbagai negara sampai pada satu titik temu tentang ini, yaitu demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya. Sebuah laporan sudi salah satu organ PBB, yakni

---

[11] Sudiko Mertukusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengatar*, Ctk.Kelima, Liberty, Yogyakarta, 2008, hlm. 35.

[12] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Ctk.Kesembilan, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 86.

UNESCO pada awal 1950-an menyebutkan bahwa tidak ada satupun tanggapan yang menolak "demokrasi" sebagai landasan dan sistem yang paling tepat dan ideal bagi semua organisasi politik dan organisasi modern. Studi yang melibatkan lebih dari seratus orang sarjana barat dan timur itu dapat dipandang sebagai jawaban yang sangat penting bagi studi-studi tentang demokrasi.[13]

Penggunaan sistem demokrasi memang sudah terjadi dari sejak lama oleh karena itu terjadi pembaruan sistem demokrasi. Untuk membedakan dengan demokrasi kuno, atau demokrasi langsung, maka demokrasi dengan badan perwakilan rakyat ini, dinamain demokrasi modern, demokrasi tidak langsung, demokrasi perwakilanm yang dalam instansi terakhir dan tertinggi kekuasaan memutuskan ada pada rakyat. Hanya saja pelaksanaanya berbeda-beda dalam masing-masing tipe demokrasi modern tersebut, dan pada umumnya kesukarannya terletak pada cara untuk mendapatkan arah politik yan sama dari badan legislatif dan dari badan eksekutif.[14] Ada beberapa tipe demokrasi modern yaitu :

a. Demokrasi, atau pemerintahan perwakilan rakyat yang representative, dengan sistem pemisahan kekuasaan secara tegas, atau sistem presidential. Sebagai contoh daripada sistem ini misalnya Amerika Serikat.
b. Demokrasi, atau pemerintahan perwakilan rakyat yang respresentatif, dengan sistem pemisahan kekuasaa, tetapi di antara badan-badan yang diserahi kekuasaan

13 *Ibid*, hlm. 259.
14 Soehino, *Ilmu Negara*, Ctk.Kedelapan, Liberty, Yogyakarta, 2008, hlm. 244.

itu, terutama antara badan legislatif dengan badan eksekutif, ada hubungan yang bersifat timbal-balik, dapat saling mempengaruhi, atau sistem parlementer.

c. Demokrasi, atau pemerintahan perwakilan rakyat yang representatif, dengan sistem yang dipergunakan atau dilaksanakan di Swiss, yaitu yang disebut sistem referendum.[15]

Dalam sistem demokrasi modern, legalitas dan legitimasi pemerintahan merupakan factor yang sangat penting, Di satu pihak, suatu pemerintahan haruslah terbentuk berdasarkan ketentuan hukum dan konstitusi, sehingga dapat dikatakan memiliki legalitas. Di pihak lain pihak, pemerintah itu juga harus legitimate, dalam arti bahwa disamping legal, ia juga harus dipercaya. Tentu akan tibul keragu-raguan, apabila suatu pemerintahan demokrasi, padahal pembentukanya tidak didasarkan hasil pemilihan umum. Artinya, setiap pemerintahan demokratisyang mengaku berasal dari rakyat, memang diharuskan sesuai dengan hasil pemilihan umum sebagai ciri yang penting atau pilar yang pokok dalam sistem demokrasi modern.[16]

Sistem demokrasi yang terjadi memang identik dengan sistem perwakilan rakyat yang mana dipilih langsung oleh rakyat agar dapat menjadi wakil-wakil rakyat yang duduk disuatu lembaga dan mempunyai kewenangan masing-masing. Kelahiran organ-organ baru negara dengan masing-masing tugas dan kewenanganya, tidak lepas dari ide dasar tentang pembatasan dan pembagian kekuasaan, dalam pelaksanaan tugas kekuasaan negara. Ide tentang pembagian dan pembatasan kekuasaan pada mulanya berkembang

---

15 *Ibid*, hlm. 248-254.

16 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum….. ,Op. Cit*, hlm. 172.

sebagai manifest dari gagasan demokrasi konstitusional. Gagasan konstituiseme demokrasi menghendaki sebuah upaya untuk membatasai kekuasaan, agar pelaku kekuasaan tidak berperilaku sewenang-wenang dan korup. Hal ini seperti dikatakan Lord Action, bahwa manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaaan itu, oleh karenanya manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya secara tak terbatas pula.[17]

Asas Legalitas berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dan negara hukum. Gagasan demokrasi menuntun agar setiap dibentuk Undang-Undang dan berbagai keputusan mendapatkan persetujuan dari wakil rakyat dan lebih banyak memperhatikan kepentingan rakyat.[18]

Di dalam praktiknya, yang menjalankan kedaulatan rakyat wakil-wakil rakyat yang duduk dilembaga perwakilan rakyat yang disebut dengan parlemen. Para wakil rakyat itu bertindak atas nama rakyat, dan wakil-wakil rakyat itu bertindak atas nama rakyat, dan wakil-wakil rakyat itu yang menentukan corak dan cara bekerjanya pemerintahan, serta tujuan apa yang hendak dicapai baik dalam jangka Panjang maupun dalam jangka waktu yang relatif pendek. Agar wakil-wakil rakyat itu benar-benar bertindak atas nama rakat, wakil-wakil rakyat itu harus ditentukan sendiri oleh rakyat melalui pemilu.[19]

Untuk menjamin siklus kekuasaan yang bersifat teratur itu diperlukan mekanisme pemilihan umum yang diselenggarakan secara berkala, sehingga demokrasi daoat terjamin, dan pemerinthan yang sungguh-sungguh mengabdi kepada kepentingan seluruh

---

17 Zaenal Arifin mochtar, *Lembaga-Lembaga Independen : Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*, PT.Grafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 11-12.

18 Ni'Matul Huda, *Hukum Tata….. , Op. Cit*, hlm. 86.

19 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum….. ,Op. Cit,* hlm. 414

rakyat dapat benar-benar bekerja efektif dan efisien. Dengan adanya jaminan sistem demokrasi yang beraturan demikian itulah kesejahteraan dan keadilan dapat diwujudkan.[20]

3. Kekuasaan Kehakiman

Berbicara tentang kekuasaan kehakiman dalam suatu negara hukum tidak akan ada artinya apabila kekuasaan penguasa negara masih bersifat absolut dan tidak terbatas. Sehingga kemudian muncul gagasan untuk membatasi kekuasaan penguasa, perlu diadakan pemisahan kekuasaan negara ke dalam berbagai organ agar tidak terpusat di tangan seorang monarki (raja absolut). Teori mengenai pemisahan kekuasaan negara menjadi sangat penting artinya untuk untuk melihat bagaimana posisi atau keberadaan kekuasaan dalam sebuah struktur kekuasaan negara. Gagasan mengenai pemisahan dan pembagian kekuasaan negara mendapatkan dasar pijakan, antara lain, dari pemikiran John Locke dan Montesquieu.[21]

Membicarakan kedudukan dan fungsi kekuasaan kehakiman tidak terlepas dari persoalan, baik penegakan hukum maupun penemuan hukum, karena keduanya merupakan fungsi dari kekuasaan kehakiman. Persoalan penegakan hukum meruapakan konsekuensi dari prinsip-prinsip negara hukum, sehingga kekuasaan negara diciptakan, diatur, dan ditegakkan oleh suatu perangkat hukum. Pandangan tersebut merupakan pembatasan dari suatu kekuasaan negara, sehingga terhindar dari kesewenang-wenang dalam menyelenggaraan kehidupan negara. Kedudukan dan fungsi kekuasaan kehakiman

---

[20] Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara (Jilid II)*, Konstitusi Pers, Jakarta, hlm. 171.

[21] Bambang Sutiyoso dan Sri Hastuti Puspitasari, *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia*, Ctk.Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 17.

merupakan dua hal yang memiliki kedudukan tertentu dalam kekuasaan (negara). Sehingga ia memiliki kewenangan dan dapat mengimplementasikan kewenanganya secara bertanggung jawab. Kedudukan kekuasaan kehakiman juga akan berkaitan dengan kekuasaan negara sebagaimana diatur dalam UUD 1945 dan merupakan bagian dari susunan ketatanegaraan yang masing-masing memiliki kedudukan, susunan, tugas, dan wewenang sebagai lembaga negara. Kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan negara berdampingan dengan kekuasaan negara lain. Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi adalah kekuasaan negara yang memegang kekuasaan kehakiman. Hal ini berati UUD 1945 menentukan bahwa kekuasaan kehakiman memiliki kedudukan sebagai kekuasaan negara.[22]

Sebagaimana ditegaskan dalam pasal 24 UUD 1945, kekuasan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang. Dalam penjelasan pasal tersebut ditegaskan bahwa kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubungan dengan itu harus diadakan jaminan dalalam undang-undang tentang kedudukan para hakim.[23]

Pelaku dan pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman, selain dari MA adalah MK. Keberadaan MK sebagai salah satu pelaku kekuasaan Kehakiman. Selain ditegaskan pada Pasal 24 ayat (2) UUD 1945, juga disebut pada Pasal 2 UU No. 4 Tahun 2004 yang berbunyi :

---

[22] Zainal Arifin Hoesein, *Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia : Sejarah,kedudukan, Fungsi, dan Pelaksanaan kekuasaan Kehakiman dalam Perspektif Konstitusi,* Ctk.Pertama, Setara Press, Malang, 2016, hlm. 130.

[23] *Ibid*, hlm. 162.

"Penyelenggara kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang ada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungn peradilan tata usaha negara, dan oleh Mahkamah Konstitusi."

Seperti yang pernah disinggung, rumusan Pasal 2 UU No. 4 Tahun 2004 tersebut, persis sama dengan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945. Bertitik tolak dari ketetuan pasal-pasal diatas, keberadaan dan kedudukan MK sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman ditegaskan dalam Pasal 1 angka 1 UU No.24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) yang berbunyi :

"Mahkamah Konstitusi adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945."[24]

Tujuan dari adanya independensi lembaga peradilan itu tidak lain adalah dimiliki kekuasaan yudikatif yang seimbang dengan kekuasaan legislatif dan eksekutif. Pada kondisi seperti itu lembaga peradilan sebagian dari komponen kekuasaan yudikatif dan mengawasi sekaligus membatasi kekuasaan legislatif dan eksekutif.[25]

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

---

[24] M. Yahya Harahap, *Kekuasaan Mahkamah Agung Pemeriksaan Kasasi dan Peninjauan Kembali Perkara Perdata*, Ctk. Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 14-15.

[25] Ahmad Mujahidin, *Peradilan Satu Atap Di Indonesia*, Ctk.Pertama, PT. Refika Aditama, Bandung, 2007, hlm. 16.

Jenis penelitian yang dilakukan penulis merupakan penelitian normatif yaitu penelitian yang menggunakan metode atau cara dengan meneliti bahan pustaka yang ada.[26]

2. Data penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah normatif ,maka data yang digunakan adalah data sekunder. Data sekunder sendiri terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu :

a. Bahan hukum premier adalah bahan yang mempunyai kekuatan hukum mengikat secara yuridis dan berhubungan dengan obyek penelitian. Bahan primer yang dipakai dalam penelitian ini antara lain terdiri dari :
    1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (2) dan (3).
    2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang Pasal 157 Ayat (1), (2), (3), dan (4).
b. Bahan Hukum Sekunder

    Bahan hukum sekunder adalah bahan yang tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara yuridis. Bahan hukum sekunder yang digunakan antara lain terdiri dari :

[26] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, Cet.Kesebelas, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 13-14.

1. Buku-buku yang terkait dan/relevan dengan penelitian.
2. Pendapat para ahli (doktrin).
3. Jurnal dan karya ilmiah yang terkait.

3. Metode pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan metode studi pustaka yaitu pengumpulan data yang dilakukan dengan cara studi kepustakaan untuk menelusuri dan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan ataupun peraturan lainnya, jurnal-jurnal ilmiah, serta buku-buku literatur yang terkait dengan permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini.

4. Metode Pengolahan Data

Penelitian kualitatif adalah penelitian yang dilakukan untuk mendapatkan kedalaman data dengan tidak memunculkan angka-angka, prosentase, maupun generalisasi.

5. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian dalam penelitian ini antara lain menggunakan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Pendekatan perundang-undangan yakni mengkaji permasalahan dengan menggunakan peraturan perundang-undangan, sedangkan pendekatan konseptual pada umumnya digunakan untuk menguraikan dan menganalisis permasalahan penelitian yang beranjak dari norma kosong.[27]

6. Analisis Data

[27] *I Made Pasek Daintha*, Metode Penelitian Hukum Normatif, *Pernada Media Group, Jakarta, 2017, hlm. 162.*

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu Komparatif, yang mana setelah mengadakan deskripsi lebih lanjut diperlukan suatu langkah untuk melakukan perbandingan terhadap satu pendapat dengan pendapat lainnya. Pemdapat-pendapat itu itu diidentifikasi dalam jumlah yang cukup untuk memberi kejelasan tentang materi hukum yang diperbandingkan, oleh karena itu Teknik komparasi ini diperlukan untuk menganalisis bahan hukum sekunder yang di dalamnya terdapat berbagai pandangan sarjana hukum.[28]

G. Sistematika Penulisan

Hasil penulisan dalam penelitian ini terdiri dari 4 (empat) bab, yaitu sebagai berikut :

Bab I, berisi pendahuluan yang menguraikan latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka teori, definisi operasional, metode penelitian, dan sistematika penulisan;

Bab II, berisi kerangka teori penulisan mengenai objek dalam penelitian ini terkait dengan tinjauan Gagasan Pembentukan Pengadilan Khusus Sengketa Pemilihan Kepala Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia;

Bab III, berisi tentang hasil penelitian dan pembahasan terhadap permasalahan yang diteliti yaitu, Gagasan Pembentukan Pengadilan Khusus Sengketa Pemilihan Kepala Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia;

Bab IV, berisi kesimpulan dan saran. Kesimpulan diperoleh dari hasil uraian hasil penelitian dan pembahasa mengenai pokok permasalahan dalam penelitian ini.

---

[28] *Ibid*, hlm. 153.

Dengan diperolehnya kesimpulan tersebut, penulis mencoba memberikan saran terhadap kekurangan yang ada.