GAGASAN PENGALIHAN KEMBALI PENYELESAIAN SENGKETA PEMILIHAN KEPALA DAERAH DARI MAHKAMAH KONSTITUSI KEPADA MAHKAMAH AGUNG

TESIS

OLEH :

HARI SURYONO, S.H.

No. Pokok Mhs.	:	12912038
BKU	:	HTN/HAN

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS dengan nilai A pada hari Sabtu, 27 Juli 2013

PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2013

GAGASAN PENGALIHAN KEMBALI
PENYELESAIAN SENGKETA PEMILIHAN KEPALA DAERAH
DARI MAHKAMAH KONSTITUSI KEPADA MAHKAMAH AGUNG

Oleh :

Nama Mhs. : **Hari Suryono, S.H.**
No. Pokok Mhs. : **12912038**
BKU : **HTN/HAN**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing 1

Dr. H. Saifudin, S.H., M.Hum. Yogyakarta, 15/7 2013

Pembimbing 2

Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. Yogyakarta, 17 Juli 2013

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM

Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

GAGASAN PENGALIHAN KEMBALI
PENYELESAIAN SENGKETA PEMILIHAN KEPALA DAERAH
DARI MAHKAMAH KONSTITUSI KEPADA MAHKAMAH AGUNG

Oleh :

Nama Mhs. : **Hari Suryono, S.H.**
No. Pokok Mhs. : **12912038**
BKU : **HTN/HAN**

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS pada Sabtu, 27 Juli 2013
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing 1

Dr. H. Saifudin, S.H., M.Hum. Yogyakarta, 13/9 2013

Pembimbing 2

Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. Yogyakarta, 13 September 2013

Anggota Penguji

Zairin Harahap, S.H., M.Si. Yogyakarta, 13 September 2013

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM

Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya Saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun yang dirujuk
telah Saya nyatakan dengan benar.

Nama Mhs.	:	**Hari Suryono, S.H.**
No. Pokok Mhs.	:	**12912038**
BKU	:	**HTN/HAN**
Tanda Tangan	:	
Tanggal	:	**19 Juli 2013**

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

Motto

" Hai orang-orang yang beriman hendaklah kamu jadi orang-orang yang selalu menegakkan (kebenaran). Karena Alloh menjadi saksi dengan adil dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap sesuatu kaum mendorong kamu untuk berlaku tidak adil, berlakulah adil karena adil itu lebih dekat kepada taqwa, dan bertaqwalah kepada Alloh, sesungguhnya Alloh maha mengetahui apa yang kamu kerjakan."

(Q.S. Al-Maidah: 8)

Sebaik-baiknya manusia ialah orang yang banyak bermanfaat (kebaikannya) kepada manusia lainnya

(H.R. Qadla'ie dari Jabir).

Ojo dumeh lan ojo gumunan kelawan gebyare kadonyan
Becik mulat sariro hangroso wani
Jer jalmo iku mung saktitahing Gusti
Luhur ngupadi sangkan paraning dumadi

Tesis ini Saya persembahkan untuk

Kedua orang tuaku: M. Djumhari & Djariyah
Isteri dan anakku tercinta: Tri Wahyuni & Prayogo Adhinoto
Dan kakak-kakakku tersayang beserta keluarga

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirabbill'alamiin, Penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, yang telah memberikan segala kemudahannya, sehingga Tesis berjudul "***Gagasan Pengalihan Kembali Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah Dari Mahkamah Konstitusi Kepada Mahkamah Agung***" ini dapat terselesaikan. Penelitian hukum ini ditulis guna memperoleh gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Penulis sangat menyadari bahwa dalam penelitian ini terdapat banyak kekurangan sehingga masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karenanya, Penulis mengharapkan saran dan kritik yang bersifat membangun guna peningkatan kualitas dari Tesis ini. Sehubungan dengan terselesaikannya penelitian ini, secara tulus hati Penulis mengucapkan terimakasih yang tak terhingga kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Edy Suandi Hamid, M.Ec. selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak Dr. Saifudin, S.H., M.Hum. selaku Wakil Dekan Fakultas Hukum UII dan selaku Pembimbing 1, Ibu Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H, M.Hum. selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII dan selaku Pembimbing 2, serta Bapak Zairin Harahap, S.H., M.Si. selaku Tim Penguji. Tanpa curahan ilmu, kelapangan hati dan keluhuran budi dari bapak dan ibu sekalian, niscaya Penulis tidak akan mampu menyelesaikan studi ini. Pastilah tiada mungkin terlupa dan terbalas segala kebaikan dari Bapak dan Ibu sekalian. Hanya do'a yang dapat Penulis panjatkan, semoga Alloh SWT senantiasa memberikan yang terbaik bagi Bapak dan Ibu sekalian.
3. Para pengajar Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, antara lain: Prof. H. Jawahir Thontowi, S.H., Ph.D., Prof. Hikmahanto Juwana, S.H, LL.M, Ph.D., Prof. Dr. H. Bagir Manan, S.H, MCL., Prof. Dr. Saldi Isra, S.H, MPA., Prof. Drs. Purwo Santoso, M.A., Ph.D., H. Nandang Sutrisno, S.H, LL.M, M.Hum., Ph.D., Dr. M. Busjro Muqoddas, S.H, M.Hum., Dr. Suparman Marzuki, S.H., M.Si., Dr. Drs. Muntoha, S.H,

M.Ag., Dr. Rohidin, S.H., M.Ag., Dr. Ridwan H.R, S.H, M.Hum., Dr. Mudzakkir, S.H, M.H., Dr. M. Syamsudin, S.H, M.Hum., Dr. SF. Marbun, S.H., M.Hum., Dr. Arif Setiawan, S.H., M.H., Dr. Mustaqiem, S.H., M.Hum., Jaka Sriyana, S.E, M.Si, Ph.D., dan Sri Hastuti Puspitasari, S.H, M.Hum.

4. Staff dan Karyawan Sekretariat Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
5. Sahabat karib sekaligus adik-adikku terkasih: Putra Perdana Ahmad Saifulloh, S.H., dan Novendri M. Nggilu, S.H. Kalian telah memberikan warna tersendiri dalam perjalanan hidup seorang Hari Suryono. Jagalah ikatan batin yang telah tumbuh kokoh diantara kita sehingga tidak terkikis oleh jarak dan waktu. Semoga Alloh SWT memudahan kalian berdua dalam meraih cita-cita.
6. Untuk Mas Agus Suprianta, S.H. yang sangat rendah hati, yang selalu menasehati dan memotivasi Penulis. Tetap semangat Mas Agus, potensi panjenengan melebihi hambatan dan kesulitan yang ada. Teriring ungkapan hati dari Penulis, mohon maaf atas segala khilaf dan keliru selama ini.
7. Rekan-rekan Angkatan 28 Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia: Asasudin Riski, S.H.I., Syukur, S.H., Zuhri Saifudin, S.H., Teguh, S.H., Taufik Syahrilain, S.H., Budi, S.H., Udin Latief, S.H., Ajeng, S.H., Sufriyanto, S.H., dan lain-lain. Semoga persahabatan dan kerja sama yang sudah terjalin selama ini, mampu mewujudkan tali silaturahmi yang tak pernah putus.
8. Semua pihak yang telah membantu Penulis dalam menyelesaiakan studi.

Akhirukalam, semoga Tesis ini tidak hanya bermanfaat bagi Penulis semata, tetapi juga bagi para pembaca dan dunia ilmu pengetahuan pada umumnya.

Penulis

Hari Suryono, S.H.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL
HALAMAN PERSETUJUAN UJIAN TESIS
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....i
MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....ii
KATA PENGANTAR.....iii
DAFTAR ISI.....v
ABSTRAK.....vii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.....1
A. Perumusan Masalah.....13
B. Tujuan Penelitian.....13
C. Kerangka Pemikiran Teoritik.....14
1. Negara Hukum dan Demokrasi.....14
a. Definisi Negara.....14
b. Konsepsi Negara Hukum.....19
d. Konsepsi Demokrasi.....28
e. Korelasi Negara Hukum dan Demokrasi.....35
2. Pembagian Kekuasaan di Indonesia.....40
a. Konsepsi Kekuasaan.....40
b. Pembagian Kekuasaan di Indonesia.....45
D. Metode Penelitian.....56
1. Obyek Penelitian.....56
2. Jenis Penelitian.....56
3. Sumber Data Penelitian.....57
4. Metode Pengumpulan Data.....58
5. Pendekatan Penelitian.....58
6. Metode Analisis.....59
E. Sistematika Penulisan.....60

BAB II TINJAUAN UMUM POLITIK HUKUM KEKUASAAN KEHAKIMAN DAN PENYELESAIAN SENGKETA PEMILIHAN KEPALA DAERAH

A. Pengertian Politik.....62
B. Pengertian Politik Hukum.....65
C. Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman di Indonesia.....75
D. Urgensi Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada).....91
E. Penyelesaian Sengketa Pilkada Sebelum Terbitnya UU No. 12 Tahun 2008...105

BAB III POLITIK HUKUM DAN GAGASAN PENGALIHAN KEMBALI SENGKETA PILKADA KEPADA MAHKAMAH AGUNG

A. Politik Hukum Pengalihan Penyelesaian Sengketa Pilkada Oleh Mahkamah Agung Kepada Mahkamah Konsitusi.....117
   1. Pemilihan Kepala Daerah Menurut Pasal 18 UUD1945.....122
   2. Pemilihan Kepala Daerah Menurut Pasal 22E UUD1945.....134
   3. Pemilihan Kepala Daerah Menurut UU Nomor 22 Tahun 2007.....147
   4. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004.....160

B. Pelaksanaan Penyelesaian Sengketa Pilkada Oleh Mahkamah Konsitusi.....171

C. Gagasan Pengalihan Kembali Penyelesaian Sengketa Pilkada dari Mahkamah Konstitusi Kepada Mahkamah Agung.....197
   1. Analisis Tentang Kewenangan Memutus Sengketa Pilkada.....197
   2. Konsepsi Penyelesaian Sengketa Pilkada Oleh Mahkamah Agung 217

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan.....238
B. Saran 241

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan mengetahui tentang politik hukum pengalihan penyelesaian sengketa Pemilihan kepala daerah (Pilkada) oleh Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi, bagaimanakah pelaksanaan penyelesaian sengketa Pilkada oleh Mahkamah Konstitusi yang telah dilakukan sejak tahun 2008 hingga sekarang, serta menawarkan gagasan tentang pengalihan kembali penyelesaian sengketa Pilkada dari Mahkamah Konstitusi kepada Mahkamah Agung. Data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer diambil langsung dari naskah UUD 1945 hasil amandemen, naskah Rancangan Undang-Undang (RUU) Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelengaraan Pemilu, dan mempelajari Putusan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 072-073/PUU-II/2004. Sedangkan data sekunder, penulis peroleh dari bahan-bahan kepustakaan berupa buku-buku, hasil penelitian, jurnal, makalah dan internet yang berhubungan dengan obyek penelitian. Adapun data primer dan data sekunder diatas dianalisis secara kualitatif dan disajikan dalam bentuk deskriptif. Hasil penelitian ini menunjukkan, adanya ketidaksesuaian pada konstitusi mengenai pengalihan penyelesaian sengketa Pilkada oleh Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi, adanya beberapa kendala/hambatan terhadap pelaksanaan penyelesaian sengketa Pilkada yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, serta memunculkan gagasan agar penyelesaian sengketa Pilkada ke depan dilaksanakan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Nagara (PT TUN), yang merupakan salah satu bagian dari lembaga peradilan di bawah Mahkamah Agung.

Kata Kunci: Pengalihan Kembali, Sengketa Pemilihan Kepala Daerah, Mahkamah Konstitusi, dan Mahkamah Agung.

BAB I

GAGASAN PENGALIHAN KEMBALI PENYELESAIAN SENGKETA PEMILIHAN KEPALA DAERAH DARI MAHKAMAH KONSTITUSI KEPADA MAHKAMAH AGUNG

A. Latar Belakang

Konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara. Konstitusi dapat berupa hukum dasar tertulis yang lazim disebut dengan Undang-Undang Dasar, dan dapat pula tidak tertulis. Tidak semua negara memiliki konstitusi tertulis atau Undang-Undang Dasar. Kerajaan Inggris biasa disebut sebagai negara konstitusional tetapi tidak memilki satu naskah Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis, nilai-nilai dan norma-norma yang hidup dalam praktek penyelenggaraan negara juga diakui sebagai hukum dasar, dan tercakup pula dalam pengertian dalam arti luas. Karena itu, Undang-Undang Dasar, sebagai konstitusi tertulis beserta nilai-nilai dan norma hukum dasar tidak tertulis yang hidup sebagai konvensi ketatanegaraan dalam praktek penyelenggaraan negara sehari-hari, termasuk ke dalam pengertian konstitusi atau hukum dasar *(droit constitusionnel)* suatu negara.[1]

Dalam penyusunan suatu konstitusi tertulis, nilai-nilai dan norma-norma dasar yang hidup dalam masyarakat dan dalam praktek penyelenggaraan negara turut mempengaruhi perumusan suatu norma ke dalam naskah Undang-Undang Dasar. Karena itu, suasana kebatinan *(geistichenhentergrund)* yang menjadi latar belakang filosofis, sosiologis, politis dan historis perumusan yuridis suatu ketentuan Undang-

[1] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), Hlm, 29.

Undang Dasar perlu dipahami dengan seksama, untuk dapat mengerti dengan sebaik-baiknya ketentuan yang terdapat dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar. Undang-Undang Dasar tidak dapat dipahami hanya melalui teksnya saja. Untuk sungguh-sungguh mengerti, kita harus mamehami konteks filosofis, sosio-historis, sosio-politis, sosio-yuridis dan bahkan sosio-ekonomis yang mempengaruhi perumusannya.[2]

Dalam perkembangan sejarah, teori dan pemikiran tentang pengorganisasian kekuasaan dan tentang organisasi negara berkembang sangat pesat. Variasi, struktur dan fungsi organisasi dan institusi-institusi kenegaraan itu berkembang dalam banyak ragam dan bentuknya, baik ditingkat pusat atau nasional maupun di tingkat daerah atau lokal. Gejala perkembangan semacam itu merupakan kenyataan yang tidak terelakkan karena tuntutan keadaan dan kebutuhan yang nyata, baik karena faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya ditengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks dewasa ini.[3]

Perjalanan ketatanegaraan Indonesia sejak merdeka 17 Agustus 1945, telah mengalami pasang surut baik dalam gagasan, tatanan, maupun terapannya. Secara historis dinamika itu dapat dilihat dari fakta sejarah konstitusionalnya, bahwa di Indonesia pernah diberlakukan beberapa konstitusi UUD 1945, UUD RIS, UUDS 1950, UUD 1945 dan sekarang Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen tahun 1999-2002. Dalam berbagai konstitusi itu Indonesia telah mengalami atau mencoba menjadi Negara Indonesia Serikat (RIS) kemudian kembali menjadi Republik Kesatuan, Indonesia pernah mengalami sistem pemerintahan parlementer, demokrasi

[2] *Ibid*, Hlm, 30.
[3] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsulidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Cetakan Kedua (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2006), Hlm, 1.

terpimpin, dan pemerintahan presidensial sampai sekarang. Gambaran dinamis tersebut menunjukkan bahwa konstitusi selalu menjadi dasar dari perubahan ketatanegaraan suatu negara. Dalam sejarah ketatanegaraan suatu negara, konstitusi digunakan untuk mengatur sekaligus untuk membatasi kekuasaan negara. Dengan demikian, dinamika ketatanegaraan suatu bangsa atau negara ditentukan pula oleh bagaimana dinamika perjalanan sejarah konstitusi yang bersangkutan. Karena dalam konstitusi itulah dapat dilihat sistem pemerintahannya, bentuk negaranya, sistem kontrol antara kekuasaan negara, jaminan hak-hak warga negara dan tidak kalah penting mengenai pembagian kekuasaan antara unsur pemegang kekuasaan negara seperti kekuasaan pemerintahan (eksekutif), kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif.[4]

Sejarah mencatat bahwa sepanjang penerapan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut telah menampilkan dominasi rezim yang berkuasa. Kemudian memunculkan gagasan perlunya peninjauan kembali atau perubahan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai kebutuhan sistem ketatanegaraan yang demokratis. Mengingat bahwa sebagai landasan konstitusional beberapa perumusan dan substansi Undang-Undang Dasar 1945 telah dengan mudah diinterpretasi sepihak oleh rezim yang berkuasa untuk tujuan melanggengkan kekuasaannya, sehingga menyebabkan berbagai krisis dalam kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara.[5]

Credo orde baru ketika menumbangkan orde lama pada tahun 1966 adalah tekad untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen,

---

[4] Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, (Malang: Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur Bekerjasama dengan In-Trans, 2004), Hlm, ix.

[5] Soimin dan Sulaiman, *Hubungan Badan Legislatif Dan Yudikatif Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Malang: UMM Press, 2004), 3-4.

dengan terwujudnya Indonesia sebagai sebuah negara hukum atau "*The Rule of Law*". Oleh karena itu, dapat dimengerti bahwa pada tahun-tahun awal orde baru wacana publik di Indonesia disemarakkan oleh lontaran-lontaran gagasan tentang negara hukum / *the rule of law* dengan berbagai elemen utamanya, seperti Hak Asasi Manusia (HAM), asas legalitas, dan peradilan yang bebas dan tidak memihak baik melalui berbagai temu ilmiah maupun publikasi lewat media massa. Sayang sekali bahwa gagasan ideal Indonesia sebagai negara hukum (*The Rule of Law)* gagal diwujudkan oleh pemerintah orde baru yang berkuasa selama 32 tahun, justru karena membuat kesalahan ulang seperti orde lama yang digantikannya, yaitu distorsi terhadap Pancasila dan UUD 1945, sehingga terjebak dalam kekuasaan monolitik yang telah menghancurkan sendi-sendi negara hukum (*The Rule of Law).*[6]

Ketika orde baru tumbang pada tanggal 21 Mei 1998 karena dilanda gelombang gerakan reformasi, muncullah gagasan tentang masyarakat baru yang ingin diwujudkan melalui reformasi total segala bidang kehidupan, yaitu masyarakat madani, masyarakat terbuka atau masyarakat transparansi, sebagai istilah pengganti untuk *"civil society"* dengan paradigma baru pula yang lebih bernuansa demokrasi, keadilan sosial, penghormatan atas harkat dan martabat manusia. Pancasila dan UUD 1945 tidak lagi menjadi *credo* gerakan, karena justru termasuk yang terkena arus reformasi, setidak-tidaknya dalam proporsionalisasi posisi dan desakralisasi dalam interpretasi.[7]

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana terakhir diubah pada tahun 1999, 2000, 2001, sampai tahun 2002 merupakan satu kesatuan

[6] A. Mukti Fadjar Ali, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi*, (Malang: In-Trans, 2003), Hlm, 7.
[7] *Ibid*, Hlm, 8.

rangkaian perumusan hukum dasar Indonesia di masa depan. Isinya mencakup dasar-dasar normatif yang berfungsi sebagai sarana pengendali *(tool of social and political control)* terhadap penyimpangan dan penyelewengan dalam dinamika perkembangan zaman dan sekaligus sarana pembaharuan masyarakat *(tool of social and political reform)* serta sarana perekayasaan *(tool of social and political engineering)* kearah cita-cita kolektif bangsa. Belajar dari kekurangan sistem demokrasi politik diberbagai negara di dunia, yang menjadikan Undang-Undang Dasar hanya sebagai konstitusi politik, maka Undang-Undang Dasar ini juga berisi dasar-dasar pikiran mengenai demokrasi ekonomi dan demokrasi sosial. Karena itu, Undang-Undang Dasar ini dapat disebut sebagai konstitusi politik, konstitusi ekonomi, dan sekaligus konstitusi sosial yang mencerminkan cita-cita kolektif bangsa, baik dibidang politik, dan ekonomi maupun sosial-budaya, dengan tetap memelihara tingkat abstraksi perumusannya sebagai hukum dasar *(rechtsidee)*.[8]

Perubahan fundamental yang terjadi setelah dilakukannya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 adalah berubahnya struktur dan mekanisme kerja lembaga-lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yakni sistem yang bercorak vertikal-hierarkhis menjadi horisontal-hierarkhis. Dalam sistem lama yang digunakan adalah sistem yang bercorak vertikal-hierarkhis yang lembaga-lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia disusun secara vertikal dan betingkat dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), berada dalam struktur dan kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Dibawahnya terdapat sejumlah lembaga diantaranya,

[8] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme* ..... Op.,Cit. Hlm,31.

Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Mahkamah Agung (MA) yang kedudukannya sederajat dan masing-masing diberi status sebagai lembaga tinggi negara.[9]

Perubahan UUD 1945 (1999-2002) telah membawa semangat baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, baik dalam pelembagaan kekuasaan legislatif, eksekutif, maupun yudisial (kekuasaan kehakiman). Dalam sistem kekuasaan kehakiman (yudisial) di samping Mahkamah Agung (MA) dan badan-badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara, telah muncul lembaga baru yaitu Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY) sebagai implikasi adanya perubahan terhadap UUD 1945.[10]

Pembentukan Mahkamah Konstitusi pada setiap negara memilki latar belakang yang beragam, tetapi secara umum Mahkamah Konstitusi berasal dari suatu proses perubahan politik kekuasaan otoriter menuju demokrasi. Penolakan terhadap otoritarianisme berdampak pada tuntutan penyelenggaraan negara secara demokratis dan menghargai hak asasi manusia. Begitu pula pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia. Pada dasarnya pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia tidak terlepas dari pengalaman masa lalu yang cenderung otoriter, tertutup dan tidak menghormati hak asasi manusia. Gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi tidak lain merupakan dorongan dalam penyelenggaraan kakuasaan dan ketatanegaraan yang lebih baik serta, tanpa dipungkiri bahwa gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi

[9] A. Mukti Fadjar Ali, *Reformasi Konstitusi* ..... Op.,Cit. Hlm, 126.
[10]Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pilkada di Indonesia (Gagasan Perluasan Kewenengan Konstitusi Mahkamah Konstitusi)*, (Yogyakarta, UII Press, 2010), Hlm, 2.

di Indonesaia juga terinspirasi oleh adanya Mahkamah Konstitusi di negara-negara lain.[11]

Undang-Undang Dasar 1945 juga menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Sejalan dengan ketentuan tersebut maka salah satu prinsip penting negara hukum adalah adanya jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya. Dalam Pasal 24 UUD 1945 ditegaskan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan lain di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Pada Pasal 24A disebutkan juga bahwa kewenangan Mahkamah Agung adalah mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap Undang-Undang, dan mempunyai kewenangan lainnya yang diberikan olen Undang-Undang. Sedangkan kewenangan Mahkamah Konstitusi diatur pada Pasal 24C yaitu berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutuskan pembubaran partai politik, dan memutuskan perselisihan tentang hasil Pemilihan Umum.

[11] *Ibid*, Hlm, 3.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah, diterapkan prinsip demokrasi. Sesuai dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, kepala daerah dipilih secara demokratis. Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, diatur mengenai pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat serta dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Kemudian berdasarkan perkembangan hukum dan politik, untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintah daerah yang efektif dan akuntabel serta sesuai dengan aspirasi masyarakat, maka Pilkada perlu dilakukan secara lebih terbuka dengan melibatkan partisipasi dari masyarakat. Oleh karena itu terbitnya UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan salah satu upaya terhadap penyempurnaan sistem rekrutmen bagi para kepala daerah.[12]

Pengisian kepala daerah melalui sistem Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung ini, diharapkan mampu menghasilkan figur-figur pemimpin daerah yang aspiratif, berkualitas dan memiliki legitimasi kuat. Selain itu, melalui Pilkada secara langsung diharapkan pula dapat lebih mendekatkan jarak antara pemerintah dengan yang diperintah. Pilkada secara langsung merupakan tuntutan dan desakan dari rakyat, mereka menginginkan bahwa kepala daerah tidak lagi dipilih melalui DPRD

[12]Sejak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia sampai terbitnya UU Nomor 12 Tahun 2008, pemilihan kepala daerah telah mengalami perjalanan sejarah yang panjang. Adapun Undang-Undang yang pernah diberlakukan sebelumnya adalah UU No. 1/1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah, UU No. 22/1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, UU No. 1/1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (berdasarkan Konstitusi RIS), Penetapan Presiden No. 6/1959 tentang Pemerintah Daerah, UU No. 18/1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, UU No. 5/1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah.

tetapi dipilih secara langsung oleh rakyatnya. Rakyat menghendaki partisipasi dalam penentuan kepala daerah dengan menyalurkan aspirasi politiknya secara langsung seperti halnya dalam pemilihan presiden. Pilihan terhadap sistem Pilkada secara langsung, sebenarnya merupakan salah satu dampak dari karut marutnya pelaksanaan rekrutmen kepala daerah yang dilaksanakan dengan sistem perwakilan (*council*) di era yang lalu. Dengan Pilkada secara langsung, suara rakyat tidak lagi digadaikan pada para politisi di DPRD. Selain itu, juga bertujuan untuk mewujudkan adanya transparansi dalam rekrutmen pejabat publik sebagaimana tuntutan reformasi.

Mengaktualisasikan, memberdayakan dan melestarikan demokrasi ini adalah infrastruktur politik, khususnya di daerah. Infrastruktur politik *(political party)* yang terdiri dari kelompok gerakan *(movement group)* dan kelompok penekan *(pressure group)*. Partai politik di daerah menjadi salah satu elemen penting yang ikut melakukan pemberdayaan publik dalam rangka Pilkada secara langsung di daerah. Tanpa itu, semua jangan harap, Pilkada secara langsung akan tercipta dengan baik. Maka sejak awal harus ada panduan yang jelas bagi arus bawah, bagaimana harus menjalankan Pilkada secara lengsung dengan baik. Dan tentu, komponen yang paling penting adalah keterlibatan secara aktif arus bawah.[13]

Pelaksanaan Pilkada selama ini memang telah menunjukkan adanya peningkatan terhadap demokratisasi di negara kita, namun di sisi lain dampak negatif dari pelaksanaannya juga semakin tampak jelas. Indikasi kecurangan guna meraih kemenangan, senantiasa mewarnai di manapun Pilkada digelar. Hal ini selalu menjadi

[13] M. Mufti Mubarok, *Suksesi Pilkada, Jurus Memenangkan Pilkada Langsung*, (Surabaya, PT. Java Pustaka Media Utama, 2005), Hlm, 162.

persoalan yang membayangi dalam praktik Pilkada dewasa ini, sehingga memicu kemunculan pihak-pihak yang tidak puas terhadap hasil dari Pilkada itu sendiri. Sikap tidak puas tersebut berpotensi menciptakan persoalan yang berkepanjangan, karena tidak menutup kemungkinan masing-masing dari para kontestan Pilkada memiliki pendukung yang fanatik. Awal dari sikap tidak puas tersebut biasanya meluap setelah penetapan perolehan suara oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) setempat. Bentuk ketidakpuasan ini, sering kali menimbulkan terjadinya konflik horisontal di antara para pendukung dari para kontestan Pilkada. Bahkan bilamana terdapat indikasi kecurangan yang dirasa kuat, maka mereka akan melanjutkan dengan mengajukan gugatan sengketa Pilkada guna memperoleh keadilan dan kepastian hukum.

Semula, kewenangan ketentuan Pasal 106 ayat (1)[14] dan ayat (2)[15] Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, keberatan berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon diajukan ke Mahkamah Agung (MA). Kewenangan Mahkamah Agung tersebut, dicantumkan lagi dalam Pasal 94 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Disamping itu, Putusan Mahkamah Konstitusi untuk perkara No. 072-073/PUU-II/2004[16] ketika itu juga belum mengkategorikan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) sebagai rezim Pemilu, sehingga kalau timbul sengketa diselesaikan di Mahkamah Agung. Tetapi setelah lahirnya UU

[14] Pasal 106 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004: Keberatan terhadap hasil penetapan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil kepala daerah dan wakil kepala daerah.
[15] Pasal 106 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004: Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon.
[16] Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-II/2004 tentang Pengujian UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Terhadap UUD 1945.

No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, Pasal 1 angka 4 menentukan bahwa Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah pemilihan umum untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsug di Negara Kesatuan Republik Indonesaia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. UU tersebut secara tegas memasukkan pemilihan kepala daerah dalam rezim Pemilu, maka dengan demikian sengketa Pilkada tidak lagi diselesaikan di Mahkamah Agung, tetapi ke Mahkamah Konstitusi.[17] Selanjutnya, merujuk pada Pasal 24 Huruf C ayat (1) UUD 1945[18] dan Pasal 236 Huruf C[19] UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, kewenangan tersebut beralih dari Mahkamah Agung (MA) kepada Mahkamah Konstitusi (MK). Penanganan perselisihan Pilkada tersebut selanjutnya diatur lagi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008 Tentang Pedoman Beracara Hasil Pemilihan Kepala Daerah.

Di dalam Pasal 4 PMK No. 15 Tahun 2008 ditentukan, yang menjadi obyek perselisihan Pilkada adalah hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh Termohon yang mempengaruhi: (a) penentuan Pasangan Calon yang dapat mengikuti putaran kedua Pilkada atau (b) terpilihnya pasangan calon sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kemudian dalam Pasal 6 Ayat (6) huruf b PMK No. 15 Tahun 2008

---

[17] Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi,* (Yogyakarta: FH UII Press, 2011), Hlm, 192.

[18]Pasal 24 ayat (1) UUD 1945:"Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutuskan pembubaran partai politik, dan memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum."

[19]Pasal 236 huruf C UU Nomor 12 Tahun 2008:"Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan."

ditegaskan bahwa: Permohonan sekurang-kurangnya memuat uraian yang jelas mengenai: (1) kesalahan hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh Termohon; (2) permintaan / petitum untuk membatalkan hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh Termohon; (3) permintaan / petitum untuk menetapkan hasil penghitungan suara yang benar menurut Pemohon.[20]

Seiring meningkatnya kuantitas perselisihan Pilkada yang terjadi dewasa ini, maka perlu kiranya dilakukan suatu kajian mengenai efektifitas pelaksanaan penyelesaian sengketa Pilakada oleh MK. Beberapa putusan MK dalam memutus sengketa Pilkada dinilai mengandung kelemahan-kelemahan dan kontraversial. Pada putusan MK Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 Tentang Sengketa Hasil Pilkada Provinsi Jawa Timur dan Nomor 66/PHPU.D-VI/2008 Tentang Sengketa Hasil Pilkada Kabupaten Langkat Sumatera Utara, MK dinilai melampaui kewenangan dalam memutus perkara tersebut. Demikian halnya dengan patusan MK Nomor 57/PHPU.D-VI/2008 dan Nomor 100/PHPU.D-VIII/2010 Tentang Sengketa Hasil Pilkada Kabupaten Bengkulu Selatan, MK dinilai selain melampaui kewenangan juga inkonsisten terhadap putusan sebelumnya dalam memutus perkara.

Mencermati hasil-hasil Putusan Mahkamah Konstitusi (PMK) dalam memutus sengketa Pilkada beserta akibat hukumnya, maka memunculkan ide bagi penulis untuk mengkaji lebih lanjut tentang pengalihan kewenangan memutus sengketa Pilkada dari MK kepada MA. Bagi penulis, ide tersebut mendorong rasa ingin tahu serta melakukan telaah dan penelitian secara mendalam mengenai **"Gagasan Pengalihan Kembali**

[20] Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan* ..... Op.,Cit. Hlm, 207.

Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah Dari Mahkamah Konstitusi Kepada Mahkamah Agung".

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, dapat diambil rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana politik hukum pengalihan kewenangan penyelesaian sengketa pemilihan Kepala Daerah dari Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi?
2. Bagaimana pelaksanaan penyelesaian sengketa pemilihan Kepala Daerah oleh Mahkamah Konstitusi?
3. Apakah gagasan yang ditawarkan terkait dengan pengalihan kembali penyelesaian sengketa pemilihan Kepala Daerah kepada Mahkamah Agung?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Mengetahui politik hukum mengenai pengalihan kewenangan memutus sengketa Pilkada oleh Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi.
2. Mengetahui bagaimanakah pelaksanaan penyelesaian sengketa Pilkada yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.
3. Menemukan gagasan yang dapat dijadikan sebagai solusi atas pengalihan kembali penyelesaian sengketa Pilkada dari Mahkamah Konstitusi kepada Mahkamah Agung.

D. Kerangka Pemikiran Teoritik

1. Negara Hukum dan Demokrasi

a. Definisi Negara

Istilah "ilmu negara" diambil dari istilah *Staatsleer* (bahasa Belanda). Sedangkan istilah *Staatsleer* itu sendiri diambil dari bahasa Jerman yakni *Staatslehre.* Dalam bahasa Inggris disebut *Theory of State* atau *The General Theory of State* atau *Political Theory.* Kemudian dalam bahasa Perancis dikenal dengan istilah *Theorie d'etat.* Yang pertama sekali menggunakan istilah ilmu negara atau *staatsleer* adalah George Jellineck. Lahirnya istilah ilmu negara sebagai ilmu yang berdiri sendiri adalah hasil penyelidikan George Jellineck, dan karenanya George Jellineck disebut sebagai bapak ilmu negara. Sebagaimana yang berlaku di lapangan ilmu pengetahuan pemberian gelar kepada seseorang memperlihatkan bahwa yang bersangkutanlah yang pertama kali memperkenalkan cabang ilmu pengetahuan tersebut. Demikian juga dengan George Jellineck yang pertama kali melakukan penelitian dan sekaligus memperkenalkan ilmu negara sebagai salah cabang satu ilmu pengetahuan yang berdiri sendiri.[21] George Jellineck kemudian membagi ilmu kenegaraan menjadi dua bagian, yaitu:[22] Ilmu Negara

[21] Muchtar Pakpahan, *Ilmu Negara Dan Politik*, (Jakarta: Bumi Intitama Sejahtera, 2006), Hlm, 8.
[22] Moh. Kusnadi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, Edisi Revisi, 1995), Hlm, 34.

dalam arti sempit *(staatwissenschaften)*; dan Ilmu Pengetahuan Hukum *(rechtwissenschaften)*.

Negara sebagai objek tidak hanya dikaji di dalam ilmu negara, tetapi negara juga dijadikan obyek kajian Hukum Tata Negara dan hukum Administrasi Negara, negara sebagai obyeknya hanya menitikberatkan pada pengertian konkrit. Artinya obyek negara itu terikat pada tempat, keadaan dan waktu tertentu.[23]

Ilmu negara yang merupakan ilmu pengetahuan yang menyelidiki pengertian-pengertian pokok dan sendi-sendi pokok negara dapat memberikan dasar-dasar teoritis yang bersifat umum untuk tata negara. Oleh karena itu agar dapat mengerti dengan sebaik-baiknya dan sedalam-dalamnya sistem hukum ketatanegaraan suatu negara tertentu, sudah sewajarnyalah kita harus memiliki pengetahuan segala ikhwalnya secara umum tentang negara yang didapat dalam ilmu negara.[24]

Kata "negara" sama dengan *"staat"* dalam bahasa Jerman atau *"state"* dalam bahasa Inggris, mempunyai dua arti. *Pertama,* negara adalah masyarakat atau wilayah yang merupakan satu kesatuan politis. Dalam arti ini India, Korea Selatan atau Brasilia merupakan negara. *Kedua*, negara adalah lembaga pusat yang menjamin politis itu, yang menata dan dengan demikian menguasai wilayah itu. Begitu misalnya pulau-pulau Nusantara merupakan satu negara Indonesia (negara dalam

[23] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia Edisi Revisi*, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2012), Hlm, 9.
[24] *Ibid,* Hlm, 21.

arti pertama) karena mereka berada di bawah satu negara (dalam arti kedua). Begitu pula Malaya, Serawak dan Sabah merupakan satu negara, karena "mempunyai" satu lembaga negara yang memerintah mereka. Sedangkan suku-suku di Papua di Irian atau bangsa Kurdi di Timur Tengah tidak merupakan negara karena tidak berada di bawah satu lembaga pemerintahan. Negara yang dibahas dalam filsafat politik adalah negara terutama dalam arti kedua, sebagai lembaga, pusat pemersatu suatu masyarakat. Fungsi dasar dan hakiki negara sebagai pemersatu masyarakat adalah penetapan aturan-aturan kelakuan yang mengikat.[25]

Menurut Wiryono Projodikoro, negara adalah suatu organisasi diantara sekelompok atau beberapa kelompok manusia yang bersama-sama mendiami suatu wilayah (teritori) tertentu dengan mengakui adanya suatu pemerintahan yang mengurus tata tertib dan keselamatan sekelompok atau beberapa kelompok manusia tadi. Sekumpulan manusia-manusia ini merupakan suatu masyarakat tertentu yang didalamnya "negara" tidak merupakan satu-satunya organisasi diantara mereka. Ada organisasi lain didalamnya seperti organisasi-organisasi keagamaan, kesusilaan, kepartaian (partai politik), perdagangan yang terlepas dari soal kenegaraan.[26] Lain halnya dengan pendapat Mr.

[25] Franz Magnis Suseno, *Etika Poltik, Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1987), Hlm, 170.
[26] Wiryono Projodikoro, *Azaz-azaz Hukum Tata Negara Di Indonesia*, (Jakarta: Dian Rakyat, 1980), Hlm, 2.

Soenarko, Ia berpendapat bahwa negara adalah organisasi masyarakat yang mempunyai daerah teritori, dimana kekuasaan negara berlaku sepenuhnya sebagai *souverein*.[27]

Sedangkan J.H.A Logemann berpendapat, bahwa negara adalah suatu organisasi kemasyarakatan yang bertujuan dengan kekuasaannya mengatur serta menyelenggarakan suatu masyarakat. Organisasi ini merupakan pertambahan jabatan-jabatan. Ada masyarakat yang tersusun sebagai suatu organisasi, di dalamnya terdapat suatu kekuasaan. Masih banyak pemikiran lain yang memberikan definisi mereka masing-masing, namun dari definisi-definisi tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa ada tiga unsur yang minimal harus dimiliki agar dapat menjadi suatu negara, yaitu: (1) harus rakyat atau masyarakat; (2) harus ada wilayah teritori dan; (3) harus ada pemerintahan atau kekuasaan.[28]

Menurut Roger H. Soltau, "negara adalah agen *(agency)* atau kewenangan *(authority)* yang mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama masyarakat *(The estate is an agency or authority managing and controlling these (common) affairs and behalf of and in the name of the community).*[29]

Max Weber memberikan definisi tentang negara sebagai berikut: " Negara adalah suatu masyarakat yang mempunyai monopoli dalam

---

[27] M. Solly Lubis, *Ilmu Negara*, (Bandung: Alumni, 1981), Hlm, 9.
[28] Muchtar Pakpahan, *Ilmu Negara* ..... Op.,Cit. Hlm, 3.
[29] Soltau, *An Introduction to Politics*, Hlm, 1. Dikutip dari: Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi* Revisi, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), Hlm, 48.

penggunaan kekerasan fisik secara sah dalam suatu wilayah *(The state is a human society that (succesfull) claims the monopoli of the legitimate use of physical force within a given territory).*[30]

Berbeda dengan Robert M. Maclver, ia mendefinisikan bahwa: "Negara adalah asosiasi yang menyelenggarakan penertiban di dalam suatu masyarakat dalam suatu wilayah dengan berdasarkan hukum yang diselenggarakan oleh suatu pemerintah yang untuk maksud diberi kekuasaan memaksa *(The stae is an associationwhich, acting through law as pormulgated by a goverment endowed to this end with ceorcive power, maintains whitin a community territorially demarcated the universal external conditions of social order).*[31] Jadi, sebagai definisi umum dapat dikatakan bahwa negara adalah suatu daerah teritorial yang rakyatnya diperintah *(governed)* oleh sejumlah pejabat dan yang berhasil menuntut dari warga negaranya kataatan pada peraturan perundang-undangannya melalui penguasaan *(control)* monopolistis terhadap kekuasaan yang sah.[32]

Bahwa negara merupakan lembaga yang secara definitif memastikan aturan-aturan kelakuan dalam wilayahnya. Kedaulatan adalah ciri utama negara. Yang dimaksud ialah bahwa tidak ada pihak, baik di dalam maupun di luar negeri, yang harus dimintai izin untuk menetapkan atau melakukan sesuatu. Kedaulatan adalah hak kakuasaan

[30] *Ibid*, Hlm, 49.
[31] R.M. Maclver, *The Modern State*, (London: Oxford University Press, 1958), Hlm, 22. *Ibid.*
[32] *Ibid.*

mutlak, tertinggi, tak terbatas, tak tergantung dan tanpa kecuali. Namun dalam kenyataan tidak ada negara yang sama sekali berdaulat. Ada juga negara-negara yang mengakui suatu hak "perlindungan" negara lain. Keanggotaan dalam organisasi-organisasi Internasional juga mengurangi kedaulatan suatu negara. Akan tetapi sekurang-kurangnya suatu mínimum kedaulatan termasuk ciri hakiki negara modern.[33]

Dari berbagai rumusan-rumusan yang dibuat oleh sarjana-sarjana dapat ditarik suatu pengertian, bahwa negara mempunyai tiga macam unsur-unsur yaitu: (a) adanya rakyat; (2) adanya wilayah yang tertentu batas-batasnya; (3) adanya pemerintah yang berdaulat.[34]

b. Konsepsi Negara Hukum

Dalam catatan perjalanan sejarah ditemukan beberapa teori tentang kedaulatan, antara lain teori kedaulatan Tuhan, kedaulatan raja, kedaulatan rakyat, kedaulatan negara dan kedaulatan hukum. Teori-teori kedaulatan tersebut pada dasarnya mempertanyakan hak moral apakah yang dijadikan legitimasi seseorang atau sekelompok orang atas kekuasaan yang dimilikinya sehingga mempunyai hak untuk memegang dan mempergunakan kekuasaan tersebut serta bagaimanakah pertanggungjawaban atas kekuasaan itu.[35]

---

[33] Franz Magnis Suseno, *Etika Poltik, ……* Op.,Cit. Hlm, 175.
[34] M. Solly Lubis, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, (Bandung: Alumni, 1882), Hlm, 28.
[35] SF.Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Edisi Revisi, (Yogyakarta: FH UII Press, 2011), Hlm.2.

Pemikiran tentang negara hukum telah muncul jauh sebelum terjadinya revolusi di Inggris tahun 1688, tetapi baru muncul kembali pada abad XVII dan mulai populer pada abad XIX. Latar belakang timbulnya negara hukum itu merupakan reaksi terhadap kesewenang-wenangan di masa lampau. Oleh karena itu unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan yang erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat suatu bangsa.[36]

Secara embriotik, gagasan negara hukum telah dikemukakan oleh Plato ketika ia menulis *Nomoi*, sebagai karya tulis ketiga yang dibuat di usia tuanya, sementara dalam tulisan pertama, *Politeia* dan *Politicos, belum muncul istilah* negara hukum. Dalam *Nomoi* Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik.[37] Gagasan Plato tentang negara hukum ini semakin tegas ketika didukung oleh muridnya, Aristotetes, yang menuliskannya dalam buku *Politicia.* Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Menurutnya ada tiga unsur pemerintahan yang berkonstitusi, yaitu: *Pertama*, Pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; *Kedua*, Pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang

[36]Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan* ..... Op.,Cit., Hlm.1.
[37]Tahir Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, (Jakarta: UI Press, 1995), Hlm. 20-21. Dikutip dari: Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara* Ediri Revisi, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2011),Hlm,2.

yang menyampingkan konvensi dan konstitusi; *Ketiga*, Pemerintahan yang berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan pemerintahan dispotik. Dalam kaitannya dengan konstitusi, Aristoteles mangatakan, konstitusi merupakan penyusunan jabatan dalam suatu negara dan menentukan apa yang dimaksudkan dengan badan pemerintahan dan apa akhir dari setiap masyarakat, konstitusi merupakan aturan-aturan dan penguasa harus mengatur negara menurut aturan-aturan tersebut.[38]

Dalam buku yang disebut pertama, Plato membicarakan empat masalah besar; *pertama*, mengenai metafisika, yang mencari dan membicarakan apa sebenarnya hakikat segala yang ada ini; *kedua*, mengenai etika, yaitu tentang sikap yang benar dan baik; *ketiga*, pendidikan yang harus dijalani seorang dalam hidup; *keempat*, mengenai pemerintahan yang seharusnya, yang ideal. Keempat masalah tersebut merupakan satu kebulatan.[39]

Terkait pandangan tentang negara, Plato dalam *Politeia* beranggapan bahwa negara merupakan lembaga atau organisasi yang mementingkan kebajiakan umum *(virtue)* atau kebaikan bersama. Kebajikan menurut Plato adalah pengetahuan. Apapun yang dilakukan atas nama negara haruslah dimaksudkan untuk mencapai kebajikan itu. Negara yang demikian menurut Plato adalah negara ideal. Yaitu negara

[38] *Ibid.*
[39] Deliar Noer, *Pemikiran Politik di Negara Barat*, (Bandung: Mizan Pustaka), Hlm, 8. Dikutip dari: M. Busyro Muqoddas, *Hegemoni Rezim Intelijen,* (Yogyakarta: PUSHAM UII, 2011), Hlmn, 15.

yang mementingkan kabajikan umum. Bagi Plato negara yang mengabaikan prinsip kebajikan umum akan jauh dari negara yang didambakan manusia. Demikian pentingnya kebajikan, hingga Plato berpendapat bahwa negara ideal atau negara yang terbaik bagi manusia adalah negara yang penuh dengan kebajikan di dalamnya.[40]

Cita Plato dalam *Nomoi* kemudian dilanjutkan oleh Aristoteles[41]. Aristoteles adalah murid Plato di Akademia. Ia dikenal sebagai seorang pemikir politik yang empiris realis, berbeda dengan Plato yang dijuluki idealis utopianis. Dengan perbedaan itu, dapatlah dikatakan bahwa pemikiran Aristoteles (Aristotelanianisme) merupakan suatu bentuk pemberontakan terhadap pemikiran Plato (Platonisme). Itu nampak, umpanya dari cara `teori politik, Aristoteles menggunakan metode induktif dengan bertitik tolak dari fakta-fakta nya atau empiris, sedangkan Plato menggunakan metode deduktif dan merumuskan teorinya berdasarkan kekuatan imajinatif pikiran, atau *wishful thinking*.[42]

Dengan melawan Plato, Aristoteles tidak menyerahkan kepemimpinan negara kepada seorang filosof. Baginya filsafat sibuk

---

[40] Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat: Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan Kekuasaan,* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001), Hlm, 37-38.

[41] Aristeteles berasal dari Kerajaan Macedonia dan datang ke Yunani waktu berusia 17 tahun untuk berguru pada Plato. Ia hidup dalam masa pancaroba, dimana keruntuhan Yunani tidak dapat terhindarkan lagi, sehingga pada akhirnya Yunani kehilangan kemerdekaannya serta menjadi bagian dari Kerajaan Macedonia. Ia seorang Filsuf yang banyak pengaruhnya pada abad pertengahan. Lihat Sjahran Basah, *Ilmu Negara, Pengantar Metode dan Sejarah Perkembangannya,* (Bandung: PT Citra Aditya Bhakti, 1997), Hlm, 112.

[42] Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat: Kajian Sejarah* ..... Op.,Cit., Hlm, 43-44.

dengan hal-hal abadi yang tak berubah, sedangkan politik menyangkut manusia yang selamanya berubah-ubah. Yang dibutuhkan oleh seorang pemimpin masyarakat adalah kebijaksanaan dalam pergaulan dan keutamaan-keutamaan etis. Sikap-sikap itu tidak merupakan obyek pengetahuan filosofis melainkan tumbuh dalam keakraban dengan baik, dalam berulang-ulang melakukannya. Inilah tonggak-tonggak filsafat negara Aristoteles yang mendasari segala penelitiannya tentang syarat-syarat dan struktur-struktur organisatoris mana yang paling baik.[43]

Bagi Aristoteles, yang memerintah dalam negara bukanlah manusia melainkan pikiran yang adil, dan kesusilaanlah yang menentukan baik buruknya suatu hukum. Manusia perlu dididik menjadi warga yang baik, yang bersusila yang akhirnya akan menjelmakan manusia yang bersikap adil. Apabila keadaan semacam itu telah terwujud, maka terciptalah suatu "negara hukum", karena tujuan negara adalah kesempurnaan warganya yang berdasarkan atas keadilan.[44]

Pemikiran atau konsepsi manusia merupakan anak zaman yang lahir dan berkembang dalam situasi kesejarahan dengan berbagai pengaruhnya. Pemikiran atau konsepsi manusia tentang negara hukum juga lahir dan berkembang dalam situasi kesejarahan. Oleh karena itu, meskipun konsep negara hukum dianggap sebagai konsep universal, tetapi pada dataran implementasinya ternyata memiliki karakteristik

[43] Franz Magnis Suseno, *Etika Poltik, Prinsip-Prinsip* ..... Op.,Cit., Hlm, 189.
[44] Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), Hlm. 109. Dikutip dari: Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan* ..... Op.,Cit., 2.

beragam. Hal ini karena pengaruh-pengaruh situasi kesejarahan tadi, disamping pengaruh falsafah bangsa, ideologi negara dan lain-lain. Atas dasar itu, secara historis dan praktis, konsep negara hukum muncul dalam berbagai model seperti negara hukum menurut Al Qur'an dan Sunnah atau nomokrasi Islam, negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental yang dinamakan *rechsstaat,* negara hukum menurut Anglo-Saxon (*the* R*ule of Law*), konsep *socialist legality* dan konsep negara hukum Pancasila.[45]

Dalam kepustakaan Indonesia, istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechsstaat.* Istilah *rechsstaat* mulai populer di Eropa sejak abad XIX meskipun pemikiran tentang itu sudah ada sejak lama. Istilah *the Rule of Law* mulai populer dengan terbitnya sebuah buku dari Albert Venn Dicey tahun 1885 dengan judul *Introduction to the Study of Law of The Constitution.* Dari latar belakang dan sistem hukum yang menopangnya, terdapat perbedaan antara konsep *rechsstaat* dengan konsep *the Rule of Law* meskipun dalam perkembangannya dewasa ini tidak dipermasalahkan lagi perbedaan antara keduanya karena pada dasarnya kedua konsep itu mengarahkan dirinya pada suatu sasaran yang sama, yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak

[45]Tahir Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, (Jakarta: UI Press, 1995), Hlm. 20-21. Dikutip dari: Ridwan HR., *Hukum administrasi* ..... Op.Cit., Hlm,1.

asasi manusia. Meskipun dengan sasaran yang sama, keduanya tetap berjalan dengan sistem sendiri yaitu sistem hukum sendiri.[46]

Konsep *rechsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner sebaliknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner. Hal ini tampak dari isi atau kriteria *rechsstaat* dan kriteria *the Rule of Law.* Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut *civil law,* sedangkan konsep *the rule of law* bertumpu pada sistem hukum yang disebut *common law.* Karakreristik *civil law* adalah administratif, sedangkan karakteristik *common law* adalah *judicial.* Adapun ciri-ciri *rechtsstaat* adalah:[47]

a. Adanya Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
b. Adanya pembagian kekuasaan negara;
c. Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.

Ciri-ciri di atas menunjukkan bahwa ide sentral *rechtsstaat* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang bertumpu atas prinsip kebebasan dan persamaan. Adanya Undang-Undang Dasar akan memberikan jaminan konstitusional terhadap asas kebebasan dan persamaan. Adanya pembagian kekuasaan untuk menghindari penumpukan kekuasaan dalam satu tangan yang sangat

[46]Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia,* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), Hlm.72.
[47]*Ibid.*

cenderung pada penyalahgunaan kekuasaan yang berarti pemerkosaan terhadap kebebasan dan persamaan.[48]

Menurut F.J. Stahl sebagaimana dikutip oleh Oemar Senoadji, merumuskan unsur-unsur *rechsstaat* dalam arti klasik sebagai berikut:[49]

a. Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.
b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan negara untuk menjamin hak-hak asasi manusia.
c. Pemerintahan berdasarkan peraturan.Adanya peradilan Administrasi.

A.V. Dicey mengetengahkan tiga arti dari *the Rule of Law* sebagai beriikut:[50]

a. Supremasi absolut atau predominasi dari *regular law* untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* dari meniadakan kesewenang-wenangan, prerogatif *discretionary authority* yang bias dari pemerintah.
b. Persamaan di hadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court,* ini berarti bahwa tidak ada orang yang berada di atas hukum, tidak ada peradilan administrasi negara.
c. Konstitusi adalah hasil dari *the ordinary law of the land,* bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber, tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan.

Baik unsur-unsur yang ada didalam *rechtsstaat* maupun dalam *the Rule of Law* memiliki persamaan dan perbedaan. Persamaan dalam keduanya adalah adanya keinginan untuk memberikan jaminan terhadap hak-hak asasi manusia. Sedangkan perbedaanya, jika dalam *rechtsstaat* adanya unsur peradilan administrasi dengan maksud untuk memberikan

[48] *Ibid.*
[49] Oemar Senoadji, Seminar Ketatanegaraan UUD 1945, (Jakarta: Seruling Masa, 1966), Hlm. 24. Dikutip dari: SF. Marbun, *Peradilan Administrasi* ....., Op.Cit.Hlm, 9.
[50] Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum* ....., Op.Cit., Hlm, 72.

perlindungan hukum terhadap warga negaranya terhadap tindakan pemerintah yang melanggar hak asasi dalam lapangan administrasi negara. Sedangkan dalam *the Rule of Law* tidak diketemukan unsur peradilan administrasi karena mengedepankan prinsip persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*), sehingga baik pejabat administrasi atau pemerintah maupun rakyat sama-sama taat kepada hukum dan berkedudukan sama di hadapan hukum.

Dari segi moral politik ada empat alasan utama untuk menuntut agar negara diselenggarakan dan menjalankan tugasnya berdasarkan hukum: (1) kepastian hukum, (2) tuntutan perlakuan yang sama, (3) legitimasi demokratis, dan (4) tuntutan akal budi.[51] Atas dasar etis agar negara selalu bergerak atas landasan hukum yang baik dan adil, maka dari ilmu politik terdapat empat ciri-ciri utama negara hukum yang secara etis juga relevan: (1) kekuasaan dijalankan sesuai dengan hukum positif yang berlaku, (2) kegiatan negara dibawah kontrol kekuasaan kehakiman yang efektif dan (3) berdasarkan sebuah undang-undang dasar yang menjamin hak-hak asasi manusia, (4) menurut pembagian kekuasaan.[52]

[51] Franz Magnis Suseno, *Etika Poltik, Prinsip-Prinsip* ..... Op.,Cit., Hlm, 295.
[52] *Ibid*, Hlm, 298.

d. Konsepsi Demokrasi.

Istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani, *demos* yang berarti rakyat, dan *cratein* yang berarti memerintah. Bila kedua kata tersebut digabungkan maka dia berarti "Rakyat yang Memerintah" atau "Pemerintahan Rakyat". Kata ini menjadi populer setelah diucapkan oleh negarawan sekaligus mantan presiden Amerika Serikat, Abraham Lincoln yang menyatakan "*Government is from the people, by the people, and for the people*", sehingga dapat diartikan bahwa demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.[53]

Kita mengenal bermacam-macam istilah demokrasi. Ada yang dinamakan demokrasi konstitusionil, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi rakyat, demokrasi soviet, demokrasi nasional. Semua konsep ini memakai istilah demokrasi yang menurut asal kata berarti "rakyat berkuasa" atau " *government of rule by the people* ". Kata Yunani *demos* berarti rakyat, *kratos/kratein* berarti kekuasaan atau berkuasa. Menurut tafsir R. Krenenburg di dalam bukunya "*Inleiding in de vergelijkende staatsrechtwetenscap*", perkataan demokrasi yang terbentuk dari dua pokok kata di atas, maknanya adalah cara memerintah oleh rakyat.[54]

Pada permulaan pertumbuhan demokasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa lampau,

[53]Mukhtar Pakpahan, *Ilmu Negara* ..... Op.,Cit., Hlm.134.
[54]Koencoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi* (Bandung: Eresco, 1987), Hlm, 6.

yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama yang menyusul. Sistem demokrasi yang terdapat dalam negara kota (*city state*) Yunani Kuno abad ke-6 sampai abad ke-3 SM merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*) yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya), serta jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam negara kota). Lagipula ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi, yang merupakan bagian kecuali saja dari penduduk. Untuk mayoritas yang terdiri dari budak belian dan pedagang asing, demokrasi tidak berlaku. Dalam negara modern demokrasi tidak bersifat langsung lagi tetapi bersifat demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*),[55]

Gagasan demokrasi Yunani boleh dikatakan hilang dari muka dunia barat waktu bangsa Romawi, yang sedikit banyak masih kenal kebudayaan Yunani dikalahkan oleh suku bangsa Eropa Barat dan benua

[55]Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu* ..... Op.,Cit., Hlm,53-54.

Eropa memasuki abad pertengahan (600-1400). Masyarakat abad pertengahan dicirikan oleh struktur sosial yang feodal (hubungan antara vassal dan lord); yang kehidupan sosial serta spirituilnya dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama lainnya; yang kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan antara para bangsawan satu sama lain. Dilihat dari sudut perkembangan demokrasi abad pertengahan menghasilkan satu dokumen penting yaitu Magna Charta (Piagam Besar) 1215. Magna Charta merupakan semacam kontrak antara beberapa bangsawan dan Raja John dari Inggris dimana untuk pertama kali seorang raja yang berkuasa mengikatkan diri untuk mengakui dan menjamin beberapa hak dan *privileges* dari bawahannya sebagai imbalan penyerahan dana bagi keperluan perang dan sebagainya. Biarpun piagam ini lahir dalam suasana feodal dan tidak berlaku untuk rakyat jelata, namun dianggap sebagai tonggak dalam perkembangan gagasan demokrasi.[56]

Sebelum abad pertengahan berakhir dan di Eropa Barat pada permulaan abad 16 muncul negara-negara nasional (*national state*) dalam bentuk yang modern, maka Eropa Barat mengalami beberapa perubahan sosial dan kultural yang mempersiapkan jalan untuk memasuki jaman yang lebih modern dimana akal dapat memerdekakan diri dari pembatasan-pembatasannya. Dua kejadian ini adalah

[56] *Ibid.*

Renaisance (1350-1650) yang terutama berpengaruh di Eropa Selatan seperti Itali, dan *Reformasi* (1500-1650) yang mendapat banyak pengikutnya di Eropa Utara, seperti Jerman, Swiss, dan sebagainya.[57]

Renaisance adalah aliran yang menghidupkan kembali minat kepada kesusasteraan dan kebudayaan Yunani Kuno yang selama abad pertengahan telah disisihkan. Aliran ini membelokan perhatian yang tadinya semata-mata diarahkan kepada tulisan-tulisan keagamaan kearah soal-soal keduniawian dan mengakibatkan timbulnya pandangan-pandangan baru. Reformasi serta perang-perang agama yang menyusul akhirnya menyebabkan manusia berhasil melepaskan diri dari penguasaan Gereja, baik dibidang spirituil dalam bentuk dogma, maupun dibidang sosial dan poltik. Hasil dari pergumulan ini adalah timbulnya gagasan mengenai perlunya ada kebebasan beragama serta ada garis pemisah yang tegas antara soal-soal agama dan soal-soal keduniawian, khususnya dibidang pemerintahan. Ini dinamakan " Pemisahan antara Gereja dan Negara ".[58]

Kedua aliran fikiran yang tersebut di atas mempersiapkan orang Eropa Barat untuk dalam masa 1650-1800 menyelami masa " *Aufklarung* " (abad pemikiran) beserta rasionalisme, suatu aliran fikiran yang ingin memerdekakan pemikiran manusia dari batas-batas yang ditentukan oleh gereja dan mendasarkan pemikiran atas akal (ratio)

[57] *Ibid.*
[58] *Ibid.* Hlm,55.

semata-mata. Kebebasan berfikir membuka jalan untuk meluaskan gagasan ini di bidang politik. Timbullah gagasan bahwa manusia mempunyai hak-hak politik yang tidak boleh diselewengkan oleh raja dan mengakibatkan dilontarkannya kecaman-kecaman terhadap raja, yang menurut pola yang sudah lazim pada masa itu mempunyai kekuasaan tak terbatas. Pendobrakan terhadap kedudukan raja-raja absolut ini didasarkan atas suatu teori rasionalitas yang umumnya dikenal sebagai *social contract* (kontrak sosial). Salah satu asas dari gagasan kontrak sosial adalah bahwa dunia dikuasai oleh hukum yang timbul dari alam (*nature*) yang mengandung prinsip-prinsip keadilan yang universiil; artinya berlaku untuk semua waktu dan semua manusia, apakah dia raja, bangsawan atau rakyat jelata. Hukum ini dinamakan *Natural Law* (Hukum Alam, *ius naturale*).[59]

Demokrasi perwakilan (*representative democracy*) mulai berkembang dalam abad 18 dan 19 di Inggris, Eropa Barat dan Amerika Serikat. Lembaga pusatnya adalah Dewan Perwakilan (*representative parliament*) dimana keputusan diambil menurut suara terbanyak. Lembaga yang hakiki dalam demokrasi perwakilan adalah pemilihan secara teratur dengan kebebasan memilih, hak pilih bagi orang dewasa, kebebasan untuk mendirikan organisasi politik tandingan dan pengadilan (*judiciary*). Kebebasan bicara dan pers, memelihara

[59] *Ibid.*

kebebasan sipil (*civil liberties*) dan minoritas mutlak merupakan bagian dari demokrasi perwakilan liberal (*liberties representative democracy).* Revolusi Perancis dan revolusi Amerika, perkembangan kelas menengah (*midle class*) akibat revolusi industri memberikan pengaruh penting dalam pembentukan demokrasi modern. Konsep Hak azasi (*natural right*) dan persamaan politlk (*political equality*) yang didengungkan oleh filsuf John Locke dalam abad 17, Voltaire dan JJ Rousseau abad 18 serta Bentham dan John Stuart Mill dalam abad 19 memegang peranan penting dalam teori demokrasi perwakilan.[60]

Diantara sekian banyak aliran fikiran yang dinamakan demokrasi ada dua kelompok aliran yang paling penting, yaitu demokrasi konstitusionil dan satu kelompok aliran yang menamakan dirinya demokrasi, tetapi pada hakekatnya mendasarkan dirinya atas komunisme. Perbedaan fundamental diantara kedua aliran itu ialah bahwa demokrasi mencita-citakan pemerintah yang terbatas kekuasaanya oleh suatu hukum (*rechtsstaat*), yaitu tunduk pada *the rule of law.* Sebaliknya demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme mencita-citakan pemerintahan yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (*machtsstaat*), yang bersifat totaliter.[61]

Dalam pandangan kelompok aliran demokrasi yang mendasarkan dirinya atas paham komunis, selalu bersikap *ambivalent* terhadap

[60] H.A.W. Wijaya, *Demokrasi dan Aktualisasi Pancasila*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1984), Hlm.5.
[61] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar....., op. cit.,* Hlm,52

negara. Negara dianggapnya sebagai suatu alat pemaksa yang akhirnya akan lenyap sendiri dengan munculnya masyarakat komunis. Kata Marx dan Engels, " Negara tak lain tak bukan hanyalah mesin yang dipakai oleh suatu kelas untuk menindas kelas lain dan negara hanya merupakan suatu lembaga transisi yang dipakai dalam perjuangan untuk menindas lawan-lawan dengan kekerasan". Negara akhirnya akan lenyap pada saat komunisme tercapai karena tidak ada lagi yang ditindas.[62]

Henry B. Mayo dalam bukunya *An Introdiction to Democratic Theory* memberi definisi demokrasi sebagai sistem politik sebagai berikut:[63]

> "Sistem politik yang demokratis ialah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan poltik" *(A democratic political system is one in which public policies are made on majority basis, by representative subject to effective popular control at periodic alection which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom).*

Lebih lanjut, B. Mayo menyaakan bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai, yakni:[64]

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga *(institutionalized peaceful settlement of conflict).*

[62]Ni'matul Huda, *Hukum Tata* ....., Op.Cit., Hlm, 265-266.
[63]Henry B. Mayo, *An Introdiction to Democratic Theory*, (New York: Oxford Univercity Press, 1960), Hlm, 70. Dikutip dari: Ni'matul Huda, *Hukum Tata* ..... Op.Cit, Hlm,266.
[64]*Ibid*, Hlm, 266-267.

2. Menjamin terselengaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah *(peaceful change in a changing society)*.
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur *(orderly succession of rulers)*.
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum mungkin *(minimum of coercion)*.
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku.
6. Menjamin tegaknya keadilan.

Untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga, yaitu:[65]

1) Pemerintahan yang bertanggungjawab.
2) Suatu dewan perwakilan yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi.
3) Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik.
4) Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat.
5) Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

e. Korelasi Negara Hukum dan Demokrasi

Dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Begitu eratnya hubungan antara paham negara hukum dan kerakyatan

[65] *Ibid.*

sehingga ada sebutan negara hukum yang demokratis atau *democratische rechtsstaat.*[66] Scheltema, memandang kedaulatan rakyat *(democratic beginsel)* sebagai salah satu dari empat asas negara hukum, selain *rechtszekerheidbeginsel, gelijicheid beginsel,* dan *het beginsel van de dienendeoverheid.*[67] Dalam kaitannya dengan negara hukum, kedaulatan rakyat merupakan unsur material negara hukum, selain masalah kesejahteraan rakyat.[68]

Terdapat kondisi yang jelas antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi dan peraturan perundang-undangan, dengan kedaulatan rakyat yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Korelasi ini tampak dari kemunculan istilah demokrasi konstitusionil. Dalam sistem demokrasi, penyelenggaraan negara itu harus bertumpu pada partisipasi dan kepentingan rakyat. Implementasi negara hukum itu harus ditopang dengan sistem demokrasi. Hubungan antara hukum dan demokrasi tidak dapat dipisahkan. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna. Menurut Franz Magnis Suseno, "Demokrasi yang bukan negara hukum bukan demokrasi dalam arti yang sesungguhnya. Demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum". Dengan demikian negara hukum yang bertopang pada sistem

[66] D.J. Elzinga, "De Democratishe Rechtsstaat Als Ontwikkelling Perspectief", dalam Schelma (ed), *De Rechtsstaat Herdacht,* W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1989, Hlm. 43. Dikutip dari: Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan ....., op. Cit.* Hlm.14.
[67] *Ibid,* Hlm.15.
[68] *Ibid.*

demokrasi dapat disebut sebagai negara hukum demokrasi *(democratische rechtsstaat).* Disebut negara demokrasi karena didalamnya mengakomodir prinsip-prinsip demokrasi".[69]

Dalam negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Sesungguhnya, yang memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri, sesuai dengan prinsip *"the Rule of Law, And not of Man",* yang sejalan dengan pengertian *nomocrati,* yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum, *'nomos'.*[70]

Dalam paham negara hukum yang demikian, harus dibuat jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Oleh karena itu, prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri, pada dasarnya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat *(democratisthe rechtsstaat).* Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkakan kekuasaan belaka *(machtsstaat).* Prinsip negara hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu, perlu ditegaskan pula bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat yang

[69] Franz Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis,* (Jakarta: Gramedia, 1977), Hlm. 8.
[70] Ni'matul Huda, *Hukum Tata* ..... Op.Cit, Hlm,88.

diberlakukan menurut Undang-Undang Dasar *(constitutional democracy)* yang diimbangi dengan penegasan bahwa negara Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat atau demokratis *(democratisthe rechtsstaat).*[71]

Salah satu asas penting negara hukum adalah asas legalitas. Substansi dari asas legalitas tersebut adalah menghendaki agar setiap tindakan badan/pejabat administrasi berdasarkan Undang-Undang. Tanpa dasar Undang-Undang, badan/pejabat administrasi negara tidak berwenang melakukan suatu tindakan yang dapat mengubah atau mempengaruhi keadaan hukum warga masyarakat.[72]

Asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dan gagasan negara hukum (*het democratish ideal en het rechtsstaats ideal).* Gagasan demokrasi menuntut agar setiap bentuk Undang-Undang dan berbagai keputusan mendapatkan persetujuan dari wakil rakyat dan lebih banyak memperhatikan kepentingan rakyat. Gagasan negara hukum menuntut agar penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan pada Undang-Undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat yang tertuang dalam Undang-Undang. Menurut Sjachran Basah, asas legalitas berarti upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar-pilar, yang sifat

[71] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*..... Op.Cit, Hlm. 56.
[72] Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan* ..... Op.Cit, Hlm. 15-16.

hakikatanya konstitutif. Penerapan asas legalitas, menurut Indroharto, akan menunjang berlakunya kepastian hukum dan berlakunya kesamaan perlakuan.[73]

Pondasi yang paling tepat dan kokoh bagi sebuah demokrasi yang berkelanjutan (*a sustainable democracy*) adalah sebuah negara konstitusional (*constitutional state*) yang bersandar pada sebuah konstitusi yang kokoh yang dapat melindungi dirinya dari ancaman, baik dari dalam maupun dari luar pemerintahan. Konstitusi yang kokoh yang mampu menjamin demokrasi yang berkelanjutan hanyalah konstitusi secara rinci batas-batas kewenangan dan kekuasaan lembaga-lembaga legislatif, eksekutif dan yudisial secara seimbang dan saling mengawasi (*checks and balancing*), serta memberi jaminan yang cukup luas bagi hak-hak warga negara dan hak asasi manusia (HAM).[74]

Konstitusi yang kokoh bagi *constitutional state* yang mampu menjamin demokrasi yang berkelanjutan juga harus merupakan konstitusi yang *legitimate,* dalam arti proses pembuatannya harus secara demokratis, diterima dan didukung sepenuhnya oleh seluruh komponen masyarakat dari berbagai aliran dan faham, aspirasi dan kepentingan.[75]

Barangkali suatu cara yang baik untuk mengenal dan memahami demokrasi dengan mencoba mengidentifikasikan pengertian yang pokok

---

[73] Indroharto, "Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata", Bahan Kuliah pada Program Pendidikan Lanjutan Ilmu Hukum Bidang PTUN, Universitas Indonesia, Jakarta, 1992. Dikutip dari: Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan ....., op. Cit.* Hlm.16.
[74] A. Mukthie Fadjar, *Reformasi Konstitusi* ..... Op.Cit, Hlm.3.
[75] *Ibid.*

dan mencoba memberikan spesifikasi dari pengertian tersebut. Dengan cara demikian dicoba dicari batasan yang bisa dipergunakan oleh pihak-pihak yang menamakan dirinya demokrasi tersebut. Berdasarkan batasan itu kemudian operasionalisasinya demokrasi diwujudkan. Walaupun telah dicoba memberikan rumusan dan batasan, bukanlah berarti bahwa batasan atau rumusan itu sesuai dengan keinginan semua pihak lalu mengklaim bahwa batasan itu satu-satunya yang terbaik.[76]

Demokrasi nampaknya tidak bisa dipisahkan dari pembahasan hal-hal yang berkaitan dengan tata pemerintahan dan kegiatan politik. Semua proses politik dan lembaga-lembaga pemerintahan berjalan seiring dengan jalannya demokrasi. Oleh karena demokrasi merupakan suatu bentuk pemerintahan yang ditata dan diorganisasikan berdasarkan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat *(popular sovereigniy),* kesamaan politik *(political equality),* konsultasi atau dialog dengan rakyat *(popular consultation),* dan berdasarkan pada aturan suara mayoritas.[77]

2. Pembagian Kekuasaan di Indonesia

a. Konsepsi Kekuasaan

Setiap manusia memiliki aneka ragam keinginan serta tujuan yang ingin dicapai, untuk itu tidak jarang ia memaksakan keinginannya itu atas orang atau kelompok lainnya. Guna mencapai kehendak yang

[76] Miftah Thoha, *Birokrasi & Politik Di Indonesia,* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), Hlm, 98-99.
[77] Ibid.

dituju kebanyakan orang akan berupaya mengoptimalkan potensinya agar apa yang diinginkannya dapat terwujud. Oleh karena itu bagi kebanyakan orang pula kekuasaan merupakan nilai yang menarik untuk dimiliki guna merealisasikan berbagai keinginan dan tujuannnya. Kekuasaan secara sosiologis adalah kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain agar mengikuti kehendak pemegang kekuasaan, baik dengan sukarela maupun dengan terpaksa. Kekuasaan senantiasa ada pada kehidupan masyarakat, baik masyarakat yang masih sangat sederhana maupun masyarakat yang sudah maju dan sangat kompleks susunannya. Kekuasaan sebenarnya memiliki sifat yang netral dan baik atau buruknya tergantung kepada cara dan tujuan penggunaannya. Sumber kekuasaan dapat berasal antara lain, kekuatan (*force*), uang, kejujuran, kharisma, moral dan senjata.[78]

Kekuasaan[79] adalah kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah lakunya seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu menjadi sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang yang mempunyai kekuasaan itu. Gejala kekuasaan ini adalah gejala yang lumrah terdapat dalam setiap masyarakat, dalam semua bentuk hidup bersama.

Kekuasaan sosial terdapat dalam semua hubungan sosial dan dalam semua organisasi sosial. Kekuasaan sosial menurut Ossip K.

[78]SF.Marbun, *Peradilan Administrasi Negara ....., op. Cit.*, Hlm.253.
[79]Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik ....., op. Cit.*, Hlm 35.

Flechtheim adalah "keseluruhan dari kemampuan, hubungan-hubungan dan proses-proses yang menghasilkan ketaatan dari pihak lain .... untuk tujuan-tujuan yang ditetapkan oleh pemegang kakuasaan". Sedangkan definisi kekuasaan sosial menurut Robert M. Maclever adalah " kemampuan untuk mengendalikan tingkah laku orang lain baik secara langsung dengan jalan memberi perintah, maupun secara tidak langsung dengan mempergunakan segala alat dan cara yang tersedia".[80]

Sumber kekuasaan terdapat dalam berbabagai segi: bersumber pada kekerasan (polisi dapat menangkap penjahat karena dari persenjataan ia lebih kuat), bersumber pada kedudukan (seorang komandan kepada bawahannya, seorang menteri kepada pegawainya, dll), bersumber pada kekayaan (pengusaha kaya dapat mempengaruhi politikus melalui kekayaannya), pada kepercayaan (seorang pemuka agama kepada umatnya), dan lain sebagainya.

Di dalam masyarakat, kekuasaan itu dijalankan melalui saluran-saluran tertentu dimana saluran-saluran itu banyak sekali, namun yang paling menonjol melalui saluran militer, saluran ekonomi, saluran politik, saluran tradisional, saluran ideologi dan saluran-saluran lainnya.[81]

Diantara banyak kekuasaan itu ada suatu bentuk penting dari kekuasaan yaitu kekuasaan politik. Dalam hal ini kekuasaan politik

[80] *Ibid.*
[81] Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Cetakan kesembilan belas (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994), Hlm.301.

adalah "kemampuan untuk mempengaruhi kebijaksanaan umum (pemerintah) baik terbentuknya maupun akibat-akibatnya sesui dengan tujuan-tujuan pemegang kekuasaan itu sendiri".[82] Kekuasaan politik merupakan salah satu bagian saja dari kekuasaan sosial yang lain, yakni kekuasaan sosial yang fokus ditujukan kepada negara sebagai satu-satunya pihak yang berwenang yang mempunyai hak untuk mengendalikan tingkah laku sosial dengan paksaan. Kekuasaan politik tidak hanya juga mencakup kekuasaan untuk memperoleh ketaatan dari warga masyarakat saja, tetapi juga menyangkut pengendalian orang lain dengan tujuan untuk mempengaruhi tindakan dan aktifitas negara dibidang administratif, legislatif, dan yudikatif.

Ossip K. Flechtheim membedakan kekuasan politik menjadi dua yaitu:[83]

1) Bagian dari kekuasaan sosial yang (khususnya) terwujud dalam negara (kekuasaan negara atau *State Power*) seperti lembaga-lembaga pemerintah DPR, Presiden, dsb.
2) Bagian dari kekuasaan sosial yang ditujukan kepada negara.

Negara merupakan integrasi dari kekuasaan politik, ia adalah organisasi pokok dari kekuasaan politik. Negara adalah *agency* (alat) dari masyarakat yang mempunyai kekusaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat dan menertibkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat. Manusia hidup dalam suasana kerjasama,

[82]Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar .....*, Op.Cit., Hlm,37.
[83]*Ibid,* Hlm.38.

sekaligus suasana antagonistis dan penuh pertentangan. Negara adalah organisasi yang dalam sesuatu wilayah dapat memaksakan kekuasaannya secara sah terhadap semua golongan kekuasaan lainnya dan yang dapat menetapkan tujuan-tujuan dari kehidupan bersama itu. Negara menetapkan batas-batas dan cara-cara sampai dimana kekuasaan itu dapat digunakan dalam kehidupan bersama baik oleh individu dan golongan atau asosiasi, maupun oleh negara sendiri. Dengan demikian ia dapat mengintegrasikan, membimbing kegiatan-kegiatan sosial dari penduduknya kearah tujuan bersama. Dalam rangka ini boleh dikatakan negara mempunyai dua tugas, yaitu:[84]

a. Mengendalikan dan mengatur gejala-gejala kekuasaan yang asosial, yaitu yang bertentangan satu sama lain, supaya tidak menjadi antagonisme yang membahayakan.
b. Mengorganisir dan mengintegrasikan kegiatan manusia dan golongan-golongan kearah tercapainya tujuan-tujuan dari masyarakat seluruhnya. Negara menentukan bagaimana kegiatan asosiasi-asosiasi kemasyarakatan disesuaikan satu sama lain dan diarahkan kepada tujuan nasional.

Pengendalian ini dilakukan berdasarkan sistem hukum dan dengan perantaraan pemerintah beserta segala alat-alat perlengkapannya. Kekuasaan negara mempunyai organisasi yang paling kuat dan teratur; maka dari semua golongan atau asosiasi yang memperjuangkan kekuasaan, harus dapat menempatkan diri dalam rangka ini.[85]

[84] *Ibid.*
[85] *Ibid*, Hlm. 39.

Baik dalam pemerintahan suatu negra yang konsevatif ataupun revolusioner, atau apakah dalam suatu pemerintahan yang didukung oleh kelompok elit tertentu ataupun yang didukung oleh massa, atau pemerintahan yang mengikuti sistem pluralis demokrasi atau diktator monolitis, maka partai politik dibentuk tidak lain kecuali untuk berfungsi menjalankan kekuasaan politk. Fungsi ini dilakukan oleh partai politik baik melalui ketika membentuk pemerintahan atau ketika partai politik berfungsi sebagai oposisi dalam pemerintahan. Fungsi-fungsi ini merupakan suatu fungsi yang amat penting dalam ikut menentukan kebijakan nasional.[86]

Dari itu dapat diketahui bahwa partai politik dengan kekuasaan tidak dapat dipisahkan. Justru partai politik diadakan untuk tidak ada lain kecuali untuk mencapai kekuasaan baik di lembaga eksekutif maupun legislatif. Kekuasaan itu hakikatnya berasal dari rakyat, dan sarana rakyat untuk mewujudkan kekuasannya itu melalui partai politik.[87]

[86] Miftah Thoha, *Birokrasi & Politik* ....., Op.Cit., Hlm, 95-96.
[87] *Ibid*, Hlm, 97.

b. Pembagian Kekuasaan di Indonesia

Pembagian kekuasaan di dalam suatu negara sudah terregistrasi (tercatat) dalam undang-undang dasar negara yang bersangkutan. Secara umum pembagian kekuasaan negara itu dapat terbagi dengan dua cara:[88]

1) Secara Vertikal yaitu: pembagian kekuasaan menurut tingkatnya dan dalam hal ini yang dimaksud ialah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan. Pembagian kekuasan ini dengan jelas dapat kita saksikan kalau kita bandingkan antara negara kesatuan, negara federal serta konfederasi (*Territorial Division of Power*),
2) Secara Horisontal yaitu: pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Dan Pembagian ini menunjukkan pembedaan antara fungsi-fungsi pemerintah yang bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif yang lebih dikenal dengan *trias politica* atau pembagian kekuasaan (*Division of Powers*).

Pembagian kekuasaan menurut fungsinya (secara horisontal atau *Division of Powers)* berhubungan erat dengan doktrin Trias Politika. Doktrin ini berawal dari pemikiran filsuf Inggris bernama John Locke (1632-1704) dalam bukunya "*Two Treatises on Civil Goverment*" yang terbit tahun 1688, yang ditulis sebagai kritik atas kekuasaan absolut dari raja-raja Stuart serta untuk membenarkan revolusi gemilang yang dimenangkan parlemen Inggris tahun 1688 (*The Glorius Revolution of 1688*). Menurut John Locke, kekuasaan negara dibagi menjadi 3 (tiga) bagian yaitu: kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan federatif. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan membuat peraturan dan perundang-undangan, kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan

[88] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar* ....., Op.Cit., Hlm, 138.

melaksanakan undang-undang yang didalamnya termasuk kekuasaan untuk mengadili dan kekuasaan federatif adalah kekuasaan yang meliputi segala tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungannya dengan negara lain seperti membuat aliansi dan sebagainya (dewasa ini disebut hubungan luar negeri).[89]

Pada tahun 1748, filsuf Perancis bernama Charles de Secondat Montesquieu mengembangkan lebih lanjut pemikiran John Locke dengan menerbitkan buku berjudul *"L'Esprit des Lois" (The Spirit of the Law).* Pemikiran Montesquieu ini di dorong oleh sifat despostis dari raja-raja Bourbon, yang kemudian memunculkan suatu gagasan tentang susunan sistem pemerintahan yang memberikan jaminan terhadap hak-hak warga negaranya. Montesquieu membagi kekuasaan pemerintah menjadi 3 (tiga) cabang yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Menurutnya ketiga jenis kekuasaan tersebut harus terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapannya (organ) yang menyelenggarakannya, terutama adanya kebebasan yudikatif karena disinilah letak kemerdekaan individu dan hak asasi manusia itu dijamin dan dipertaruhkan. Menurutnya kekuasaan legislatif adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif meliputi penyelenggaraan undang-undang (diutamakan tindakan dibidang politik

[89] *Ibid*, Hlm.151-152.

luar negeri), sedangkan kakuasaan yudikatif adalah kekuasaan atas mengadili pelanggaran undang-undang. Inti dari teori ini adalah diadakannya pemisahan mutlak antara ketiga kekuasaan diatas agar ada jaminan kemerdekaan individu terhadap tindakan sewenang-wenang penguasa. Teori Montesquieu inilah yang kemudian dikenal dengan Trias Politika. Dalam peristilahannya sekarang pemisahan kekuasaan *(separation of powers)* yang meliputi kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif dikenal dengan *"rule making function", " rule application function", dan " rule adjudication function"*. Dalam realitasnya doktrin ini telah mengalami perkembangan yang mengakibatkan pengertian aslinya menjadi kabur, serta ada kecenderungan bahwa menafsirkan doktrin Trias Politika tidak lagi sebagai pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) tetapi sebagai pembagian kekuasaan (*division of powers*).[90]

Konsepsi *trias politica* yang diidealkan oleh Montesquieu ini jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut bahwa hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dengan ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling

[90] *Ibid.*

mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances.*[91]

Di setiap negara, terdapat garis-garis politik sebagai ketentuan-ketentuan pokok tentang kebijaksanaan politik yang akan diterapkan dalam negara oleh pemerintah. Sesuai dengan garis kebijaksanaan yang dimaksud, maka buat pelaksanaannya diaturlah segala sesuatunya dalam bentuk-bentuk peraturan antara lain undang-undang dan jenis peraturan lainnya, dilengkapi seperlunya dengan menerapkan konvensi-konvesi ketatanegaraan. Segala sesuatunya ini adalah meliputi berbagai kehidupan negara dan masyarakatnya baik mengenai hubungan negara dan masyarakatnya, baik mengenai hubungan sesama warganya, dan juga hubungan antara negara yang bersangkutan dengan negara-negara asing. Sehingga sebagaimana UUD dan Garis-garis Politik itu pada hakekatnya meliputi urusan-urusan dalam dan luar negeri, maka peraturan penerapan tadi juga meliputi hal-hal dalam dan luar negeri itu.[92]

Dalam perkembangan sejarah, teori dan perkembangan pemikiran tentang pengorganisasian kekuasaan dan tentang organisasi negara berkembang sangat pesat. Variasi struktur dan fungsi organisasi dan institusi-institusi kenegaraan itu berkembang dalam banyak ragam dan bentuknya, baik ditingkat pusat atau nasional maupun ditingkat

[91] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsulidasi* ....., Op.Cit., Hlm, 35.
[92] M. Solly Lubis, *Asas-Asas Hukum* ....., Op.Cit., Hlm,68.

daerah atau lokal. Gejala perkembangan semacam itu merupakan kenyataan yang tak terelakkan karena tuntutan keadaan dan kebutuhan yang nyata, baik karena faktor-faktor sosial, ekonomi, politik, dan budaya ditengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks dewasa ini. Sebenarnya semua corak, bangunan dan struktur organisasi yang ada hanyalah mencerminkan respons negara dan para pengambil keputusan *(decision maker)* dalam suatu negara dalam mengorganisasikan berbagai kepentingan yang timbul dalam masyarakat negara yang bersangkutan. Karena kepentingan-kepentingan yang timbul itu berkembang sangat dinamis, maka corak organisasi negaranya juga berkembang dengan dinamikanya sendiri. [93]

Berkembangnya demikian banyak lembaga-lembaga yang bersifat independen tersebut mencerminkan adanya kebutuhan untuk mendekonsentrasikan kekuasaan dari tangan birokrasi ataupun organ-organ konvensional pemerintahan tempat kekuasaan selama masa-masa sebelumnya terkonsentrasi. Sebagai tuntutan perkembangan yang semakin kompleks dan rumit, organisasi-organisasi kekuasaan yang birokratis, sentralistik dan terkonsentrasi tidak dapat lagi diandalkan. Karena itu pada waktu yang hampir bersamaan muncul gelombang deregulasi, debirokratisasi, privatisasi, desentralisasi, dan dekonsentrasi.

[93] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsulidasi* ....., Op.Cit., Hlm, 1.

Salah satu akibatnya, fungsi-fungsi kekuasaan yang biasanya melekat dalam fungsi-fungsi lembaga-lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif dialihkan menjadi fungsi organ tersendiri yang bersifat independen. Karena itu, kadang-kadang lembaga-lembaga baru tersebut menjalankan fungsi-fungsi yang bersifat campuran, dan masing-masing bersifat independen *(independent bodies).*[94]

Dalam perkembangannya, konsep pemisahan kekuasaan itu meluas keseluruh dunia dan menjadi paradigma tersendiri dalam pemikiran mengenai susunan organisasi secara modern. Bahkan ketika UUD 1945 dulu dirancang dan dirumuskan, pemahaman mengenai paradigma Montesquieu ini juga diperdebatkan diantara para anggota Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Mr. Soepomo termasuk tokoh yang sangat meyakini bahwa UUD 1945 tidak perlu menganut ajaran pemisahan atau menurut Montesquieu itu. Itu sebabnya, dalam pemahaman banyak sarjana hukum kita, sering kali dikatakan bahwa UUD 1945 tidaklah menganut paham pemisahan kekuasaan *(separation of power)*, melainkan menganut ajaran pembagian kekuasaan *(division of power).*[95] Ketika Muhammad Yamin mengusulkan Mahkamah Agung diberikan kewenangan untuk melakukan *judicial review* terhadap materi Undang-Undang, Soepomo menolak usulannya juga dengan menggunakan logika yang sama, yaitu

[94] *Ibid*, Hlm, 22.
[95] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar ilmu Hukum Tata Negara,* Jilid II, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), Hlm, 14.

bahwa UUD 1945 tidak menganut ajaran pemisahan kekuasaan, sehingga Mahkamah Agung tidak mungkin diberikan kewenangan menguji materi Undang-Undang yang merupakan produk lembaga lain.[96]

Prinsip kedaulatan rakyat selain diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang akan dihasilkannya, juga tercermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi. Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat itu biasanya diorganisasikan melalui dua pilihan cara, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan *(separation of power)* atau pembagian kekuasaan *(distribution* atau *division of power).* Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi *(checks and balances).* Sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu bagikan secara vertikal kebawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara dibawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat. Selama ini UUD 1945 menganut paham pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal, bukan pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal. Kedaulatan rakyat dianggap terwujud penuh dalam wadah MPR yang dapat ditafsirkan sebagai

[96] *Ibid,* Hlm, 19.

lembaga tertinggi ataupun sebagai forum tertinggi. Dari sini, fungsi-fungsi tertentu dibagikan sebagai tugas dan kewenangan lembaga-lembaga tertinggi negara yang ada dibawahnya, yaitu Presiden , DPR, MA, dan seterusnya.[97]

Akan tetapi, dalam perubahan pertama dan kedua UUD 1945, Prinsip kekuasaan horizontal jelas dianut oleh para perumus Perubahan UUD seperti tercermin dalam perubahan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (5). Anutan prinsip pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan ini penting untuk dijernihkan karena pilihan diantara keduanya sangat mempengaruhi mekanisme kelembagaan dan hubungan antar lembaga negara secara keseluruhan. Dalam paham pemisahan kekuasaan, prinsip hubungan *checks and balances* antara lembaga-lembaga tinggi negara, diangap sebagai sesuatu yang sangat pokok. Karena itu, dengan ditegaskannya anutan prinsip pemisahan kekusaan maka format dan mekanisme ketatanegaraan yang dikembangkan pada masa depan juga mengalami perubahan mendasar.[98]

Pada intinya, prinsip-prinsip pemisahan atau pembagian kekuasaan itu dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan negara dari kemungkinan menjadi sumber penindasan dan tindakan sewenang-wenang pada penguasa. Pengaturan dan pembatasan kekuasaan itulah yang menjadi ciri konstitusionalisme dan sekaligus tugas utama

[97] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme* ....., Op.Cit., Hlm, 133.
[98] *Ibid*, Hlm, 134.

konstitusi, sehingga kesewenang-wenangan kekuasaan dapat dikendalikan dan dapat diminimalkan. Seperti kata Lord Acton yang terkenal dan sering dikutip oleh banyak penulis, *" powers tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely"*. (Kekuasaan cenderung untuk menjadi sewenang-wenang, dan dalam kekuasaan yang bersifat mutlak, kesewenang-wenangan juga cenderung mutlak). Inilah hukum besi kekuasaan yang jika tidak dikendalikan dan dibatasi menurut prosedur konstitusional, dapat menjadi sumber malapetaka. Moral kekuasaan tidak boleh hanya diserahkan pada niat, ataupun sifat-sifat pribadi seseorang yang kebetulan sedang memegangnya. Betapapun baiknya seseorang, yang namanya kekuasaan tetaplah harus diatur dan dibatasi, sehingga kebaikan orang tidak larut ditelan oleh hukum besi kekuasaan itu.[99]

Corak dan struktur organisasi negara kita di Indonesia juga mengalami dinamika perkembangan yang sangat pesat. Setelah masa reformasi sejak tahun 1988, banyak sekali lembaga-lembaga dan komisi-komisi independen yang dibentuk. Beberapa diantara lembaga-lembaga dan komisi-komisi independen yang dimaksud dapat diuraikan di bawah ini dapat dikelompokkan sebagai berikut:[100]

1) Lembaga tinggi negara yang sederajat dan bersifat independen, yaitu: Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, MPR, MK, MA, BPK.

[99] *Ibid.*
[100] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsulidasi* ....., Op.Cit., Hlm, 24-27.

2) Lembaga negara dan komisi-komisi negara yang bersifat independen berdasarkan konstitusi atau yang memiliki *constitutional importance* lainnya seperti: KY, BI, TNI, POLRI, KPU, Kejaksaan Agung, KPK, dan Komnas HAM.
3) Lembaga-lembaga independen lain yang dibentuk berdasarkan undang-undang, seperti: PPATK, KPPU dan KPI.
4) Lembaga-lembaga dan komisi-komisi dilingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti Lembaga, Badan, Pusat, Komisi, atau Dewan yang bersifat khusus di dalam lingkungan pemerintah, seperti: Konsil Kedokteran Indonesia (KKI), Komisi Pendidikan Nasional, Dewan Pertahanan Nasional, Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhannas), Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT), Badan Pertanahan Nasional (BPN), Badan Kepegawaian Nasional (BKN), Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan Lembaga Informasi Negara (LIN).
5) Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti: Menteri dan Kementerian Negara, Dewan Pertimbangan Presiden, Komisi Hukum Nasional (KHN), Komisi Ombudsman Nasional (KON), Komisi Kepolisian, dan Komisi Kejaksaan.
6) Lembaga, Korporasi, dan BUMN atau Badan Hukum yang dibentuk untuk kepentingsn negara atau kepentingan umum, seperti: Lembaga Kantor Berita Negara (ANTARA), Kamar Dagang dan Industri (KADIN), Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI), BHMN Perguruan Tinggi, BHMN Rumah Sakit, KORPRI, Ikatan Notaris Indonesia (INI), Persatuan Advokat Indonesia (Peradi).

Cara sederhana untuk menentukan apakah suatu organ atau suatu institusi itu lembaga negara atau bukan adalah dengan melihat domain keberadaannya sebagai subyek hukum kelembagaan. Suatu organ dikatakan tergolong berada dalam domain kehidupan masyarakat *(civil society)* apabila organisasi itu mencerminkan keperluan untuk melembagakan subyek hak dan kewajiban dalam dinamika kehidupan

masyarakat. Demikian juga dilingkungan dunia usaha *(market domain),* organ-organnya tertentulah dimaksudkan untuk melembagakan subyek penyandang hak dan kewajiban dalam dunia usaha. Organ atau organisasi yang dibentuk di luar domain masyarakat *(civil society)* dan dunia usaha atau pasar tersebut *(market),* tentulah merupakan organ atau institusi dalam kerangka kehidupan bernegara.[101]

E. Metode Penelitian

Metodologi penelitian merupakan cara dan kegiatan yang harus ditempuh berdasarkan metode ilmiah tertentu guna mencapai tujuan dari penelitian itu sendiri, yaitu untuk memperoleh kebenaran ilmiah. Langkah-langkah yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut;

1. Obyek Penelitian.

Obyek penelitian dalam penulisan tesis ini adalah Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK), yang merupakan penyelenggara kekuasaan yudikatif dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Dalam hal ini penulis berupaya menganalisis lembaga Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai penyelenggara kekuasaan kehakiman, yang terkait dengan kewenangannya dalam memutus sengketa perselisihan hasil Pilkada.

[101] *Ibid,* Hlm, 30.

2. Jenis Penelitian.

Jenis penelitian dalam penulisan tesis ini adalah penelitian hukum normatif atau penelitian dogmatis atau penelitian doktrinal. Penelitian hukum normatif ini sama dengan penelitian kepustakaan, dimana menitik beratkan perhatiannya pada sumber data sekunder. Data atau bahan hukum tersebut akan memberikan penjelasan dan petunjuk mengenai data atau bahan hukum primernya. Karena jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, maka akan cenderung berangkat dari norma yang teoritis *(jus constitutum)*.

3. Sumber Data Penelitian.

Oleh karena jenis penelitian dalam penulisan tesis ini adalah penelitian hukum normatif, maka penelitian ini akan menitikberatkan pada studi kepustakaan. Sumber data yang dijadikan bahan penelitian adalah bahak hukum hukum sekunder, yang meliputi:

a. Bahan hukum primer, yang terdiri dari; UUD 1945, Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Mahkamah Agung, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Tentang Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2048 Tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005, serta Peraturan

Mahkamah Agung dan Putusan Mahkamah Konstitusi yang terkait dengan penyelesaian sengketa perselisihan dalam Pilkada.

b. Bahan hukum Sekunder yang terdiri dari bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan tentang bahan hukum primer, yang berupa literatur, jurnal hukum serta hasil-hasil penelitian terdahulu, dan lain sebagainya. Termasuk bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Bahan publikasi ini meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan[102]

c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, ensiklopedia, mass media, dan lain-lain.

4. Metode Pengumpulan Data.

Karena jenis penelitian hukum ini adalah penelitian hukum normatif yang sama dengan penelitian kepustakaan, maka akan menitik beratkan perhatiannya pada sumber data sekunder. Konsekuensinya, metode pengumpulan datanya mempergunakan metode dokumentasi *(documentary method)*. Diharapkan metode pengumpulan data ini lebih cocok untuk menelaah sumber-sumber data yang diperlukan, baik sumber data primer, sumber data sekunder, maupun sumber data tersier. dengan Data atau bahan hukum tersebut

[102] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan ke 6 (Jakarta; Kencana Prenada Media Group, 2010), hlm 141.

akan memberikan penjelasan dan petunjuk mengenai data atau bahan hukum primernya.

5. Pendekatan Penelitian.

Pendekatan yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah pendekatan penelitian yuridis normatif. Atas dasar pendekatan penelitian ini, maka bahan utama yang akan ditelaah adalah bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Penelitian hukum normatif akan cenderung berangkat dari norma yang teoritis dan berakhir pada suatu fakta. Sasaran dalam penelitian adalah pemecahan atas suatu masalah. Dua tahap pemecahan masalah tersebut yaitu tahap *pertama,* adalah tahap teoritis. Suatu masalah dapat dikatakan terpecahkan secara teoritis bila terdapat ada tidaknya arah, sifat bobot dan prospek hubungan antara berbagai variable yang dapat diterangkan atau dapat diprediksikan. Hubungan teoritis variabel itu dirumuskan dalam hipotesis. Tahap *kedua,* adalah tahap temuan *(finding).*[103] Selain itu, penulis juga akan menggunakan pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan kasus yaitu, cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi dan telah mempunyai kekuatan hukum tetap.[104]

6. Metode Analisis.

Sebagai konsekuensi dari pendekatan penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini yaitu pendekatan penelitian yuridis normatif, maka

[103] Nico Ngani, *Metode Penelitian Dan Penulisan Hukum*, (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2012), Hlm. 68.
[104] Ibid., hlm 94.

selanjutnya bahan-bahan hukum yang terkumpul dianalisis secara kualiatif,[105] yaitu memperhatikan dan mencermati bahan-bahan hukum secara mendalam dengan menggunakan metode induktif[106] dan deduktif[107] untuk mendapatkan kesimpulan yang tepat mengenai masalah yang dibahas dalam penelitian ini. Yaitu mengenai gagasan pengalihan kembali penyelesaian sengketa Pilkada dari Mahkamah Konstitusi kepada Mahkamah Agung.

F. Sistematika Penulisan

Untuk mencapai pada suatu pembahasan yang komprehensif dan spesifik, perlu adanya sistimatika yang korelatif dengan isi, maka penulis akan memaparkan gambaran umum tentang isi dari penelitian dengan sistimatika sebagai berikut:

Bab pertama yang merupakan pendahuluan meliputi latar belakang masalah sebagai uraian tentang fenomena permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini mengenai gagasan pengalihan kembali penyelesaian sengketa Pilkada dari Mahkamah Konstitusi kepada Mahkamah Agung, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka pemikiran teoritik, metode penelitian yang akan digunakan sebagai arahan dan pedoman, serta sistimatika penulisan.

---

[105] Penelitian dengan pendekatan kualitatif lebih menekankan analisinya pada proses penyimpulan dedukatif dan induktif serta pada analisis terhadap dinamilka hubungan antara fenomena yang diamati dengan menggunakan logika ilmiah. Lihat Saifudin Azwar, *Metode Penelitian*, Cetakan ke 5 (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), hlm.5.

[106] Induktif adalah mengumpulkan data yang bersifat khusus lalu menarik kesimpulan yang bersifat umum.

[107] Deduktif adalah mengumpulkan data-data yang bersifat umum lalu menarik kesimpulan yang bersifat khusus.

Bab kedua, penulis memaparkan mengenai tinjauan umum tentang politik hukum kekuasaan kehakiman dan penyelesaian sengketa Pilkada, yang meliputi politik hukum kekuasaan kehakiman, Pilkada dan penyelesaian sengketa Pilkada.

Bab ketiga, penulis memaparkan tentang politik hukum pengalihan penyelesaian sengketa Pilkada dari Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi, perlunya gagasan pengalihan kembali penyelesaian sengketa Pilkada kepada Mahkamah Agung, dan konsekuensi yang ditimbulkan atas pengalihan kembali penyelesaian sengketa Pilkada dari Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi.

Bab keempat, merupakan bab bagian akhir tentang penutup yang berisi simpulan dan saran-saran dari kajian, pembahasan, serta analisis dari bab-bab sebelumnya.

BAB II

TINJAUAN UMUM POLITIK HUKUM KEKUASAAN KEHAKIMAN DAN PENYELESAIAN SENGKETA PEMILIHAN KEPALA DAERAH

A. Pengertian Politik

Pemikiran mengenai politik *(politics)* di dunia Barat banyak dipengaruhi oleh filsuf Yunani Kuno abad 5 SM. Filsuf seperti Plato[108] dan Aristoteles menganggap *politics* sebagai usaha untuk mencapai masyarakat politik *(polity)* yang terbaik. Di dalam *polity* semacam itu manusia akan hidup bahagia karena memilki peluang untuk mengembangkan bakat, bergaul dengan rasa kemasyarakatan yang akrab dan hidup dalam suasana moralitas yang tinggi. Pandangan normatif ini berlangsung sampai abad 19. Dewasa ini definisi yang sangat normatif itu telah terdesak oleh definisi-definisi lain yang lebih menekankan pada upaya *(means)* untuk mencapai masyarakat yang baik, seperti kekuasaan, pembuatan keputusan, kebijakan, alokasi nilai, dan sebagainya.[109]

Pada umumnya dapat dikatakan bahwa politik *(politics)* adalah usaha untuk menentukan peraturan-peraturan yang dapat diterima oleh sebagian besar warga, untuk

---

[108] Plato lahir di Athena pada tahun 347 SM dan meninggal dunia pada tahun 429 SM. Selama masa mudanya Plato tertarik pada prospek kehidupan politik aktif. Sebagaimana terlihat dalam tulisannya " Di masa muda, saya memilki ide yang sama sebagaimana orang lain, saya beranggapan bahwa begitu mencapai kematangan, saya akan ambil bagian dalam berbagai urusan negara". Lihat Henry J. Schmandt, *A History of Political Philosophy*, The Bruce Publishing Company USA, 1960, edisi diterjemahkan oleh Ahmad Baidlowi dan Imam Baehaqi dengan judul, *Filsafat Politik: Kajian Historis dari Zaman Yunani Kuno Sampai Zaman Modern*, Yogyakarta,Pustaka Pelajar, 2002, Hlm, 51. Dari banyak karya ilmiahnya paling sedikit 3 buah karya Plato yang sangat relevan dengan masalah kenegaraan, yaitu: *Politeia (The Republica), Politicos (The Statemen), dan Nomoi (The Law),* Lihat A. Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya*, (Jakarta, UI Press, 1995), Hlm, 19.

[109] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar* ..... Op.,Cit. Hlm, 14.

membawa masyarakat ke arah kehidupan bersama yang harmonis. Usaha menggapai *the good life* ini menyangkut bermacam-macam kegiatan yang antara lain menyangkut proses penentuan tujuan dari sistem, serta cara-cara melaksanakan tujuan itu. Masyarakat mengambil keputusan mengenai apakah yang menjadi tujuan dari sistem itu dan hal ini menyangkut pilihan antara beberapa alternatif serta urutan prioritas dari tujuan-tujuan yang telah ditentukan itu.[110]

Asal mula kata politik itu sendiri berasal dari kata *"polis"* yang berarti "Negara Kota",[111] politik ada hubungan khusus antara manusia yang hidup bersama, dalam hubungan itu timbul aturan, kewenangan, kelakuan pejabat, legalitas keabsahan, dan akhirnya kakuasaan.[112] Aktivitas politik bukan pertama-tama karena kodrat sosial manusia, tetapi sesuatu yang diusahan. Seperti dikatakan Hannah Arendt, politik merupakan seni untuk mengabdikan diri manusia.[113]

Politik dalam bahasa arab disebut *siyasah*[114] yang kemudian diterjemehkan menjadi siasat, atau dalam bahasa Inggris *"polotics"*. Politik itu sendiri memang berarti cerdik atau bijaksana, dalam pembicaraan sehari-hari kita seakan-akan mengartikan

---

[110] *Ibid*, Hlm, 15.
[111] Rusadi Kantaprawira, *Sistem Politik Indonesia*, (Bandung: Sinar Baru, 1985), Hlm, 10.
[112] *Ibid*, Hlm, 6.
[113] Haryatmoko, *Etika Politik dan Kekuasaan*, cetakan kedua, (Jakarta: Buku Kompas, 2004), Hlm, 2.
[114] *Siyasah* = mengatur; *Syar'iyyah* = secara sarak (ketentuan dari Alloh SWT dan Rosul-Nya). Pembahasan siyasah dan syar'iyyah menyangkut permasalahan kekuasaan, fungsi dan tugas penguasa dalam pemerintahan Islam, serta hubungannya dengan kepentingan rakyat. Abdul Wahhab Khallaf, ahli fikih, mengemukakan definisi siyasah dan syar'iyyah sebagai "wewenang penguasa dalam mengatur kepentingan umum dalam negara Islam sehingga terjamin kemaslahatan dan terhindar dari kemudaratan, dalam batas-bats yang ditentukan syarak dan kaidah-kaidah umum yang berlaku, sekalipun upaya ini tidak sejalan dengan "ijtihad ulama". Kepentingan umum yang dimaksudkan adalah segala peraturan perundang-undangan Negara. Baik yang berkaitan dengan berhubungan negara dengan rakyat (urusan dalam negeri) maupun hubungan dengan lain (hubungan luar negeri). Dalam *siyasah syar'iyyah*, pihak penguasa berhak untuk mengatur segala persoalan negara Islam sejalan dengan prinsip pokok yang ada dalam agama. Ensiklopedia Hukum Islam, Qantas 5, cetakan kelima, Jakarta, PT. Ichtiar Baru Van Hove, 2001, Hlm, 1626.

sebagai sesuatu cara yang dipakai untuk mewujudkan tujuan, tetapi para ahli politik sendiri mengakui bahwa sangat sulit memberikan definisi ilmu politik. Miriam Budiardjo memberikan definisi bahwa ilmu politik adalah ilmu yang mempelajari politik atau *politics* atau kepolitikan. Politik adalah usaha menggapai kehidupan yang baik. Di Indonesia kita teringat pepatah *gemah ripah loh jinawi.* [115] Orang Yunani Kuno terutama Plato dan Aristoteles menamakannya sebagai *en onia* atau *the good life.*[116]

Franz Magnis Suseno berpendapat bahwa "dimensi politis manusia" adalah dimensi masyarakat sebagai keseluruhan. Jadi yang menjadi ciri khas suatu pendekatan yang disebut "politis" adalah bahwa pendekatan itu terjadi dalam kerangka acuan yang berorientasi pada masyarakat sebagai keseluruhan. Sebuah keputusan bersifat politis apabila diambil dengan memperhatikan kepentingan masyarakat sebagai keseluruhan. Suatu tindakan harus disebut politis, apabila menyangkut masyarakat sebagai keseluruhan. Politisi adalah orang yang mempunyai profesinya yang mengenai masyarakat sebagai keseluruhan. Dengan demikian dimensi politis manusia dapat ditentukan sebagai dimensi dimana manusia menyadari diri sebagai anggota masyarakat sebagai keseluruhan yang menentukan kerangka kehidupannya dan ditentukan kembali oleh tindak-tanduknya.[117]

Yang dapat secara efektif menentukan kelakuan masyarakat hanyalah lembaga yang mempunyai kekuasaan untuk memaksakan kehendak. Lembaga itu adalah negara. Penataan efektif masyarakat adalah penataan *de facto,* dalam kenyataan, menentukan

---

[115] Gemah ripah loh jinawi memilki makna negara yang makmur dan sejahtera.
[116] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar* ..... Op.,Cit. Hlm, 13.
[117] Franz Magnis Suseno, *Etika Poltik,* ..... Op.,Cit. Hlm, 19-20.

kelakuan masyarakat. Dengan demikian hukum dan kekuasaan negara merupakan bahan bahasan utama etika politik. Atau secara singkat: etika politik membahas hukum dan kekuasaan. Sepintas saja kelihatan bahwa kedua-duanya seharusnya tidak terpisah. Hukum tanpa negara tidak akan dapat berbuat apa-apa, sifatnya normatif belaka; hukum tidak mempunyai suatu keampuan untuk bertindak. Sedangkan negara tanpa hukum adalah buta dan merosot ketingkat sub-manusiawi karena tidak lagi berdasarkan tatanan normatif. Negara yang memakai kekuasaannya diluar hukum sama dengan manusia yang berbuat tanpa pengertian. Negara semacam itu menjadi negara penindas dan irasional. Kekuasaan diluar hukum mengerikan.[118]

B. Pengertian Politik Hukum

Tahap awal dari kajian politik hukum itu untuk mengetahui apakah nilai-nilai *(value)* dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat telah diakomodasi oleh penyelenggara negara yang merumuskan politik hukum atau bahkan mungkin sebalikanya. Kajian terhadap bidang ini perlu dilakukan karena secara substansi, hukum tidak pernah lepas dari struktur rohaniah masyarakat, bisa dipastikan resistensi mesyarakat terhadap hukum itu sangat kuat. Bila ia dikaitkan dengan teori keberlakuan hukum, hukum yang baik tentunya harus memenuhi syarat sosiologis, filosofis, yuridis, bahkan historis, tanpa terkecuali dalam proses pembuatan undang-undang sebagai produk hukum. Dalam khasanah ilmu hukum suatu perundang-undangan dapat diakui eksistensinya bila ia mempunyai keabsahan dari sisi landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis.

[118] *Ibid*, Hlm, 21-22.

1. Keabsahan secara yuridis *(jurrissche geltung)* adalah apabila ada kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan meteri yang diatur terutama kalau diperintahkan oleh perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi.
2. Keabsahan sosiologis *(soziologische geltung)* adalah apabila berlakunya tidak hanya karena paksaan penguasa tetapi juga karena diterima masyarakat.
3. Keabsahan filosofis *(folosofische geltung)* adalah apabila kaidah hukum mencerminkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat yang dalam UUD 1945 nilai-nilai tersebut tercermin dalam apa yang disebut dengan cita hukum *(rechtsidee)*. [119]

Istilah politik hukum sering diartikan secara sempit dan berat sebelah. Seakan-akan politik hukum itu menyangkut politik praktis yang dikehendaki oleh seorang penguasa atau suatu golongan dengan memaksakan kehendaknya sendiri atau kehendak suatu golongan dalam proses pembuatan norma hukum dan perundang-undangan sedemikian rupa sehingga melegitimasikan kekuasaan yang ada. Arah dan sasaran politik hukum bukan untuk mempertahankan *status quo* melainkan menciptakan sistem hukum yang menjamin kedaulatan rakyat dan keadilan sosial. [120] Memang benar bahwa konfigurasi politik menentukan warna dari produk hukum yang berlaku dalam masyarakat. Oleh Karena itu, pembagian kekuasaan harus disertai dengan pelaksanaan secara independen dalam arti *check and balance* untuk menghindari dominasi dari pembuatan hukum semata-mata sebagai sarana pembenaran kekuasaan tertentu. Tentu saja pemahaman yang sempit mengenai politik hukum memberikan visi yang salah dan

[119]Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar Dan Pembangunannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998), Hlm, 4.
[120] Alexander Seran, *Moral Politik Hukum*, (Jakarta: OBOR, 1999), Hlm, 64.

dengan sendirinya dasar yang buruk bagi pembentukan sistem hukum nasional yang menekankan supremasi hukum atas semua pihak.[121]

Dengan demikian politik hukum menganut prinsip *double movement,* yang selain sebagai kerangka pikiran merumuskan kebijakan dalam bidang hukum *(legal policy)* oleh lembaga-lembaga yang berwenang ia juga dipakai untuk mengkritisi produk-produk hukum yang telah diundangkan berdasarkan *legal policy* di atas. Berdasarkan uraian tersebut, dalam hal ini ruang lingkup atau wilayah kajian politik hukum sebagai berikut:[122]

1. Proses penggalian nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum.
2. Proses perdebatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi tersebut ke dalam bentuk sebuah rancangan perundang-undangan oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum.
3. Penyelenggara negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum.
4. Peraturan perundang-undangan yang memuat politik hukum.
5. Faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum baik yang akan, sedang, dan telah diciptakan.
6. Pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang merupakan implementasi dari politik hukum suatu negara.

Menurut Satjipto Rahardjo, terdapat beberapa pertanyaan mendasar yang muncul dalam studi politik hukum, yaitu: (1) tujuan apa yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada; (2) cara-cara apa dan yang mana, yang dirasa paling baik untuk bisa dipakai mencapai tujuan tersebut; (3) kapan waktunya hukum itu perlu dirubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan, dan; (4) dapatlah dirumuskan suatu pola yang baku dan mapan, yang bisa membantu kita

[121] *Ibid,* Hlm, 65.
[122] Daniels S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesinambungan dan Perubahan,* (Jakarta: LP3ES, 1990), Hlm, 126.

memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut secara baik.[123] C.FG. Sunaryati Hartono, dalam bukunya *" Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional"* sebenarnya tidak pernah menjelaskan secara eksplisit pengertian politik hukum. Namun, itu tidak berarti bahwa ia tidak memperdulikan keberadaan politik hukum dan sisi praktisnya. Dalam hal ini Sunaryati Hartono melihat politik hukum sebagai sebuah alat *(tool)* atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia.[124]

Politik hukum bisa meliputi: (1) pelaksanaan hukum yang telah ada secara konsisten; (2) pembangunan hukum yang intinya adalah pembaharuan terhadap ketentuan hukum yang telah ada yang telah dianggap usang, dan penciptaan tentang ketentuan hukum baru yang diperlukan untuk memenuhi tuntutan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat; (3) penegasan fungsi lembaga penegak atau pelaksana hukum dan pembina anggotanya; (4) meningkatkan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi kelompok elit pengambilan kebijakan.[125]

Padmo Wahyono mendefinisikan politik hukum sebagai suatu kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk atau isi dari hukum yang akan dibentuk.[126] Yang kemudian karena definisi tersebut masih bersifat abstrak, ia melengkapi definisi tersebut dalam sebuah artikel di Majalah Forum Keadilan yang berjudul *"Menyelisik*

---

[123] Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, cetakan ke-6, (Bandung: Citra Adtya Bakti, 2006), Hlm, 358-359.
[124] Satjipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran Tentang Ancangan Antar Disiplin Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung: Sinar Baru, 1985), Hlm, 28.
[125] C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, (Bandung: Alumni, 1999), Hlm, 69.
[126] Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia Pertama, 1983), Hlm, 160.

Proses Terbentuknya Perundang-Undangan", yang mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukum sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tesebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum dan penegakannya sendiri.[127] Dari kedua definisi di atas dapat di simpulkan, bahwa menurut Padmo Wahyono politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara yang bersifat mendasar tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukum sesuatu, dengan demikian, politik hukum menurut Padmo Wahyono berkaitan dengan hukum yang berlaku di masa datang dan baru pada tahap yang cita-cita. *(ius cosntituendum).*[128]

Teuku Mohammad Radhie, dalam tulisannya berjudul *"Pembaharuan dan Politik Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional"*, mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pertanyaan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya, dan mengenai arah perkembangan hukum yang akan dibangun.[129] Di sini tampak bahwa definisi politik hukum memilki dua wajah yang saling berkait dan berkelanjutan, yaitu *ius cosntitutum* dan *ius cosntituendum.* Lain halnya dengan pendapat dari Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji: " Pemanfaatan penggabungan ilmu hukum dengan ilmu filsafat adalah politik hukum artinya politik hukum bersifat praktis fungsional dengan cara penguraian yang teologis-konstruktif.[130] Cara penguraian yang teologis-konstruktif tersebut dilakukan dalam hubungannya dengan pembentukan

[127] Padmo Wahyono, *Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan,* Forum Keadilan, No. 29/1991, Hlm, 65.
[128] Imam Syaukani, A, Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, (Jakarta: PT Rajawali Grafindo Persada, 2004), Hlm,
[129] Soedarto, *Perkembangan ilmu Hukum dan Politik Hukum* , Dalam *Jurnal Hukum dan Keadilan*, No. 3 Tahun ke VI, Januari-Februari, 1988, Hlm, 13.
[130] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006), Hlm, 5.

hukum dan penemuan hukum. Pembentukan hukum merupakan penentuan kaidah abstraks yang berlaku umum, sadangkan penemuan hukum merupakan kaidah konkret yang berlaku khusus."

Indonesia, sebagaimana negara lain yang memiliki penduduk berbasis multietnik dan kultural, tidak terhindar dari ancaman disintegrasi. Beragam perbedaan latar belakang penduduk baik etnik agama maupun perbedaan sikap politik dan anutan politik aliran membuat ancaman itu kian nyata. Artinya jika dikelola dengan tidak baik, perbedaan itu berpotensi merusak integrasi yang telah terbangun. Ditambah lagi, pemerintah dinilai banyak kalangan masih belum *on the track* soal realisasi komitmen membangun masyarakat yang adil dan makmur.[131]

Akibat merosotnya pemahaman kebangsaan, maka muncul proses-proses legislasi yang kental dengan *bargaining politic* dengan bersendikan kepentingan segelintir elit politik. Alhasil hukum sebagai produk politik bukan memberikan solusi menuju ketertiban tetapi justru menjadi bagian dari ketidaktertiban bahkan menambah masalah-masalah baru karena minim oleh sentuhan rasa kebangsaan. Hukum atau peraturan perundang-undangan yang dihasilkan oleh lembaga-lembaga politik meskipun dibentuk secara demokratis, tetap berpotensi menyimpan muatan kepentingan yang tidak sejalan dengan ketentuan konstitusi. Alasan sederhana, sebagai produk dari lembaga politik boleh dipastikan didalamnya bukan lain merupakan manifestasi dari kepentingan-kepentingan politik.[132]

---

[131] Moh. Mahfud MD, *Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Menjaga Integrasi Nasional dan Keutuhan NKRI*, Makalah Kuliah Umum di Akademi Militer Magelang pada Senin, 15 Maret 2010, Hlm, 1.
[132] *Ibid,* Hlm, 2.

Sri Soemantri pernah mengkonstalasi hubungan antara hukum dan politik di Indonesia ibarat perjalanan lokomotif kereta api yang keluar dari relnya, jika hukum diibaratkan rel, dan politik diibaratkan lokomotif maka sering terlihat lokomotif itu keluar dari rel yang seharusnya dilalui.[133] Pada tahap inilah disiplin politik hukum mengajak kita untuk mengetahui bahwa hukum syarat dengan warna politik atau tepatnya bahwa hukum harus dipandang sebagai hasil dari proses politik *(law as a product of political procces)*. Ditambah lagi, subsistem politik dianggap lebih *powerfull* dibandingkan subsistem hukum. Artinya, subsistem politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar daripada subsistem hukum. Hal ini mengakibatkan apabila hukum berhadapan dengan politik, maka ia berada pada kedudukan yang lebih rendah. Karena lebih kuatnya konsentrasi energi politik, maka menjadi beralasan adanya konstalasi bahwa kerapkali otonomi hukum di Indonesia diintervensi oleh politik. Subsistem politik mempunyai determinasi yang lebih tinggi daripada subsistem hukum, karena hukum merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan saling bersaing.[134]

Dari asumsi dasar ini, penulis hendak mengatakan bahwa hukum tidak boleh diterima begitu saja apa adanya *(taken for granted)* tanpa mempertimbangkan latar belakang yang bersifat non hukum yang kemudian sangat determinan dalam

---

[133] Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1998), Hlm, 13. Dikutip dari: Sri Somantri Martosuwignyo, *Pembangunan Hukum Nasional Dalam Perspektif Kebijaksanaan*, Makalah untuk praseminar Identitas Hukum Nasional, di Fakultas Hukum UII Yogyakarta, tanggal 19-21 Oktober 1987.

[134] *Ibid.*

mempengaruhi bentuk dan isi suatu produk hukum tertentu. Ada tiga kemungkinan asumsi dasar hubugan subsistem antara politik dan hukum:[135]

1. Hukum determinan atas politik dalam arti, politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum, sehingga permainan politik apapun bentuknya haruslah tunduk pada aturan-aturan hukum dan hukum haruslah menyediakan seperangkat aturan main untuk semua kehidupan politik.
2. Politik determinan atas hukum dalam arti, politiklah yang menentukan kehidupan hukum, hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa hukum tidak lain merupakan produk politik, sehigga kalimat-kalimat hukum tidak lain merupakan kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaingan. Disini hukum dilihat secara empiris *(das sein)* sebagai politik hukum, bukan hukum sebagai keharusan-keharusan *(das sollen)*.
3. Hukum dan politik terjalin hubungan yang independen atau saling tergantung, dimana keduanya dianggap sebagai subsistem yang mempunyai kedudukan dan kekuatan seimbang. Adagiumnya adalah hukum tanpa kekuasaan politik akan lumpuh dan tidak berdaya/tidak berfungsi, dan kekuasaan politik tanpa hukum itu akan menimbulkan kezdaliman / kesewenang-wenangan.

Pada dasarnya, pembentukan hukum itu tidak otonom, artinya ia mesti dipengaruhi oleh visi politik pembuatnya, kultur masyarakat dan kepentingan-kepentingan ekonomi, politik, sosial budaya, agama, dan lain sebagainya. Di samping itu ia lahir tidak hanya hampa nilai atau dalam keadaan kekosongan hukum *(rechtsvacuum)* sebelumnya.[136] Hukum merupakan entitas yang berada pada suatu *environment* dimana antara hukum dan *environment* tersebut terjadi interaksi yang integral. Artinya, setiap kebijaksanaan negara apapun bentuknya harus didasarkan kepada pemikiran filsafati pandangan hidup suatu bangsa. Untuk melaksanakan kebenaran-kebenaran yang diyakini dari filsafat tersebut dibutuhkan suatu komitmen,

[135] Ibid, Hlm, 8.
[136] Padmo Wahyono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Ind-Hill-Co, 1989), Hlm, 139.

komitmen yang bertujuan mengubah keadaan nyata agar sesuai degan kebenaran-kebenaran tersebut.[137]

Dalam politik hukum, ada dua demensi yang terkait dan tak terpisahkan satu sama lain, yakni dimensi filosofis-teoritis dan dimensi normatif-operasional. Melihat politik hukum dengan menafikkan salah satunya akan menghasilkan penilaian yang keliru, mengkaji politik hukum suatu negara harus membedah kedua dimensi tersebut. Politik hukum dalam dimensi filosofis-teoritis merupakan parameter nilai bagi implementasi pembangunan dan pembinaan hukum dilapangan. Sedangkan politik hukum dalam dimensi normatif-operasional merupakan cerminan kehendak-kehendak sosial pemerintahan terhadap konstruksi masyarakat yang didinginkan untuk Indonesia. Dimensi filosofis-teoritis terkandung dalam Pancasila sebagai cita hukum *(rechtsidee)* dan UUD 1945 sebagai norma dasar dalam *(fundamentalnorm)*. Sedangkan dimensi normatif-operasional adalah segala kebijaksanaan penguasa yang berbentuk peraturan perundang-undangan sebagai penjelmaan kehendak penguasa negara. Biasanya poltik hukum dimensi normatif-operasional dituangkan dalam bentuk hukum negara *(state law)* yakni hukum yang secara institusional merupakan produk yang digodog dan dijadikan hukum positif oleh para aparat negara *(state apparatus)*. Karena itu, tidak scara otomatis substansi yang menjadi kebijaksanaannya akan sesuai dengan cita rasa keadilan rakyat banyak. Politik hukum sering berperan sekedar sebagai alat legitimasi suatu rezim dan dijadikan retorika politik belaka untuk mendapat pengakuan konstitusional, bahkan lebih jauh lagi disiapkan untuk membuat kekuasaannya menjadi

[137] Marzuki Wahid dan Rumaidi, *Fiqih Mazdab Negara: Kritik Atas Politik Hukum Islam di Indonesia*, (Yogyakarta: LKIS, 2001), Hlm, 41.

lestari. Sebab, dalam banyak hal politik hukum itu dibuat hanya karena harus dibuat *(by will)*, bukan dibuat untuk memenuhi cita rasa keadilan *(by justice)* dan melindungi hak-hak asasi rakyat *(by fasilitative)*. Selain itu, proses pembuatannya kadang-kadang bersifat *nonparticipative*, artinya hanya mereka yang terbatas dan terpilih yang mempunyai otoritas pembuatan konsepsi politik hukum itu saja tanpa melibatkan segala unsur kelompok-kelompok sosial dalam masyarakat.[138]

Judicial review[139] merupakan hal yang sangat penting untuk menjaga konsistensi politik hukum nasional. Berbicara mengenai hukum nasional tidak terlepas dari *frame* dasar dan ideologi negara. Sejak negara ini didirikan telah ditetapkan bahwa dasar dan ideologi negara adalah Pancasila. Latar belakang dan konsekuensi kedudukan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara dapat dilihat dari sekurang-kurangnya tiga aspek, yakni politis, filosofis, dan yuridis (hukum dan perturan perundang-undangan). Dari sudut hukum, Pancasila menjadi cita hukum *(rechtsidee)* yang harus dijadikan dasar dan tujuan setiap hukum di Indonesia. Kekuasaan atau kedaulatan hukum bersumber pada Pancasila selaku sumber dari segala sumber hukum.[140] Pengaturan tentang *judicial review* yang sekarang, meskipun masih menjadi kompetensi dua lembaga yakni MA dan MK, akan tetapi telah menghasilkan hal-hal yang sangat baik

---

[138] Todung Mulya Lubis, *Bantuan Hukum Dan Kemiskinan Struktural*, (Jakarta: LP3ES, 1986), Hlm, 111-112.

[139] *Judisial review* adalah pengujian peraturan perundang-undangan tertentu oleh hakim (yudikatif). Istilah ini kerap digunakan secara rancu dengan konsep *constitutional review* yang merupakan pengujian suatu ketentuan peraturan perundang-undangan terhadap kontitusi. Paremeter pengujian dalam hal ini adalah konstitusi sebagai hukum tertinggi. Hal ini berbeda dengan *judicial review* yang dari lingkup materinya lebih luas karena menguji suatu peraturan perundang-undangan terhadap perundang-undangan yang lebih tinggi, jadi tidak terbatas pada konstitusi sebagai parameter pengujian. Namun dari sisi lembaga yang dapat melakukan pengujian dapat dimiliki oleh yudikatif, eksekutif, atau legislatif.

[140] Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gama Media dan Ford Foundation, 1999), Hlm,

dalam mengawal politik hukum nasional yaitu politik hukum untuk menguatkan sistem hukum nasional yang berorientasi pada pembentukan masyarakat adil, makmur dan demokratis berdasarkan konstitusi.[141]

C. Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman di Indonesia

Konsep negara hukum yang dahulu dilaksanakan menganut *rechsstaat* sekarang dinetralkan menjadi negara hukum. Artinya konsep negara hukum sebelum amandemen ditegaskan dalam penjelasan UUD 1945 " Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum *(rechsstaat)* tidak berdasar kekuasaan belaka *(machsstaat)* akan tetapi setelah amandemen pernyataan prinsip negara hukum itu dipindah ke dalam kalimat yang netral[142] " Indonesia adalah negara hukum".[143] Perubahan besar tersebut telah berlangsung dalam kehidupan UUD 1945 yang dijabarkan ke dalam peraturan perundang-undangan dan konstitusi hukum baru lahir untuk menciptakan demokrasi dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak *(independent and impartial judiciary).* Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap negara hukum. Dalam menjalankan tugas judisialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan

---

[141] Moh. Mahfud MD, *Peran Mahkamah Konstitusi* ..... Op.,Cit. Hlm, 14.

[142] Konsep penetralan kalimat ini sangat penting karena di dalamnya terkandung konsep prismatic tentang negara hukum. Artinya pengabungan unsure-unsur baik dari berbagai konsep yang berbeda ke dalam satu konsep yang menyatu dimana implementasinya disesuaikan dengan tuntutan perkembangan. Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi,* (Jakarta: LP3ES, 2007), Hlm, 50-51.

[143] Dalam negara hukum, hukumlah yang memegang supremasi diatas kekuasaan yang ada dalam negara. Dalam setiap pelaksanaan tindakan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga negara harus berdasarkan hukum. Taufik Hamami, *Kedudukan dan Eksistensi Peradilan Agama Dalam Sistem Tata Hukum Indonesia,* (Bandung: Alumni, 2003), Hlm, 41.

uang (ekonomi). Untuk menjamin keadilan dan kebenaran, tidak diperkenankan adanya intervensi ke dalam proses pengambilan putusan keadilan oleh hakim, baik intervensi dari lingkungan kekuasaan eksekutif maupun legeslatif ataupun dari kalangan masyarakat dan media massa. Dalam menjalankan tugasnya, hakim tidak boleh memihak pada siapapun juga kecuali pada kebenaran dan keadilan. Namun demikian, dalam menjalankan tugasnya, proses pemeriksaaan perkara oleh hakim juga bersifat terbuka, proses dalam menentukan penilaian dan menjatuhkan putusan, hakim harus menghayati nilai-nilai keadilan yang hidup di tengah-tengah masyarakat. Hakim tidak hanya bertindak sebagai "mulut" undang-undang atau peraturan perundang-undangan, melainkan juga "mulut" keadilan yang menyuarakan perasaan keadilan yang hidup di tengah-tengah masyarakat.[144]

Untuk memahami asas kekuasaan kehakiman yang merdeka tidak terlepas dari ajaran Montesquieu mengenai tujuan dan perlunya "pemisahan" kekuasaan yaitu untuk menjamin adanya dan terlaksananya kebebasan politik *(political liberty)* anggota masyarakat negara. Dan yang diartikan oleh Montesquieu dengan kebebasan politik adalah:

> *" a tranquity of mind arising fro the opinion each pearson has of his safety. In order to have this liberty, it is requisite the government be so constituted as one man need not be afraid of another"*[145] Kebebasan politik ditandai adanya rasa tenteram, karena setiap orang merasa dijamin keamanannya atau keselamatannya. Untuk mewujudkan kebebasan politik tersebut maka badan pemerintah harus ditata sedemikian rupa agar orang tidak takut padanya, seperti halnya setiap orang tidak merasa takut terhadap orang lain di sekitarnya. Penataan badan negara atau pemerintahan yang akan menjamin kebebasan

[144] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme* ..... Op.,Cit. Hlm, 126.
[145] Motesquieu, *The Spirit Of Law*, (translated by Thomas Nugent), Hafner Press NY, 1949, hlm, 151. Dikutip dari: Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, (Bandung: LPPM Universitas Islam Bandung, 1995), Hlm, 2.

tersebut menurut Montesquieu dilakukan dengan cara memilah-milah badan pemerintahan ke dalam berbagai cabang. Tanpa pemilahan itu, maka tidak akan ada kebebasan.[146]

Meskipun dalam perkembangan, ajaran pemisahan kekuasaan mendapat berbagai modifikasi melalui berbagai ajaran seperti ajaran pembagian kekuasaan *(distribution of power)* yang menekankan pada pembagian fungsi dan bukan pada organ, dan ajaran *"chekcs and balances"* yang menekankan mengenai penting adanya hubungan saling mengendalikan antara berbagai cabang penyelenggara negara, tetapi asas kakuasaan kehakiman yang merdeka tetap dipertahankan. Modifikasi ajaran pemisahan kekuasaan tidak dimaksudkan untuk menghilangkan esensi tujuan ajaran tersebut. Prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka tetap dipandang sebagai suatu pilar untuk mencegah penyelenggaraan negara atau pemerintahan secara sewenang-wenang dan menjamin kebebasan anggota masyarakat negara. Bahkan dalam negara-negara yang bersistem pemerintahan parlementer dimana terdapat fusi antara fungsi eksekutif dan legislatif, kekuasaan kehakiman tetap berdiri sendiri terpisah dari kekuasaan eksekutif dan legislatif. Pemisahan ini telah pula diisi dengan dimensi-dimensi lain yang berkaitan dengan upaya mencegah tindakan pemerintah yang sewenang-wenang dan menjamin kebebasan sebagaimana dikehendaki Montesquieu.[147]

Berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang merdeka, M. Scheltema menegaskan: " *Beslissing van rechtgeschillen door en onafhankelijkerechter is de basis voor een goed functionerend rechtssystem. Wil men ook garanderen dat de overhead zich houdt aan het geldende recht, dan zal onafhankelijkerechter over klachten van*

[146] Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman*..... Op.,Cit. Hlm, 3.
[147] *Ibid*, Hlm, 4-5.

burgers dienaangande moeten. Aan deze eis wordt in on voldaan". Penyelesain hukum oleh suatu kekuasaan kehakiman yang merdeka (hakim yang bebas), merupakan dasar bagi berfungsinya sistem hukum yang baik. Dengan kekuasaan kehakiman yang merdeka, setiap orang akan mendapatkan jaminan bahwa pemerintah akan bertindak sesuai dengan hukum yang berlaku, dan dengan hanya berdasarkan hukum yang berlaku itulah kekuasaan kehakiman yang merdeka bebas memutus suatu perkara. Keterkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang merdeka dengan penyelenggaraan pemerintahan telah menimbulkan fungsi kontrol kekuasaan kehakiman *(rechtelijke control)* terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Fungsi control ini berupa kewenangan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menilai keabsahan secara hukum *(rechtmatigheid)* tindakan atau perbuatan penyelenggaraan pemerintahan.[148]

Menurut Bagir Manan, kekuasaan kehakiman yang merdeka mengandung beberapa tujuan dasar sebagai berikut: *Pertama*, sebagai bagian dari sistem pemisahan atau pembagian kekuasaan diantara badan-badan penyelenggara negara. Kekuasaan kehakiaman yang merdeka diperlukan untuk menjamin dan melindungi kebebasan individu; *Kedua,* kekuasaan kehakiaman yang merdeka diperlukan untuk mencegah penyelengara pemerintahan bertindak semena-mena dan menindas, dan; *Ketiga*, kekuasaan kehakiaman yang merdeka diperlukan untuk dapat menilai kebebasan secara hukum tindakan pemerintahan atau suatu peraturan perundang-undangan, sehingga sistem hukum dapat dijalankan dan ditegakkan dengan baik.[149]

---

[148] Van Wijk-Konijnenbeltt, Hoofdstrukken van Administratief Recht, Vuga, S'Gravenhage, 1984, Hlm, 34. Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman* ..... Op.,Cit. Hlm, 5-6.
[149] *Ibid,* Hlm, 6.

Pada waktu UUD 1945 disusun pada tahun 1945, para perumusnya bersepakat bahwa UUD Proklamasi itu memang tidak didasarkan atas teori *trias politica* yang memisahkan secara tegas antar tiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Namun sejak awal, khusus berkenaan dengan kekuasaan judikatif sudah dengan tegas ditentukan harus bebas dan merdeka dari pengaruh cabang kakuasaan lainnya, terutama pemerintah. Oleh karena itu, sekarang setelah lembaga MPR sendiri mengalami reformasi struktural dengan diterapkannya sistem pemisahan kekuasaan dan prinsip hubungan kekuasaan *cheks and balances* antara lembaga-lembaga negara dapat dikatakan struktur ketatanegaraan kita berpuncak kepada tiga cabang kekuasaan, yang saling mengontrol dan saling mengimbangi secara sederajat satu sama lain, yaitu (i) Presiden dan Wakil Presiden sebagai satu institusi kepemimpinan, (ii) MPR yang terdiri atas DPR dan DPD, dan (iii) kekuasaan kehakiman yang terdiri atas Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Ketiga-tiganya tunduk di bawah pengaturan konstitusi, yaitu Undang-Undang Dasar 1945 dengan segala perubahannya.[150]

UUD 1945 sebagai konstitusi bangsa Indonesia telah empat kali mengalami perubahan. Determinasi politik sangat besar terhadap produk hukum yang dihasilkan. Produk hukum yang dihasilkan merupakan perundang-undangan yang merupakan acuan dalam menjalankan roda pemerintahan. Perundang-undangan itu sendiri merupakan bentuk dari politik hukum *(legal policy)* dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, politik hukum mempunyai peran sangat penting. *Pertama*, sebagai alasan mengapa diperlukan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. *Kedua*, untuk menentukan apa yang hendak diterjemahkan ke dalam kalimat hukum

[150] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme* ..... Op.,Cit. Hlm, 185..

dan menjadi perumusan pasal. Dua hal ini penting karena keberadaan peraturan perundang-undangan dan perumusan pasal merupakan jembatan antara politik hukum tersebut dalam tahap implementasi peraturan perundang-undangan. Hal ini mengingat antara pelaksanaan peraturan perundang-undangan harus ada konsistensi dan korelasi yang erat dengan apa yang ditetapkan sebagai politik.[151] Politik hukum dapat dibedakan menjadi dua dimensi,[152] dimensi *pertama* adalah politik hukum yang menjadi alasan dasar dari diadakannya suatu peraturan perundang-undangan. Dimensi, *kedua* adalah tujuan atau alasan yang muncul dibalik pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan, Menurut Organski bahwa suatu bangsa modern sekarang ini telah menempuh pembangunan melalui tiga tingkat yaitu; politik unifikasi,[153] politik industrialisasi,[154] dan politik negara kesejahteraan.[155] Langkah-langkah ini dilakukan dengan lebih menekankan pada terciptanya kesejahteraan rakyat.

Politik hukum bukan saja hanya berbicara pada dataran proses dari hukum yang akan dan sedang diberlakukan, tapi mencakup pula hukum yang berlaku. Dengan kata lain politik hukum merupakan seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk

---

[151] Ridwan Khairandy, *Politik Hukum Ekonomi Indonesia Dalam Menghadapi Globalisasi Ekonomi Dan Hukum*, Dalam Kontribusi Pemikiran untuk 50 Tahun Prof. Dr. Mahfud MD, SH (Yogyakarta: UII Press, 2007), Hlm, 64.

[152] *Ibid*, Hlm, 65.

[153] Politik unifikasi bagaimana mencapai integritas politik untuk menciptakan persatuan dan kesatuan nasional. *Ibid*,

[154] Politik Industrialisasi, politik yang dipergunakan untuk mengacu pada perjuangan untuk pembangunan ekonomi dan modernisasi politik. *Ibid*,

[155] Politik negara kesejahteraan, politik hukum yang digunakan untuk mengacu kepada pekerjaan negara untuk melindungi rakyat dari sisi negatif industrialisasi mengoreksi kesalahan-kesalahan yang terjadi pada tahap sebelumnya. *Ibid*,

memberikan pedoman, tidak hanya pembuat undang-undang dan juga kepada para penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan.[156]

Berkaitan dengan independensi atau kemandirian kekuasaan kehakiman, menurut Soemantri atau Dahlan Thaib, sebenarnya masalah tersebut sudah diatur secara konstitusional dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen maupun sesudah amandemen. Hal ini kita jumpai dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka artinya terlepas dari pengaruh kekusaan pemerintah berhubungan dengan itu harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim. Masalah kemandirian lembaga yudikatif atau kekuasaan kehakiman sebagaimana dikemukakan bahwasanya hal itu merupakan kaidah-kaidah paham negara modern yang konstitusional.[157]

Independensi yudisial diperlukan karena di antara ketiga cabang kekuasaan, lembaga peradilan adalah "*the least dangerous to the political rights of the constitutions*". Lembaga peradilan tidak memiliki pengaruh baik kekuasaan *(sword)* maupun keuangan *(purse)* bila dibandingkan dengan kekuasaan eksekutif dan legeslatif. Kekuasaan kehakiman hanya memiliki kekuatan dalam bentuk "putusan" semata *(judgment)*. Menurut Lubet menyebutkan, bahwa independensi yudisial mengandung nilai-nilai dasar: *fairness, impartiality, dan good faith.* Hakim yang independen akan memberikan kesempatan yang sama dan terbuka kepada setiap pihak untuk didengar tanpa mengaitkannya denagan identitas atau kedudukan sosial pihak-

---

[156] Imam Syaukani & A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar ..... Op. Cit.* hlm.50.

[157] Sri Soemantri M, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia* , (Bandung: Alumni, 1992), Hlm, 186. Lihat juga Dahlan Thaib, *Independensi Dan Peran Mahkamah Agung (Kajian dan Sudut Pandang Yuridis Kenegaraan), Jurnal Hukum* No. 14 Vol. 7 Agustus 2000, Hlm, 125.

pihak tersebut. Seorang hakim yang independen akan bersikap imparsial, bebas dari pengaruh yang berhubungan dan kebal dari tekanan pihak luar. Seorang hakim yang independen memutus berdasarkan kejujuran *(good faith),* berdasarkan sebagaimana yang diketahuinya. Tanpa menghiraukan akibat yang personal, politis ataupun finansial.

Dengan demikian dapat diartikan bahwa kekuasaaan kehakiman adalah suatu kekuasaan kehakiman yang merdeka dalam arti terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubungan dengan ini, menurut Padmo Wahyono terdapat beberapa permasalahan; *pertama*, dirumuskan pula didalam penjelasan UUD 1945 (sebelum amandemen) yaitu harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim, yang dapat pula diperluas mengingat perkembangan kehakiman dewasa ini yaitu jaminan bagi masyarakat tentang adanya suatu mekanisme pengawasan kehakiman sehingga menjadi suatu kekuasaan yang merdeka atau bebas dari pengaruh, termasuk pengaruh uang. Masalah yang *kedua*, ialah bahwa kekuasaan peradilan yang bebas ini secara konkrit menggunakan dan menciptakan pola putusan peradilan yang tetap *(yurisprudensi)* di dalam pembentukan dan pembinaan tata hukum yang berlaku.[158]

Kemandirian kekuasaan kehakiman dapat diuji lewat dua hal, yaitu ketidak berpihakan *(impartialliy)* dan ketentuan relasi para aktor politik *(political insularity).* Imparsialitas terlihat pada gagasan bahwa para hakim akan mendasarkan putusannya pada hukum dan fakta-fakta dipersidangan, bukan atas dasar keterkaitannya dengan

[158] Padmo Wahjono, *Beberapa Masalah Ketatanegaraan di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 1984), hal 10.

salah satu pihak yang berperkara. Imparsialitas hakim memang buklan hal yang mudah dideteksi, dimana hal itu dapat dilacak dari perilakunya selama menjadi hakim *vis-a-vis* keterkaitannya dengan pihak yang berperkara dalam kontek hubungan sosial dan politik.

Kemandirian kekuasaan kehakiman atau kebebasan hakim merupakan asas yang sifatnya universal, yang terdapat dimana saja dan kapan saja, asas ini berarti bahwa dalam memeriksa dan mengadili perkara dan bebas dari campur tangan kekuasaan ekstra yudisial.[159] Meskipun pada dasarnya hakim itu mandiri tetapi kebebasan hakim itu tidak mutlak, karena dalam menjalankan tugasnya hakim secara mikro dibatasi oleh Pancasila, undang-undang dasar, peraturan perundang-undangan, kehendak para pihak, ketertiban umum dan kesusilaan, itu adalah faktor-faktor yang dapat membatasi kebebasan hakim. Kalaupun kebebasan hakim itu bersifat universal, tetapi pelaksanaanya di masing-masing negara tidak sama.

Pada kenyataannya, determinasi politik akan sangat mempengaruhi terciptanya kemandirian kekuasaan kehakiman di suatu negara. Di negara kita asas kekuasaan kehakiman yang merdeka pernah tidak dijamin sebagaimana mestinya. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 secara tegas mengesampingkan asas kekuasaan kehakiman yang merdeka.[160] Pasal 19 menyebutkan: " *Demi kepentingan revolusi, kehormatan negara dan bangsa atau kepentingan masyarakat yang sangat mendesak, Presiden dapat turut atau campur tangan dalam soal-soal pengadilan.*" Penjelasan atas Pasal 19 tersebut menegaskan: " *Pengadilan adalah tidak bebas dari pengaruh*

[159] Bambang Soetiyoso dan Sri Hastuti Puspitasari, *Aspek-aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2005), 51.
[160] Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman*..... Op.,Cit. Hlm, 8.

kekuasaan eksekutif dan kekuasaan membentuk undang-undang .....". Dalam penjelasan umum juga disebutkan tentang pengesampingan kekuasaan kehakiman yang merdeka dengan menyebutkan: " *Suatu lembaga yang baru adalah turut atau campur tngan Presiden dalam urusan peradilan. Bila kita memegang teguh trias politika, maka pastilah lembaga ini tidak dapat ditolerir. Namun kita tidak lagi mengakui trias politika. Kita berada dalam revolusi dan demi penyelesaian revolusi tahap demi tahap sampai tercapainya masyarakat yang adil dan makmur, kita persatukan segala tenaga yang progresif, termasuk badan-badan dan alat negara yang kita jadikan alat revolusi. Berhubung dengan itu trias politika tidak mempunyai tempat sama sekali dalam hukum nasional Indonesia".*

Penyimpangan di atas diikuti pula dengan tindakan praktis lain dengan memberi jabatan menteri kepada Ketua Mahkamah Agung. Memberi jabatan menteri kepada Ketua Mahkamah Agung, berarti menempatkan sebagai pembantu Presiden (Pasal 17 UUD 1945 sebelum amandemen) dan sekaligus menempatkan Mahkamah Agung dan kekuasaan kehakimannya sebagai unsur kekuasaan eksekutif. Dengan praktik ini maka secara "konseptual " tidak ada lagi kekuasaan kehakiman karena telah menjadi bagian kekuasaan eksekutif.[161]

Sebelum adanya perubahan UUD, kekuasaan kehakiman atau fungsi judikatif *(judicial)* hanya terdiri atas badan-badan yang berpuncak di Mahkamah Agung. Lembaga Mahkamah Agung tersebut, sesuai dengan prinsip *independent of judiciary* diakui bersifat mandiri, dalam arti tidak boleh diintervensi atau dipengaruhi oleh

[161] *Ibid*, Hlm, 9.

cabang-cabang kekuasaan lainnya, terutama pemerintah. Prinsip kemerdekaan hakim ini selain diatur dalam Undang-Undang Pokok Kehakiman juga tercantum dalam Pasal 24 UUD 1945 yang menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman tidak boleh dipengaruhi oleh cabang-cabang kekuasaan yang lain. Namun, setelah perubahan ketiga UUD 1945 disahkan, kekuasaan kehakiman kita mendapat tambahan satu jenis Mahkamah lain yang berada di luar Mahkamah Agung. Lembaga baru tersebut mempunyai kedudukan yang setingkat atau sederajat dengan Mahkamah Agung. Sebutannya adalah Mahkamah Konstitusi *(constitutional Court)* yang dewasa ini makin banyak negara yang membentuknya di luar kerangka Mahkamah Agung *(Supreme Court)*. Dapat dikatakan, Indonesia merupakan negara ke-78 yang mengadopsi gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi yang berdiri sendiri ini, setelah Austria pada tahun 1920, Italia pada tahun 1947 dan Jerman pada tahun 1948.[162]

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah membawa perubahan dalam kehidupan ketatanegaraan, khususnya dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Perubahan tersebut antara lain menegaskan bahwa:[163]

a. Kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.
b. Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.
c. Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya

[162] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme* ..... Op.,Cit. Hlm, 187.
[163] Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

d. Komisi Yudisial berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Sejalan dengan ketentuan tersebut maka salah satu prinsip penting negara hukum adalah adanya jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Pada dasarnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman telah sesuai dengan perubahan UUD 1945 di atas, namun substansi Undang-Undang tersebut belum mengatur secara komprehensif tentang penyelenggaraan kekuasaan kehakiman, Undang-Undang ini juga untuk memenuhi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU/2006, yang salah satu amarnya telah membatalkan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut juga telah membatalkan ketentuan yang terkait dengan pengawasan hakim dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Sehubungan dengan hal tersebut, sebagai upaya untuk memperkuat penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dan mewujudkan sistem peradilan terpadu (*integrated justice system),* maka Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004

tentang Kekuasaan Kehakiman diganti dengan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang terbit pada tanggal 29 Oktober 2009. Hal-hal penting dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman tersebut antara lain sebagai berikut:[164]

a. Mereformulasi sistematika Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terkait dengan pengaturan secara komprehensif dalam Undang-Undang ini, misalnya adanya bab tersendiri mengenai asas penyelenggaraan kekuasaan kehakiman.
b. Pengaturan umum mengenai pengawasan hakim dan hakim konstitusi sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim.
c. Pengaturan umum mengenai pengangkatan dan pemberhentian hakim dan hakim konstitusi.
d. Pengaturan mengenai pengadilan khusus yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung.
e. Pengaturan mengenai hakim *ad hoc* yang bersifat sementara dan memiliki keahlian serta pengalaman di bidang tertentu untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara.
f. Pengaturan umum mengenai arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan.
g. Pengaturan umum mengenai bantuan hukum bagi pencari keadilan yang tidak mampu dan pengaturan mengenai pos bantuan hukum pada setiap pengadilan.
h. Pengaturan umum mengenai jaminan keamanan dan kesejahteraan hakim dan hakim konstitusi.

Kekuasaan kehakiman menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan kekuasaan yang merdeka yang dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi,

[164] *Ibid.*

untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Dalam Undang-Undang kekuasaan kehakiman yang sekarang berlaku, kewajiban menjaga kemandirian peradilan ditegaskan dalam Pasal 3 ayat (1),[165] dimana kemandirian peradilan yang dimaksud adalah bebas dari campur tangan pihak luar dan bebas dari segala bentuk tekanan baik fisik maupun psikis.[166]

Kekuasaan kehakiman yang merdeka yang berwujud kebebasan hakim dalam memutus perkara tidaklah tanpa resiko. Atas nama kebebasan, hakim dapat menyalahgunakan kekuasaanya dan bertindak sewenang-wenang. Untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan tersebut maka harus diciptakan batasan-batasan tertentu tanpa mengorbankan prinsip kebebasan sebagai hakekat kekuasaan kehakiman. Pembatasan-pembatasan tersebut berlaku dalam bentuk-bentuk sebagai berikut:[167]

a. Hakim hanya memutus menurut hukum. Setiap putusan hakim harus dapat menunjukan secara tegas ketentuan hukum yang ditetapkan dalam suatu perkara konkret. Hal ini sejalan dengan asas legalitas dari suatu negara yang berdasarkan atas hukum bahwa setiap tindakan harus didasarkan pada aturan hukum tertentu.
b. Hakim memutus semata-mata untuk memberikan keadilan. Untuk mewujudkan keadilan ini, hakim dimungkinkan untuk menafsirkan, melakukan kontruksi hukum, bahkan tidak menerapkan atau mengesampingkan suatu ketentuan hukum yang berlaku. Dalam hal ini tidak dapat menerapkan hukum yang berlaku, maka hakim wajib menemukan hukum demi terwujudnya suatu putusan yang adil. Karena penafsiran, kontruksi, tidak menerapkan atau menemukan hukum tersebut semata-mata untuk mewujudkan keadilan, maka dapat dilaksanakan secara sewenag-wenang.
c. Dalam melakukan penafsiran, kontruksi atau menemukan hukum, hakim harus tetap berpegang teguh pada asas-asas umum hukum *(general principle of law)* dan asas keadila yang umum *(the geneal principle of natural justice)*.

---

[165] Pasal 3 ayat (1) UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman: "Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, hakim dan hakim konstitusi wajib menjaga kemandirian peradilan".
[166] Lihat penjelasan Pasal 3 ayat (1) UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.
[167] Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman*..... Op.,Cit. Hlm, 12-13.

d. Harus diciptakan suatu mekanisme yang memungkinkan menindak hakim yang sewenag-wenang atau menyalahgunakan kebebasanya.

Apabila diamati sistem kekuasaan kehakiman yang diinginkan oleh UUD 1945 saat ini (setelah amandemen), maka proses perkembangannya sangat menarik untuk dipelajari. Apa dan bagaimana kekuasaan tersebut tersusun dan terbentuk dalam suatu kesatuan sistem telah dipengaruhi oleh berbagai ide atau gagasan yang berkembang sehingga bersifat dinamis dan mewujud dalam bentuknya sekarang ini dengan pengembangannya dimasa yang akan datang. Kenyataan sekarang menunjukkan bahwa sistem hukum menurut UUD 1945 menetapkan bahwa kekuasaan kehakiman memposisikan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai dua pilar yang menopang sistem hukum dimaksud.[168]

Di banyak negara, keberadaan MK ditempatkan sebagai unsur terpenting dalam sistem negara hukum modern, terutama di negara-negara yang sedang mengalami perubahan dari sistem pemerintahan negara otoritarian menjadi negara yang sistem pemerintahannya demokratis. Negara tersebut antara lain Afrika Selatan, Albania, Aljazair, Andora, Angola, Armenia, Austria, Belgia, Bolivia, Bosnia-Hersegovina, Bulgaria, Kamboja, Chile, Colombia, Georgia, Guatemala, Germany, Hungary, Lebanon, Lithuania. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengujian konstitusional adalah upaya hukum yang dapat dilakukan oleh siapa saja atau lembaga mana saja, tergantung kepada siapa atau lembaga mana kewenangan itu diberikan

[168] Lodewijk Gultom, *Eksistensi Mahkamah Konstitusi Dalam Struktur Ketatanegaraan Di Indonesia*, (Bandung: CV Utomo, 2007), Hlm,89.

secara resmi oleh konstitusi suatu negara, termasuk Indonesia.[169] Pengawasan kekuasaan menjadi sangat penting, sebab mekanisme inilah yang akan memberikan jaminan bagi proses tegaknya konstitusi agar tidak dilanggar oleh penyelenggara negara, dengan berpegang teguh pada prinsip-prinsip negara hukum dan demokrasi yang dikandung oleh konstitusi itu sendiri. Bahkan dapat dikatakan, adanya pengawasan kekuasaan dari dan oleh MK terbuka peluang bagi rakyat menuntut hak konstitusionalnya, dan akan menjadi indikator diakuinya MK untuk berfungsi mewujudkan cita-cita demokrasi sesuai kehendak rakyat.[170]

Penegakan konstitusi melalui fungsi pengawasan yudisial yang dilakukan oleh MK, adalah sebagai bentuk konkret daripada penerapan supremasi hukum. Dalam negara hukum demokrasi, sangat mempengaruhi secara nyata perasaan hukum, keputusan hukum, manfaat hukum, kebutuhan dan keadilan hukum secara individual atau sosial. Namun, karena penegakan konstitusi tidak mungkin terlepas dari kostitusi itu sendiri, pelaku penyelenggara negara, lingkungan tempat terjadinya proses penegakan konstitusi, maka tidak mungkin ada pemecahan masalah penegakan konstitusi, apabila hanya melirik pada proses penegakan konstirusi, khususnya proses pengujian melalui peradilan. Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan, tentu saja terikat pada asas atau prinsip umum penyelenggraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lembaga lainnya dalam menegakkan hukum dan keadilan.[171]

---

[169] Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi Dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Indonesia Demokrasi*, (Yogyakarta: 2007), Hlm, 22.
[170] *Ibid,* Hlm, 25.
[171] *Ibid,* Hlm, 26.

D. Urgensi Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)

Hampir semua teoritisi bahkan sejak zaman klasik selalu menekankan bahwa sesungguhnya yang berkuasa dalam demokrasi adalah rakyat atau *demos, populus.* Oleh karena itu selalu ditekankan peranan *demos* yang senyatanya dalam proses politik yang berjalan. Paling tidak, dalam dua tahap utama: *pertama,* agenda *setting,* yaitu tahap untuk memilih masalah apa yang hendak dibahas dan diputuskan; *kedua, deciding the outcome,* yaitu tahap pengambilan keputusan.[172]

Di sisi lain, demokrasi sebagai proses politik, demokrasi mengalami perkembangan dalam implementasinya. Banyak model demokrasi hadir di sini, dan itu semua tidak lepas dari ragam perspektif pemaknaan demokrasi substansial. Yang menjadikan demokrasi berkembang ke banyak model, antara lain karena terkait dengan kreatifitas para aktor politik di berbagai tempat dalam mendesain praktik demokrasi prosedural dengan kultur, sejarah dan kepentingan mereka.[173]

Demokrasi dan desentralisasi adalah dua konsep yang berbeda. Secara umum desentralisasi lebih merujuk pada relasi antara pemerintah pusat dan daerah. Sedangkan demokrasi berkaitan dengan proses dan prosedur berbagai proses politik yang melibatkan rakyat, baik di tingkat pusat maupun daerah. Didalam realitas keduanya juga tidak selalu berseiring. Desentralisasi, misalnya bisa dijumpai di negara-negara yang pemerintahannya otoriter atau totaliter. Di sini, demokrasi lebih dimaknai di dalam konteks desentralisasi administrasi atau desentralisasi fiskal, yaitu berkaitan

---

[172] Afaan Gaffar, *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999), hlm.6.

[173] Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan ....., Op. Cit.* hlm.189.

dengan pendelegasian sejumlah urusan kepada organ-organ pemerintahan yang ada di daerah tanpa disertai transfer kekuasaan yang besar kepada mereka.[174]

Pandangan yang mengkaitkan desentralisasi dan demokratisasi semakin kuat seiring dengan merebaknya preskripsi kebijakan desentralisasi bagi negara-negara sedang berkembang guna mengatasi berbagai permasalahan yang dihadapinya dan gelombang demokratisasi diberbagai penjuru dunia. Di dalam konteks seperti ini antara desentralisasi dan demokrasi pada dasarnya saling memperkuat satu sama lain. Desentralisasi, misalnya, berseiring dengan proses perubahan di dalam pemilihan pejabat-pejabat di daerah. Sebelumnya, pejabat-pejabat di daerah merupakan tunjukan dari pusat. Setelah ada kebijakan desentralisasi, pejabat-pejabat di daerah itu di dasarkan atas pemilihan. Pandangan bahwa desentralisasi itu memiliki relasi kuat dengan demokratisasi didasarkan pada asumsi bahwa desentralisasi dapat membuka ruang yang lebih besar kepada masyarakat untuk terlibat di dalam proses pembuatan keputusan-keputusan politik di daerah. Hal ini berkaitan dengan realitas bahwa setelah ada desentralisasi, lembaga-lembaga yang mamilki otoritas di dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan publik itu lebih dekat dengan rakyat. Kedekatan itu yang memungkinkan rakyat melakukan kontrol terhadap pemerintah daerah. Dengan demikian pemerintah daerah memiliki akuntabilitas yang lebih besar lagi. Tanpa adanya akuntabilitas, rakyat di daerah bisa menarik mandat yang telah diberikan melalui pemilihan.[175]

---

[174] Kacung Marijan, *Demokrasi di Daerah: Pelajaran Dari Pilkada Secara Langsung*, (Surabaya: Pustaka Eureka dan PusDeHAM, 2006), hlm.25.
[175] *Ibid*, Hlm, 26.

Legitimasi dalam rekrutmen pejabat politik atau publik, termasuk Pilkada mencakup legitimasi yuridis, legitimasi sosiologis dan legitimasi etis. Dalam legitimasi yuridis dipersoalkan apakah proses Pilkada mengacu pada aturan atau ketentuan hukum yang digunakan sebagai payung perlindungan untuk menjamin keabsahan atau legalitas proses dan hasil Pilkada. Legitimasi sosiologis mempertanyakan mekanisme motivatif mana yang nyata-nyata membuat rakyat mau menerima wewenang kepala daerah. Artinya, bahwa proses Pilkada dilakukan dengan prosedur dan tata cara yang memelihara dan mengejawantahkan nilai-nilai demokrasi dan norma-norma sosial sebagai perwujudan mekanisme partisipasi, kontrol pendukungan dan penagihan janji rakyat terhadap kepala daerah. Sedangkan legitimasi etis mempersoalkan keabsahan wewenang kekuasaan politik dari segi-segi norma moral.[176] Legitimasi bukan sekedar pengakuan. Legitimasi adalah komitmen untuk mewujudkan nilai-nilai dan norma-norma yang berdimensi hukum, moral dan sosial. Secara konseptual, proses rekrutmen kepala daerah, seperti halnya pejabat publik lain, dinegara-negara demokrasi modern sangat memperhatikan basis legitimasi tersebut, khususnya legitimasi yuridis dan legitimasi sosiologis. Setelah berkuasa, legitimasi etis menjadi sangat penting.[177]

Menurut Joko Prihatmoko,[178] terdapat tiga jenis sistem rekrutmen bagi kepala daerah, yaitu:

> *Sistem pertama* adalah sistem penunjukan dan / atau pengangkatan oleh pemerintah/ pejabat pusat. Sistem ini paling kurang legitimasinya sehingga tidak popular dinegara-negara demokrasi modern yang memelihara dan

[176] Franz Magnis Suseno, *Etika Poltik, Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1987), Hlm. 27.
[177] Joko Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan LP3M Unwahas, 2005), Hlm, 102.
[178] *Ibid*, Hlm, 103-104.

menghidupkan sistem nilai dan norma demokrasi. Dalam sistem ini, rakyat hanya menjadi obyek politik karena tidak memiliki akses informasi dan partisipasi secara seharusnya.

Sistem kedua adalah sistem perwakilan oleh dewan *(council).* Sistem ini hamper digunakan pada hampir dua pertiga (2/3) negara-negara di dunia yang menganut sistem kesatuan (lengkapnya: sistem pemerintahan negara kesatuan). Partisipasi rakyat dalam sistem ini tidak sempurna karena rakyat diwakili oleh anggota dewan. Legitimsi kepala daerah terasa semakin kurang jika rekrutmen anggota dewan tidak kempetitif dan akuntabel, serta mekanisme pertanggungjawabannya bersifat tertutup dan manipulatif.

Sistem ketiga adalah sistem pemilihan langsung oleh rakyat. Sistem ini paling populer digunakan dinegara-negara yang menganut sistem federal atau federatif (lengkapnya: sistem pemerintahan negara federasi), seperti Amerika Serikat, Australia dan Kanada. Sistem, yang dianut sepertiga (1/3) negara-negara didunia, diandaikan sebagai paling demokratis dan bahkan disebut sebagai "induk demokrasi". Rakyat memilih langsung kepala daerah sehingga legitimasi terhadap proses dan hasil pemilihan sangat besar. Kepala daerah memiliki otoritas besar atas kekuasaannya.

Dalam perspektif sejarah rekrutmen kepala daerah, ada semacam *missing link* (rantai yang hilang) jika kita membangun argumen hanya dengan membandingkan pemilihan kepala daerah antara sistem perwakilan (menurut UU Nomor 22 Tahun 1999) dengan sistem pemilihan langsung (menurut UU Nomor 32 Tahun 2004). Sejarah politik mencatat, pemilihan kepala daerah telah dilakukan dalam 4 (empat) sistem yakni:[179]

1. Sistem penunjukan atau pengangkatan oleh pusat (masa pemerintahan kolonial Belanda, penjajahan Jepang UU Nomor 27 Tahun 1902. Kemudian UU Nomor 22 Tahun 1948 dan UU Nomor 1 Tahun 1975 ketika berlakunya sistem parlementer yang liberal. Pada masa itu baik sebelum dan sesudah pemilihan umum 1955 tidak ada partai politik yang mayoritas tunggal. Akibatnya pemerintah pusat yang dipimpin oleh perdana menteri sebagai hasil koalisi partai mendapat biasnya sampai kebawah.
2. Sistem penunjukan (Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 jo. Penetapan Prersiden Nomor 5 Tahun 1960; UU Nomor 6 dan UU Nomr 18

[179] Sarundajang, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Problem dan Prospek*, (Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2005), Hlm, 33.

Tahun 1956), yang lebih dikenal dengan era Dekrit Presiden ketika diterapkan demokrasi terpimpin. Penerapan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 jo. Penetapan Prersiden Nomor 5 Tahun 1960 disertai alasan "situasi yang memaksa".

3. Sistem pemilihan perwakilan (UU Nomr 5 Tahun 1974), di era demokrasi Pancasila. Pemilihan kepala daerah dipilih secara murni oleh lembaga DPRD dan kemudian calon yang dipilih itu akan ditentukan Kepala Daeraqhnya oleh Presiden.
4. Sistem pemilihan perwakilan (UU Nomor 18 Tahun 1965 dan UU Nomor 22 Tahun 1999), dimana Kepala Daerah dipilih secara murni oleh lembaga DPRD tanpa intervensi pemerintah pusat.
5. Sistem pemilihan langsung (UU Nomor 32 Tahun 2004), dimana Kepala Daerah dipilih langsung oleh rakyat.

Dalam pemilihan perwakilan semu (UU Nomor 5 Tahun 1974) juga ditemukan penyimpangan yang cukup menarik. Syaukani HR, Afan Gaffar, dan M. Ryaas Rasyid menggambarkan, bahwa rekrutmen politik lokal ditentukan oleh Jakarta, khususnya pejabat Depdagri untuk pengisian jabatan Bupati, Walikota, Sekretaris Daerah dan Kepala Dinas Provinsi. Sementara untuk jabatan Gubernur ditentukan oleh Depdagri, Markas Besar TNI dan Sekretaris Negara.[180]

Pendapat tersebut mengindikasikan, bahwa pengisian jabatan kepala daerah dengan sistem penunjukan atau pengangkatan dan sistem perwakilan semu mengundang kelemahan yang dalam konteks demokrasi termasuk kategori substansial, yaitu; 1) tidak adanya mekanisme pemilihan yang teratur dengan tenggang waktu yang jelas, kompetitif, jujur dan adil; 2) sempitnya rotasi kekuasaan, sehingga jabatan kepala daerah dipegang terus menerus oleh seorang atau keluarganya atau partai tertentu; 3) tidak adanya rekrutmen secara terbuka yang menutup ruang kompetisi, sehingga tak

[180] HR Syaukani, Afan Gaffar, dan M Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan* (Yogyakarta, Kerjasama Pustaka Pelajar dan Pusat Kajian Etika Politik dan Pemerintahan, 2002), Hlm. 9.

semua orang atau kelompok mempunyai hak dan peluang yang sama; 4) lemahnya akuntabilitas publik.[181]

Pengisian jabatan kepala daerah yang disebut pemilihan adalah berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 dan PP Nomor 151 Tahun 2000. Sistem perwakilan melalui DPRD dapat memungkinkan terwujudnya mekanisme pemilihan teratur, rotasi kekuasaan, keterbukaan rekrutmen, dan akuntabilitas publik. Artinya secara substansi demokrasi tidak terlalu bermasalah. Namun, prosedur tidak dilakukan secara konsisten dan terbuka, maka pemilihan kepala daerah dengan UU No. 22 Tahun 1999 dan PP No. 151 Tahun 2000 mengalami penyimpangan. Pada titik itu pelibatan masyarakat dalam proses pemilihan kepala daerah hampir-hampir sama sekali dikesampingkan. Sejak dari tahap awal hingga selesainya prosesi, kewenangan besar di tangan DPRD. Dengan kata lain, tahapan-tahapan yang dilalui tidak lebih sebatas formalitas belaka. Penyimpangan lain yang harus digaris bawahi adalah maraknya dugaan kasus *money politics* dan intervensi pengurus parpol, baik di level lokal maupun pusat, misalnya pada pemilihan Gubernur Jawa Timur, Jawa Tengah, DKI Jakarta, Lampung, Kalimantan Timur, Bupati Paniai di Papua dan lain-lain.[182]

Situasi pemilihan kepala daerah sesuai dengar ketentuan UU No. 20 Tahun 1999 dan PP No. 151 Tahun 2000 sering dugambarkan sebagai kemandegan atau kebekuan demokrasi, akibat lemahnya kualitas DPRD yang mencakup komitmen, orientasi dan akuntabilitas publik. Pada dasarnya sistem kepala daerah dapat membuka akses peningkatan kualitas demokrasi di tingkat lokal. Namun kualitas demokrasi di

[181] Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pilkada Di Indonesia,* (Yogyakarta: UII Press, 2010), Hlm, 127.
[182] J. Kaloh, *Demokrasi Dan Kearifan Lokal* ..... Op.,Cit. Hlm, 127.

daerah sebenarnya harus didasarkan pada banyak hal, khususnya menyangkut penerapan prinsip transparansi anggaran, akomodasi kepentingan-kepentingan atau Perda, peningkatan kapasitas pemerintah dalam pengambil keputusan atau perda, peningkatan kapasitas pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan atau tanggung jawabnya yang berhubungan dangan peningkatan kualitas pelayanan publik dan lain sebagainya.

Peningkatan kualitas demokrasi lokal dapat dipengaruhi oleh sejumlah faktor yang lazim disebut prakondisi demokrasi lokal. Prakondisi demokrasi tersebut mencakup; 1) kualitas DPRD yang baik, 2) sistem rekrutmen DPRD yang kompetitif, selektif dan akuntabel, 3) partai yang berfungsi, 4) pemilih yang kritis dan rasional, 5) kebebasan dam konsistensi pers, 6) LSM yang solid dan konsisten, dan 7) keberdayaan masyarakat madani *(civil society)*.[183]

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Gubernur/ Wakil Gubernur, Bupati/ Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota, adalah jabatan politik atau jabatan publik yang di dalamnya melekat mekanisme dan nilai-nilai demokratis (terbuka dan akuntabel) dalam proses pemilihan, pertanggungjawaban tugas, serta pemberhentiannya. Mekanisme pemilihan Kepala Daerah disebut demokratis apabila memenuhi beberapa parameter. Mengutip pendapat Robert Dahl, Samuel Huntington (1993) dan Bingham Powel (1978), Afan Gaffar dan kawan-kawan mengatakan, parameter untuk mengamati terwujudnya demokrasi antara lain:[184]

---

[183] *Ibid*, Hlm, 128.
[184] HR Syaukani, Afan Gaffar, dan M Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah* ..... Op.,Cit. Hlm 12-13.

a. Pemilihan umum

Rekrutmen jabatan politik atau publik harus dilakukan dengan pemilihan umum (Pemilu) yang diselenggarakan secara teratur dengan tenggang waktu yang jelas, kompetitif, jujur dan adil. Pemilu merupakan gerbang pertama yang harus dilewati karena dengan Pemilu lembaga demokrasi dapat dibentuk. Kemudian setelah pemilihan biasanya orang akan melihat dan menilai seberapa besar pejabat publik terpilih memenuhi janji-janjinya. Penilaian terhadap kinerja pejabat politik itu akan digunakan sebagai bekal untuk memberikan gambaran atau hukuman (*reward and punishment*) dalam pemilihan mendatang. Pejabat yang tidak memenuhi janji-janjinya dan tidak menjaga moralitasnya akan dihukum dengan cara tidak dipilih, sebaliknya pejabat yang berkenan di hati masyarakat akan dipilih kembali.

b. Rotasi Kekuasaan

Rotasi kekuasaan juga merupakan parameter demokratis tidaknya suatu rekrutmen pejabat politik. Rotasi kekuasaan mengandaikan bahwa kekusaan atau jabatan politik tidak boleh atau tidak bisa dipegang terus-menerus oleh seseorang, seperti dalam sistem monarkhi. Artinya, kalau seseorang yang berkuasa terus menerus atau satu partai politik mengendalikan roda pemerintahan secara dominan dari waktu ke waktu, sistem itu kurang layak disebut demokratis. Dengan lain kata, demokrasi memberikan peluang rotasi kekasaan atau rotasi pejabat politik secara teratur dan damai dari seorang Kepala Daerah satu ke Kepala Daerah lain, dari satu partai politik kaepada partai politik lain.

c. Rekrutmen Terbuka.

Domokrasi membuka peluang untuk mengadakan kompetisi karena semua orang atau kelompok mempunyai hak peluang yang sama. Oleh karena itu dalam mengisi jabatan politik, seperti kepala daerah sudah seharusnya peluang terbuka untuk semua orang yang memenuhi syarat, dengan kompetisi yang wajar sesuai dengan aturan yang telah disepakati. Di negara-negara totaliter dan otoriter, rekrutmen politik hanyalah merupakan dominan dari seseorang, atau kelompok kecil orang.

d. Akuntabilitas Publik.

Para pemegang jabatan publik harus dapat mempertanggungjawabkan kepada publik apa yang dilakukan baik sebagai pejabat publik. Seorang Kepala Daerah atau pejabat politik lainya harus dapat menjelaskan kepada publik mengapa memilih kebijakan A, bukannya kebijakan B, mengapa menaikan pajak daripada melakukan efisiensi dalam pemerintahan dan melakukan pemberantasan KKN. Apa yang mereka lakukan terbuka untuk dipertanyakan kepada publik. Demikian pula yang dilakukan keluarga terdekatnya sanak saudaranya, dan bahkan teman dekatnya,seraingkali dikaitkan dengan kedudukan atau posisi pejabat tersebut. Hal itu karena

pejabat publik merupakan amanah dari masyarakat, maka ia harus menjaga, memelihara dan bertanggung jawab dengan amanah tersebut.

Mengapa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum? *Pertama*, agar lebih konsisten dengan sistem pemerintahan presidensial. Sistem pemerintahan presidensial antara lain ditandai oleh pemilihan kepala pemerintahan secara langsung oleh rakyat. Karena itu sebagaimana pada tingkat nasional presiden sebagai kepala pemerintahan dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Maka kepala daerah untuk daerah otonom juga dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. *Kedua*, untuk menciptakan pembagian kekuasaan yang seimbang dan saling mengecek antara DPRD dan kepala daerah/wakil kepala daerah. Salah satu ciri pemerintahan yang menganut pembagian kekuasaan yang seimbang dan saling mengecek adalah baik lembaga legislatif maupun eksekutif sama-sama dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Keduanya mempunyai kekuasaan yang seimbang dengan tugas dan kewenangan yang berbeda, keduanya saling mengontrol melalui pembuatan peraturan daerah dan APBD, dan keduanya memiliki legitimasi dari rakyat. Dalam bahasa yang sudah sering digunakan oleh elit lokal, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum untuk menjamin agar kepala daerah menjadi mitra sejajar dengan DPRD.[185]

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, baik Gubernur dan Wakil Gubernur maupun Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Walikota, secara langsung oleh

[185] Ramlan Surbakti, *Pilkada Langsung Dan Kepemimpinan Daerah Yang Efektif*, (Surabaya: PT Java Pustaka Media Utama, 2005), Hlm, v-vi.

rakyat merupakan perwujudan pengembalian "hak-hak dasar" rakyat dalam memilih pemimpin di daerah. Dengan itu, rakyat memiliki kesempatan dan kedaulatan untuk menentukan pemimpin daerah secara langsung, bebas dan rahasia tanpa intervensi (otonom), seperti mereka memilih Presiden dan wakil Presiden dan wakil-wakilnya dilembaga legislatif (DPR, DPD, dan DPRD).[186]

Makna dalam Pilkada langsung adalah demokrasi lokal. Pembangunan demokrasi merupakan spirit penyelengaraan Pilkada secara langsung. Benarkah demikian? Semuanya hanya bisa didapatkan dengan melakukan upaya yang serius menggunakan penyelidikan nalar dan intuitif terhadap teks dan *phenomenon* (tampakan realita) yang ada. Dengan menyelidiki teks saja, rasa-rasanya kita sudah cukup banyak melihat ketimpangan-ketimpangan yang terjadi dalam ketentuan *(legal substance)* Pilkada langsung. Pengertian Pilkada langsung tidak disebutkan di dalam teks berakibat fatal. Tujuannya bias, ambigu, dan kabur, seolah-olah Pilkada langsung berjalan tanpa arah.[187]

Pilkada seharusnya bermakna membangun demokrasi lokal. Namun, Pilkada secara harfiah tidak bisa diartikan tunggal. Pendefinisian dalam konteks universalia bisa dimaknai beragam, bahkan definisi paradoksal, karena kekesalan dan apatisme sebagian masyarakat cenderung mengartikan Pilkada mengandung dampak negatif, pun ditepis dengan format pendefinisian yuridis, melalui perangkat perundang-undangan. Namun sialnya lagi, di dalam undang-undang tidak jelas mengartikan pemilihan kepala

[186] Joko Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah* ..... Op.,Cit. Hlm, 98.
[187] Sartono Sahlan & Awaludin Marwan, *Nasib Demokrasi Lokal Di Negeri Bar-Bar*, (Bantul Yogyakarta, Thafa Media, 2012), Hlm, 43.

daerah langsung.[188] Pilkada membangun sendi-sendi demokrasi lokal dengan *basic* kapasitas pendidikan politik warga. Sebab, dengan tercukupinya kapasitas pendidikan politik, maka kita tidak perlu kuatir dengan adanya penindasan dan pembodohan warga oleh oknum politisi. Mereka dapat memperjuangkan hak-haknya secara individual maupun kelompoknya sendiri. Harusnya, demokrasi merupakan salah satu tujuan Pilkada langsung, tidak hanya sebatas pendukung fanatik otonomi daerah saja. Ototomi daerah hanya berorientasi pada sekitar pembangunan dan pengembangan masyarakat saja. Sementara demokrasi mendidik, mengubah, dan mencerdaskan masyarakat.[189]

Keyakinan sebagian kalangan tentang Pilkada mampu membangun demokrasi lokal bukan tanpa alasan. Karena pada hakekatnya, instrumen pemilihan langsung sebaimana yang dianut dalam rejim Pilkada banyak mengandung nilai-nilai kebebasan, persamaan dan kedaulatan rakyat yang menjadi prinsip demokrasi. Pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan lebih melindungi aspirasi, harapan, dan hak sosial politik warga ketimbang bentuk sistem pemilihan lain. Namun semenjak dimulainya babak baru permulaan penyelenggaraan Pemilihan kepala daerah secara langsung sampai sekarang, dari kerangka konseptual ke praksis, mekanisme ini terus mengalami perubahan.[190] Penyempurnaan ini dimaksudkan untuk melengkapi kekurangan yang terdapat dalam peraturan sebelumnya, dan ditujukan dalam rangka pembaharuan proses pemilihan kepala daerah secara langsung yang lebih demokratis serta menyimpan nilai-

[188] *Ibid,* Hlm, 49.
[189] *Ibid,* Hlm, 51.
[190] Penyempurnaan UU Nomor 32 Tahun 2004 dan PP Nomor 6 Tahun 2005 sebagai payung hukum pelaksanaan Pilkada dalam perkembangannya sering dilakukan revisi dengan terbitnya produk perundang-undangan seperti Perpu Nomor 3 Tahun 2005, Lahirnya UU Nomor 12 Tahun 2008 sebagai Perubahan Kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004 dan terbitnya PP Nomor 17 Tahun 2005sebagai perubahan atas PP Nomor 6 Tahun 2005 merupakan bukti adanya upaya-upaya untuk menciptakan kualitas pelaksanaan Pilkada.

nilai keadilan kolektif. Bukan tidak mungkin perubahan akan tetap berlanjut mengingat keinginan menuju Pilkada yang demokratis menjadi orientasi paling sahih dihari ini.[191]

Pilkada mampu mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat, menciptakan legitimasi yang sama antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan DPRD; kedudukan yang sejajar antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan DPRD; dan mencegah terjadinya politik uang.[192] Sependapat dengan hal ini, Joko Prihatmoko menilai bahwa Pilkada langsung merupakan solusi di tengah-tengah kemerdekaan demokratisasi lokal. Pilkada langsung menyediakan ruang cukup serta sistem yang mampu menciptakan pemimpin yang *capable,* dikenal dan mengenal daerahnya, memiliki hubungan emosional yang kuat dengan rakyatnya. Pilakada yang masuk dalam kategori pemilihan langsung ini terdiri dari sistem seleksi yang memungkinkan melahirkan pemimpin yang memiliki integritas dan kualitas baik, mampu menyediakan proses politik semacam pelatihan kepemimpinan yang riil untuk menambah stock calon pemimpin, dan membuka arena yang luas bagi rekrutmen secara terbuka. Seleksi, setidak-tidaknya terbagi kedalam empat sistem seleksi bertingkat, yakni seleksi sistem politik, seleksi partai politik, seleksi administratif dan seleksi politis / hati nurani rakyat.[193]

Adapun fungsi positif Pilkada adalah; *Pertama, Pilkada sebagaimana Pemilu merupakan institusi pelembagaan konflik.* Dengan Pilkada, masyarakat lokal mengintegrasikan kepentingannya dalam prosedur yang etis dan damai. Hidup bersama

---

[191] *Ibid,* Hlm, 71-72.
[192] Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung,* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005), Hlm, 212.
[193] Joko Prihatmoko, *Mendomekrasikan Pemilu Dari Sistem Sampai Elemen Teknis,* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan LP3M UNWAHAS, 2008), Hlm, 157-158.

dalam ruangan politik tidaklah mudah, maka pelarian atas potensi konflik diperlukan sistem yang mumpuni sebagai wadah yang cocok baginya. Pilkada di desain untuk meredam konflik-konflik apalagi yang berbau kekerasan, guna mencapai tujuan demokrasi dan pengisian jabatan politik daerah. *Kedua, Pilkada sebagai sarana pencerdasan dan penyadaran politik warga.* Apatisme dalam politik oleh warga acapkali dijadikan persoalan rumit yang solah-olah tidak bisa dipecahkan. Namun kenyataannya, dengan sistem partisipatif ini lambat laun mendorong masyarakat untuk berfikir tentang politik. Politik menjelma menjadi suatu hal yang wajar dalam kehidupan sehari-hari yang pantas untuk dikonsumsi. *Ketiga, mencari sosok pemimpin yang kompeten dan komunikatif.* Hakekat dalam Pilkada adalah seleksi. Dari ragam seleksi ini dilahirkan orang-orang yang dinilai "lebih" ketimbang masyarakat pada umumnya. Maka dalam proses seleksi ini terdapat kompetisi bertahap yang melalui massa, prestasi, elit, dan kembali ke massa lagi yang memungkinkan terbukanya ruang yang lebar bagi masyarakat untuk memilih baik diantara yang buruk sekalipun. *Keempat, menyusun kontrak sosial baru.* Jean Jacques Rousseu dalam bukunya *Du Contract Social* (Perihal Kontrak Sosial), menegaskan bahwa dalam negara yang baik dimulai dari manifestasi kehendak umum yang berasal dari konvensi. Persoalan kepemimpinan negara diselesaikan oleh kontrak sosial dari elite dan rakyat. Dari konsepsi ini, bisa ditegaskan pada persoalan Pilkada, sebagai sarana penyusunan kontrak sosial baru, tidak hanya hasil akhir lahirnya pemimpin baru dalam Pilkada, melainkan sirkulasi komunikasi yang membuat perjanjian-perjanjian sang kandidat sebelum menjadi pemenang akan dituntut untuk merealisasikan secara riil.[194]

[194] Sartono Sahlan & Awaludin Marwan, *Nasib Demokrasi* ..... Op.,Cit. Hlm, 83.

Di *local government,* Pemilu diaktualisasikan ke dalam pranata Pilkada. Di sini, ada ruang deliberasi bagi masyarakat untuk menentukan arah pemerintahan di daerah. Begitu juga, ada deliberasi partisiapasi warga dalam menentukan kepemimpinan di daerah. Melalui Pilkada, kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh kepala daerah terpilih diharapkan akan dirumuskan berdasarkan *taste* masyarakat, termasuk implementasinya. Adanya kebijakan-kebijakan politik yang menguntungkan masyarakat merupakan ujung dari perbaikan demokrasi lewat Pilkada.[195]

Pilkada dinilai dapat mengakomodasi sistem seleksi terpadu yang saling melengkapi untuk melahirkan calon kepala daerah terpilih yang berkualitas, mulai dari seleksi sistem kenegaraan, partai politik, administratif, hukum administratif sampai seleksi poiltis. Atas dasar itu, Pilkada diharapkan akan menghasilkan figur pemimpin yang aspiratif, berkualitas dan *legitimate* yang akan mendekatkan pemerintah dengan rakyatnya. Harapan lain, Pilkada menjadi bagian integral dari ekselerasi demokratisasi di tingkat nasional. Artinya demokrasi di tingkat nasional akan bertumbuhkembang secara mapan jika pada tingkatan lokal nilai-nilai demokrasi telah berakar kuat terlebih dahulu.[196]

[195] Kacung Marijan, *Demokrasi di Daerah: Pelajaran* ..... Op.,Cit. Hlm, 9.
[196] Joko Prihatmoko, *Mendomekrasikan Pemilu* ..... Op.,Cit. Hlm, 195-196.

E. Penyelesaian Sengketa Pilkada Sebelum Terbitnya UU Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua UU Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah.

Pergeseran desain pemerintahan dari sentralisasi ke desentralisasi diikuti dengan aplikasikannya nilai-nilai demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam konteks Indonesia, demokratisasi di tataran nasional dilakukan bersamaan dengan demokratisasi di tataran lokal (daerah), sebagai desentralisasi politik. Salah satu menifestasi dari proses tersebut adalah diinisiasikannya Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) untuk memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota sebagai pelaksanaan dari amanat UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sejak pertama kalinya dilaksanakan pada tanggal 1 Juni 2005, terdapat fenomena bahwa penyelenggaraan Pilkada hampir selalu diikuti dengan gugatan sengketa Pilkada, hal ini semakin mewarnai berbagai dinamika politik ditataran empiris, yang pada gilirannya juga membawa implikasi pada dinamika hukum yang ada, khususnya pada ruang lingkup penyelesaian Pilkada.[197]

Berdasarkan perkembangan hukum dan politik tersebut, untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintah daerah yang lebih efektif dan akuntabel dan sesuai dengan aspirasi masyarakat, pemilihan kepala dan wakil kepala daerah perlu dilakukan secara lebih terbuka dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Pilkada diperkenalkan melalui UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.[198] Mekanisme ini dipilih

---

[197] Gamawan Fauzi, *Demokrasi Lokal: Sengketa Pilkada, Putusan MK, dan Pelaksanaan Putusan MK*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), Hlm, 31.

[198] Hingga saat ini UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah mengalami dua kali perubahan, yaitu UU Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Perpu Nomor 3 Tahun 2005 tentang

sebagai langkah koreksional pembentuk undang-undang terhadap mekanisme demokrasi perwakilan yang diterapkan berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah,[199] dimana kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh DPRD. Para pembentuk undang-undang meyakini bahwa praktik Pilkada, dipercaya akan lebih mendekati makna demokratis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 daripada dipilih oleh DPRD.

Arus besar kehendak agar Pilkada digelar secara langsung akhirnya memang mendapat angin segar, lebih-lebih setelah lahirnya UU Nomor 32 Tahun 2004, disusul dengan keluarnya PP No. 6 tahun 2005 yang mengatur tentang Pilkada. Menurut Mendagri M. Ma'ruf, ada lima pertimbangan penting penyelenggaraan Pilkada langsung bagi perkembangan demokrasi di Indonesia:[200]

> *Pertama*, Pilkada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat karena pemilihan presiden dan wakil presiden, DPR, DPD, bahkan kepala desa selama ini telah dilakukan langsung.
>
> *Kedua*, Pilkada langsung merupakan perwujudan konstitusi dan UUD 1945. Seperti telah diamanatkan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945, Gubernur, Bupati, dan Walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis. Hal ini telah diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Perubahan Atas Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Ketentuan mengenai pemilihan kepala daerah terdapat pada Pasal 56 Ayat (1) yang menyatakan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Kemudian berdasarkan Pasal 56 Ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2008 (Perubahan Kedua), maka pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dimungkinkan berasal dari calon perseorangan sepanjang memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal 59 Ayat (2a-e).

[199] Mekanisme sebelumnya ditur dalam Pasal 34 Ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa: pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan.

[200] M. Mufti Mubarok, *Suksesi Pilkada: Jurus Memenangkan Pilkada Langsung*, (Surabaya: PT Java Pustaka Media Utama, 2005), Hlm, 5-7.

Tiga, Pilkada langsung sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat *(civic education)*. Ia menjadi media pembelajaran praktik berdemokrasi bagi rakyat yang diharapkan dapat membentuk kesadaran kolektif segenap unsur bangsa tentang pentingnya memilih pemimpin yang benar sesuai nuraninya.

Keempat, Pilkada langsung sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya juga ditentukan oleh pemimpin lokal. Semakin baik pemimpin lokal yang dihasilkan dalam Pilkada langsung, maka komitmen pemimpin lokal dalam mewujudkan tujuan otonomi daerah, antara lain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat agar dapat diwujudkan.

Kelima, Pilkada langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional. Disadari atau tidak, stock kepemimpinan nasional amat terbatas. Dari jumlah penduduk Indonesia, jumlah pemimpin yang dimilki hanya beberapa. Mereka sebagian besar pemimpin partai politik besar yang memenangi Pemilu 2004. Karena itu, harapan akan lahirnya pemimpin nasional justru dari Pilkada langsung.

Pada awal penerapannya, mekanisme Pilkada disambut antusiasme tinggi masyarakat. Antusiasme itu ditunjukkan dengan tingkat partisipasi yang tinggi dalam setiap penyelenggaraan Pilkada. Namun dalam berbagai penelitian, ditemukan fakta mengenai antusiasme masyarakat terhadap proses dan hasil Pilkada yang cenderung semakin berkurang dan menurun. Dalam bacaan saya, terdapat sekurang-kurangnya 4 (empat) penyebab menurunnya partisipasi masyarakat dalam Pilkada. *Pertama*, masyarakat secara sadar memang tidak mau menggunakan hak pilihnya karena dilandasi oleh sikap apatis. Bagi mereka, menggunakan atau tidak menggunakan hak suara dalam Pilkada maknaya sama: tidak member pengaruh signifikan dalam keseharian hidup. *Kedua*, Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang amburadul dan tidak akurat berkontribusi besar melemahkan semangat masyarakat yang semula berniat untuk berpartisipasi. *Ketiga*, mayarakat pemilih cenderung lebih mendahulukan kebutuhan

individualnya, seperti bekerja, berladang, merantau, atau sekolah, ketimbang hadir ke TPS untuk menggunakan hak pilihnya. *Keempat*, partisipasi dalam Pilkada didorong oleh semangat pragmatisme masyarakat. Kalau ada kandidat yang member keuntungan mereka mau berpartisipasi, kalau tidak maka tidak perlu berpartisipasi.[201]

Pilkada segera bergeser dari momen pesta demokrasi menjadi fenomena politik yang selalu diwarnai persoalan. Jika dicermati persoalan yang muncul dalam Pilkada sangat kompleks karena bisa terjadi sejak masa persiapan sampai dengan tahapan pelaksanaan,[202] mulai dari persoalan regulasi teknis seperti pendaftaran pemilih, pencalonan, anggaran, sampai pada profesionalitas dan independensi penyelenggara, bahkan hingga timbulnya aksi kekerasan massa akibat konflik horizontal imbas dari sikap orang yang tidak siap atau tidak mau menerima kekalahan.[203]

Menurut Kastorius Sinaga, dipilihnya sistem pilkada langsung lebih karena euforia demokrasi. Pilkada langsung akan menimbulkan kecenderungan atau perkembangan lanjut yang mengarah atau menggiring daerah-daerah otonom atau provinsi menjadi *eenheidstaat* sendiri-sendiri. Hal itu bertentangan dengan prinsip ketatanegaraan kita bahwa Indonesia itu suatu *eenheidstaat,* maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga.[204] Sinaga mengakui

---

[201] Moh. Mahfud MD, *Demokrasi Lokal: Evaluasi Pilkada Dalam Persepektif Demokrasi Dan Hukum,* (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), Hlm, 8.

[202] Tahapan pelaksanaan meliputi penetapan daftar pemilih, pendaftaran dan penetapan calon kepala daerah / wakil kepala daerah, kampanye, pemungutan suara, penghitungan suara, dan penetapan pemenang pasangan calon kepala daerah / wakil kepala daerah. Lihat Pasal 62 Ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

[203] Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2012), Hlm, 247.

[204] Kastorius Sinaga, *Pemilihan Kepala Daerah Kota dan Kabupaten: beberapa Catatan Awal,*dalam Abdul Gaffar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia,* (Yogyakarta: Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM dan Pustaka Pelajar, 2003), Hlm.233.

bahwa banyak pihak beranggapan bahwa kekhawatiran tersebut dilebih-lebihkan karena yang diubah adalah sesuai yang bersifat "marjinal" hanya cara-cara atau mekanisme pilkada saja.

Setidaknya sampai dengan saat ini, Pilkada masih dianggap sebagai *the problem of local democracy,* belum menjadi solusi bagi demokrasi lokal. Tidak heran jika kalangan pesimistik berpendapat bahwa " *pilkada is a problem, not solution*", hal ini dipengaruhi oleh berbagai faktor, antara lain: *Pertama*, sistem yang dipakai dalam Pilkada yang disebut *Two Round System* belum menjamin kompetisi yang fair dan nihil intervensi. Disisi yang lain, sistem ini menimbulkan fenomena *hight cost democracy* atau demokrasi biaya tinggi. *Kedua*, partai-partai politik yang menjadi aktor dalam dalam Pilkada lebih menonjolkan pragmatisme kepentingan dan belum memilki preferensi politik yang jelas, sehingga partai politik tersandera oleh kepentingan pemilik modal dan bahkan partai hanya dijadikan "kuda tunggangan" oleh para kandidat. *Ketiga*, KPUD sebagai penyelenggara Pilkada memilki banyak sekali keterbatasan. Keterbatasan ini berhubungan dengan dengan tiga hal yang esensial yaitu: (1) pemahaman terhadap regulasi; (2) kelembagaan penyelenggara Pilkada; (3) tata kelola Pilkada. *Keempat*, Panwaslu Pilkada menjadi salah satu pilar yang ikut berkontribusi membuat Pilkada menjadi tidak demokratis. Kasus kecurangan yang sering terjadi dalam Pilkada tidah hanya menampar wajah demokrasi lokal, tetapi juga mempertanyakan eksistensi Panwaslu sebagai penjamin Pilkada bergerak sesuai dengan

prinsip-prinsip demokrasi. *Kelima*, Pilkada juga tengah menghasilkan fenomena penurunan partisipasi pemilih dan kenaikan angka Gologan Putih (Golput).[205]

Pelaksanaan Pilkada yang kemudian bergulir sejak tahun 2005, ternyata juga menimbulkan berbagai persoalan baru. Sebagai contoh, pelaksanaan Pilkada di Provinsi Jawa Tengah: Pelaksanaan Pilkada di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah yang dilaksanan dalam kurun waktu 2005 sampai awal 2006, dari 20 Pilkada di Provinsi Jawa Tengah terdapat 7 (tujuh) penetapan hasil Pilkada oleh KPUD Kabupaten/Kota digugat ke Pengadilan Tinggi Jawa Tengah. Ketujuh Kabupaten/Kota tersebut adalah; Kota Magelang, Kabupaten Kendal, Kabupaten Sukoharjo, Kabupaten Semarang, Kabupaten Klaten, Kabupaten Grobogan, dan Kabupaten Demak. Juga dalam Pemilihan Gubernur di Provinsi Sulawesi Selatan pada tanggal 5 November 2007, yang diputuskan oleh Mahkamah Agung (MA) untuk dilakukan pemilihan ulang. Keputusan ini ternyata tidak menyelesaikan masalah, namun justru menimbulkan masalah baru, karena konflik justru terjadi diantara para pendukung calon gubernur.[206]

Dalam perspektif politik perundang-undangan, sepanjang berlakunya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai dasar bagi berlangsungnya pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung, substansi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah UU yang paling banyak mengalami "ujian" dalam pemberlakuannya, baik melalui permohonan

---

[205] Gregorius Sahdan dan Muhtar Haboddin (Editor),*Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pilkada di Indonesia*, (The Indonesian Power for Democracy, 2009), Hlm.v-vii.
[206] Data diperoleh dari KPU Pusat dan KPU Jawa Tengah.

judicial review melalui MK, maupun implementasinya dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dilapangan.[207]

Di sisi lain, pengaturan pemilihan kepala daerah berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah UU Nomor 32 Tahun 2004 mengandung sejumlah kelemahan baik dari segi sistem maupun aturan teknisnya. Paradigma UU Nomor 32 Tahun 2004 meletakkan pemilihan kepala daerah sebagai domain pemerintahan daerah bukan domain pemilihan umum sehingga instrument pelaksana (penyelenggara) dan pelaksanaan (peraturan pelaksanaan) pemilihan kepala daerah mengalami bias pengaruh (intervensi) pemerintah. Hal ini berimplikasi pada independensi penyelenggara dan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Padahal prinsip pemilihan langsung yang paling penting adalah penyelenggara yang independen.[208]

Terkait kewenangan memutus perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah berdasarkan Pasal 106 Ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 tantang Pemerintahan Daerah adalah menjadi kompetensi Mahkamah Agung (MA),[209] dimana pengajuan

---

[207] Perubahan pertama dengan Perpu Nomor 3 Tahun 2005, yang kemudian diundangkan menjadi UU Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Perpu tersebut sebagai perubahan atas UU Nomor 32 Tahun 2004. Perubahan kedua terjadi dengan diterbitkannya UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua tentang UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sepanjang tahun 2005-2011, banyaknya pemohon yang mengajukan *judicial review* terhadap UU Nomor 32 Tahun 2004 beserta kedua perubahannya tersebut mencapai 36 perkara, 6 (enam) diantaranya dikabulkan, 3 (tiga) ditarik kembali, 27 (duapuluh tujuh) ditolak atau tidak diterima. Lihat : Arif Wibowo, *Demokrasi Lokal: Menata* ..... Op.,Cit. Hlm, 102-103.

[208] Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa* ..... Op.,Cit. Hlm, 131.

[209] Pasal 106 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004, berbunyi: "Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah", yang kemudian berdasarkan Pasal 236C UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua tentang UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka penanganan sengketa penghitungan suara hasil pemilihan tersebut oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi.

keberatan tersebut diajukan kepada pengadilan tinggi dan pengadilan negeri di wilayah Pilkada tersebut diselenggarakan.[210] Pada saat itu Pilkada oleh pembentuk undang-undang dikategorikan sebagai rezim hukum pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UUD 1945, bukan sebagai rezim hukum pemilihan umum yang diatur dalam Pasal 22E UUD 1945, sebagaimana Pemilu Presiden dan Pemilu Legislatif.[211]

Saat kewenangan penyelesaian sengketa Pilkada masih menjadi kewenangan Mahkamah Agung (MA), terdapat tiga putusan Pilkada yang kontraversial, yaitu Putusan Pilkada Kota Depok, Putusan Pilkada Maluku Utara, dan Putusan Pilkada Sulawesi Selatan. Dalam putusan Pilkada Kota Depok, pemohon mendalilkan bahwa gugatan semata-mata berkaitan langsung dengan perolehan suara dalam Pilkada tetapi karena dilatarbelakangi oleh alasan-alasan lain yang substansial yakni pelanggaran nilai-nilai hukum dan demokrasi, akhirnya Pengadilan Tinggi Jawa Barat mengeluarkan putusan menganulir kemenangan pasangan Nur Mahmudi Ismail dan Yuyun Wirasaputra dengan membatalkan hasil perhitungan suara Pilkada kota Depok dan menetapkan hasil penghitungan suara baru serta memenangkan pasangan Badrul Kamal dan Syihabuddin Ahmad. Dalam proses peninjauan kembali, MA menganulir putusan PT tersebut dan memenangkan kembali pasangan Nur Mahmudi Ismail dan Yuyun Wirasaputra.[212]

---

[210] Pasal 106 ayat (3)UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah:" Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada pengadilan tinggi untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi dan kepada pengadilan negeri untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota".

[211] Maria Farida Indrati, *Demokrasi Lokal: Sengketa Pilkada, Putusan Mahkamah Konstitusi,dan Pelaksanan Putusan Mahkamah Konstitusi,* (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), Hlm, 51.

[212] *Ibid*, Hlm, 52.

Dalam putusan Pilkada Provinsi Maluku Utara, MA menyatakan tidak sah dan membatalkan keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) No. 158/KPU/Tahun 2007 tanggal 26 November 2007 tentang penetapan pasangan calon terpilih gubernur dan wakil gubernur provinsi Maluku Utara tahun 2007 beserta berita acara Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur provinsi Maluku Utara Nomor 27/15-BA/ XI/2007 tertanggal 22 November 2008 serta memerintahkan kepada KPU provinsi Maluku Utara untuk melakukan penghitungan suara ulang di daerah Kabupaten Halmahera Barat, khususnya kecamatan Djailolo, kecamatan Ibu Selatan dan Kecamatan Sahu Timur dengan mengikuti prosedur yang benar dalam tenggang waktu satu bulan.[213]

Sementara dalam putusan Pilkada Provinsi Sulawesi Selatan, MA mengabulkan gugatan H.M.Amin Syam dan Prof. Hj. Mansyur Ramly untuk memerintahkan pilkada ulang di empat Kabupaten, yaitu Kabupaten Tana Toraja, Kabupaten Bantaeng, Kabupaten Bone, Kabupaten Gowa, karena telah terjadi pelanggaraan Pilkada secara tegas diatur dalam UU. Artinya MA telah memutus perkara tersebut melampaui kewenangan yang telah dimilikinya dan telah memutus melebihi tuntutan pemohon. Dalam memutus ketiga sengketa Pilkada tersebut, MA dalam amarnya memerintahkan pemungutan suara ulang dan/atau penghitungan suara ulang. Dengan demikian dalam praktiknya, MA telah menyimpangi ketentuan undang-undang karena telah mamasuki ranah proses pelaksanaan Pilkada.[214]

---

[213] *Ibid.*
[214] *Ibid*, Hlm, 53.

Seiring perjalanan waktu, terjadi pergeseran konsep dalam memandang Pilkada yang sebelumnya diketegorikan sebagai rezim hukum pemerintahan daerah bergeser menjadi rezim pemilihan umum. Pergeseran Pilkada menjadi bagian dari rezim hukum Pemilu ini tidak terlepas dari pengaruh Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU/2004 tentang pengujian UU Nomor 32 Tahun 2004 tantang Pemerintahan Daerah. Dalam pertimbangan hukum putusan tersebut, Mahkamah berpendapat bahwa Pilkada langsung tidak termasuk dalam ketegori pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945. Namun demikian Pilkada langsung adalah pemilihan umum secara materiil untuk mengimplementasikan Pasal 18 UUD 1945. Berkaitan dengan hal ini (rezim hukum Pilkada), tiga hakim konstitusi yaitu; HM. Laica Marzuki, A. Mukhtie Fadjar, dan Maruarar Siahaan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. No. 072-073/PUU/2004 memberikan *dissenting opinion* (pendapat berbeda).[215]

Dissenting opinion hakim konstitusi tersebutlah yang kemudian diakomodir dalam UU Nomor 12 Tahun 2008 tantang Prubahan Kedua UU Nomor 32 Tahun 2004 tantang Pemerintahan Daerah. Sebagai tercantum dalam Pasal 236 bahwa penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 bulan sejak undang-undang ini diundangkan. Dengan diberlakukannya pasal tersebut penyelesaian sengketa Pilkada menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi dan Pilkada menjadi bagian dari rezim hukum Pemilu. Penanganan perkara perselisihan hasil Pilkada resmi beralih setelah ditandatanganinya berita acara pengalihan wewenang

[215] *Ibid*, Hlm, 54.

mengadili dari Ketua Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi pada tanggal 29 Oktober 2008.[216]

Dinamika politik hukum ditinjau dari aspek regulasi telah mambawa perubahan skema penyelanggaraan Pilkada pasca disahkannya UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dimana pada tahun 2005 sampai tahun 2006 berlaku rezim pemerintahan daerah dalam konteks penyelenggaraan Pilkada melalui UU Nomor 32 Tahun 2004, sementara sejak disahkannya UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Pilkada dikategorikan masuk keadalam rezim Pemilu atau sering didistilahkan dengan sebutan Pemilukada. Hal ini membawa implikasi terkait dengan penyelnggaraan Pilkada yang secara mandiri diselenggarakan oleh KPU Kabupaten/Kota, dimana kewenangannya bersifat hirarkis sampai pada tingkatan KPU Provinsi dan KPU Pusat.[217] Disamping itu, sejalan dengan perubahan UU Nomor 32 Tahun 2004 terakhir dengan UU Nomor 12 Tahun 2008, penyelesaian sengketa hasil Pilkada beralih dari kewenangan yuridiksi Mahkamah Agung (MA) ke Mahkamah Konstitusi (MK), dimana dalam koridor yuridiksi MK berlaku putusan yang bersifat final dan mengikat serta tidak ada upaya hukum lain. Adapun pelaksanaan secara perdana dari otoritas tersebut adalah diputusnya sengketa Pilkada Kabupaten Pinrang Pada tanggal 20 November 2008 melalui Putusan MK Nomor 40/PHPU.D-VI/2008, yang kemudaian menandai dimulainya babakan penyelesaian sengketa Pilkada di MK hingga saat ini.[218]

---

[216] *Ibid*, Hlm, 55.
[217] Gamawan Fauzi, *Demokrasi Lokal* ..... Op.,Cit. Hlm, 31
[218] *Ibid*, Hlm, 32.

Secara historis, ada 3 (tiga) hal yang menunjukkan pergeseran Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dari rezim pemerintahan daerah menjadi rezim Pemilu dengan sebutan Pemilukada:[219]

> *Pertama*, adanya putusan MK Nomor 072-073/PUU/-II/2004 tentang permohonan pengujian UU Nomor 32 Tahun 2004 yang dimohonkan oleh Cetro dkk pada tahun 2004. Dalam amar putusannya MK membatalkan Pasal 57 Ayat (1) sepanjang anak kalimat " ..... yang bertanggungjawab kepada DPRD", Pasal 66 Ayat (3) huruf e " meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KPUD", Pasal 67 Ayat (1) huruf e sepanjang anak kalimat " ..... kepad DPRD", Pasal 82 Ayat (2) sepanjang anak kalimat " ..... oleh DPRD", UU Nomor 32 Tahun 2004 tantang Pemerintahan Daerah yang menyebabkan KPUD tidak bertanggungjawab kepada DPRD dalam melaksanakan Pemilihan Kepala Daerah.
>
> *Kedua,* diundangkannya UU Nomor 12 Tahun 2007 tentang Penyelanggara Pemilu ang menyebabkan seluruh ketentuan terkait Penyelengara Pemilu dalam UU UU Nomor 32 Tahun 2004 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.
>
> *Ketiga,* peralihan kewenangan penanganan sengeketa hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dari Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi. [220]

[219] Arif Wibowo, *Demokrasi Lokal: Menata Ulang Sistem Penyelesaian Sengkata dan Pelanggaran Pilkada*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), Hlm, 99.
[220] Lihat Pasal 236C UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

BAB III

POLITIK HUKUM PENGALIHAN SENGKETA PILKADA, PELAKSANAAN PENYELESAIAN SENGKETA PILKADA OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI, DAN GAGASAN PENGALIHAN KEMBALI KEPADA MAHKAMAH AGUNG

A. Politik Hukum Pengalihan Penyelesaian Sengketa Pilkada Oleh Mahkamah Agung Kepada Mahkamah Konstitusi.

Menurut Bagir Manan,[222] tiada negara tanpa politik hukum. Politik hukum ada yang bersifat tetap (permanen) dan ada yang temporer. Politik hukum yang tetap berkaitan sikap hukum yang akan selalu menjadi dasar kebijaksanaan pembentukan dan penegakan hukum. Bagi Indonesia, politik hukum yang tetap, antara lain:

1. Ada satu kesatuan sistem hukum Indonesia;
2. Sistem hukum nasional dibangun berdasarkan dan untuk memperkokoh sendi-sendi Pancasila dan UUD 1945;
3. Tidak ada hukum yang memberikan hak-hak istimewa pada warga negara tertentu berdasarkan suku, ras, atau agama. Kalaupun ada perbedaan semata-mata didasarkan kepada kepentingan nasional dalam rangka kesatuan dan persatuan bangsa;
4. Pembentukan hukum memperhatikan kemajemukan masyarakat;
5. Hukum adat dan hukum tidak tertulis lainnya diakui sebagai subsistem hukum nasional sepanjang nyata-nyata hidup dan dipertahankan dalam pergaulan masyarakat;
6. Pembentukan hukum sepenuhnya didasarkan pada partisipasi masyarakat, dan;
7. Hukum dibentuk dan ditegakkan demi kesejahteraan umum (keadilan sosial bagi seluruh rakyat), terwujudnya Indonesia yang demokratis dan mandiri serta terlaksananya negara berdasarkan atas hukum dan berkonstitusi.

Politik hukum temporer adalah kebijaksanaan yang ditetapkan dari waktu ke waktu sesuai dengan kebutuhan. Termasuk dalam kategori ini hal-hal seperti penentuan

[222] *Ibid*, Hlm, 179.

prioritas pembentukan peraturan perundang-undangan, seperti penghapusan sisa-sisa peraturan perundang-undangan kolonial, pembaharuan peraturan perundang-undangan di bidang ekonomi, penyusunan peraturan perundang-undangan yang menunjang pembangunan nasional dan sebagainya.[223]

Politik hukum tidak terlepas dari kebijaksanaan di bidang lain. Penyusunan politik hukum harus diusahakan selalu seiring dengan aspek-aspek kebijaksanaan ekonomi, politik, sosial dan sebagainya. Namun demikian, setidak-tidaknya ada dua lingkup utama politik hukum, yaitu:[224]

1. Politik pembentukan hukum, yaitu kebijaksanaan yang bersangkutan dengan penciptaan, pembaharuan dan pengembangan hukum. Dalam hal ini mencakup: kebijaksanaan (pembentukan) perundang-undangan; kebijaksanaan (pembentukan) hukum yurisprudensi atau putusan hakim; dan kebijaksanaan terhadap peraturan tidak tertulis lainnya.
2. Politik penegakan hukum, yaitu kebijaksanaan yang bersangkutan dengan: kebijaksanaan di bidang peradilan; dan kebijaksanaan di bidang pelayanan hukum.

Antara kedua aspek politik tersebut, sekedar dapat dibedakan, tetapi tidak dapat dipisahkan, karena:[225]

1. Keberhasilan suatu peraturan perundang-undangan tergantung pada penerapannya. Apabila penegakan hukum tidak dapat berfungsi dengan baik, peraturan perundang-undangan yang bagaimanapun sempurnanya tidak atau kurang memberikan arti sesuai dengan tujuannya.
2. Putusan-putusan dalam rangka penegakan hukum merupakan instrumen kontrol bagi ketepatan atau kekurangan suatu peraturan perundang-undangan. Putusan-putusan tersebut merupakan masukan bagi pembaharuan hukum atau penyempurnaan peraturan perundang-undangan.
3. Penegakan hukum merupakan dinamisator peraturan perundang-undangan. Melalui putusan dalam rangka penegakan hukum, peraturan perundang-undangan menjadi hidup dan diterapkan sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat. Bahkan peraturan perundang-undangan yang

[223] *Ibid*, Hlm, 180.
[224] *Ibid.*
[225] *Ibid*, Hlm, 181.

kurang baik akan tetap mencapai sasaran atau tujuan di tangan para penegak hukum yang baik.

Baik sebagai gagasan maupun secara konstitusional, otonomi merupakan salah satu sendi penyelenggaraan pemerintahan Indonesia. Untuk menyusun dan menyelenggarakan otonomi sebagaimana terkandung dalam berbagai gagasan dan dasar-dasar konstitusional yang ada ataupun yang pernah ada, harus bertolak dari beberapa dasar sebagai berikut:[226]

1. Dasar permusyawaratan/perwakilan. Dasar ini merupakan pengejawantahan paham kedaulatan rakyat dibidang penyelenggaraan pemerintahan (politik). Pembentukan pemerintahan daerah otonom adalah dalam rangka memberikan kesempatan rakyat setempat untuk secara lebih luas berperan dalam penyelenggaraan pemerintahan.
2. Dasar kesejahteraan sosial. Dasar kesejahteraan sosial bersumber baik dari paham kedaulatan rakyat dibidang ekonomi maupun paham negara berdasarkan atas hukum atau negara kesejakteraan. Kesejahteraan bertalian erat dengan sifat dan pekerjaan pemerintah daerah yaitu pelayanan. Hal ini dilakukan antara lain karena pusat lebih suka menunjuk pemerintahan daerah untuk melaksanakan tugas pelayanan yang mendapat bantuan dari pusat, semangat pelayanan tersebut harus disesuaikan dengan keadaan dan kebutuhan setempat.
3. Dasar kebhinekaan. Disebutkan bahwa: *"Desentralization to culturally distinctive subgroups is regarded by many as necessary for the survival of socially heterogeneous states. Desentralization is seen as countervailing force to the centrafuugal forces that threaten political stability"*. Dalam UUD 1945 pengakuan atas kebhinekaan nampak dari ketentuan: "... dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa ". Yang dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 ditegaskan sebagai; " ... *zelfbestuurende landschappen* dan *volkgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya".

Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelengaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan *(staatsrechtelijk),* bukan hanya tatanan administrasi negara *(administratiefrechtelijk)*. Sebagai tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan

[226] *Ibid*, Hlm, 182-183.

dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.[227] Dalam otonomi harus tersedia ruang gerak yang cukup untuk melakukan kebebasan menjalankan pemerintahan. Untuk memungkinkan penyelenggaraan kebebasan tersebut dan sekaligus mencerminkan otonomi sebagai satuan demokratis, maka otonomi senantiasa memerlukan kemandirian dan keleluasaan. Bahkan tidak berlebihan apabila dikatakan hakikat otonomi adalah kemandirian, walaupun bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan yang merdeka *(zelfstandigheid* bukan *onafhankelijkheid)*. Untuk mewujudkan kemandirian atau keleluasaan, otonomi berkait erat dengan pola hubungan antara pusat dan daerah yang meliputi berbagai segi yaitu hubungan kewenangan, hubungan pengawasan, hubungan keuangan dan lain sebagainya.[228]

Ketentuan tentang pemerintahan daerah telah diatur sejak republik ini didirikan, khususnya pada Bab VI Pasal 18 UUD 1945. Sejalan dengan perkembangan ketatanegaraan, pengaturan tentang pemerintahan daerah semakin diperkokoh dan memperoleh keleluasaan dengan ditetapkannya amandemen kedua UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 2000. Pasca amandemen kedua itulah terjadi perubahan yang mendasar tentang tata cara pengelolaan pemerintahan daerah, termasuk didalamnya mengenai tata cara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, yang semula dipilih melalui DPRD[229] kemudian menjadi dipilih secara langsung oleh rakyat.[230]

---

[227] *Ibid*, Hlm, 24.
[228] *Ibid*, Hlm, 26.
[229] Berdasarkan Pasal 34 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi: *"Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan".*
[230] Berdasarkan Pasal 24 ayat (5) UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi: " *Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan".*

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat mengalami berbagai macam ujian. Sebelum diterbitkannya perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, keberatan terhadap penetapan hasil Pilkada dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung.[231] Namun setelah diterbitkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka keberatan terhadap penetapan hasil Pilkada oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi.[232] Tujuan pengalihan kewenangan memutus perselisihan hasil Pilkada yang sebelumnya menjadi kewenangan Mahkamah Agung dan kemudian dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi, seyogyanya juga tetap dalam koridor untuk memberikan akses yang seluas-luasnya bagi masyarakat di daerah untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Menurut penulis, untuk memperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai pengalihan kewenangan memutus perselisihan hasil Pilkada oleh Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi, perlu kiranya mengkaji terlebih dahulu *original intent* dari Pasal 18 dan Pasal 22 UUD 1945, Pasal 1 Undang Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, dan Putusan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 072-073/PUU-II/2004.

---

[231] Pasal 106 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
[232] Pasal 236C UU Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

1. Pemilihan Kepala Daerah Menurut Pasal 18 UUD 1945

Perubahan atau amandemen UUD 1945 nyata-nyata memiliki dampak yang luas terhadap sistem ketatanegaraan di negara kita. Salah satu di antara perubahan tersebut adalah menyangkut penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebelum dilakukan perubahan, pembagian daerah diatur dalam Pasal 18 UUD 1945, yang menyatakan *"Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan UU, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa"*. Dalam pasal tersebut tidak menyatakan secara ekplisit tentang pembagian daerah dalam bentuk yang bagaimana dan dengan nama apa, hal ini sepenuhnya diserahkan kepada undang-undang organiknya saja. Pasca perubahan kedua UUD 1945 tahun 2000[233], kemudian rumusan Pasal 18 tersebut ditambah dengan rumusan-rumusan baru yang mengatur tentang pemerintahan daerah, yakni terdapat dalam Pasal 18A dan Pasal 18B.[234] Prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pasal 18 UUD 1945 (setelah perubahan), secara sederhana dapat disimpulkan sebagai beriktut:[235]

---

[233] Pasal-pasal yang diubah dan / ditambah pada amandemen kedua meliputi: Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20 ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 22B, Pasal 18,Bab IXA, Pasal 25E, Bab X, Pasal 18, Pasal 26 Ayat (2) dan (3), Pasal 27 ayat (3), Pasal 18, Bab XA, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J, Bab XII, Pasal 30, Bab XV, Pasal 36A, Pasal 36B, dan Pasal 36C.

[234] Pasca amandemen kedua, ketentuan Pasal 18 yang semula hanya terdiri dari satu pasal ditambah menjadi 3 pasal, yaitu: Pasal 18 yang terdiri dari 7 ayat, Pasal 18A terdiri dari 2 ayat, dan Pasal 18B terdiri dari 2 ayat.

[235] Suharizal, *Pilkada, Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*, (Jakarta: PT Rajawali Press, 2011), Hlm. 25.

1. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (2)).[236]
2. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat (5)).[237]
3. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A aAyat (1)).[238]
4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat (2)).[239]
5. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18 B ayat (1)).[240]
6. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu Pemilu (Pasal 18 ayat (3)).[241]
7. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A ayat (2)).[242]

Menurut Bagir Manan, Pasal 18 UUD 1945 yang telah diamandemen lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Lebih lanjut Bagir Manan mengatakan bahwa asas dekonsentrasi adalah instrumen sentralisasi, karena itu sangat keliru kalau ditempatkan dalam sistematik pemerintahan daerah yang merupakan antithesis dari sentralisasi.[243]

---

[236] Pada Perubahan kedua UUD 1945, tidak mengelompokkan desentralisasi dan dekonsentrasi sebagai asas dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan yang menjadi asas penyelenggaraan pemerintahan adalah asas otonomi dan tugas pembantuan. Pasal 18 Ayat (2): " Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan".

[237] Pasal 18 ayat (2): "Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat".

[238] Pasal 18A ayat (1): "Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah".

[239] Pasal 18B ayat (2): "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dengan undang-undang."

[240] Pasal 18B ayat (1): "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang."

[241] Pasal 18 ayat (3): "Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang angota-anggotanya dipilih melelui pemilihan umum.

[242] Pasal 18A ayat (2): "Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

[243] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar* ..... Op.,Cit. Hlm, 9-10

Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Dari rumusan pasal ini, dapat ditarik beberapa persoalan penting;[244]

a. UUD 1945 tidak mengharuskan kepala daerah dipilih secara langsung, dan calon kepala daerah tidak harus berasal dari partai politik atau gabungan partai politik. Hal ini berbeda dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Pada pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara tegas dinyatakan dalam Pasal 6A UUD 1945 bahwa dipilih langsung oleh rakyat dan diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik.[245]
b. Frasa " dipilih secara demokratis " tidaklah dapat ditafsirkan bahwa rekrutmen pasangan calon menjadi kewenangan mutlak partai politik sebagai salah satu lembaga yang berfungsi melakukan rekrutmen politik dalam pengisian jabatan publik melalui mekanisme yang demokratis sebagaimana dapat dibaca dalam pasal 7 UU Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, junto Pasal 11 Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2008.
c. Rumusan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang merupakan hasil amandemen kedua (tahun 2000) dapat ditafsirkan sama dengan tata cara dan prosedural Pemilu sebagaimana dinyatakan dalam beberapa pasal amandemen ketiga (Tahun 2001). Artinya, pilkada langsung, khususnya lembaga yang memiliki kewenangan melakukan rekrutmen calon kepala daerah, adalah lembaga yang juga menjadi penanggung jawab pelaksanaan Pemilu (Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Pemilu Legislatif) yaitu KPU (D). Dalam bab VIIB UUD 1945 tentang Pemilihan Umum (yang merupakan hasil amandemen ketiga), Pasal 22 E ayat (1) menyatakan: "Pemilihan umum dilaksanaka secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali." Pasal 22E ayat (2) menyatakan: "Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah." Sedangkan sebagai pelaksanannya disebutkan dalam Pasal 22E ayat (5) menyatakan: "Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri." Menurut penulis, karena amandemen Pasal 18 UUD 1945 merupakan amandemen kedua, sedangkan Pasal 22E UUD 1945 merupakan amandemen ketiga, maka secara hukum mempunyai makna

[244] Suharizal, *Pilkada, Regulasi, ……* Op.,Cit. Hlm, 26-28.
[245] Pasal 6A ayat (1) UUD 1945: "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat", dan Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945: Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum

bahwa pelaksanaan Pasal 18 ayat (4), khususnya lembaga yang melakukan rekrutmen pasangan calon kepala daerah harus merujuk pada Pasal 22E, Karena logika hukumnya kalau oleh pengubah UUD 1945 Pasal 18 dianggap bertentangan dengan Pasal 22E, maka dapat dipastikan dalam amandemen ketiga rumusan yang terdapat dalam pasal 18 akan diubah dan disesuaikan dengan pasal 22E, namun kenyataannya hal itu tidak pernah tejadi sehingga sampai saat ini yang berlaku tetap Pasal 18 merupakan hasil amandemen kedua UUD 1945.

d. Pasal 18 ayat (4) tersebut hanya mengharuskan yang dipilih secara demokratis adalah kepala daerah (Gubernur, Bupati, Walikota). Dengan kata lain Wakil Kepala Daerah (Wakil Gubernur, Waki Bupati dan Wakil Walikota) tidak diharuskan dipilih satu paket dengan kepala daerah. Ketentuan ini juga dapat ditafsirkan bahwa posisi wakil kepala daerah sesungguhnya dapat dihilangkan dalam sistem Pemeritahan Daerah.

Memang Pasal 18 ayat (4) UUD1945 tidak secara tegas mengatur bahwa pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota harus dilakukan dengan pemilihan langsung seperti pada ketentuan tentang pemilihan Presiden, atau dipilih melalui pemilihan umum seperti anggota DPRD. Kata "demokratis" dalam Pasal 18 ayat (4) UUD1945 tersebut kemudian bisa ditafsirkan bahwa pemilihan kepala daerah itu dapat dilakukan dengan 2 (dua) sistem pemilihan, baik pemilihan secara langsung maupun pemilihan secara tidak langsung. Tentang bagaimana cara pemilihan kepala daerah itu sendiri kemudian hanya diserahkan kepada pembentuk undang-undang sebagaimana diatur pada Pasal 18 ayat (7) UUD1945,[246] yang dalam hal ini adalah DPR dan Presiden. Oleh karena itu peran para pembentuk undang-undang yang membahas tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi strategis, karena merekalah yang menentukan opsi atau pilihan apakah mau menggunakan pemilihan kepala daerah secara langsung atau secara tidak langsung, asalkan pelaksanaannya dapat dilakukan secara demokratis. Oleh karena itu, pasca pengesahan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945

[246] Pasal 18 ayat (7) UUD 1945: "Susunan dan tata cara penyelenggaran pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang"

(frasa "dipilih secara demokratis") memunculkan berbagai perdebatan publik karena dalam pasal tersebut terkandung makna yang multi tafsir.

Mencermati frasa "dipilih secara demokratis" pada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tidak akan terlepas dari berbagai gagasan pemikiran yang melatarbelakangi sebelum pasal tersebut disahkan saat amandemen kedua UUD 1945. Wacana tentang pemilihan kepala daerah mengemuka bersamaan dengan keinginan fraksi-fraksi untuk mengubah Pasal 18 tentang Pemerintahan Daerah. Perdebatan tentang sistem pemilihan kepala daerah sendiri mulai muncul pada masa perubahan kedua khususnya pada Rapat ke-36 PAH I BP MPR, pada tanggal 29 Mei 2000. Fraksi yang awalnya mencetuskan rumusan mengenai pemilihan kepala daerah adalah F-PDI Perjuangan dan F-PDU.

Hobbes Sinaga mewakili F-PDI Perjuangan mengajukan rumusan dengan menyampaikan rumusan yang diletakkan pada Pasal 18 ayat (3) yang berbunyi: "*Daerah otonomi mempunyai kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis yang pelaksanaannya diatur dengan undang-undang.*" Alasan F-PDI Perjuangan didasarkan pada hasil pengamatan di berbagai daerah tentang penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang dinilai penuh rekayasa dan hanya mengedepankan tokoh-tokoh formal dan mengabaikan tokoh-tokoh informal.[247] Sedangkan F-PDU menawarkan rumusan tentang pemilihan kepala daerah dengan

[247] Pendapat F-PDI Perjuangan disampaikan Hobbes Sinaga: *...pemilihan kepala daerah pada semua tingkatan yang dilakukan dengan penuh rekayasa dan hanya mengedepankan tokoh-tokoh formal dan mengabaikan tokoh-tokoh informal.* Oleh karena itu Sinaga kemudian mengusulkan rumusan Pasal 18 diubah menjadi *...ayat (3) Daerah otonomi mempunyai kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis yang pelaksanaannya diatur dengan undang-undang.* Risalah Rapat ke-36 PAH I BP MPR, 29 Mei 2000, dalam Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku IV, Kekuasaan Pemerintahan Negara, Jilid 2,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm.148-149.

rumusan: *"setiap daerah memiliki kepala pemerintahan daerah atau kepala daerah yang dipilih langsung oleh rakyat".*[248] Terdapat perbedaan yang mendasar di antara rumusan kedua fraksi tersebut. Dalam rumusannya F-PDI Perjuangan menghendaki pemilihan kepala daerah dilakukan secara demokratis yang berarti bahwa dapat dilaksanakan dengan pemilihan baik secara langsung ataupun secara tidak langsung. Sedangkan F-PDU lebih tegas menginginkan pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung oleh rakyat. Pada akhir rapat, F-PDU lebih banyak mendapat dukungan dari fraksi-fraksi lain sehingga menghasilkan rumusan sementara yang diletakkan pada ayat (4) dengan rumusan: *"Gubernur, bupati dan walikota dipilih oleh rakyat dalam satu pemilihan umum".*

Fraksi F-PPP dengan tegas menyebut arti pentingnya Pilkada langsung. Kutipan pandangan F-PPP tersebut antara lain berbunyi sebagai berikut:

> *"Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara langsung oleh rakyat, yang selanjutnya diatur oleh UU, hal ini sejalan dengan keinginan kita untuk pemilihan Presiden juga dipilih secara langsung."*[249] *Keempat, karena Presiden itu dipilih langsung, maka pada pemerintahan daerah pun Gubernur, Bupati dan walikota itu dipilih langsung oleh rakyat. Undang-undangnya dan tata caranya nanti akan diatur. Dengan undang-undang nanti akan terkait dengan undang-undang otonomi daerah itu sendiri".*[250]

Selanjutnya, pada rapat Tim Perumus PAH I BP MPR tanggal 31 Mei 2000 yang membahas tentang pemerintahan daerah (termasuk di dalamnya membahas tentang pemilihan kepala daerah), pendapat F-PDU yang disampaikan oleh Asnawi Latief meminta agar rumusan sementara yang berbunyi *"Gubernur, bupati dan walikota dipilih oleh rakyat dalam satu pemilihan umum"* untuk kalimat "dalam satu

[248] Risalah Rapat ke-36 PAH I BP MPR, 29 Mei 2000, dalam *Ibid,* hlm.158.
[249] Risalah Rapat ke-36 PAH I BP MPR, 29 Mei 2000, dalam *Ibid,* hlm.255
[250] *Ibid,* hlm.272.

pemilihan umum" dihapus sehingga cukup diakhiri dengan kalimat "dipilih oleh rakyat". Argumentasi yang dikemukakan oleh F-PDU adalah bahwa pemilihan umum masih membuka peluang adanya penafsiran pemilihan dengan cara pengangkatan, berbeda dengan pemilihan rakyat secara langsung yang sudah pasti dilakukan dengan cara pemilihan, bukan pengangkatan.[251] Saat rapat itu juga, F-PDI Perjuangan melalui Hobbes Sinaga kembali meminta agar ketentuan tentang pemilihan kepala daerah di ayat (4) diminta untuk dialternatifkan dengan kembali memasukkan usulan F-PDI Perjuangan sebelumnya yaitu "dipilih secara demokratis yang selanjutnya diatur dalam undang-undang".[252] Merespon usulan F-PDI Perjuangan, F-PG melalui Hatta Mustafa mengajukan dua alternatif rumusan yaitu: "dipilih langsung oleh rakyat" dan "dipilih secara langsung demokratis yang selanjutnya diatur dalam undang-undang".[253] Pendapat menjadi lebih berkembang saat Patrialis Akbar dari F-Reformasi mengusulkan agar diubah menjadi "dipilih dalam pemilihan umum lokal yang selanjutnya diatur dalam undang-undang",[254] hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi

---

[251] Pendapat F-PDU disampaikan oleh Asnawi Latief: *dipilih oleh rakyat titik-titik saja, dalam satu Pemilu titik tidak usah. Pemilu nanti ada PAH Pemilu kan,...pemilihan umum itu bervariasi kita mengadakan Pemilu beberapa kali berbentuk ada pengangkatan, tapi kalau pemilihan rakyat secara langsung itu sudah tidak ada.* Risalah Rapat Tim Perumus PAH I BP MPR, 31 Mei 2000, dalam *Ibid,* hlm. 168-169.

[252] Usul F-PDI Perjuangan disampaikan Hobbes Sinaga: *Jadi saya kira nanti di untuk ayat (4) ini bikin alternatif lah ya, alternatif dipilih secara demokratis yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.* Risalah Rapat Tim Perumus PAH I BP MPR, 31 Mei 2000, dalam *Ibid,* hlm. 169.

[253] Usulan F-PG disampaikan Hatta Mustafa: *Alternatif satu yang tadi, alternatif dua, gubernur, bupati dan walikota dipilih secara langsung demokratis yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.* Risalah Rapat Tim Perumus PAH I BP MPR, 31 Mei 2000, dalam *Ibid.*

[254] Pendapat F-Reformasi disampaikan oleh Patrialis Akbar: *Alternatif satu ini masih memerlukan satu penjelasan sementara kita menginginkan undang-undang tidak perlu penjelasan, kalau kita bermaksud bahwa pemilihan oleh rakyat itu dalam pemilihan langsung kenapa mesti kita tidak sebutkan bahwa Pemilu lokal. Karena ini nanti akan menjadi satu, apa namanya, akan ada penafsiran bermacam-macam meskipun diatur dalam undang-undang setiap pergantian anggota DPR lain lagi penafsirannya....jadi kalau menurut saya, lebih baik langsung dikatakan, ya gubernur, bupati, walikota dipilih dalam pemilihan umum lokal yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.* Risalah Rapat Tim Perumus PAH I BP MPR, 31 Mei 2000, dalam *Ibid.* hlm. 170-171.

multitafsir. Namun usulan F-Reformasi ditolak oleh F-TNI/ Polri karena dengan definisi Pemilu lokal berarti menghendaki adanya pemilihan kepala daerah serentak (nasional) padahal masa jabatan antar kepala daerah berbeda-beda, sehingga F-TNI/Polri tetap pada alternatif pertama yaitu "dipilih langsung oleh rakyat diatur oleh undang-undang".[255]

Guna mengakomodir perbedaan pendapat mengenai pemilihan kepala daerah tersebut, Hamdan Zoelva dari F-PBB mengusulkan agar dibuat definisi khusus tentang Pemilu sehingga tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda,[256] namun sayangnya usulan ini tidak mendapatkan tanggapan dari fraksi-fraksi lain. Walaupun telah bersikap memilih alternatif dua, F-PDI Perjuangan juga ikut memberikan usulan pada alternatif satu untuk tetap menggunakan kalimat "pemilihan lokal", dengan merujuk istilah yang dipergunakan diberbagai pemilihan gubernur di negara lain, yang pada umumnya menggunakan istilah pemilihan lokal *(local election).*[257] Di sisi lain, Taufiqurrachman Ruki mewakili F-TNI/Polri tetap bertahan untuk tidak menggunakan istilah "Pemilu lokal", karena Pemilu (yang bersifat) lokal sekalipun sebenarnya juga Pemilu, dan nantinya definisi tentang Pemilu (termasuk Pemilu lokal di dalamnya)

---

[255] Pendapat F-TNI/Polri disampaikan Taufiqurrachman Ruki: *gubernur itu ada 27, bupati itu ada 360...kalau Pemilu lokal kan kalau satu Pemilu serentak cuma satu sekaligus lima tahun sekali...mau tidak mau pemilihan bupatinya tidak akan sama waktunya, karena memang masa jabatan dan masing-masing bupati, gubernur itu akan berakhir lama tidak perlu ada penakanan lokal dimulai.* Risalah Rapat Tim Perumus PAH I BP MPR, 31 Mei 2000, dalam *Ibid,* hlm. 171.

[256] Seperti yang disampaikan Hamdan Zoelva:*...masalah pemilihan umum ini, apakah pemilihan umum itu untuk seluruh model pemilihan walaupun lokal sifatnya, model pemilihan Presiden juga namanya pemilihan umum, atau bagaimana ini, harus didefinisikan dulu ini Pak, jadi beda penafsiran terus kita.* Risalah Rapat Tim Perumus PAH I BP MPR, 31 Mei 2000, dalam *Ibid,* hlm. 172-173.

[257] Pendapat F-PDI Perjuangan disampaikan Hobbes Sinaga: *tapi memang dimana-mana selalu ditentukan itu kalau untuk memilih gubernur dan apa itu disebut dengan pemilihan lokal. Jadi saya kira dipilih langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan lokal yang diatur dalam undang-undang.* Risalah Rapat Tim Perumus PAH I BP MPR, 31 Mei 2000, dalam *Ibid,* hlm. 173.

akan diatur di bab tersendiri, sehingga tidak perlu lagi ditambah kata "lokal".[258] Pendapat F-TNI/Polri didukung oleh F-PG dengan harapan nantinya masalah Pemilu lokal dapat ikut diatur di dalam bab khusus tentang Pemilu.[259] Perdebatan lain muncul ketika Hatta Mustafa dari F-PG mempersoalkan perbedaan alternatif satu tentang "dipilih langsung oleh rakyat" dan alternatif dua "dipilih secara demokratis" dengan sebuah pertanyaan:...*apa secara langsung itu tidak demokratis.* Pertanyaan itu dibalik oleh Ali Masykur Musa sebagai pimpinan rapat: *apa yang langsung itu bisa dikatakan tidak demokratis.* Namun untuk menghindari perdebatan, Musa tetap mengusulkan untuk ayat (4) tetap dipertahkankan terdiri dari dua alternatif: *Oke, kalau gitu tetap alternatif ya pak ya, biar tetap dua ini, karena ini belum ketemu kok.*[260]

Tentang pemilihan kepala daerah mulai dibahas kembali dalam Rapat Sinkronisasi PAH I BP MPR tanggal 17 Juli 2000. Jakob Tobing sebagai pimpinan rapat mencoba untuk menyatukan perbedaan dua alternatif yang ada dengan memberikan gambaran bahwa "dipilih secara demokratis" juga bisa berarti dipilih secara langsung, tergantung pada undang-undang yang akan mengatur nanti. Atas tawaran itu akhirnya F-PPP dan F-PG memberikan dukungan untuk memilih alternatif dua sebagaimana yang menjadi usul F-PDI Perjuangan.[261] Namun F-PDU tetap

---

[258] Pendapat F-TNI/Polri disampaikan Taufiqurrachman Ruki: *saya kira ketika kita bicara tentang pemilihan umum kita tidak pernah memberI tittle tapi dilakukan melalui Pemilu, nanti ada satu bab yang berbicara tentang pemilihan umum, bukan pemilihan lokal, Pemilu lokal, pemilihan umum yang bersifat lokal. Jadi yang lokal sekalipun bernama pemilihan umum,...jadi kalau menurut saya jadi tidak perlu lagi ada tambahan.* Risalah Rapat Tim Perumus PAH I BP MPR, 31 Mei 2000, dalam *Ibid.*

[259] Pendapat F-PG disampaikan Hatta Mustafa: *saya juga sependapat tapi karena kita tidak ikut di dalam bab mengenai pemilihan umum, masalah lokal dan tidak lokal ini mudah-mudahan nanti bisa diatur di dalam bab mengenai pemilihan umum itu.* Risalah Rapat Tim Perumus PAH I BP MPR, 31 Mei 2000, dalam *Ibid,* hlm. 174.

[260] Risalah Rapat Tim Sinkronisasi PAH I BP MPR, 17 Juli 2000, dalam *Ibid,* hlm. 177.

[261] *Ibid,* hlm. 209.

memilih alternatif satu, karena alternatif dua tidak memberikan jaminan kepastian akan dilakukan pemilihan secara langsung.[262]

Pembahasan pemilihan kepala daerah tersebut kembali berlanjut pada Rapat Lobi PAH I Komisi A MPR tanggal 14 Agustus 2000, dengan agenda dengar pendapat dengan Bagir Manan sebagai pakar hukum tata negara. Bagir Manan berpendapat bahwa:

> *"Kemudian di ayat (4) kita bicara agar kami balik pada rumusan dari yang ada di konsep itu, gubernur, bupati, walikota yang masing-masing menyelenggarakan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih langsung oleh rakyat daerah yang bersangkutan, ini terserah nanti ini yang mau dipakai yang mana. Pemerintah daerah kabupaten dan kota menjalankan otonomi. Ini tergantung kita apakah tingkat provinsi, kabupaten dan kota atau hanya kabupaten dan kota menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat".*[263]

Melihat perdebatan yang belum menemukan titik terang, selaku pimpinan rapat Slamet Effendy Yusuf mencoba memberikan tawaran untuk menghidupkan kembali ayat (4) hasil BP MPR terdahulu, sehingga tentang mekanisme pemilihan kepada daerah turun menjadi ayat (5):[264]

> Yang ayat (4), gubernur, bupati, walikota, yang masing-masing oleh pemerintah daerah dipilih langsung oleh rakyat, saya kira ini permasalahannya cuma satu yaitu dipilih langsung atau dipilih secara demokratis saja ya?. Itu nanti mekanismenya undang-undang saya kira begitu...atau begini saja pak ya, kalau boleh kami tawarkan kalau boleh ayat ke (4) hasil Badan Pekerja itu dihidupkan kembali. Kepala Daerah provinsi dijabat oleh gubernur, kepala daerah kabupaten dijabat oleh bupati, dan kepala daerah kota dijabat walikota yang

---

[262] Pendapat F-PDU disampaikan Asnawi Latief: *Sepintas lalu yang menyangkut bupati dan gubernur ini, gubernur, bupati dan walikota, dengan rumusan secara demokratis memang dimungkinkan dua hal, baik secara langsung maupun melalui DPRD, tetapi tidak bisa ada jaminan, sedangkan fraksi kami mengusulkan itu dipilih langsung.* Risalah Rapat Tim Sinkronisasi PAH I BP MPR, 17 Juli 2000, dalam *Ibid,* hlm. 212.

[263] Risalah Rapat Lobi PAH I Komisi A MPR, 14 Agustus 2000, dalam *Ibid,* hlm. 273.

[264] *Ibid.* hlm. 300.

kewenangannya masing-masing diatur undang-undang. Saya kira itu saja, sesudah itu baru tata cara pemilihannya.

Menanggapi usulan Slamet Effendi Yusuf tersebut, Dimyati Hartono berpendapat agar dijadikan menjadi satu, ayat (4) dan ayat (5), dengan usul rumusan: *tiap daerah dipimpin oleh seorang kepala daerah yang langsung dipilih secara demokratis.*[265] Atas usulan tersebut, kemudian Slamet Effendi Yusuf menyimpulkan bahwa telah ada pengerucutan dan mulai menemukan titik temu dengan rumusan baru, bahwa gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah dan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis oleh rakyat daerah bersangkutan:[266] *Saya kira makin ketemu ini, gubernur, bupati dan walikota. Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah dan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis oleh rakyat daerah bersangkutan.* Atas pendapat tersebut, Andi Mattalata dari F-PG kemudian memberi koreksi bahwa tidak perlu ditambah kalimat "daerah bersangkutan":*...tidak perlu ada daerah bersangkutan pak, sudah jelas itu oleh rakyat pasti daerah itu, tidak perlu ada daerah bersangkutan.* Namun dipihak yang lain F-PPP mengusulkan agar kembali kepada rumusan Badan Pekerja "dipilih secara demokratis sebagaimana diatur dengan undang-undang.[267] Karena semua peserta sepakat (termasuk F-PDU yang awalnya bertahan pada alternatif satu), akhirnya Slamet Effendi Yusuf mengetok palu sebagai tanda telah tercapai

[265] Sebagaimana yang disampaikan Dimyati Hartono: *Itu disebutkan ayat (4 dan 5), jadi satu, tiap daerah dipimpin oleh seorang kepala daerah yang langsung dipilih secara demokratis. Ibid*, hlm. 301.
[266] *Ibid.* hlm. 304.
[267] Pendapat F-PPP disampaikan Zein Badjeber:*...kami kembali kepada rumusan Badan Pekerja, dipilih secara demokratis sebagaimana diatur Undang-Undang, jadi demokratisnya bukan oleh rakyat pak, dipilih secara demokratis yang diatur undang-undang itu lebih tepat pak, nanti kan ada undang-undang tidak ini dipilih demokratis. Itu saja pak. Ibid.*

kesepakatan, sehingga untuk ayat (4) tidak terdapat 2 (dua) alternatif lagi, karena forum sepakat untuk memilih alternatif dua yaitu "kepala daerah dipilih secara demokratis".[268]

Setelah melalui serangkaian lobi antara pimpinan fraksi akhirnya rumusan tentang pemilihan kepala daerah yang diletakkan di ayat (4) dengan rumusan final yang dibawa ke dalam Rapat ke-6 (lanjutan) Komisi A MPR tanggal 14 Agustus 2000 sebagai berikut: *Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.*[269] Rumusan tersebut tidak berubah sampai akhirnya disahkan empat hari kemudian di dalam Rapat Paripurna ke-9 Sidang Tahunan MPR tanggal 18 Agustus 2000.

Dari penjelasan di atas, penulis berkesimpulan bahwa:

1. Pembentuk konstitusi bersepakat bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih melalui suatu proses penyelanggaraan pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan secara demokratis. Hal itu bermakna bahwa penyelenggaraan pemilihan kepala daerah tersebut dapat dilaksanakan melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat, secara tidak langsung (perwakilan), ataupun melalui cara-cara pemilihan lainnya asalkan dilakukan secara demokratis.
2. Pembentuk konstitusi juga memasukkan pemilihan kepala daerah (Gubernur, Walikota dan Bupati) sebagai bagian dari pemerintahan daerah sesuai dengan semangat otonomi daerah (desentralisasi), dan bukan bagian dari pemilihan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 22 E UUD 1945. Oleh karena itu penempatan ketentuannyapun digabungkan pada bab yang

[268] *Ibid.* hlm. 305.
[269] Risalah Rapat ke-6 (Lanjutan) Komisi A MPR, 14 Agustus 2000, dalam *Ibid,* hlm. 312.

mengatur tentang Pemerintahan Daerah, bukan pada bab yang mengatur tentang Pemilihan Umum.

3. Pembentuk konstitusi memberikan kesempatan bagi pembentuk undang-undang untuk mengatur dan menentukan pemilihan kepala daerah sesuai dengan kondisi keragaman daerah asalkan dilaksanakan secara demokratis.

2. Pemilihan Umum Menurut Pasal 22E UUD 1945

Pendangan bahwa Pilkada termasuk dalam rezim pemerintahan daerah atau termasuk dalam rezim pemilihan umum, menjadi polemik tersendiri dalam sistem ketatanegaraan kita. Pilkada sebagaimana diatur pada Pasal 18 dalam Bab VI Pemerintahan Daerah, dapat ditafsirkan bahawa Pilkada adalah merupakan bagian dari rezim pemerintahan daerah. Namun pada kenyataannnya, sejak dikeluarkannya UU Nomor 32 Tahun 2004 beserta perubahannya hingga sekarang, rezim Pilkada telah ditafsirkan secara berbeda oleh para pembentuk undang-undang. Sebelum diterbitkannya UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, Pilkada termasuk sebagai bagian dari rezim Pemerintahan Daerah. Pasca diterbitkannya UU Nomor 22 Tahun 2007 tersebut, kemudian rezim Pilkada berubah dari rezim pemerintahan daerah menjadi rezim pemilihan umum.

Pengaturan secara khusus mengenai pemilihan umum diawali dengan pembahasan tentang pemilihan bagi anggota DPR dan pemilihan Presiden pada saat amandemen pertama. Maksud diadakannya pengaturan khusus mengenai Pemilu dalam amandemen UUD 1945 dimaksudkan adalah memberikan landasan hukum yang jelas

dan tegas bagi penyelenggaraan Pemilu sebagai wujud dari pelaksanaan kedaulatan rakyat, sesuai Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 yaitu "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Pengaturan secara khusus mengenai pemilihan umum dalam konstitusi akan memberikan jaminan terhadap kepastian hukumnya. Dengan adanya pengaturan secara tersendiri, maka akan menjamin bahwa penyelanggaraan Pemilu dapat terlaksana melalui proses dan mekanisme yang berkualitas yang mengimplementasikan asas langsung, umum, bebas, rahasia serta jujur dan adil. Selain itu juga memberikan kepastian tentang pelaksanaan pemilihan umum yang diselenggarakan secara periodik / teratur setiap lima tahun sekali.

Dalam amandemen kedua, pengaturan secara khusus mengenai Pemilu dalam UUD 1945 hampir disepakati oleh seluruh fraksi meskipun dilatarbelakangi oleh berbagai argumentasi yang bermacam-macam. F-PBB misalnya, berpendapat bahwa perlunya Pemilu diatur di dalam Undang-Undang Dasar adalah sebagai bentuk pengungkapan dan pengejawantahan kedaulatan rakyat itu sendiri.[270] Sementara pandangan F-KKI disampaikan oleh Anthonius Rahail:

---

[270] Pendapat F-PBB ini disampaikan Hamdan Zoelva: *Kami berkeyakinan bahwa tidak ada perdebatan mengenai kedaulatan ada di tangan rakyat karena hal inilah salah satu essensi dari negara demokrasi. Yang menjadi persoalan adalah bagaimana bentuk dan pengejawantahan kedaulatan rakyat itu dalam praktik kenegaraan kita serta bagaimana proses pelaksanaannya sehingga meminimalisir tuntutan-tuntutan jalanan yang mengatas namakan rakyat seperti yang terjadi selama masa reformasi ini. Karena itu kita selayaknya membicarakan kembali kedaulatan rakyat yang dijalankan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Dalam kaitan inilah kiranya perlu diatur di dalam Undang-Undang Dasar ini mengenai pemilihan umum sebagai bentuk pengungkapan dan pengejawantahan kedaulatan rakyat itu.* Risalah Rapat Pleno ke-3 PAH I BP MPR, 6 Desember 1999, dalam Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Buku V, Pemilihan Umum,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008), hlm. 401.

> "Salah satu ciri utama suatu negara demokrasi adalah adanya pemilihan umum. Karenanya, rumusan mengenai Pemilu ini harus dimasukkan secara eksplisit dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar."[271]

Sedangkan pendapat berbeda disampaikan oleh Ali Masykur Musa mewakili F-PKB, dimana didasarkan pada rekrutmen politik dalam sejarah demokrasi modern melalui Pemilu, sehingga mengenai Pemilu tersebut harus dituangkan secara eksplisit dalam UUD 1945.[272] Pandangan lain dikemukakan F-PDI Perjuangan diwakili oleh Pataniari Siahaan, berpendapat bahwa pentingnya Pemilu diatur di dalam bab khusus dalam UUD 1945 karena menyangkut mekanisme pengisian jabatan-jabatan lembaga negara yang dibentuk oleh konstitusi.[273]

Mayoritas dari fraksi-fraksi yang ada memang bersepakat bahwa Pemilu dimasukkan ke dalam UUD 1945, silang pendapat terjadi diantara para fraksi mengenai pentingnya Pemilu diletakkan dalam bab tersendiri dalam UUD 1945 ataukah dibiarkan tersebar dalam berbagai pasal yang terkait dengan Pemilu itu sendiri dalam UUD 1945. Fraksi yang menghendaki Pemilu diletakkan di bab tersendiri adalah antara lain adalah F-PDI Perjuangan, F-PBB, F-UG dan F-PKB. Valina Singka Subekti mewakili F-UG berpendapat bahawa: "sejak awal kami berpendapat bahwa memang pemilihan umum

---

[271] Risalah Rapat Pleno ke-4 PAH I BP MPR, 7 Desember 1999, dalam *Ibid.*

[272] Pendapat F-KB disampaikan oleh Ali Masykur Musa: *Bahwa Pemilu itu harus secara eksplisit harus dimasukkan karena kita akan tanya pakai apa caranya. Di dalam rekruitmen sejarah demokrasi modern, rekrutmen politik di dalam kenegaraan pasti lewat Pemilu. Jadi pintu gerbangnya disitulah. Kita tidak melihat ada di UUD kita terhadap Pemilu. Itu yang pertama yang belum masuk.* Risalah Rapat Pleno ke-8 PAH I BP MPR, 14 Desember 1999, dalam *Ibid.*

[273] Pendapat F-PDI Perjuangan diwakili Pataniari Siahaan: *satu-satunya hal krusial yang tidak mendapatkan porsi khusus dalam UUD1945 adalah pemilihan umum. Pemilu tiba-tiba muncul sebagai sebuah tafsiran tanpa adanya kalimat-kalimat hukum yang tertulis secara eksplisit. Padahal, menurut aturan hukumnya, tidak boleh ada kegiatan tanpa ada ketetapan yang jelas dalam Undang-Undang Dasar.* Risalah Rapat Lobi PAH 9 BP MPR, 23 Mei 2000, dalam *Ibid,* hlm. 402.

itu mesti masuk di dalam konstitusi".[274] Sedangkan pendapat F-KB yang sampaikan oleh K.H. Yusuf Muhammad adalah:

> "Barangkali kita memiliki pandangan yang sama bahwa Pemilu ini akan kita jadikan gerbang bagi perwujudan kedaulatan rakyat dan demokratisasi yang sudah menjadi komitmen kita. Oleh karena itu, pembahasan kita di lobi dan perumusan-perumusan yang sudah disepakati banyak hal yang nampaknya cenderung untuk dilakukan dengan pemilihan langsung. Oleh karena itu, kami mengusulkan bahwa Pemilu ini dijadikan bab tersendiri..[275]

Sementara itu, F-Reformasi walaupun tidak memberikan sikap tegas, namun cenderung memilih Pemilu diletakkan di bab tersendiri, seperti yang dikemukakan A.M. Luthfi mewakili F-Reformasi:

> "Perkara bab tersendiri atau tidak, saya tidak begitu prinsipil. Tapi, rasanya kalau boleh memilih barangkali digabung jadi satu saja, satu Bab tentang Pemilu. Yang dimuat disini adalah dasar-dasarnya saja...supaya jangan ada pemelintiran di tempat-tempat lain yang akan datang. Dalam Pemilu akan mencakup masalah pemilihan DPR, pemilihan DPD termasuk DPRD dan sebagainya. Dan juga, kalau nanti akan dipilih langsung, pemilihan Presiden dan Wakil presiden. Jadi tentu secara detailnya *nanti* akan ada undang-undang yang mengatur lebih rinci tetap apa yang ada di dalam Pemilu harus sudah jelas merupakan patokan yang harus diikuti.[276]

Fraksi yang menghendaki ketentuan Pemilu dibiarkan tersebar di pasal-pasal dalam UUD adalah F-PG dan F-PPP. Alasan F-PG didasarkan bahwa Pemilu sebenarnya hanyalah instrumen (alat) untuk memilih yang antara satu instrumen Pemilu dengan instrumen Pemilu lainnya berbeda. Pemilu untuk anggota DPR tentunya sistemnya akan berbeda dengan Pemilu untuk anggota DPD, begitu pula juga akan berbeda dengan Pemilu untuk Presiden dan Wakil Presiden, oleh karena itu tidak perlu diletakkan di bab tersendiri, dibiarkan terpecah ke berbagai pasal-pasal di dalam

---

[274] Risalah Rapat Lobi PAH 9 BP MPR, 23 Mei 2000, dalam *Ibid,* hlm. 403.
[275] *Ibid,* hlm. 409.
[276] Risalah Rapat ke-39 PAH I BP MPR,6 Juni 2000, dalam *Ibid,* hlm. 403.

konstitusi.[277] Sementara alasan F-PPP didasarkan pada pandangan bahwa sebenarnya mengenai Pemilu telah disinggung secara langsung (eksplisit) dalam sejumlah pasal UUD 1945. Oleh karenanya, gagasan untuk membuat bab baru tentang Pemilu bagi F-PPP hanya akan membuang-buang waktu. Namun kalaupun dihimpun F-PPP berharap bab tentang Pemilu tersebut nantinya hanya akan memuat prinsip-prinsip tentang Pemilu yang telah tersebar pada sejumlah pasal UUD 1945.[278]

Pandangan dari fraksi-fraksi lain lebih memilih untuk tidak bersikap dan tidak mempermasalahkan apakah Pemilu diatur pada bab tersendiri atau dibiarkan tersebar, salah satunya adalah F- TNI/Polri yang disampaikan oleh Hendi Tjaswadi:[279]

> "...sebagaimana kita ketahui bersama bahwa Pemilu ini adalah merupakan tonggak dalam kehidupan bernegara sehingga Pemilu ini perlu sekali dimasukkan di dalam UUD. Apakah itu suatu bab tersendiri mengenai Pemilu atau dalam pasal, saya kira kami tidak keberatan".

Pada akhirnya, silang pendapat tersebut terselesaikan dalam rapat lobi tim perumus PAH I BP MPR yang dipimpin Jakob Tobing selaku Ketua PAH I. Hasil dari rapat lobi tersebut kemudian dibawa ke dalam rapat sinkronisasi PAH I BP MPR pada

---

[277] Pendapat F-PG ini disampaikan Andi Mattalata: *Fraksi Partai Golkar memandang urusan Pemilu tidak perlu ditetapkan dalam satu bab, karena terpencar pada konstitusi hal-hal yang barangkali sistem dan prinsipnya berbeda. Ada hal-hal yang mungkin menganut prinsip-prinsip proporsional memilih partai tetap ada juga yang memilih orang, misalnya DPD. Kalau kita sepakat mengenai pemilihan Presiden secara langsung, itu akan memilih orang yang barangkali sistem dan prinsipnya berbeda. Belum lagi kalau kita berbicara mengenai referendum tentu sangat berbeda. Satu-satunya prinsip yang sama untuk kesemua jenis ini adalah siapa penyelenggara. Kami juga setuju usul beberapa fraksi untuk mencantumkan penyelenggara Pemilu ini hendaknya disinggung di dalam konstitusi sehingga public accountability-nya nanti bisa kita uji, sasaran-sasaran kemarahan kita terhadap absah dan tidak absahnya sebuah Pemilu juga akan semakin jelas aturannya kalau diatur dalam konstitusi.* Risalah Rapat ke-39 PAH I BP MPR,6 Juni 2000, dalam *Ibid,* hlm. 408.

[278] Pendapat F-PPP ini disampaikan oleh Ali Hardi Kiaidemak: *Ketika kita melanjutkan kepada bab-bab selanjutnya mengenai MPR, Presiden, DPR, DPD bahkan nanti kita akan membicarakan mengenai DPRD. Di sana semua telah memuat ayat-ayat, pasal, maupun kalimat yang bersangkut paut dengan Pemilu itu sendiri. Oleh karena itu, timbul permasalahan kita apakah semua yang berkaitan dengan Pemilu yang telah kita gunakan pada bab-bab terdahulu itu kita tarik kembali untuk kita himpun dalam satu bab atau kita biarkan Pemilu itu tersebut dalam bab-bab yang ada.* Risalah Rapat ke-39 PAH I BP MPR,6 Juni 2000, dalam *Ibid,* hlm. 409.

[279] Risalah Rapat ke-39 PAH I BP MPR,6 Juni 2000, dalam *Ibid,* hlm. 404.

tanggal 11 Juli 2000. Pada rapat sinkronisasi itulah kemudian terdapat kesepakatan bahwa hal-hal yang menyangkut mengenai pemilihan umum diatur pada bab tersendiri dan tidak tersebar dalam berbagai pasal. Terciptanya kesepakatan tersebut terjadi pada awal pembicaraan rapat, di saat Slamet Effendy Yusuf selaku pimpinan rapat, mengundang aklamasi dari seluruh peserta:

> "Bapak-bapak sekalian, di antara rumusan-rumusan yang ada di dalam masalah Pemilu itu hanya ayat (6) yang masih dialternatifkan...yang lain adalah mengenai bab tersendiri atau tidak. Bagaimana kalau kita sepakati, oleh karena ini merupakan satu langkah maju dari pelaksanaan demokrasi?. Kalau kita sepakati saja menjadi bab sendiri, setuju?.

Tentang isi dari bab, pasal dan ayat yang berkaitan dengan Pemilu, rapat lobi telah menghasilkan rumusan yang berisi mengenai asas-asas penyelenggaraan Pemilu, ruang lingkup Pemilu dan penyelenggara Pemilu serta pengesahan Pemilu. Untuk rumusan ayat (1) telah mendapatkan kesepakatan dari peserta rapat, dengan rumusan: *Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.* Sedanglkan untuk ayat (2) yang menyatakan bahwa: *Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil presiden dan DPRD secara serentak di seluruh NKRI,* tidak terjadi kata sepakat pada frasa *"secara serentak di seluruh NKRI"*. Hamdan Zoelva dari F-PBB mengusulkan sebagai berikut:[280]

> Saya usul mengenai pasal ini, dalam pemilihan itu kita ingatkan saja dengan pertimbangan bahwa biarlah kita atur apakah ini nanti bisa dilaksanakan secara serentak di seluruh Indonesia yang dipilih itu ataukah tidak, nanti kita atur saja dalam Undang-Undang Otonomi Daerah atau dalam Undang-Undang.

[280] Risalah Rapat Pleno Sinkronisasi PAH I BP MPR, 11 Juli 2000. Dalam *Ibid,* hlm. 429.

Usulan Hamdan Zoelva tersebut oleh Slamet Effendy Yusuf kemudian diundang untuk aklamasi, sehingga terbentuk kesepakatan dari para peserta rapat.[281]

Diawal perumusan ayat (6), mengenai lembaga yang mengesahkan dan memutus sengketa pemilihan umum, pimpinan rapat mengusulkan agar disahkan oleh komite Pemilu. Usulan pimpinan rapat tersebut mendapatkan penolakan dari F-PDI Perjuangan, karena sejak semula F-PDI Perjuangan mengusulkan agar lembaga yang berwenang mengesahkan dan memutus sengketa Pemilu adalah Mahkamah Konstitusi. Interupsi dari F-PDI Perjuangan itu disampaikan oleh Hobbes Sinaga sebagai berikut:[282]

> Sebentar Pak! Ini kan salah satu yang kami usulkan disahkan oleh Mahkamah Konstitusi, kemudian ada yang mengusulkan Mahkamah Agung. Padahal, dalam lembaga yang bersangkutan ini kan belum kita bicarakan ini.

Penolakan dari F-PDI Perjuangan itu lalu ditanggapi oleh F-PG, yang berpendapat bahwa nantinya KPU hanya menetapkan saja, sedangkan untuk sengketa Pemilu lebih baik diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Atas dasar pandangan tersebut, kemudaian pimpinan rapat mengundang aklamasi mengenai lembaga yang mengesahkan hasil Pemilu pada ayat (6) dihapus, yang kemudian peserta rapatpun kembali memberikan persetujuan.

Hasil rapat tim sinkronisasi PAH I BP MPR tersebut kemudian dilaporkan dalam Rapat BP MPR tanggal 2 Agustus 2000, yang selanjutnya hasil rapat tersebut disahkan sebagai hasil kerja dari BP MPR. Pada tahapan berikutnya, hasil rapat itu kemudian dibahas dalam Rapat Paripurna ke-5 Sidang Tahunan MPR pada tanggal 10

[281] *Ibid.*
[282] *Ibid.*

Agustus 2000, dimana fraksi-fraksi berkesempatan memberikan pandangan umumnya. Dari hasil pandangan umum fraksi-fraksi yang ada, seluruh fraksi menyetujui materi yang dihasilkan PAH I MPR dengan penegasan beberapa materi yang terkait tentang komisi pemilihan umum sebagai penyelenggara Pemilu.

Materi tentang pemilihan umum kemudian dibahas secara lebih mendalam dalam forum rapat komisi A ke-5 Sidang Tahunan MPR pada tanggal 13 Agustus 2000. Dari fraksi-fraksi yang ada, hampir semua fraksi memberikan persetujuan terhadap rumusan terakhir, terkecuali beberapa fraksi yang memberikan beberapa tambahan dan penegasan. Salah satu fraksi tersebut adalah F-UG. F-UG mengusulkan penambahan frasa *"dan atau berkala"* di dalam ayat (1), sehingga menjadi berbunyi: *"pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, setiap lima tahun sekali dan atau berkala"*. Selengkapnya pendapat F-UG yang disampaiakan melalui Santoso Kimo Mihardjo tersebut adalah sebagai berikut:[283]

> Untuk Bab Pemilihan umum halaman 75 Pasal 22 F ayat (1). Lima tahun sekali dan atau berkala itu mungkin ditambahkan. Hal ini untuk menjaga situasi seperti Pemilu 1999 yang jadwalnya dimajukan. Tidak mustahil situasi saat ini atau nanti bisa mengulang atau mempercepat pemilihan umum

Pendapat serupa diusulkan juga oleh F-Reformasi, meskipun dengan redaksi yang berbeda, yaitu diubah menjadi *"selambat-lambatnya"* atau *"sekurang-kurangnya lima tahun sekali"*.[284]

---

[283] Risalah Rapat Komisi A ke-5 (lanjutan) ST MPR RI Tahun 2000, 13 Agustus 2000, dalam *ibid.* hlm.437.

[284] Pendapat F-Reformasi disampaikan oleh Imam Addaruquthni: *kemudian pemilihan umum itu tadi diselenggarakan lima tahun sekali itu ditambahkan saja "selambat-lambatnya" atau "sekurang-kurangnya lima tahun sekali"*. Risalah Rapat Komisi A ke-5 (lanjutan) ST MPR RI Tahun 2000, 13 Agustus 2000, dalam *Ibid,* hlm. 444.

Pendapat F-UG dan F-Reformasi dalam rapat yang berbeda ditolak oleh beberapa fraksi diantaranya F-PDI Perjuangan dengan alasan penambahan kalimat *"selambat-lambatnya"* akan membuat ketidak pastian hukum yang seharusnya dihindari. Sementara F-PPP alasannya didasarkan pada ketentuan Pasal 8 tentang apabila Presiden dan Wakil Presiden berhalangan secara bersama-sama yang telah diatur mekanismenya, sehingga tidak perlu ditambahkan kalimat *"selambat-lambatnya"*.[285] Selain itu, F-PPP juga mengusulkan agar ketentuan ayat (6) tentang penyelenggara Pemilu ditambah dengan kalimat ditetapkan dengan undang-undang, sehingga nantinya akan terdapat undang-undang yang mengatur khusus tentang KPU selain undang-undang tentang Pemilu sendiri.[286] Usulan lain dari F-PKB adalah mengenai Pemilu untuk anggota DPD. F-PKB berkebaratan jika calon anggota DPD berasal dari partai politik. Alasan F-PKB, karena wadah dari partai politik telah terwakili di DPR.[287] Pendapat F-PKB tersebut mendapatkan dukungan dari F-PG, yang

---

[285] Pendapat F-PDI Perjuangan disampaikan oleh Katin Subyantoro:...*kalau toh ini terjadi sesuatu yang luar biasa seperti ketika tahun 1999 itu, yang ini yang kita njagani atau tidak kita harapkan, justru marilah kita mulai menata negara ini dengan suatu kepastian dan kita jaga kepastian itu, jangan sebaliknya kita beri peluang untuk tidak pasti.* Risalah Rapat Komisi A ke-5 (lanjutan) ST MPR RI Tahun 2000, 13 Agustus 2000, dalam *Ibid.* hlm. 451.
Sementara alasan F-PPP disampaikan oleh Lukman Hakim Saifuddin: *adapun menyangkut kata-kata "selambat-lambatnya" dalam upaya untuk mengakomodasi kemungkinan bila Presiden dan Wakil Presiden berhalangan bersama-sama, maka menurut saya itu tidak harus ditambah dengan kata "selambat-lambatnya" karena ketentuan menyangkut bila Presiden dan Wakil Presiden berhalangan secara bersamaan itu sudah diatur di Pasal 8.* Risalah Rapat Komisi A ke-5 (lanjutan) ST MPR RI Tahun 2000, 13 Agustus 2000, dalam *Ibid.* hlm. 454.

[286] Pendapat F-PPP disampaikan H.M. Zubair Bakri: *saya ingin supaya pemilihan umum diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri supaya ditambah ditetapkan dengan undang-undang. Saya kira ketentuan lebih lanjut. Tetapi itu tentang pemilihan umum, tetapi tentang KPU juga harus ditetapkan dengan undang-undang.* Risalah Rapat Komisi A ke-5 (lanjutan) ST MPR RI Tahun 2000, 13 Agustus 2000, dalam *Ibid,* hlm. 439.

[287] Pendapat F-KB disampaikan oleh Syarief Usman bin Yahya: *Jadi, menurut saya agak keberatan apabila partai politik yang sudah ikut di dalam pemilihan umum untuk tingkat-sebutlah tingkat nasional itu- masih tetap diikuti dalam calon untuk perwakilan daerah. Sebab yang partai politik sudah mewakili partai politiknya untuk ikut di dalam lembaga perwakilan rakyat. Jadi, menurut saya, pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah diikuti oleh calon perseorangan tidak ditambah*

mengusulkan agar calon DPD tidak berasal dari partai politik. Pendapat F-PG ini disampaikan oleh Akil Mochtar sebagai berikut:[288]

> "Kalau kita ingin betul memberikan representasi daerah di dalam lembaga ini, tentunya mereka yang mengatas namakan dirinya Dewan Perwakilan Daerah itu tidak selayaknya dia melalui partai politik. Tetapi dia adalah calon perseorangan yang representasi dari daerah dia....usulan saya khusus ayat (4) dari Pasal 22 ayat ini, untuk Dewan Perwakilan Daerah ini selayaknya tidak mewakili partai politik, tetapi dia adalah calon perseorangan."

Atas perbedaan pendapat tersebut, akhirnya hingga Rapat Komisi A BP MPR berakhir, fraksi-fraksi belum bersepakat karena belum terlihat adanya titik temu, sehingga para peserta rapat sepakat untuk menyerahkan kepada tim perumus saja. Dalam rapat paripurna tanggal 15 Agustus 2000, seluruh fraksi telah menyatakan bahwa Pemilu menjadi bab baru yang layak masuk ke dalam UUD 1945. Walaupun saat itu belum terdapat kesepakatan mengenai materi dari Pemilu itu sendiri, oleh karenanya hanya menjadi rancangan yang dilampirkan pada TAP MPR No.IX/MPR/2000. Adapun rancangan tentang Pemilu yang terlampir dalam TAP MPR No.IX/MPR/2000, adalah sebagai berikut:[289]

BAB VIIB
Pemilihan Umum
Pasal 22 F

1) Pemilihan umum merupakan wujud kedaulatan rakyat yang dilaksanakan lima tahun sekali secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil;
2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
3) Pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diikuti oleh partai politik;

---

dengan partai politik. Risalah Rapat Komisi A ke-5 (lanjutan) ST MPR RI Tahun 2000, 13 Agustus 2000, dalam *Ibid.*

[288] *Ibid.* hlm. 443.

[289] *Ibid.* hlm. 444-446.

4) Pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah diikuti oleh calon dari partai politik dan perseorangan;
5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri;
6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Selanjutnya, mengenai Bab Pemilu kembali dibahas didalam Rapat ke-14 PAH I BP MPR pada tanggal 10 Mei 2001, yang agendanya adalah dengar pendapat dengan para ahli. Ternyata, tim ahli juga telah memiliki rumusan tersendiri mengenai Pemilu. Usulan rumusan tim ahli yang dibacakan oleh Maswadi Rauf , adalah sebagai berikut:[290]

1) Pemilu dilaksanakan 5 (lima) tahun sekali secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil;
2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah;
3) Pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD dan anggota DPRD diikuti oleh partai politik dan calon perseorangan;
4) Pemilu diselenggarakan oleh KPU;
5) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Jika diperhatikan, antara rumusan tim ahli dengan rancangan Rapat Komisi A BP MPR memilki perbedaan yang substansial. Perbedaan tersebut terdapat dalam dua hal, yaitu:

1) Tim ahli memasukkan pemilihan kepala daerah menjadi bagian dari pemilihan umum, sedangkan dalam rumusan BP MPR kepala daerah tidak termasuk dalam pemilihan umum;
2) Tim ahli memasukkan partai politik dan perseorangan sebagai peserta dalam Pemilu DPR, DPD dan DPRD. Dalam rumusan BP MPR, peserta perseorangan hanya dalam Pemilu DPD saja, sedangkan untuk Pemilu DPR dan DPRD pesertanya hanya partai politik saja tanpa peserta dari perorangan.

[290] Risalah Rapat Pleno ke-14 PAH I BP MPR, 10 Mei 2000, dalam *Ibid,* hlm. 446.

Dampak dari perbedaan rumusan tersebut ternyata kemudian memunculkan perdebatan antar fraksi. Mengenai masuknya pemilihan kepala daerah sebagai bagian dari pemilihan umum, F-PG melakukan penolakan. Pendapat F-PG yang disampaikan oleh Patrialis Akbar adalah sebagai berikut:[291]

> Sedangkan pemilihan kepala daerah yang diajukan Tim Ahli, kami di sini kurang sependapat karena masalah pemilihan kepala daerah ini sudah kita atur di dalam Pasal 18 ayat (4) dan ini kita serahkan sepenuhnya kepada mekanisme yang ada di daerah. Bagaimana demokrasi yang mereka inginkan, lagipula waktunya berbeda-beda kata Pak Fuad. Selain itu kalau dalam pemilihan umum yang sekaligus kita lakukan juga untuk pemilihan kepala daerah maka ini adalah sesuatu yang sangat luar biasa. Bisa kita bayangkan ke depan bisa jadi kita memiliki 50 atau 40 daerah tingkat provinsi dan juga mungkin tidak tertutup kemungkinan ratusan nanti daerah tingkat II atau kota/kabupaten sehingga ini lebih baik kita serahkan kepada Pasal 18 ayat (4) dengan alasan bahwa tentang pemilihan kepala daerah telah diatur di dalam Pasal 18 ayat (4), disamping itu masalah pemilihan kepala daerah mekanismenya telah diserahkan kepada daerah masing-masing sesuai dengan demokrasi yang diinginkan. Disamping itu penyelenggaraan pemilihan kepala daerah antara daerah waktunya juga berbeda-beda.

Dalam hal pemilihan kepala daerah, F-PDI Perjuangan sependapat dengan F-PG. F-PDI Perjuangan mendukung pendapat F-PG untuk tidak memasukkan pemilihan kepala daerah sebagai bagian dari pemilihan umum. Pendapat tersebut disampaikan oleh Katin Subyantoro sebagai berikut:[292]

> Bahkan saya setuju dengan Pak Patrialis untuk kepala daerah itu saya kira diatur dalam pemerintahan daerah, itu tidak perlu diatur dalam Undang-Undang Dasar.

Selain F-PDI Perjuangan, F-PKB juga setuju dengan pendapat F-PG. Dukungan F-PKB terhadap pendapat F-PG untuk tidak memasukkan pemilihan kepala daerah sebagai bagian dari pemilihan umum disampaikan oleh Najmi Fuady sebagai berikut:[293]

---

[291] Risalah Rapat Pleno ke-33 PAH I BP MPR, 20 September 2001, dalam *Ibid,* hlm. 450
[292] *Ibid,* hlm. 452.
[293] *Ibid,* hlm. 457.

... kemudian tentang ayat (2), saya juga setuju dengan usulan tim ahli dengan catatan sama bahwa kepala daerah itu harus dikeluarkan dari rumusan.

Pembahasan mengenai Pemilu mulai bergulir kembali pada Rapat Paripurna ke-5 ST MPR 2001 tanggal 4 November 2001, walupun masih terdapat perbedaan pandangan dari fraksi-fraksi terutama mengenai dihapus atau tidaknya keanggotaan DPD dari partai politik. Pembahasan lanjutan mengenai Pemilu terjadi dalam Rapat Komisi A ke-2, yang kemudian menghasilkan rumusan final bahwa peserta Pemilu untuk DPD adalah perseorangan dan bukan lagi berasal dari partai politik pada Rapat Komisi A ke-5. Hasil rumusan akhir Komisi A tersebut selanjutnya disampaikan dalam Rapat Paripurna ke-6, tanggal 8 November 2001, dengan rumusan sebagai berikut: [294]

BAB VIIB
Pemilihan Umum
Pasal 22F

1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali;
2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah oleh partai politik;
4) Peserta Pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah calon perseorangan;
5) Pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri;
6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Dengan mempelajari pembentukan Pasal 22E UUD 1945 di atas, penulis berkesimpulan bahwa:

[294] Risalah Rapat Paripurna ke-6 ST MPR Tahun 2000, 8 November 2001, dalam *Ibid,* hlm. 464-475.

1. Pemilihan umum yang dimaksud pada pasal 22E UUD 1945 tersebut adalah penyelenggaraan pemilihan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).
2. Pemilihan kepala daerah tidak termasuk bagian dari pemilihan umum sebagaimana dimaksud pada pasal 22E UUD 1945. Pemilihan kepala daerah merupakan bagian dari pengaturan tentang pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada Bab VI Pasal 18 UUD 1945. Dalam hal ini, pengaturan pemilihan kepala daerah adalah hasil kesepakatan dari seluruh fraksi, serta telah melalui suatu proses pembahasan yang panjang dan mendalam.

3. Pemilihan Kepala Daerah menurut UU Nomor 22 Tahun 2007.

Sebelum undang-undang tentang penyelengara Pemilu terbentuk, undang-undang yang pernah ada selalu menggabungkan ketentuan-ketentuan materi sistem Pemilu, tahapan Pemilu dan penyelenggara Pemilu. Kala itu memang tidak menimbulkan persoalan yang serius karena hanya ada satu Pemilu. Namun pasca lengsernya rezim Orde Baru, penyelenggaraan Pemilu di Indonesia menjadi lebih kompleks, karena pemilihan umum lebih dari satu macam. Pemilu yang dimaksud adalah Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD, pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, serta pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Oleh karenanya pengaturan mengenai penyelenggaraan Pemilu tidak

terintegrasi dalam satu undang-undang, tetapi dari masing-masing penyelenggara Pemilu yang ada memiliki undang-undang tersendiri. Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2003, Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden diatur dengan UU Nomor 23 Tahun 2004, sedangkan pemilihan untuk Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diatur melalui UU Nomor 32 Tahun 2004. Pengaturan mengenai penyelenggara Pemilu menjadi tersebar atau tidak terkodifikasi, pengaturan yang demikian padahal berpotensi mengakibatkan *redudancy,* tumpang tindih, atau bahkan saling bertentangan atara satu dengan yang lain.

Guna efisiensi, idealnya memang diperlukan pengintegrasian penyelenggaraan Pemilu dan pembentukan lembaga khusus sebagai penyelenggara Pemilu di Indonesia. Efisiensi terhadap kelembagaan penyelenggara Pemilu tersebut juga harus memeperhatikan jenis Pemilu yang di dalamnya termasuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung. Didik Supriyanto (Kafisipol UGM),[295] berpandangan bahwa berdasarkan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, maka diperlukan pengaturan tentang komisi pamilihan umum dan jajarannya sebagai penyelenggara dan pelaksana Pemilu (termasuk di dalamnya Pilkada). Oleh karena itu, pengaturan tentang Pemilu (termasuk Pilkada) meliputi 6 materi pokok yaitu: (1) pengaturan tentang sistem Pemilu (termasuk Pilkada); (2) pengaturan tentang KPU selaku penyelenggara Pemilu; (3) pengaturan tentang Pemilu anggota DPR dan DPRD; (4) pengaturan

[295] Pendapat Didik Supriyanto tersebut disampaikan pada saat Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) antara Keluarga Fisipol UGM dengan Komisi II DPR RI tanggal 26 September 2005.

tentang Pemilu anggota DPD; (5) pengaturan tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan; (6) pengaturan tentang pemilihan Kepala Daerah (Pilkada).

Pembentukan UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum adalah sebagai penyempurnaan terhadap kententuan peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan Pemilu, tujuannya adalah untuk lebih meningkatkan fungsi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi penyelenggaraan Pemilu. Hal ini dapat dibaca dari bagian konsideran "menimbang" huruf b, c, d, e dan f UU Nomor 22 Tahun 2007 yang berbunyi sebagai berikut:

a. .....
b. bahwa penyelenggaraan pemilihan umum secara langsung, umum , bebas, rahasia, jujur,dan adil hanya dapat terwujud apabila dilaksanakan oleh penyelenggara pemilihan umum yang mempunyai integritas, profesionalitas, dan akuntabilitas;
c. bahwa berdasarkan penyelenggaraan pemilihan umum sebelumnya, diperlukan penyempurnaan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggara pemilihan umum;
d. bahwa penyempurnaan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggara pemilihan umum dimaksudkan untuk lebih meningkatkan fungsi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan,dan evaluasi;
e. bahwa diperlukan satu undang-undang ynag mengatur penyelenggara pemilihan umum.

Oleh karenanya UU Nomor 22 Tahun 2007 merupakan kompilasi dan penyempurnaan yang komprehensif terhadap semua pengaturan penyelenggara Pemilu dalam satu Undang-Undang. UU ini mengatur mengatur penyelengaraan Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. UU inilah yang pertama kali secara eksplisit meyebut bahwa Pilkada sebagai Pemilu Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah. KPU di dalam UU ini disebut sebagai penyelenggara Pilkada. Tentunya hal ini merupakan

suatu terobosan penting guna mengatur penyelenggaraan Pemilu dalam sistem ketatanegaran kita.

Ketentuan Pasal 1 butir (1) No. 22 Tahun 2007 menyebutkan pengertian pemilihan umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Ketentuan lebih lanjut tentang konsep Pilkada terlihat dalam Pasal 1 butir (4), dimana telah mempergunakan istilah pemilihan umum kepala daerah. Undang-Undang ini menyebutkan bahwa Pilkada adalah pemilihan umum untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah mengalami dinamisasi seiring dengan perkembangan konstitusi. Perubahan aturan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah pada dasarnya bertujuan untuk mewujudkan negara hukum yang demokratis. UU Nomor 22 Tahun 2007 merupakan ketentuan undang-undang yang menyatukan pengaturan pemilihan kepala daerah dengan pemilihan umum. Untuk dapat memahami keterkaitan UU Nomor 22 Tahun 2007 dengan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, perlu kiranya mempelajari perdebatan-pedebatan yang muncul pada saat pembuatan undang-undang itu sendiri.

UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum adalah salah satu produk undang-undang yang merupakan RUU usul inisiatif Komisi II DPR RI, yang kemudian dijadikan sebagai RUU usul DPR RI berdasarkan keputusan Rapat

Paripurna DPR RI tanggal 14 November 2005. Sedangkan pembentukan Pansusnya didasarkan atas Rapat BAMUS DPR RI tanggal 17 November 2005. Pembahasan secara intensif mengenai RUU ini melalui rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat umum dengan berbagai pihak dalam rangka menyempurnakan rumusan naskah RUU.[296]

Sebagian pertimbangan konstitusional mengenai Pilkada bagian dari Pemilu yang tertertulis dalam Naskah Akademik terhadap RUU Penyelenggaraan Pemilu disebutkan bahwa:[297]

> Untuk Pemilihan Umum Anggota DPD, DPR, dan DPRD serta Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, pada dasarnya tidak menimbulkan banyak perdebatan, karena mempunyai dasar konstitusional yang jelas. yaitu Pasal 22E UUD
> 1945. Sedangkan untuk pemililihan kepala daerah secara langsung, selalu dipertanyakan konstitusionalitasnya, karena tidak menjadi bagian dan Pasal 22E UUD 1945. Pemilihan kepala daerah diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.
>
> Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyatakan: "Gubemur. Bupati. dan Walikota, masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten. dan kota dipilih secara
> demokratis". Dipilih secara demakitis dapat bermakna dipilih langsung oleh rakyat, dipilih oleh lembaga perwakilan sebagai wakil rakyat atau cara-cara demokratis lainnya. Sebelumnya. berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999, pengambil kebijakan mengartikan "dipilih sara demokratis" sebagai dipilih oleh lembaga perwakilan. Sementara pengambil kebijakan pada saat itu mengartikan "dipilih secara demokratis" sebagai dipilih secara langsung oleh rakyat. Kebijakan tersebut antara lain tertuang di dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Secara *a contrario,* ketika Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD tidak memberikan tugas dan wewenang bagi DPRD untuk memilih kepala daerah, maka pemilihan tersebut sangat mungkin dilakukan secara langsung oleh rakyat.

---

[296] Disarikan dari Surat Pansus RUU Penyelenggara Pemilu kepada Pimpinan DPR RI Nomor: 28/Pansus-PP/DPR RI/2006 tertanggal 7 Juli 2007.

[297] Naskah Akademik Terhadap RUU Penyelenggara Pemilihan Umum yang dibuat oleh Tim Penyusun Naskah Akademik RUU Usul Inisiatif DPR RI dan Perubahan Materi Undang-Undang, (Jakarta: Sekjen DPR RI, 2005), Hlm, 13-14.

Mengenai apakah Pilkada menjadi bagian dan kewenangan penyelenggara Pemilu sebagamana dimaksud Pasal 22E. Hal ini dapat dijelaskan sebagai benikut:

1. Secara limitatif memang telah disebutkan bahwa tugas penyelenggara Pemilu sebagaiman dimaksud Pasal 22E UUD 1945 adalah menyelenggarakan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, serta menyelenggarakan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden.
2. Selama pengambil kebijakan tidak menjabarkan Pasal 18 ayat (4) ke dalam undang-undang sebagai "dipilih secara langsung oleh rakyar" maka tugas penyelenggara Pemilu tidak termasuk menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah. Namun apabila pengambil kebijakan menyatakan sebaliknya (yaitu cara demokratis adalah dipilih secara langsung oleh rakyat), maka kewenangan penyelenggara Pemilu sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 22E UUD 1945 menjadi tidak tagi limitatif, melainkan dapat ditambahkan dengan kewenangan menyelenggarakan Pilkada tersebut, karena prinsip-prinsip pemilihan secara langsung oleh rakyat harus sama dengan dan tidak boleh bertentangan dengan prinsip Pemilu (penyelenggara yang mandiri, prinsip luber dan jurdil).
3. Sebagai ...

Selain itu, pertimbangan konstitusional lainnya diambil dari Putusan Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 072-073/PUU-11/2004 memang menolak permohonan yang diajukan pemohon antara lain mengenai Pilkada termasuk rezim Pemilu, Penyelenggara Pilkada seharusnya KPU, dan sengketa hasil pemilihan umum seharusnya ditangani oleh Mahkamah Konstitusi. Dalam pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa hal tersebut merupakan kewenangan dari pembuat Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Namun demikian apabila pembuat undang-undang menghendaki sebagaimana yang dimohonkan oleh pemohon, Mahkamah Konstitusi berpendapat di dalam pertimbangannya, bahwa hal tersebut tidak melanggar konstitusi.[298]

---

[298] Pendapat Mahkamah Konstitusi : " ... *Bahwa untuk melaksanakan Pasal 18 UUD 1945 diperlukan Undang-undang Pemerintahan Daerah yang substansinya antara lain memuat ketentuan tentang Pilkada. Dalam hubungan itu, mahkamah berpendapat bahwa untuk melaksanakan ketentuan tersebut adalah kewenangan pembuat undang-undang untuk memilih cara pemilihan langsung atau cara-cara demokratis lainnya. Karena UUD 1945 telah menetapkan Pilkada secara demokratis maka baik*

Pada Pasal 22E UUD 1945 disebutkan, bahwa pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dalam pasal ini secara jelas tidak menyebutkan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah termasuk di dalamnya . Aturan mengenai pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diatur dalam Pasal 18 ayat (4) yang berbunyi: "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis".

Pasca diterbitkannya UU Nomor 22 Tahun 2007, maka terjadi pergeseran mengenai rezim Pilkada, yang semula berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 masuk pada rezim pemerintahan daerah, kemudian menjadi rezim pemilihan umum. Hal ini ditegaskan pada Pasal 1 butir (4) UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu disebutkan bahwa: *"Pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pemilihan umum untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan*

---

pemilihan langsung maupun cara lain tersebut harus berpedoman pada asas-asas Pemilu yang berlaku secara umum;
Bahwa ternyata dalam menjabarkan maksud "dipilih secara demokratis" dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 pembuat undang-undang telah memilih cara Pilkada secara langsung, maka menurut Mahkamah sebagai konsekuensi logisnya, asas-asas penyelengaraan pemilihan umum harus tercermin dalam penyelenggaraan Pilkada yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (luber-jurdil) yang diselenggarakan oleh lembaga yang independen. Terhadap pendapat apakah Pilkada langsung termasuk kategori Pemilu yang secara formal terkait dengan ketentuan Pasal 22E UUD 1945 dan segala peraturan penjabaran dan pasal a quo. Mahkamah berpendapat bahwa Pilkada langsung tidak termasuk dalam kategori pemilihan umum sebagaimana dimaksudkan Pasal 22E UUD 1945. Namun demikian Pilkada langsung adalah pemilihan umum secara materiil untuk mengimplementasikan Pasal 18 UUD 1945. Oleh karena itu dalam penyelenggaraannya dapat berbeda dengan Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945, misalnya dalam hal regulator. Penyelenggara, dan badan yang menyelesaikan perselisihan hasil Pilkada, meskipun harus tetap didasarkan atas asas-asas pemilihan umum yang berlaku;

UUD 1945", dan pada Pasal 1 butir (5) UU Nomor 22 Tahun 2007 yang berbunyi: " *Bahwa penyelenggara pemilihan umum adalah lembaga yang menyelenggarakan pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan presiden dan wakil presiden, serta kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat".* Untuk lebih memahami latar belakang munculnya pasal-pasal tersebut ada baiknya terlebih dahulu kita cermati pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Penyelenggaraan Pemilu yang dikemudian hari terbit sebagai UU Nomor 22 Tahun 2007.

Sejak rapat intern pada rapat ke-1 dalam masa persidangan II yang dilaksanakan pada hari Senin tanggal 17 Januari 2005, pergeseran Pilkada dari rezim pemerintah daerah menjadi rezim Pemilu sudah muncul saat setelah Ferry Mursyidan Baldan (F-PG) sebagai ketua rapat membuka rapat.[299] Kala itu Patrialis Akbar dari F-PAN menyela dengan berkata sebagai berikut:[300]

Saya mau ini, Pak Ferry, Ya, yang tadi dikatakan bahwa Pilkada masuk dalam rezim Pemilu itu, saya mohon klarifikasi dulu maksudnya gimana?

Oleh Ferry Mursyidan Baldan dijawab:[301]

> Oh iya, didalam undang-undang ini kan kita menegaskan KPU sebagai intitusi penyelnggara Pemilu, itu melaksanakan mulai dari Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan Pemilu Pilkada gitu. Ya memang dalam rangkaian prinsip itu tidak ada yang ini, karena diundang-undang 32 juga prinsipnya seperti itu.

Atas jawaban itu, kemudian Patrialis Akbar berpendapat bahwa:[302]

---

[299] Risalah Rapat ke-1 Pembahasan RUU Penyelenggaraan Pemilu, 17 Januari 2005, dalam *Ibid,* hlm.3.
[300] *Ibid.*
[301] *Ibid.*
[302] *Ibid.*

> Saya kira itu nanti kita diskusikan, karena tidak termasuk dalam sistem yang ada dalam konstitusi kita. Bahwa pemilihan kepala daerah itu tidak merupakan bagian dari pemilihan umum, itu untuk bahan diskusi kita, untuk dicatat.

Pada rapat ke-8 yang agendanya adalah Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan Cetro pada hari Kamis tanggal 19 Januari 2006, secara spesifik Direktur Cetro Hadar Gumai telah mengemukakan pendapatnya bahwa mengenai lembaga yang berkompeten untuk menyelesaiakan sengketa Pilkada adalah Mahkamah Konstitusi. Hal ini karena dilandasi oleh pemikiran bahwa Pilkada merupakan bagian dari pemilihan umum. Selengkapnya pendapat Cetro yang disampaikan oleh Hadar Gumai adalah sebagai berikut:[303]

> Selanjutnya juga tentang penyelesaian sengketa, itu pun juga harus diberikan kepada Mahkamah Konstitusi tidak yang model setting Pilkada sekarang dimana Mahkamah Agung, kemudian Mahkamah Agung memberikan kepada Pengadilan Tinggi untuk sengketa hasil Pilkada tingkat Kabupaten Kota. Dan itu juga banyak persoalan, sehingga pimpinan dua didepan menjadi bertengkar, misalnya kasus Depok.
>
> Jadi dengan pengembalian itu, Pilkada adalah Pemilu, maka penyelesaian sengketanya pun saya kira lebih tepat atau seharusnya ke Mahkamah Konstitusi nantinya.

Senada dengan pendapat Cetro, pendapat F-BPD yang disampaikan oleh Ryaas Rasyid juga mendukung apabila penyelesaian sengketa hasil Pilkada diberikan kepada Mahkamah Konstitusi, walaupun masih terdapat permasalahan dari segi finansal jika Pilkada masuk menjadi Pemilu. Karena menurutnya, jika Pilkada menjadi Pemilu nasional maka seluruh pembiayaan penyelenggaraannya menjadi tanggungjawab pemerintah pusat melalui APBN dan tidak dibiayai oleh APBD. Menurutnya lagi, bahwa pemberian kewenangan untuk menyelesaiakan sengketa Pilkada kepada Mahkamah Konstitusi juga harus dikonsolidasikan serta dipertimbangkan juga

[303] Risalah Rapat ke-8 Pembahasan RUU Penyelenggaraan Pemilu, 19 Januari 2006, dalam *Ibid,* hlm.6.

mengenai faktor internal dari Mahkamah Konstitusi itu sendiri, apakah benar-benar siap untuk melaksanakan kewenangan tersebut.[304]

Berbeda dengan pandangan diatas, F-PDI Perjuangan yang disampaikan oleh Pataniari Siahaan tidak sepandapat dengan mengatakan bahwa:[305]

> Ada beberapa hal Pak, aturan-aturan dasar mungkin tidak bias diselesaikan ditingkat undang-undang, artinya mengenai masalah Pilkada, apakah rezim Pemilu atau tidak. Itu takarannya bukan disini saya pikir. Karena jelas Undang-Undang Dasar mengatakan, rezim Pemilu itu ada pada Pasal 22 E.
> Kemudian Pasal 18 itu mengatur otonomi. Nah kemudian mohon dipahami, bahwa perkembangan kemudian itu dianggap sekarang itu bias Pilkada langsung semua titu di DPRD atau di Daerah. Ini kan sebetulnya menyangkut juga mengenai dinamika perkembangan masyarakat, sebetulnya Pak, sebetulnya kan yang memilih itu DPRD sebetulnya. Tapi kan dalam masyarakat melihat DPRD ini tidak bersih terlampau banyak masalah uang dan sebagainya. Itu kenapa alasan diserahkan kepada rakyat langsung. Karena ada masalah seperti itu.

Pada RDPU dengan Keluarga Fisipol UGM dalam Rapat ke-12, mengenai Pilkada juga dipertanyakan oleh Didik Supriyanto (UGM). Dia berpendapat bahwa kecuali di daerah-daerah khusus, memang Pilkada yang demokratis menurut Pasal 18 ayat (4) harus dimaknai sebagai Pemilu karena bertujuan untuk memilih pejabat publik.

---

[304] Pendapat Ryaas Rasyid mengenai pemberian kewenangan penyelesaian sengketa Pilkada kepada MK adalah sebagai berikut: *"Jadi yang terakhir, mengomentari Pak Hadar, saya setuju sekali, jadi seluruh sengketa Pemilu otomatis tidak lagi ke Pengadilan Tinggi tapi ke MK. Pertanyaannya bagaimana MK aklan merespon secara cepat seluruh kasus-kasus itu? Kita mesti bertanya kepada MK, mungkinkan MK membuka sidang-sidang di daerah? Atau, mungkinkan MK membagi diri, misalnya MK tidak harus pleno dalam rangka Pemilu ini ad hoc, misalnya cukup 2 hakim itu saja di MK untuk menyelesaiakan kasus saja. Toh tidak perlu berjajar panjang untuk menyelesaikan satu kasus yang misalnya, cuma terjadi di kabupaten. Ini juga perlu dikonsolidasikan dengan MK jangan sampai termasuk di undang-undang menebrak ketentuan mengenai di MK. Saya juga tidak paham betul mengenai MK ini. Apakah MK itu dalam ketentuan undang-undangnya hanya sah mengambil keputusan jika lebih dari separo anggota yang hadir misalnya. Atau harus dengan pleno lengkap misalnya. Tapi kalu misalnya itu hakim-hakim MK cukup dengan 2 orang, atau bahkan 1 orang menyelesaikan perkara-perkara, saya kira usul dari Pak Hadar ini harus kita tamping atau harus kita menangkan. Jadi MKlah yang menyelesaikan persoalan, bukan Pengadilan Tinggi atau Mahkamah Agung. Cuma itu tadi proses pengambilan keputusannya,karena dari 400 sekian kabupaten terutama Pilkada ya, bahakan Pemilu Legislatif juga banya masalah. Nah ini kira-kira sekedar pandangan atau mungkin juga saran, ada alternatif analisis yang barangkali perlu kita pertimbangkan.". Ibid,* hlm.9.

[305] *Ibid,* hlm.16.

Namun terhadap daerah-daerah khusus tidak bisa disebut sebagai Pemilu. Ia mencontohkan bahwa di DIY tidak ada Pilkada, karena yang ada adalah pemilihan raja. Terkait dengan Mahkamah Konstitusi dan Pilkada, bahwa secara formal Pilkada tidak termasuk dalam kategori Pemilu sebagaimana dimaksud pada Pasal 22E. Bahwa secara material adalah merupakan Pemilu untuk mengimplementasikan Pasal 18 ayat (4), itu hanya merupakan pertimbangan-pertimbangan yang diambil oleh MK untuk memutus perkara gugatan terhadap UU Nomor 32 Tahun 2004.[306] Selain itu, mereka juga menyoroti mengenai bagaimana cara mengontrol dan mengawasi tugas KPU agar tidak sewenang-wenang dalam menjalankan tugasnya termasuk didalamnya saat menetapkan hasil Pemilu.

Pada rapat selanjutnya, Ignatius Mulyono[307] dari F-PD sempat menanyakan kepada ketua rapat apakah persoalan mengenai domain dari Pilkada tersebut telah

---

[306] Selengkapnya pendapat Didik Supriyanto adalah sebagai berikut: " *Nah beberapa hal yang perlu disampaikan sebelum membahas pemilihan umum. Yang Pertama, soal Pilkada adalah Pemilu. Jadi kami berpendapat bahwa kecuali di daerah-daerah khusus, pemilihan kepala daerah yang demokratis menurut Pasal 18 Ayat (4) harus dimaknai sebagai Pemilu. Karena Pemilu ada;ah pemilihan untuk pejabat publik dan kepala daerah adalah pejabat publik. Jadi memang ada daerh-daerah yang pemilihan kepala daerahnya mungkin tidak disebut Pilkada, tidak kita sebut Pemilu. Saya tidak tahu apakah nanti kan misalnya ada undang-undang keistimewaan Yogyakarta, di Yogyakarta kan tidak ada Pilkada sebetulnya, PilRaja gitu ya. Nah ini kecuali daerah-daerah khusus, Pilkada daerah yang demokratis sebagaimana di Undang-undang Dasar harus dimaknai sebagai Pemilu. Nah, yang kedua, MK dan Pilkada. MK berpendapat bahwa secara formal Pilkada tidak termasuk kategoro Pemilu sebagaimana dimaksud Pasal 22E. Namun secara material, Pilkada adalah Pemilu untuk mengimplementasikan Pasal 18. Ini pertimbangan-pertimbangan Mahkamah Konstitusi pada saat dia memutus perkara gugatan terhadap Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004. Mungkin Pak Pataniari yang tahu persis soal ini, karena amandemen dulu. Nah itu tiga hal yang penting hubungannya Pilkada dengan Pemilu. Nah kami melihat posisi dan fungsi KPU adalah menyelenggarakan Pemilu termasuk didalamnya Pilkada. Jadi KPU menyelenggarakan Pemilu didalamnya Pilkada.* Risalah Rapat ke-12 dalam RDPU Pembahasan RUU Penyelenggaraan Pemilu, 25 Januari 2006, hlm.6.

[307] Selengkapnya pendapat Ignatius Mulyono adalah sebagai berikut: *"Kalau masalah substansi kami kira sudah sama-sama bisa mengikuti apa yang sudah dijelasakan oleh bapak Pimpinan, hanya saja kita sampai sekarang ini belum mendapatkan informasi apakah yang kita kerjakan ini Mahkamah Konstitusi sudah memberikan lampu hijau karena kalau kita renungi ada yang masih membutuhkan sinkronisasi antara pasal 2 e dan pasal 18 UUD 1945 ayat 4, disini dua-duanya memang sudah diatur, apa itu yang Pemilihan Umum, apakah itu yang Pemilihan Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah. Di dalam*

dikonsultasikan kepada Mahkamah Konstitusi, mengingat perlu adanya sinkronisasi antara Pasal 22E dan Pasal 18 UUD 1945. Ferry Musyidan Baldan dari F-PG, selaku ketua rapat sekaligus ketua pansus pada waktu itu kemudian memberikan jawaban demikian:[308]

> Terimakasih pak Mul. Memang kita ada rencana untuk itu tapi ada pertimbangan supaya ya mungkin nanti kalau sudah terumuskan kita akan menyampaikan supaya ya memang Mahkamah Konstitusi tidak mau diposisikan atau dipetacompli juga. Jadi artinya jangan nanti itu menjadi alasan. Oo ini sudah kita.... Ah mereka tidak mau terikait itu. Jadi bagaimanalah mekanismenya. Di Pimpinan juga sudah .... Saya sendiri sudah kontak sama pak Jimly-nya, waktu itu kita bahkan sudah menargetkan.. apa... menetapkan waktu untuk ketemu, tapi kita pikir-pikir sudahlah nanti deh, jangan ada kesan mereka dipetacompli, tapi terhadap itu pak kita akan selesaikan. Intinya begini, prinsipnya adalah bahwa Pemilu, Legeslatif dan Pilpres. Itu tidak campur "Domain"nya, tapi kedua hajat ini diselenggarakan sebuah institusi KPU. Ini oleh KPU Daerah, ini dengan ini, sedangkan mereka adalah organisasi yang hierarkis, itu saya kira bisa keluar dari "Domain" mencampuradukan yang pak Mul khawatirkan. Mudah-mudahan nanti kita bisa menclearkan itu. Tapi memang ingatan itu penting pak karena kalau Amandenmen lagi, saya setuju pak, karena belum studi banding untuk Amandermen. Silakan pak Zul.

Kemudian, Patrialis Akbar dari F-PAN[309] berpendapat bahwa memang antara Pasal 18 dan Pasal 22E itu sudah sama-sama jelasnya, sehingga fleksibilitasnya hanya

---

penjabaran di undang-undang, Pemilihan Umum sudah memakai pasal 12 ini, tetap tidak keliru dari penjabaran uUndang-Undang Dasar. Sedangkan kalau yang pasal 18 ini dijabarkan di undang-undang No. 32. Lah sekarang kita mau "digatoke" dua-duanya, uang kedua-duanya berbeda. Ini menurut saya jangan sampai kita nanti di dalam melanjutkan pekerjaan kita ini ditengah jalan sebetulnya seakan-akan kita tidak mewaspadai adanya aturan yang sudah disusun oleh Undang-undang Dasar ini." Risalah Rapat ke-15 dalam Finalisasi Pembahasan RUU Penyelenggaraan Pemilu, Selasa, 7 Februari 2006, hlm.7.

[308] *Ibid.*

[309] Pendapat Patrialis Akbar (F-PAN) adalah sebagai berikut: "*Pertama memang saya konsen betul apa yang dikatakan oleh pak Mul tadi. Jadi memang antara pasal 18 itu sudah jelas dan pasal 22 e itu sudah jelas. Jadi fleksibilitas disitu hanya berkenaan dengan pelaksana karena Pemilihan Umum dilaksanakan oleh komisi pemilihan umum, semuanya pakai huruf kecil. Jadi dia juga melaksanakan Pilkada karena karena dia tidak merupakan permanen. Jadi itu boleh, Cuma harus kita pisahkan. Kalau itu tidak kita pisahkan tentu ini akan berbahaya secara konstitusi. Jadi saya kira konsen pak Mul itu merupakan konsen Konstitusi, saya kira setuju. Ibid.* Hlm, 8.

berkenaan dengan pelaksananya saja. Senada dengan F-PAN, F-PKS yang diwakili oleh Mahfudz Siddiq berpendapat sebagai berikut:[310]

> ... Jadi saya pikir memang kita perlu cari alternatif dan tadi sudah mendekati bahwa pendekatan yang kita lakukan bukan mengintegrasikan pengertian itu tapi menggandengkan dua pengertian. Nanti didalam sebuah proses yang dilakukan oleh satu institusi penyelenggara yang sama.
>
> Oleh karena itu saya berpandangan begini, misalnya mengawali Bab 1 yang terkait dengan pengertian-pengertian, kita tidak mulai dari pengertian dari Pemilu tapi kita mulai dari pengertian KPUnya, kita mulai dari situ. Artinya persepektifnya kita ingin menegaskan bahwa ada satu Institusi Penyelenggara Pemilu yang namanya apalah nanti begitu KPU atau apa, yang memang dia bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Di pengertian berikutnya atau di klausul berikutnya kita jelaskan bahwa tugas penyelenggara Pemilu ini adalah untuk pemilihan Pilpres, legeslatif, kita rincikan saja satu-satu sampai Pilkada sehingga kita tidak terjebak pada definisi mana Pemilu berdasarkan 22 sama pengertian 18 itu.

Dalam hal ini F-PG yang diwakili oleh HA Mudjib Rochmat juga mengamini pendapat-pendapat sebelumnya, dengan mengatakan demikian:[311]

> Yang pertama saya kira saya melihat kearifan dari Pimpinan dan teman-teman sekalian untuk bagaimana melepaskan diskusi pada pasal 22 dan pasal 18 dengan membedakan bahwa ini sekarang bukan dalam konteks penafsiran terhadap Pemilu itu, Pilkada masuk dalam Pemilu apa tidak. Saya ingin berangkat dari Undang-undang ini namanya adalah Undang-undang tentang penyelenggara Pemilu. Oleh karena itu kita berangkat dari posisi penyelenggara itu, saya setuju dengan teman-teman tadi, kita jelaska pada posisi penyelenggara bukan pada diskusi tentang Pemilu dan Pilkadanya. Oleh karena itu nanti barangkali yang dimasukkan ke dalam sini adalah Penyelenggara ini lalu terjemahan, pengertiannya apa,,. ruang lingkup dan tugasnya apa.

Sejak terciptanya kesamaan pandangan bahwa materi yang diatur RUU ini hanyalah mengenai penyelenggaranya saja, maka polemik tentang Pilkada akankah dimasukkan dalam rezim pemerintahan daerah atau masuk dalam rezim Pemilu, nyaris tidak lagi dibahas secara intens dalam rapat-rapat selanjutnya. Rapat kerja terakhir

---

[310] *Ibid.* Hlm, 13.
[311] *Ibid.* Hlm, 17.

membahas RUU Penyelenggaraan Pemilu yang menghadirkan Mendagri dan Menkumham kemudian menyepakati hasil kerja Pansus sebagai RUU Penyelenggaraan Pemilu.[312]

Dari penjelasan di atas, penulis berkesimpulan bahwa:

1. Pembentukan UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu sangat dipengaruhi oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-11/2004, dimana Mahkamah Konstitusi itu sendiri lebih mendorong Pilkada menjadi bagian dari pemilihan umum.
2. Pembentuk UU Nomor 22 Tahun 2007 menyadari betul bahwa sebenarnya Pilkada itu tidak dapat diintegrasikan menjadi bagian dari pemilihan umum sebagaimana diatur pada Pasal 22E UUD 1945. Upaya pengintegrasian tersebut lebih bertolak dari kenyataan bahwa Pilkada dilaksanakan secara langsung oleh rakyat, dan tidak berangkat dari pemahaman kehendak pembentuk konstitusi pada Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945.

3. Putusan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 072-073/PUU-II/2004.

Sejalan dengan dinamika yang ada, memang terjadi perubahan dalam memandang Pilkada. Sebelumnya Pilkada berada dalam domain (rezim) hukum pemerintahan daerah, kemudian dari sudut pandang yang berbeda terjadi pergeseran menjadi domain hukum pemilihan umum (Pemilu). Perubahan Pilkada menjadi bagian

[312] Rapat Kerja terakhir dilaksanakan pada masa persidangan III dengan agenda rapat: (1) Laporan Panja kepada Pansus; (2) Pendapat Akhir Mini Fraksi-Fraksi; (3) Pendapat Akhir Pemerintah dan; (4) Penandatanganan Naskah Akhir RUU, yang dipimpin oleh H. Syaifullah Ma'sum sebagai ketua rapat. Risalah Rapat Pembahasan RUU Penyelenggaraan Pemilu, Senin, 12 Maret 2007.Hlm, 1

dari rezim Pemilu tersebut merupakan salah satu konsekuensi dari terbitnya PMK Nomor 072-073/ PUU-II/2004 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. PMK Nomor 072-073/PUU-II/2004 dijatuhkan atas permohonan gugatan yang terdiri dari 5 (lima) LSM dan 16 KPUD Provinsi. Pemohon berpendapat bahwa tidak semua materi Pilkada langsung yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sesuai atau selaras dengan ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945.[313] Pemohon mengajukan gugatan terhadap 3 (tiga) hal, yaitu mengenai: (1) Pemilu termasuk di dalamnya Pilkada, (2) penyelenggara Pilkada langsung, dan (3) independensi penyelenggaraan Pilkada langsung.[314]

Putusan MK membawa implikasi hukum terhadap penyelenggaraan Pilkada, yang ketika putusan tersebut dikeluarkan dibeberapa daerah proses pelaksanaannya sudah melewati tahap persiapan berupa proses penjaringan calon oleh KPUD. Secara psikopolitis dan teknis di lapangan putusan tersebut sempat menimbulkan "kejutan" bagi pihak penyelenggara Pilkada (KPUD), DPRD, Partai Politik, maupun pasangan calon Kepala Daerah, sehingga perlu proses dan tidak juga mudah dalam memahami dan menindaklanjuti.[315]

Berkaitan dengan kewenangan memutus perselisihan hasil pemilihan kepala daerah, pada awalnya menjadi kewenangan Mahkamah Agung. Karena pada saat itu pembentuk Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mendasarkan penyelenggaraan

---

[313] Surat permohonan uji materi terhadap UU No. 32 TAhun 2004 bertanggal 28 Desember 2004 yang diterima oleh Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 30 Desember 2004, dan diregristrasi tanggal 20 Januari 2005 dengan Nomor : 072/PUU-II/2004 dan 073/PUU-II/2004.

[314] Disarikan dari PMK Nomor 072-073/PUU-II/2004 dibacakan tanggal 22 Maret 2005.

[315] Suharizal, *Pilkada: Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*, (Jakrta: Rajawali Pers, 2011), Hlm, 55.

Pilkada berdasarkan Pasal 18 UUD 1945. Dan pada waktu itu juga Pasal 22E UUD 1945 belum diamandemen, sehingga murni merupakan domain dari pemerintahan daerah. Berkait dengan kewenangan memutus perselisihan hasil pemilihan kepala daerah, pada Pasal 106 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa:

1. Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.
2. Keberatan sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) hanya berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon.
3. Pengajuan keberata kepada Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud pada Ayata (1) disampaikan kepada Pengadilan Tinggi untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah Provinsi dan Pengadilan Negeri untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah Kabupaten/Kota.
4. Mahkamah Agung memutus sengketa hasil penghitungan suara sebagaimana pada Ayat (1) dan Ayat (2) paling lambat 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan keberatan oleh Pengadilan Negeri/Pengadilan Tingggi/Mahkamah Agung.
5. Putusan Mahkamah Agung sebagaimana pada Ayat (4) bersifat final dan mengikat.

Atas permohonan hak uji meteriil terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut, kemudian Mahkamah Konstitusi melakukan uji materi terhadap beberapa pasal yang diajukan oleh pemohon. Mahkamah Konstitusi dalam PMK Nomor 072-073/PUU-II/2004 mengabulkan permohonan untuk sebagian. Dengan demikian maka Pasal 57 ayat (1) sepanjang anak kalimat *"... yang bertanggung jawab kepada DPRD*; Pasal 66 ayat (3) huruf e *"... meminta pertanggung jawaban pelaksanaan tugas KPUD"*, Pasal 67 ayat (1) huruf e sepanjang anak kalimat *"... kepada DPRD'* ; Pasal 82 ayat (2) sepanjang anak kalimat *" ... DPRD UU Pemda bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.*

Terhadap permohonan pengujian pasal lainnya, Mahkamah Konstitusi memutuskan menolak gugatan dari pemohon.

Dalam pertimbangan hukum PMK Nomor 072-073/PUU-II/2004, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa Pilkada langsung tidak termasuk dalam katagori pemilihan umum sebagaimana dimaksudkan oleh Pasal 22E UUD 1945. Namun demikian Pilkada langsung adalah pemilihan umum secara materiil untuk mengimplementasikan Pasal 18 UUD 1945. Sehubungan dengan pergeseran rezim hukum Pilkada, 3 (tiga) hakim konstitusi yaitu HM Laica Marzuki, A. Mukhti Fadjar dan Maruarar Siahaan memberikan *dissenting opinion* (pendapat berbeda) dalam PMK Nomor 072-073/PUU-/II/2004. Dalam *dissenting opinion* HM Laica Marzuki menyatakan sebagai berikut;[316]

> "Dari sudut pandang konstitusi, Pilkada langsung adalah Pemilihan Umum, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Tatkala pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tergolong pemilihan umum (Pemilu) dalam makna *general election* menurut Pasal 22E ayat (2) UUD NKRI Tahun 1945, mengapa nian Pilkada langsung tidak termaktub dalam pasal konstitusi dimaksud? Hal dimaksud harus diamati dari sudut penafsiran sejarah (*historische interpreatie*). Pasal 22E ayat(2) UUD NKRI Tahun 1945 berlaku dikala perubahan ketiga UUD NKRI Tahun 1945, diputuskan dalam Rapat Paripurna MPR-RI ke-7 (lanjutan 2), Sidang Tahunan MPR-RI dikala tanggal 9 November 2001. Dikala itu, Pilkada langsung belum merupakan gagasan (ide) konstitusi dari Pembuat Perubahan Konstitusi. Pembuat Perubahan Konstitusi belum merupakan *idée drager* atas Pilkada langsung".
>
> " ... Namun pembuat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 keliru tatkala Pilkada langsung dirujuk pada Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 yang mencerminkan *moment opname* Pilkada tidak langsung menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, bukan merefer Pasal 22E Ayat (2) UUD 1945".

[316] PMK Nomor 072-073/PUU-II/2004, Hlm, 54.

Laica Marzuki menjelaskan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung, menurut Pasal 56 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberlakukan pemilihan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung (Pilkada langsung). Dari sudut pandang Konstitusi, Pilkada langsung adalah Pemilihan Umum, sebagaimana dimaksud Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 berbunyi: "*Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Daerah*". Sedangkan A. Mukthie Fadjar menjelaskan bahwa Pemilihan Kepala daerah (Pilkada) secara demokratis adalah pemilihan kepala daerah secara langsung (Pilkada Langsung), Pilkada langsung adalah Pemilu, dan Pemilu adalah Pemilu yang secara substansial berdasarkan prinsip-prinsip yang ditentukan dalam Pasal 22E UUD 1945. Senada dengan A. Mukthie Fadjar, Maruarar Siahaan menegaskan bahwa pemilihan kepala daerah termasuk rezim pemilihan umum, dengan mana bukan saja asas-asasnya diambil alih dalam mekanisme pemilihan kepala daerah, pengaturan dan penyelenggaraannya juga harus tunduk pada sistem dan aturan UUD 1945 dalam Bab VIIB tentang Pemilihan Umum yaitu Pasal 22E ayat (1) sampai dengan ayat (6). Pasal-pasal Konstitusi harus dilihat dan dibaca dalam satu kesatuan konstitusi ketika merancang dan membuat Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, yaitu pasal yang satu dengan pasal yang lain yang menyangkut kategori yang sama harus dilihat dalam satu kesatuan yang harmonis.

Atas *dissenting opinion* hakim konstitusi tersebut, kemudian dijadikan salah satu pertimbangan dan diakomodir dalam Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, dimana penanganan terhadap sengketa hasil penghitungan suara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan. Berdasarkan pasal tersebut maka penyelesaian sengketa Pilkada menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi dan Pilkada menjadi bagian dari rezim hukum Pemilu.

Berbeda dengan putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-II/2004 tentang pengujian UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD 1945 yang dikeluarkan pada 22 Maret 2005, atas tiga permohonan hak uji materiil UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diajukan *Centre for Electoral Reform* (CETRO), Jaringan Masyarakat Pemantau Pemilihan Umum Indonesia, Jaringan Pendidikan Pemilih Untuk Rakyat, Aliansi Masyarakat Sipil untuk Demokrasi, *Indonesia Corruption Watch* (ICW) , dan 15 KPUD yang menyatakan asas pemilihan kepala daerah sama dengan asas pemilihan umum tetapi pemilihan kepala daerah bukan pemilihan umum. Mahkamah Konstitusi menolak uji materi terhadap Pasal 1 ayat (21) tentang KPUD sebagai pelaksana pemilihan kepala daerah, tetapi mengabulkan Pasal 57 ayat (1) dan Pasal 67 ayat (1) huruf e. Mahkamah Konstitusi tidak berusaha menyambungkan kembali hubungan hierarki antara KPU dengan KPUD, mengingat KPUD dibentuk dan disahkan oleh KPU sebagaimana diatur oleh

UU No. 12 Tahun 2008. Mahkamah Konstitusi justru membuat norma baru dalam putusannya, dimana KPUD tidak bertanggung jawab pada DPRD tetapi langsung kepada rakyat. Satu sisi Mahkamah Konstitusi telah memutus belenggu parlemen lokal terhadap KPUD sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah, tetapi di sisi lain Mahkamah Konstitusi tidak menjelaskan siapa yang dimaksud rakyat, serta bagaimana mekanisme pertanggung-jawabannya. Mahkamah Konstitusi memberi petunjuk bahwa dalam melaksanakan tugasnya KPUD mengacu pada PP No. 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Putusan Mahkamah Konstitusi ini oleh sebagian orang dinilai " tanggung " dalam mengawal demokrasi.[317]

Berkenaan dengan bergulirnya *judicial review* terhadap Undang-Undang tersebut, Abdul Muktie Fadjar menyatakan jika perubahan tersebut mengkategorikan pemilihan kepala daerah menjadi bagian dari pemilihan umum maka konsekuensinya antara lain:[318]

1. Penyelenggara adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang sekaligus sebagai pengendali pemilihan kepala daerah, sedangkan KPUD sebagai pelaksana teknis di masing-masing daerah yang bertanggung jawab kepada KPU;
2. Pesertanya adalah pasangan calon yang diajukan oleh partai politik atau calon independen;
3. Pengawas pemilihan kepala daerah bersifat independen yang dibentuk oleh KPU dan/atau KPUD;
4. Apabila terjadi sengketa penetapan hasil pemilihan kepala daerah, penyelesainnya oleh Mahkamah Konstitusi;
5. Sengketa dalam penetapan calon pemilihan kepala daerah oleh KPUD tidak menjadi kompetensi PTUN (vide UU No. 9 Tahun 2004) ;

[317] Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Ulang Amandemen*, (Jakarta: Rajawali Press, 2008), Hlm, 260-261.
[318] Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa* ..... Op.,Cit. Hlm, 106.

6. *Impeachment* terhadap kepala dan atau wakil kepala daerah diajukan oleh DPRD kepada Mahkamah Konstitusi.

Dalam PMK Nomor 072-073/PUU-II/2004, MK juga berpendapat bahwa dalam proses pembahasan perubahan UUD 1945 pilihan-pilihan mekanisme Pilkada juga telah diajukan oleh fraksi-fraksi yang ada di MPR, baik pemilihan oleh rakyat secara langsung maupun pemilihan melalui mekanisme tersebut, secara eksplisit, tidak menjadi putusan MPR. Dengan memutuskan " dipilih secara demokratis" maka dimungkinkan pembentuk undang-undang mempertimbangkan mekanisme yang paling cocok untuk pemilihan kepala daerah. Dalam pertimbangan pertimbangan hukumnya pula, juga dapat diketahui bahwa dalam pelaksanaan Pilkada "secara demokratis" pembuat unang-undang harus memperhatikan penghargaan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat antar daerah yang berbeda-beda sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan *" Negara mengakui dan menghormati saruan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang".*

Saat memberikan keterangan dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 di Mahkamah Konstitusi, Patrialis Akbar dan Lukman Hakim Saifuddin selaku Panitia Ad Hoc I BP MPR yang membahas Pasal 18 UUD 1945, menjelaskan sebagai berikut:[319]

> "Latar belakang pemikiran rumusan Pasal 18 ayat (4) saat itu adalah bahwa sistem pemilihan yang akan diterapkan disesuaikan dengan perkembangan masyarakat. Masyarakat mempunyai pilihan apakah akan menerapkan sistem perwakilan (pemilihan dilakukan oleh DPRD) atau melaui pemilihan secara langsung (pemilihan dilakukan langsung oleh rakyat). Tujuannya adalah agar ada fleksibilitas bagi masyarakat dalam menentukan sistem pemilihan kepala

[319] PMK Nomor 072-073/PUU-II/2004, Hlm, 31.

> daerah. Hal itu terkait erat dengan penghargaan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat diberbagai daerah yang berbeda-beda. Ada daerah yang lebih condong untuk menerapkan sistem pemilihan tidak langsung (demokrasi perwakilan) dan ada pula daerah yang cenderung lebih menyukai sistem pemilihan langsung (demokrasi langsung) maupun pemilihan secara tidak langsung (demokrasi perwakilan) sama-sama masuk kategori sistem yang demokratis. Berdasarkan dua pandangan itulah kemudian disepakati menggunakan kata demokratis dalam artian karena Ayat (7) pasal 18 itu susunan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. Undang-Undang lah yang menentukan apakah pemilihan kepala daerah itu dilakukan langsungoleh rakyat atau sebagaimana sebelumnya dilakukan oleh DPRD, yang penting prinsip dasarnya adalah demokratis."

Kedua sistem pemilihan kepala daerah baik dilakukan secara langsung ataupun tidak langsung bukanlah menjadi persoalan manakala dilaksanakan secara luber dan jurdil. Oleh karenanya, dinyatakan pula dalam PMK tersebut bahwa merupakan kewenangan pembentuk undang-undang untuk menentukan apakah pilkada dilakukan secara langsung atau tidak langsung. Lebih jauh dari itu, sesuai dengan latar belakang pembahasan ketentuan Pilkada dalam UUD 1945, memberikan juga ruang kepada pembuat undang-undang untuk dapat menentukan sistem Pilkada yang berlainan ditiap-tiap daerah sesuai dengan daerah masing-masing. Pendapat hakim konstitusi tersebut adalah sebagai berikut:[320]

> "Latar belakang pemikiran rumusan Pasal 18 ayat (4) saat itu adalah bahwa sistem pemilihan yang akan diterapkan disesuaikan dalam perkembangan masyarakat. Masyarakat mempunyai pilihan apakah akan menerapkan sistem perwakilan (pemilihan dilakukan oleh DPRD) atau melalui sistem pemilihan secara langsung (pemilihan dilakukan secara langsung oleh rakyat)."

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya juga memberikan penafsiran frasa "dipilih secara demokratis", yang maksudnya adalah memberikan kewenangan kepada pembuat undang-undang untuk mempertimbangkan cara yang tepat dalam pelaksanaan

[320] *Ibid*, Hlm, 38.

Pilkada. Meskipun pemilihan secara langsung telah diterapkan dalam memilih Presiden sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 6A UUD 1945, tetapi tidak serta merta dapat diartikan bahwa Pilkada secara langsung adalah satu-satunya cara untuk memaknai frasa "dipilih secara demokratis" sebagaimana termuat dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Oleh karena itu maksud pembentukan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang mengatur bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara demokratis adalah tidak harus sama dan tidak juga disamakan dengan pemilihan yang dilakukan terhadap Presiden dan Wakil Presiden. Sehingga pemahaman frasa "dipilih secara demokratis" tidak harus ditafsirkan sama dengan tata cara pemilihan yang dilakukan terhadap Presiden dan Wakil Presiden seperti tercantum dalam Bab VIIB tentang Pemilihan Umum Pasal 22E UUD 1945.

Setelah mempelajari PMK Nomor 072-073/PUU-II/2004 di atas, penulis berkesimpulan bahwa sebenarnya Mahkamah Konstitusi tidak mengkategorikan Pilkada langsung sebagai bagian dari pemilihan umum sebagaimana pada Pasal 22E UUD 1945, tetapi Mahkamah Konstitusi hanya menyatakan bahwa asas Pilkada sama dengan asas pemilihan umum. Penulis juga tidak sependapat dengan *dissenting opinion* dari 3 (tiga) hakim konstitusi yang mengkategorikan Pilkada termasuk dalam pemilihan umum, karena berarti pula memasung makna Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Disepakatinya frasa "dipilih secara demokratis" oleh pembentuk konstitusi, dimaksudkan agar pembentuk undang-undang dapat menentukan cara yang tepat untuk menyelenggarakan Pilkada, tanpa mengesampingkan keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat antar daerah yang berbeda-beda.

Jika diperhatikan dengan seksama, pada konsideran mengingat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, memang tidak mencantumkan Pasal 22E UUD 1945 sebagai salah satu rujukannya. Menurut penulis, hal ini menjadi salah satu alasan yang menguatkan bahwa pelaksanaan Pilkada berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 benar-benar dilandaskan pada semangat Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Dimana pelaksanaannya harus dilakukan dengan prinsip-prinsip demokratis, dan tidak harus dipersamakan dengan pemilihan umum Presiden dan pemilihan umum Legislatif. Penempatan pengaturan mengenai Pilkada dalam Bab Pemerintahan Daerah dalam UUD 1945. Menurut penulis juga semakin menguatkan pemahaman bahwa Pilkada adalah domain dari pemerintahan daerah dan bukan domain pemilihan umum sebagaimana diatur dalam Bab VIIB Pasal 22E ayat (2)

Secara normatif, sebagai salah satu lembaga negara, kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus perselisihan hasil Pilkada adalah konstitusional karena dilakukan berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, dimana pada Pasal 1 butir (4)[321] dan (5)[322] UU Nomor 22 Tahun 2007 tersebut telah mengukuhkan bahwa Pilkada merupakan rezim Pemilu dan bukan rezim pemerintahan daerah. Selain itu juga didasarkan pada Pasal 236C UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang

[321] Pasal 1 Ayat (4) UU Nomor 22 Tahun 2007: "Pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pemilihan umum untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945".

[322] Pasal 1 Ayat (5) UU Nomor 22 Tahun 2007: " Bahwa penyelenggara pemilihan umum adalah lembaga yang menyelenggarakan pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan presiden dan wakil presiden, serta kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat". 1

kemudian secara teknis diatur dalam PMK Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah.

B. Pelaksanaan Penyelesaian Sengketa Pilkada Oleh Mahkamah Konstitusi

Sejak penandatanganan berita acara pengalihan wewenang memutus perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah pada hari Rabu tanggal 29 Oktober 2008 antara Ketua Mahkamah Agung dengan Ketua Mahkamah Konstitusi, maka penanganan penyelesaian sengketa Pilkada menjadi kompetensi/yurisdiksi Mahkamah Konstitusi sesuai dengan amanat Pasal 236C UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam pasal tersebut secara tegas dinyatakan bahawa penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak undang-undang tersebut diundangkan.

Banyaknya pengajuan perkara perselisihan hasil Pilkada kepada Mahkamah Konstitusi dapat dilihat sebagai peningkatan pola pikir dan kesadaran masyarakat akan pentingnya pelaksanaan Pilkada yang Luber dan Jurdil, sehingga proses Pilkada benar-benar mampu menghasilkan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana yang diharapkan. Prinsip penyelesaian konflik atau sengketa dalam negara demokrasi adalah diselesaikan secara bermartabat dengan mengutamakan cara-cara yang damai. Hal ini dapat diinterpretasikan bahwa masyarakat telah memiliki kesadaran yang memadahi, sehingga memberikan kepercayaan kepada lembaga peradilan yang dalam hal ini

adalah Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga peradilan yang memiliki peran penting dalam menjaga dan mengawal stabilitas demokrasi lokal agar prosesnya tetap berjalan sesuai dengan aturan main yang telah ditentukan. Walaupun pada kenyataannya, pasca perselisihan Pemiluakada telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi melalui proses persidangan yang terbuka, tetap saja terdapat pihak yang merasa tidak puas atas putusan tersebut. Ketidakpuasan tersebut tentunya berkait erat dengan kondisi budaya hukum masyarakat kita yang masih perlu diupayakan peningkatannya. Mental siap kalah belum sepenuhnya dimiliki oleh para pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah beserta pendukungnya. Kebanyakan dari mereka tidak "legowo" atas kekalahan yang dialami, meskipun proses pengambilan keputusan telah dilakukan dengan cara-cara benar, adil dan transparan. Sikap tidak menerima kekalahan ini biasanya berwujud menjadi tindakan-tindakan anarkis yang merupakan kristalisasi dari kekecewaan untuk melakukan perlawanan dan menentang atas hasil putusan. Padahal dalam konteks negara demokrasi, ketaatan terhadap hasil putusan peradilan adalah merupakan suatu keharusan.

Putusan dalam suatu peradilan konstitusi merupakan perbuatan hakim konstitusi sebagai pejabat negara yang diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum dan dibuat secara tertulis untuk mengakhiri sengketa yang dihadapkan para pihak kepadanya.[323] Tentunya para pihak yang bersengketa sangat berharap bahwa putusan Mahkamah Konstitusi tidak hanya sekedar mengakhiri perselisihan yang terjadi, tetapi juga harus mampu mendapatkan kebenaran sehingga menciptakan kepastian hukum yang

[323] Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pilkada* ..... Op.,Cit. Hlm, 171.

mencerminkan keadilan. Untuk membuahkan putusan yang demikian, tentulah hakim konstitusi memiliki peran yang strategis dalam mewujudkannya, mengingat putusan Mahkamah Kontitusi bersifat final dan mengikat *(final and binding).*

Bersumber dari *web site* yang telah dirilis oleh Mahkamah Konstitusi, rekapitulasi perkara perselisihan Pilkada yang masuk ke Mahkamah Konstitusi sejak periode 2008 hingga Maret 2012 adalah sebagai berikut:[324]

REKAPITULASI PERKARA PERSILISIHAN HASIL PILKADA
DI MAHKAMAH KONSTITUSI

No	Tahun	Sisa Tahun Lalu	Terima	Jumlah	Putusan					Jumlah Putusan	Sisa Tahun Ini
					Kabul	Tolak	Tidak Diterima	Tarik Kembali	Gugur		
1	2008	0	27	27	3	12	3	0	0	18	9
2	2009	9	3	12	1	10	1	0	0	12	0
3	2010	0	230	230	26	149	45	4	0	224	6
4	2011	6	123	138	15	85	29	2	0	131	7
5	2012	7	105	112	11	57	27	8	1	104	8
6	2013	8	80	88	4	47	16	2	1	70	18
Jumlah		**30**	**557**	**607**	**58**	**362**	**121**	**16**	**2**	**559**	**-**
Persentase				**100%**	**9.6%**	**59.6%**	**19.9%**	**2.6%**	**0.3%**	**92.1%**	

Dari data diatas dapat diketahui bahwa sejak 2008 sampai dengan pertengahan 2013 Mahkamah Konstitusi telah menerima 607 perkara perselisihan atas hasil pelaksanaan Pilkada di Indonesia. Dari jumlah perkara yang diajukan oleh pemohon hanya 58 perkara saja yang dikabulkan (9.6%), sedangkan yang ditolak berjumlah 362 (59.6%). Sedangkan 121 (19.9%) perkara dinyatakan tidak diterima, 16 (2.6%) perkara ditarik kembali oleh Pemohon, dan dinyatakan gugur 2 (0.3%). Berdasarkan data di

[324] Sumber: *www.mahkamahkonstitusi.go.id.* diakses tanggal 7 Juli 2013.

atas dapat disimpulkan pula bahwa Mahkamah Konstitusi telah selektif dalam menangani perkara perselisihan hasil Pilkada yang diajukan. Pada kenyataannya, tingginya jumlah perkara, baik yang ditolak maupun yang tidak diterima (557 perkara) oleh Mahkamah Konstitusi, mengindikasikan bahwa terdapat berbagai macam persoalan telah muncul sebagai akibat dari pelaksanaan Pilkada. Tentunya hal ini juga harus mendapatkan perhatian khusus dari berbagai pihak, sehingga dapat dijadikan sebagai bahan evaluasi guna perbaikan bagi penyelenggaraan Pilkada ke depan.

Hakim konstitusi dalam mengambil putusan harus secara musyawarah untuk mencapai mufakat dalam sidang pleno hakim konstitusi yang dipimpin oleh ketua sidang. Dalam sidang permusyawaratan pengambilan putusan tidak ada suara hakim yang abstain. Dalam hal musyawarah sidang pleno hakim konstitusi tidak dapat menghasilkan putusan, musyawarah ditunda sampai musyawarah sidang pleno hakim konstitusi berikutnya.

Dalam hal ini musyawarah sidang pleno setelah diusahakan dengan sungguh-sungguh tidak dapat dicapai mufakat bulat, putusan dapat diambil dengan suara terbanyak. Dalam hal musyawarah sidang pleno hakim konstitusi tidak dapat diambil dengan suara terbanyak, suara terakhir ketua sidang pleno hakim konstitusi menentukan. Dalam putusan Mahkamah Kontitusi dikenal lembaga *dissenting opinion*, yaitu dalam hal putusan tidak tercapai mufakat bulat, pendapat anggota Majelis hakim yang berbeda dimuat dalam putusan. Putusan Mahkamah Konstitusi dapat dijatuhkan pada hari itu juga atau ditunda pada hari lain yang harus diberitahukan kepada para pihak berdasarkan alasan-alasan yang objektif.

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi diberlakukan *dissenting opinion*, yaitu menyertakan pendapat hakim konstitusi yang bebeda, apabila proses pengambilan oleh Mahkamah Konstitusi dilakukan dengan suara terbanyak. Penyertaan pendapat hakim konstitusi yang berbeda ini perlu disertakan agar masyarakat dapat mengetahui alasan masing-masing hakim konstitusi dan menilai tingkat integritas serta kualitas seorang hakim konstitusi dalam memutus suatu perkara.

Dasar yang dipergunakan Mahkamah Konstitusi dalam memutus perkara adalah sesuai dengan alat bukti dan keyakinan hakim. Mahkamah Konstitusi didisain untuk menjadi pengawal konstitusi sekaligus sebagai penafsir terhadap undang-undang dasar melalui putusan-putusannya. Alat bukti dan keyakinan hakim merupakan syarat kumulatif yang harus dipenuhi untuk sahnya atau terbuktinya suatu peristiwa dalam pembuktian. Dalam menjatuhkan putusan Mahkamah Konstitusi harus mendasarkan pada sekurang-kurangnya 2 (dua) alat bukti. Sedangkan yang dimaksud keyakinan hakim adalah keyakinan hakim berdasarkan alat bukti.[325] Sebagaimana dalam putusan hakim lainnya, putusan Mahkamah Konstitusi juga wajib memuat fakta yang terungkap dalam persidangan dan pertimbangan hukum yang menjadi dasar putusan. Fakta yang terungkap dan pertimbangan hukum dari putusan tidak lain adalah alasan-alasan hakim sebagai pertanggung jawaban mengapa Mahkamah Konstitusi sampai mengambil putusan tersebut, hal ini dimaksudkan agar putusannya bersifat objektif.[326]

---

[325] Bambang Sutiyoso, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), Hlm, 120

[326] Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Yogyakarta: Liberti), Hlm, 186

Hakim Konstitusi dalam mengambil putusan adalah secara musyawarah untuk mufakat melalui Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH). RPH diselenggarakan guna mengambil putusan, yang dilakukan secara tertutup setelah pemeriksaan persidangan dianggap cukup, dan dilakukan secara musyawarah untuk mufakat yang dipimpin oleh ketua sidang. Dalam RPH tersebut setiap hakim wajib menyampaikan pertimbangan atau pendapat tertulisnya. Bilamana dalam RPH tidak dapat diambil putusan maka kemudian ditunda pada RPH selanjutnya. Apabila setelah diusahakan secara sungguh-sungguh pada RPH berikutnya tetap tidak dapat tercapai mufakat maka kemudian putusan diambil dengan suara terbanyak. Dalam RPH, setiap hakim wajib menyampaikan pertimbangan atau pendapat tertulisnya. Dan apabila dalam RPH dengan suara terbanyak masih tidak dapat diambil putasan, maka suara terakhir ketua RPH menjadi penentunya.[327]

Pada dasarnya isi putusan Mahkamah Konstitusi dapat berupa tiga macam, yaitu permohonan tidak diterima, permohonan ditolak, serta permohonan dikabulkan. Sedangkan putusan gugur maupun putusan *verstek* tidak dikenal dalam hukum acara Mahkamah Konstitusi. Pemeriksaan perkara tetap dapat dilanjutkan meskipun pemohon maupun termohon tidak hadir dalam persidangan. Ketidakhadiran pemohon dan termohon dalam persidangan akan merugikan kepentingannya sendiri karena tidak menggunakan kesempatannya untuk memberikan pembelaan perkaranya dalam persidangan.

[327] Disarikan dari Pasal 12 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah.

Permohonan dinyatakan tidak diterima apabila permohonannya melawan hukum atau tidak berdasarkan atas hukum. Terhadap permohonan yang demikian hakim konstitusi akan berpendapat bahwa pemohon dan atau permohonannya tidak memenuhi syarat sebagaimana dalam UU Nomor 24 tahun 2003, oleh karena itu amar putusannya menyatakan permohonan tidak diterima. Diterima atau tidaknya permohonan dalam sengketa Pilkada dapat dilihat berdasarkan penyebab utamanya. Dalam hal ini sengketa Pilkada yang dimaksud adalah perselisihan yang menyangkut penetapan hasil hasil Pilkada yang ditetapkan oleh KPU, yang mengakibatkan seseorang seharusnya terpilih sebagai kepala daerah. Hasil perhitungan suara tersebut menurut pemohon adalah keliru atau tidak benar, dan kekeliruan atau ketidakbenaran itu dapat saja terjadi baik dilakukan secara sengaja maupun tidak sengaja. Pemohon akan mengajukan 2 (dua) hal pokok, yaitu adanya kesalahan perhitungan suara yang dilakukan oleh KPU atau hasil perhitungan suara yang benar menurut pemohon. Yang perlu dipahami, walaupun perhitungan suara yang diajukan oleh pemohon adalah benar dan hasil perhitungan KPU adalah salah, akan tetapi jika tidak mempengaruhi terpilihnya kepala daerah, maka permohonan tersebut akan dinyatakan tidak diterima. Apabila suatu permohonan dinyatakan tidak diterima, maka permohonan tersebut tidak dapat di regristrasi kedalam perkara konstitusional dan oleh karenya tidak melalui proses persidangan. Contoh dalam hal ini adalah pengajuan perkara sengketa Pilkada Provinsi Jawa Timur setelah dilakukan pemungutan suara ulang di Kabupaten Bangkalan dan Sampang serta penghitungan suara ulang di Kabupaten Pamekasan yang diajukan oleh pasangan Kaji (Khofifah Indar Parawansa dan Mudjiono). Gugatan

tersebut dinyatakan tidak diterima dan tanpa melalui proses persidangan karena bukan merupakan kompetensi Mahkamah Konstitusi dan bukan merupakan perkara baru (yang digugat tetap PMK Nomor 41/PHPU.D-VI/2008).

Permohonan ditolak, apabila hakim konstitusi berpendapat bahwa permohonan yang diajukan oleh pemohon tidak beralasan. Bilamana dalam proses persidangan pemohon tidak dapat menunjukkan bukti-bukti dan menghadirkan saksi-saksi yang dapat menguatkan atau mendukung tuntutan yang diajukan. Perbedaan dengan putusan yang tidak diterima, adalah terletak pada proses persidangannya. Jika dinyatakan sebagai putusan ditolak, maka tentunya telah melalui suatu proses persidangan, dan jika dinyatakan sebagai putusan tidak diterima, maka tidak melalui proses persidangan karena perkara tidak dimasukkan ke dalam buku registrasi perkara konstitusi. Contoh putusan yang ditolak oleh hakim konstitusi adalah PMK Nomor 66/PHPU.D-VI/2008 atas sengketa Pilkada Kabupaten Langkat. Pada amar putusannya Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan ditolak secara keseluruhan. Hal ini dikarenakan alasan-alasan (dalil) yang dikemukakan oleh pemohon tidak dapat dibenarkan, dan bukti-bukti yang diajukanpun juga diragukan validitasnya. Pada perkara ini, KPU Langkat dapat menjawab dalil-dalil yang dijadikan sebagai alasan dalam permohonan karena KPU Langkat memiliki bukti-bukti konkrit sebagai pendukungnya.

Permohonan diterima atau dikabulkan, apabila permohonan pemohon terbukti beralasan dan selanjutnya Mahkamah Konstitusi menyatakan membatalkan hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh KPU, serta menetapkan hasil penghitungan suara yang benar menurut Mahkamah Konstitusi. Contoh konkritnya adalah gugatan

pertama pada Pilkada Provinsi Jawa Timur yang diajukan oleh pasangan Kaji atas penetapan penghitungan suara oleh KPU Provinsi Jawa Timur. Melalui PMK Nomor 41/PHPU.D-VI/2008, Mahkamah Konstitusi menjatuhkan putusan pemungutan suara ulang di Kabupaten Bangkalan dan Kabupaten Sampang dan penghitungan suara ulang di Kabupaten Pamekasan.

Apapaun putusan Mahkamah Konstitusi terhadap permohonan gugatan perkara sengketa Pilkada yang diajukan oleh pemohon, baik putusan yang tidak diterima, putusan yang ditolak maupun putusan yang diterima, ketiga-tiganya bersifat final dan mengikat *(final and binding)* serta tidak berlaku surut. Bersifat final berarti bahwa setelah hakim konstitusi mengambil keputusan dalam suatu persidangan, maka putusan tersebut sudah memiliki kekuatan hukum tetap dan tidak dapat diganggu gugat karena sudah tidak ada upaya hukum lain yang dapat ditempuh oleh para pihak yang berperkara. Keputusan Mahkamah Konstitusi merupakan kebenaran terakhir yang harus diterima oleh para pihak yang berperkara. Puas atau tidak puas satelah hakim konstitusi mengucapkan putusannya atau sesaat setelah palu diketok dalam persidangan, maka konsekuensinya adalah bahwa para pihak mau tidak mau harus terikat oleh putusan tersebut sebagai sebuah kebenaran ataupun dianggap sebagai kebenaran. Kerelaan untuk menerima keputusan yang telah diambil oleh Mahkamah Konstitusi adalah sikap yang harus dimilki oleh para pihak yang berperkara. Kesadaran untuk patuh dan taat terhadap putusan inilah yang rasa-rasanya belum dimiliki dan masih sulit diterima oleh para pasangan calon beserta beserta para pendukungnya. Tidak jarang, pasca duputusnya perkara Pilkada oleh Mahkamah Konstitusi, justru

merupakan titik awal atau pemicu terjadinya konflik yang sebenarnya hanya dilandasi oleh rasa tidak puas karena tidak bisa menerima kekalahan. Itulah realita yang terjadi dan harus menjadi perhatian kita bersama, bahwa pada kenyataannya kesadaran hukum yang tumbuh dalam masyarakat kita, ternyata masih dalam tataran yang memprihatinkan.

Putusan Mahkamah Konstitusi sejak diucapkan di hadapan sidang mempunyai 3 (tiga) kekuatan, yaitu kekuatan mengikat, kekuatan pembuktian, dan kekuatan eksekutorial. Jenis kekuatan yang demikian dikenal dalam teori hukum acara perdata pada umumnya dan hal ini dapat juga diterapkan dalam hukum acara Mahkamah Konstitusi.[328]

> *Kekuatan mengikat.* Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final. Itu berarti bahwa putusan Mahkamah Konstitusi langsung mempunyai kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh. Putusan sebagai perbuatan hukum pejabat negara menyebabkan pihak-pihak dalam pada perkara tersebut akan terikat pada putusan yang dimaksud yang telah menetapkan apa yang menjadi hukum, baik dengan mengubah keadaan hukum yang lama maupun juga sekaligus menciptakan keadaan hukum yang baru. Pihak-pihak terkait dalam putusan tersebut akan mematuhi keadaan hukum yang diciptakan dengan putusan tersebut dan akan melaksanakannya. Keputusan mengikat putusan Mahkamah Konstitusi, berbeda dengan putusan pengadilan biasa, tidak hanya meliputi pihak-pihak yang berperkara tetapi putusan tersebut juga mengikat bagai semua orang, lembaga negara dan badan hukum di wilayah Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi berlaku sebagai hukum sebagaimana hukum diciptakan pembuat undang-undang. Hakim Mahkamah Konstitusi dikatakan sebagai *negative legislator* yang putusannya bersifat *erga ormes*, yang ditunjukkan pada semua orang.
>
> *Kekuatan Pembuktian.* Dalam suatu perkara sengketa hasil pemilihan kepala daerah karena putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat, maka permohonan untuk mengajukan pada permasalahan yang pernah diputus tidak dapat diajukan kepada siapapun. Putusan Mahkamah Konstitusi yang telah

[328] Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: Kurnia Kalam Sejahtera, 2005),Hlm, 208-212.

berkekuatan tetap demikian dapat digunakan sebagai alat bukti dengan kekuatan pasti secara positif bahwa apa yang diputus hakim itu dianggap tetap benar dan pembuktian sebaliknya tidak diperkenankan.

Kekuatan Ekskutorial. Kaitannya dengan putusan Mahkamah Konstitusi dalam memutus perselisihan hasil pemilihan kepala daerah yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, juga mempunyai kekuatan eksekutorial. Kekuatan eksekutorial putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan penghitungan KPU salah dan menentukan yang benar menjadi sangat jelas. Akibat dari eksekusi ini, pihak yang benar berhak mendapatkan hak-haknya. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut member hak kepada pemohon untuk meminta dilaksanakan putusan dimaksud dengan melakukan perubahan penetapan hasil pengitungan suara oleh KPU. Setiap putusan dalam suatu persidangan tentu mempunyai akibat hukum, begitu juga dengan putusan yang dikeluarkan Mahkamah Konstitusi mempunyai akibat hukum mengingat putusannya bersifat final dan mengikat.

Mahfud MD[329] menegaskan bahwa Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa pelaksanaan Pemiluakda tidak melanggar asas kontitusional Pemilu yaitu Luber dan Jurdil. Karena itu, dalam persidangan MK tidak hanya memeriksa perbedaan penghitungan hasil Pilkada, tetapi juga memeriksa dan mempertimbangkan pelanggaran-pelanggaran yang terjadi. Pada saat pelanggaran mencederai dan merusak asas Luber dan Jurdil, maka MK memiliki kewajiban konstitusional untuk meluruskannya. Hal inilah yang mendasari perkembangan putusan MK untuk perkara perselisihan hasil Pilkada. MK tidak lagi hanya memutuskan penghitungan suara siapa yang benar, tetapi juga melahirkan amar putusan penyelenggaraan pemungutan suara ulang, memasukkan bakal calon tertentu yang semula dinyatakan tidak lolos, mendiskualifikasi calon tertentu, melakukan penghitungan suara ulang, bahkan menetapkan pemohon sebagai pemenang Pilkada.

[329] Moh. Mahfud MD, *Evaluasi Pilkada Dalam Persepektif Demokrasi dan Hukum*, dalam: *Demokrasi Lokal, Evaluasi Pilkada di Indonesaia*, (Jakarta: Konpress, 2012), Hlm, 15.

Dalam beberapa putusan perkara Pilkada yang dikabulkan, putusan MK mengungkap adanya pelanggaran dan kecurangan dalam Pilkada yang mencederai demokrasi. Kasus tersebut ditemukan misalnya dalam Pilkada Kabupaten Bangli, Kabupaten Konawe Selatan, Kabupaten Lamongan, Kota Surabaya, Kabupaten Sintang, Kabupaten Gresik, Kota Menado, Kota Tanjungbalai, dan Kota Tomohon. Pada sejumlah kasus, MK mediskualifikasi calon yang tidak memenuhi syarat Pilkada. Misalnya dalam Pilkada Tebing Tinggi, calon walikota terpilih ternyata sedang menjalani kasus hukuman percobaan sesuai putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap. MK tidak pernah sembarangan dalam memutus sengketa Pilkada, termasuk mendiskualifikasi pasangan calon kepala daerah. Sampai dengan tahun 2011, 414 Pilkada telah diselenggarakan di seluruh Indonesai dan dari jumlah itu sebanyak 392 diantaranya berperkara ke MK. Dari 392 perkara tersebut hanya 45 perkara yang dikabulkan atau sekitar 11,48% saja. Dari 45 perkara, hanya 4 putusannya mendiskualifikasi pasangan calon kepala daerah, atau hanya 8,8% dari total perkara yang dikabulkan. Persentase tersebut menunjukkan bahwa dalam memutus perkara sengketa Pilkada, MK selalu sangat berhati-hati.[330]

MK juga memerintahkan pemungutan suara ulang karena kelemahan sistem demokrasi. Contohnya pada kasus kekeliruan penulisan perolehan suara di Kabupaten Mandailing Natal. Sedangkan di Bengkulu Selatan, MK menyatakan batal demi hukum dan memerintahkan Pilkada ulang dengan mengikutsertakan calon yang tidak lolos KPU. Di Merauke, MK menemukan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Panitia

[330] *Ibid*, Hlm, 15-16.

Pengawas setempat tak berperan aktif dan menjalankan tugas secara efektif mengawasi penyelenggaran Pilkada sehingga pelanggaran signifikan terjadi selama tahapan penyelenggaraan Pilkada. Yang patus ditegaskan juga, MK tidak pernah memutuskan pembatalan Pilkada karena pertimbangan terjadi praktik politik uang. Dalam Pilkada, politik uang tidak bisa dibuktikan pengaruhnya terhadap hasil suara. Namun demikian, Pilkada bisa dibatalkan kalau terjadi *money politics* secara sistematis, terstruktur dan masif. Sedangkan *money politics* yang bersifat sporadis tidak bisa membatalkan hasil Pilkada. Pada konteks ini, MK mengambil posisi tidak mengadili sengketa penghitungan suara namun MK terbuka menilai bobot pelanggaran dan penyimpangan yang terjadi dalam keseluruhan tahapan Pilkada. Hal ini dilakukan semata-mata demi terwujudnya keadilan substansif.[331]

Ketika kewenangan Mahkamah dimaknai secara tekstual hanya sekedar memutus perselisihan hasil penghitungan suara Pilkada maka tegas Mahkamah menolaknya, dan mengemukakan pendiriannya bahwa Mahkamah berwenang memutus perselisihan tentang hasil hasil pemilihan umum kepala daerah *(vide Putusan Nomor 41/PHPU.D-VI/2008)*[332]. Pada pokoknya Mahkamah memaknai Pilkada sebagai suatu proses yang dimulai dari tahap persiapan, tehap pelaksanaan, dan tahap akhir. Proses tersebut membuahkan suatu hasil yang mencerminkan kualitas dan kuantitas Pilkada itu sendiri. Kualitas dan kuantitas hasil sangat ditentukan oleh berbagai aktor yang terlibat

[331] *Ibid*, Hlm, 16-17.

[332] Putusan MK Nomor 41/PHPU.D-IV/2008 tentang Permohonan Keberatan Atas Keputusan KPU Provinsi Jawa Timur Nomor 30 Tahun 2008 tanggal 11 November 2008 tentang Rekapitulasi Hasil Perhitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2008. Pada paragraf [3:26] disebutkan: "*... memberi keleluasaan untuk menilai bobot pelanggaran dan penyimpangan yang telah terjadi dalam keseluruhan tahapan proses Pilkada dan kaitannya dengan perolehan hasil suara bagi para pasangan calon*".

dalam proses tersebut, baik penyelenggaranya, pesertanya dan masyarakat yang memberikan suaranya, serta sarana dan prasarana yang mendukungnya. Jika demikian maka hasil penghitungan suara Pilkada bukan satu-satunya tolok ukur kemenangan seseorang dalam Pilkada. Hal ini dimaksudkan agar Pilkada tidak dipakai sebagai acara ritual lima tahunan yang hanya memenuhi aspek formal, sebagaimana pengalaman masa lalu, tetapi benar-benar sebagai proses demokratisasi yang berkualitas dan menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi dan hak asasi manusia.[333]

Pasca putusan Pilkada di Jawa Timur, terdapat beberapa varian isi amar putusan Mahkamah Konstitusi apabila terbukti terdapat pelanggaran serius yang dilakukan oleh penyelenggara ataupun oleh peserta Pilkada itu sendiri. M. Akil Mochtar, menyebutkan bahwa dari 36 daerah dimana MK mengabulkan permohonan pemohon, ada 4 (empat) kelompok jenis putusan berdasarkan isi amar putusan, yaitu:[334]

1. Memerintahkan penyelenggara Pilkada untuk melakukan pemungutan suara ulang. MK memerintahkan penyelenggara Pilkada untuk melakukan pemungutan suara ulang disebagian wilayah yang terbukti dalam sidang peradilan bahwa didaerah tersebut telah terjadi pelanggaran Pemilu yang serius dalam ukuran pelanggaran tersebut dilakukan secara sistematis, terstruktur dan masif. Putusan MK untuk melakukan pemungutan suara ulang di sebagian wilayah misalnya Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Bangli, Kota Tebing Tinggi, Kabupaten Bangka Barat, Kota Tomohon, Kabupaten Minahasa Utara, Kota Manado, Kabupaten Merauke, Kabupaten Sumbawa, Kota Tanjung Balai, Kabupaten Pandeglang, Kabupaten Konawe Utara, Kabupaten Buru Selatan, Kabupaten Cianjur, dan Kota Pekanbaru.
2. Memerintahkan penyelenggara Pilkada untuk melakukan penghitungan suara ulang. Dalam putusannya, MK dapat memerintahkan penyelenggara Pilkada untuk melakukan penghitungan suara ulang. Hal ini dilakukan,

[333] Achmad Sodiki, *Sengketa Pilkada dan Putusan Putusan Mahkamah Konstitusi,* dalam: *Demokrasi Lokal,* ..... Op.,Cit, Hlm, 39-40.
[334] M. Akil Mochtar, *Sengketa Pilkada dan Putusan Mahkamah Konstitusi*, dalam: *Demokrasi Lokal, ..., Ibid,* Hlm, 75-76.

diantaranya, pada Pilkada Kabupaten Sintang, Kabupaten Lamongan dan Kota Surabaya.

3. Memerintahkan penyelenggara Pilkada untuk melakukan verifikasi (administrasi dan faktual) ulang terhadap seluruh pasangan calon. Dalam putusan MK yang memerintahkan untuk melakukan verifikasi ulang, umumnya, disebabkan karena penyelanggara Pilkada menghalang-halangi salah satu atau beberapa pasangan calon untuk maju sebagai peserta Pilkada. Hal ini dapat ditemukan pada pertimbangan hukum putusan Pilkada Kabupaten Kapulauan Yapen dan Kabupaten Buton.
4. Mendiskualifikasi salah satu pasangan calon peserta Pemilu. Bila dalam persidangan terbukti bahwa pasangan calon peserta Pilkada melakukan manipulasi persyaratan maka MK dapat mendiskualifikasi pasangan calon yang melakukan manipulasi tersebut. Hal ini dapat dilihat pada putusan MK atas Pilkada Kabupaten Kotawaringin Barat, Kabupaten Bengkulu Selatan, Kabupaten Pati dan Kota Tebing Tinggi.

Dalam menjatuhkan amar putusannya di atas, bukan berarti bahwa MK hanya menjatuhkan satu jenis amar putusan berdasarkan klasifikasi tersebut. Namun, majelis hakim mempertimbangkan tingkat pelanggaran yang terjadi di daerah-daerah tersebut sehingga menjatuhkan putusan yang sesuai dengan tingkat pelanggaran yang dilakukan. Terutama, bila ditemui nomenklatur "*putusan yang mengabulkan sebagian pemohon*". Artinya dalam putusan ini MK memerintahkan untuk menjatuhkan pemungutan suara atau perhitungan suara di sebagian daerah dalam wilayah daerah Pilkada itu. Contohnya, dalam Pilkada Provinsi Jawa Timur, MK menjatuhkan putusan pemungutan suara ulang di Kabupaten Bangkalan dan Kabupaten Sampang dan penghitungan suara ulang di Kabupaten Pamekasan. Atau untuk Pilkada Bengkulu Selatan dimana MK dalam amarnya memutus " *Pemungutan suara ulang yang di ikuti oleh seluruh pasanga calon kepala daerah dan wakil kepala daerah kecuali pasangan calon nomor urut 7 (H. Dirwan Mahmud dan H. Hartawan, SH)*".[335] Dengan kata lain,

[335] PMK Nomor 57/PHPU.D-VI/2008, pada bagian amar putusan.

pada putusan Pilkada Kabupaten Bengkulu Selatan, majelis hakim memerintahkan kepada penyelenggara Pilkada untuk melakukan pemungutan suara ulang sekaligus mendiskualifikasi salah satu pasangan calon peserta Pilkada.[336]

Dalam putusan-putusan MK yang mempertimbangkan adanya pelanggaran Pemilu, istilah "terstruktur, sistemis dan masif"[337] senantiasa dijadikan dalil dan ukuran atas pelanggaran yang terjadi. Dari 36 daerah penyelenggaraan Pilkada sepanjang tahun 2008 -2011 dimana MK mengabulkan permohonan, ada 21 daerah dimana pertimbangan adanya pelanggaran "terstruktur, sistemis dan masif" menjadi dalil argumentasi dikabulkannya permohonan. Pada putusan lainnya, majelis hakim juga mempertimbangkan pelanggaran yang "serius dan signifikan" seperti pada Pilkada Kabupaten Tapanuli Utara.[338]

Istilah "terstruktur, sistemis dan masif" kemudian menjadi akrab dalam berbagai pembahasan yang menyangkut dengan perselisihan Pilkada, karena sering digunakan sebagai dalil oleh pemohon dalam mengajukan perkaranya. Padahal hingga kini belum terdapat kesamaan pandangan terhadap istilah tersebut karena belum ada ukuran yang jelas dan tegas dengan istilah tersebut, sehingga dalam pemberlakuannya masih bersifat subyektif karena sangat bergantung kepada integritas hakim konstitusi itu sendiri.

---

[336] *Ibid,* Hln, 76-77.

[337] Istilah ini muncul ketika MK memeriksa sengketa Pilkada Provinsi Jawa Timur (PMK No. 41/PHPU.D-VI/2008). Pada awanya Mahkamah hanya berwenang mengadili sengketa "hasil pemilihan umum". Namun dalam perkembanganya, terungkap sejumlah pelanggaran Pemilu yang secara luar biasa merusak sendi-sendi demokrasi yang tertuang dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang dalam Pilkada diadopsi oleh Pasal 56 Ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 bahwa Pemilu harus dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, jujur dan adil.

[338] *Ibid.* Hlm, 78.

Menurut Maruarar Siahaan (mantan hakim konstitusi),[339] terstruktur diartikan pelanggaran yang dilakukan dalam struktur pemerintahan atau struktur partai politik dari tataran tertinggi sampai terendah untuk memenangkan satu pasangan calon. Sistematis diartikan suatu sistem yang dirancang dengan matang. Sedangkan masif berarti dilakukan di wilayah luas dan komprehensif di seluruh kecamatan di kabupaten bersangkutan yang meliputi RT, RW, Desa dan Kelurahan secara merata.

Menurut Mukhtie Fadjar (mantan hakim konstitusi), [340] pelangaran Pilkada yang bersifat sistematis, terstruktur dan masif merupakan pelanggaran-pelanggaran yang memang direncanakan sejak semula, baik oleh negara, penyelengara Pilkada maupun peserta Pilkada, bersifat meluas dan benar-benar merusak sendi-sendi Pemilu yang 'luber' dan 'jurdil'. Dengan demikian bukan pelanggaran yang hanya bersifat insidental, individu dan sporadis yang dalam batas-batas wajar masih dapat ditoleransi.

Menurut Topo Santoso[341] pelanggaran dalam Pilkada dapat dibagi menjadi tiga kategori.

> *Pertama*, pelanggaran dalam proses yang tidak berpengaruh atau tidak dapat ditaksir pengaruhnya terhadap hasil suara Pemilu, seperti pembuatan baliho, kertas simulasi yang menggunakan lambang dan alat peraga yang tidak sesuai dengan tata cara yang telah diatur dalam peraturan perundang-perundangan. Untuk jenis pelanggaran ini MK tidak dapat menjadikannya sebagai dasar pembatalan hasil perhitungan yang ditetapkan oleh KPU atau KPU Provinsi/Kabupaten/Kota. Hal ini sepenuhnya menjadi ranah peradilan umum atau PTUN.
>
> *Kedua*, pelanggaran yang berpengaruh terhadap hasil Pemilu, seperti *money politics,* keterlibatan oknum pejabat atau PNS, dugaan pidana Pemilu,

[339] Lihat dalam "Daftar Putusan MK tentang Perselisihan Hasil Pilkada (Sepanjang Maret 2011)" , *Majalah Konstitusi* No. 50-Maret 2011, Hlm, 46-47. Dikutip dari: Ni'matul Huda, *Dinamika Ketetanegaraan* ..... Op.,Cit. Hlm, 211.
[340] *Ibid.*
[341] *Ibid.* Hlm, 212.

manipulasi suara, intimidasi, dan sebagaianya. Pelanggaran seperti itu dapat membatalkan hasil Pemilu sepanjang berpengaruh secara signifikan, yakni karena terjadi secara terstruktur, sistematis dan masif yang ukurannya telah ditetapkan dalam berbagai putusan MK. Berbagai pelanggaran yang sifatnya tidak signifikan mempengauhi Pemilu, seperti yang bersifat sporadis, parsial, perorangan, dan hadiah-hadiah yang tidak bisa dibuktikan pengaruhnya terhadap pilihan pemilih, tidak dijadikan dasar oleh MK untuk membatalkan hasil perhitungan oleh KPU.

Ketiga, pelanggaran tentang persyaratan menjadi calon yang bersifat prinsip dan dapat diukur (seperti syarat tidak pernah dijatuhi pidana penjara dan syarat keabsahan dukungan bagi calon independen). Pelanggaran ini dapat dijadikan dasar untuk membatalkan hasil Pemilu karena ada pesertanya yang tidak memenuhi syarat sejak awal.

Menurut Magdir Ismail, sudah saatnya Mahkamah Konstitusi mengkaji ulang bahwa hal yang dapat membatalkan hasil Pilkada itu adalah proses yang tidak jujur, tidak adil suap menyuap dan keberpihakan penyelenggara bukan hanya yang terbukti secara masif yang dapat mempengaruhi hasil penghitungan suara saja yang dapat membatalkan Pilkada, tetapi semua pelangaran sekecil apapun pelanggaran itu dilakukan, penyelenggara dan masyarakat harus ikut dihukum. Dihukum untuk menyelenggarakan Pilkada ulang atau pemungutan suara ulang, paling tidak pada setiap tempat dimana pelanggaran itu terjadi. Hal ini penting untuk mendidik masyarakat, bahwa kejujuran dan keadilan itu harus ditegakkan. Kejujuran dan keadilan itu penting bukan hanya untuk yang kalah tatapi juga untuk yang memenangkan Pilkada. Ketika semua elemen penting penegak hukum dengan jari terbuka membiarkan penyelenggara Pilkada melakukan pelanggaran secara sengaja atau berpihak kepada pihak tertentu, dengan alasan proses administrasi sudah selesai

atau bukan kewenangan mereka untuk menilai, maka itu dapat berarti kita juga dapat membiarkan kejahatan kecil itu terjadi dan berjalan menjadi kejahatan besar.[342]

Akibat tidak terpenuhinya rasa keadilan masyarakat terkait penegakan hukum pelanggaran pidana Pilkada, lantas bermuara di MK. Hal ini menunjukkan bahwa terjadi masalah kronis dalam penyelenggaraan Pilkada yang tidak terjangkau oleh hukum dan aparat penegak hukum. Ada dua jenis pelanggaraan dalam proses Pilkada yang kemudian berpengaruh terhadap putusan MK, yaitu:[343]

> a. Pelanggaran oleh penyelenggara Pemilu pada saat pencalonan, yang berimplikasi pada tidaak ditetapkan pemohon sebagai pasangan calon dalam Pilkada yang akan digelar. Penyelenggara pada saat pencalonan yang oleh Mahkamah didefinisikan sebagai pelanggaran hak konstitusional untuk menjadi calon *(right to be candidate)* hal ini sepenuhnya akibat terbitnya keputusan penyelenggara Pilkada tentang penetapan pasangan calon peserta Pilkada. KPU Provinsi/ kabupaten/kota memiliki kekuasaan penuh dalam ranah administratif untuk melakukan verifikasi syarat pencalonan dan menetapkan pasangan calon. Penetapan dan pengumumuman keputusan penyelenggara tesebut bersifat final dan mengikat sejak ditetapkan. Dalam konteks hukum administrasi negara, sejak terbitnya keputusan pejabat negara maka demi hukum sejak saat itu pula telah terbuka hak bagi siapapun yang merasa dirugikan akibatnya terbitnya keputusan tersebut unutk melakukan gugatan pembatalan kepada lembaga peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Dalam kententuan Pasal 2 huruf g UU No. 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara secara implisit mengatur bahwa keputusan penyelenggara Pemilu/Pilkada, kecuali masalah sengketa hasil pemilihan, dapat diajukan gugatan kepada Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana ditegaskan dalam Surat Edaran Mahkamah Agung No. 7 Tahun 2021 Tentang Petunjuk Teknis Sengketa Mengenai Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) sebagai berikut :
> "*Keputusan-keputusan yang belum atau tidak merupakan hasil pemilihan umum dapat digolongkan sebagai keputusan di bidang urusan pemerintahan, dan oleh karenanya sepanjang keputusan tersebut memenuhi kriteria Pasal 1 butir 3 Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka tetap menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa dan mengadilinya. Hal ini disebabkan karena keputusan tersebut berada di luar*

[342] *Ibid*, Hlm, 213.
[343] Arif Wibowo, Menata Ulang Sistem Penyelesaian Sengketa dan Pelanggaran *Pilkada,* dalam: *Demokrasi Lokal,* ..... Op.,Cit, Hlm, 112-115.

jangkauan perkecualian sebagaimana yang dimaksud oleh Pasal 2 huruf g Undang-Undang tentang Peradialan Tata Usaha Negara tersebut, sehingga tidak menjadi kewengan Peradilan Tata Usaha Negara. Maka berdasarkan pertimbangan tersebut diatas dipandang perlu untuk menegaskan kembali surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 8 Tahun 2005 tanggal 6 Juni 2005 mengenai Pemilihan Umum Kepala Daerah (PILKADA), agar sesuai dengan maksud pembentuk Undang-Undang yang dirumuskan dalam perkecualian Pasal 2 huruf g tersebut diatas

Permasalahannya adalah, dalam konteks Pilkada, UU 32 Tahun 2004 tidak secara eksplisit mengatur tentang sengketa tata usaha negara dan ketentuan tentang tindak lanjut penyelenggaraan Pilkada dengan terbitnya putusan PTUN yang akan mengakibatkan perubahan tahapan dan jadwal Pilkada. Sementara di lain pihak para penyelenggara Pilkada yang "lemah integritas" dan pengetahuannya berlindung pada ketentuan bahwa kewajiban penyelenggara Pilkada salah satunya adalah menyelenggarakan Pemilu secara tepat waktu, sebagaimana ditegaskan dalam UU No. 15 Tahun 2011 tentang penyelenggara Pemilu. Penyelenggara Pilkada yang cenderung mengambil sikap mengabaikan putusan PTUN tentang pembatalan keputusan penetapan pasangan calon ini berimplikasi pada diberikannya *legal standing* bakal calon dalam perselisihan hasil Pilkada sekaligus pembatalan hasil Pilkada.

b. Pelanggaran-pelanggaran dalam proses Pilkada yang berkatagori terstruktur, sistematis dan masif yang mencederai berlangsungnya Pilkada yang LUBER dan JURDIL.

Pelanggaran-pelanggaran ini secara umum dilakukan oleh tim kampanye atau tim sukses pasangan calon (mayoritas dalam *money politics*, dan kekerasan atau ancaman kekerasan, keterlibatan Pejabat/PNS dan kepala desa dalam kampanye, curi start kampanye) dan unsur-unsur penyelanggara Pilkada (mayoritas terkait DPT, terkait verifikasi dan penetapan pasangan calon serta pada tahap pemungutan suara yang tidak dilaksanakan berdasarkan ketentuan UU). Diantara semua pelanggaran Pilkada, ada dua jenis pelanggaran yang memengaruhi penilaian hakim MK dalam menjatuhkan putusan Perselisihan hasil Pilkada terkait adanya "pelanggaran dalam proses Pilkada yang terstruktur, sistematis, dan masif yang menciderai berlangsungnya Pilkada secara LUBER JURDIL" yaitu *money politics* dan terkait netralitas PNS (keterlibatan PNS dalam pengerahan dukungan jenis pelanggaran ini hanya sanggup dilakukan oleh calon *"incumbent"* dan atau keluarga besar *"incumbent"*).

Memang benar ada problem penanganan pelanggaran pidana dalam Pilkada, baik dari sustansi hukumnya, struktur maupun kultur aparat penegak hukum yang menyebabkan banyak pelanggaran pidana Pemilu yang tidak ditangani sebagaimana

mestinya. Akan tetapi saya perlu sampaikan bahwa atas nama asas kepastian hukum dan asas kemanfaatan, putusan MK terkait "dugaan" terjadinya pelanggaran proses Pilkada yang sistematis, terstruktur, dan masif cenderung dapat "membahayakan" proses demokrasi dan perkembangan sistem hukum kedepan, betapa tidak? Dalam waktu yang demikian singkat (kurang lebih 14 hari) dan berdasarkan "bukti-bukti" yang disampaikan oleh pemohon, MK telah berani memutuskan bahwa "telah terjadi" pelanggaran yang sistematis, terstruktur, dan masif sehingga sebuah proses demokrasi dengan segala biaya dan resiko sosial ekonomi politiknya "layak" dibatalkan. Frasa "pelanggaran yang sistematis, terstruktur, dan masif " ini ukurannya menjadi subyetif, bergatung pada penilaian hakim yang menangani perkara. Kekhawatiran adalah jika hakim MK yang akan datang memiliki "integritas" yang tidak lebih baik dari pendahulunya, sementara semua putusan MK dapat dijadikan semacam jurisprudensi dalam menangani kasus serupa, dan tidak ada satu lembagapun yang dapat membatalkan putusan MK.[344]

Terkait maraknya keterlibatan PNS dalam pengerahan dukungan terhadap salah satu pasangan calon, sebenarnya Pembentuk UU (DPR) sudah mengantisipasinya dengan memasukan ketentuan salah satu syarat calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam Pasal 58 huruf q UU 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu *"mengudurkan diri sejak pendaftaran bagi kepala daerah dan/wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatanya"*. Akan tetapi norma ini dibatalkan MK melalui putusan MK No. 17/PUU-VI/2008, dengan

[344] *Ibid.*

pertimbangan ketentuan ini merugikan hak konstisional pemohon *(incumbent)* untuk menikmati jabatannya selam 5 lima) secara tahun penuh.[345]

Menurut M. Akil Mochtar,[346] untuk melihat jenis pelanggaran dalam Pilkada dapat dikelompokkan dalam kategorisasi menurut pelaku Pilkada. Artinya, pelanggaran Pilkada itu dilakukan oleh (1) penyelenggara Pilkada atau (2) peserta Pilkada, dimana pelanggaran itu mempengaruhi penentuan akhir perolehan suara. Pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara Pilkada adalah berupa (a) adanya kelalaian penyelenggara Pilkada, (b) memenipulasi suara, dan (c) keberpihakan penyelenggara Pilkada pada salah satu pasangan calon peserta Pilkada. Pelanggaran yang dilakukan oleh peserta Pilkada adalah berupa (a) manipulasi syarat administrasi pendaftaran calon, (b) membeli suara *(vote buying),* dan (c) politisasi birokrasi.

Pelanggaran oleh penyelenggara Pilkada yang berupa kelalaian petugas adalah disebabkan karena kurangnya pengetahuan petugas dalam memahami peraturan tentang teknis Pemilu. Hal ini terjadi pada beberapa daerah dalam penyelenggaraan Pilkada di Kabupaten Lamongan,[347] Kabupaten Sintang[348] dan Kota Surabaya.[349] Pelanggaran

---

[345] *Ibid*, Hlm, 116.

[346] M. Akil Mochtar, *Sengketa Pilkada dan* ..... Op.,Cit. Hlm, 78.

[347] KPU Kabupaten Lamongan telah melakukan inkonsistensi dalam penetapan keabsahan suarat suara karena interpretasi yang berbeda tentang sah atau tidak sahnya suara coblos tembus diberbagai TPS. Justru secara formil kebijakan itu bertentangan dengan SE KPU Kabupaten Lamongan Nomor 164/KPU-LMG.014.329744/V/2010, kemudian MK memutuskan untuk dilakukan penghitungan suara ulang (PMK Nomor 75/PHPU.D-VIII/2010).

[348] Pada Pilkada Kabupaten Sintang terdapat perbedaan rekapitulasi suara antara rekapitulasi PPK yang dijadikan dasar oleh KPU Sintang dengan rekapitulasi PPS di tingkat PPS, perbedaan rekapitulasi ini terjadi di 6 (enam) kecamatan. Pelanggaran lain berupa tidak disegelnya kotak suara, hasil rekapitulasi di setiap TPS yang digabungkan dalam satu kotak suara, dan rekapitulasi penghitungan digabungkan dalam satu kotak suara. Perkara ini diputus MK dengan PMK Nomor 25/PHPU.D-VIII/2010.

[349] Pada Pilkada Kota Surabaya terdapat pelanggaran berupa pembukaan kotak suara, gembok kotak suara yang tersegel, dan segel berkas pemungutan dan penghitungan suara dilakukan tidak sesuai dengan tata cara yang benar. Terdapat juga pelanggaran berupa tidak dilakukannya penghitungan suara ulang terhadap surat suara coblos tembus di 10 (sepuluh) kecamatan. Selain itu juga muncul kebijakan yang

penyelenggara Pilkada yang berupa memenipulasi suara terjadi di Kabupaten Sintang[350] dan Provinsi Jawa Timur.[351] Sedangkan pelanggaran penyelenggara Pilkada yang berupa keberpihakan penyelenggara Pilkada pada salah satu pasangan calon peserta cenderung untuk menghalang-halangi pasangan calon lain dalam proses pendaftaran, contohnya terjadi pada saat Pilkada di Kota Jayapura.[352] Namun, berdasarkan pengamatan dan pengalaman selama memeriksa perkara Pilkada, Mahkamah Konstitusi juga menemukan adanya indikasi dari KPU yang bertendensi untuk mengahalang-halangi terpenuhinya syarat bakal pasangan calon atau sebaliknya berupaya untuk meloloskan bakal pasangan calon yang tidak memenuhi persyaratan untuk menjadi peserta Pilkada dengan motif pemihakan atau untuk memenangkan ataupun mengalahkan pasangan calon tertentu.[353]

Pelanggaran oleh peserta Pilkada yang berupa manipulasi syarat administrasi calon, pada umumnya terjadi saat pendaftaran pasangan calon kepala daerah di KPU. Salah satu daerah yang bermasalah dalam proses pendaftaran bakal calon menjadi pasangan calon terjadi saat Pilkada di Kota Tebing Tinggi.[354] Pelanggaran oleh peserta

---

tidak konsisten dari KPU Surabaya terkait penghitungan ulang suara tidak sah. Perkara ini diputus MK dengan PMK Nomor 31/PHPU.D-VIII/2010.

[350] Pada Pilkada Kabupten Sintang, petugas KPPS di Kecamatan Kayan Hulu melakukan pencoblosan suarat suara pada malam dan pagi hari. Dan pada hari pemungutan suara, Ketua KPPS langsung memerintahkan untuk melakukan penghitungan suara, padahal kenyataannya tidak ada masyarakat yang dating untuk memberikan suara. Perkara ini diputus MK dengan PMK Nomor 25/PHPU.D-VIII/2010.

[351] Pada Pilkada Provinsi Jawa Timur, khususnya di Kabupaten Sampang, petugas penyelenggara Pilkada melakukan memenipulasi suara dengan mencoblos sendiri surat suara. Perkara ini diputus MK dengan PMK Nomor 41/PHPU.D-VI/2008.

[352] Pada Pilkada Kota Jayapura, KPU Kota Jayapurasecara nyata dan terbukti dalam persidangan, telah menghalang-halangi pasanagan Hendrik Worumi, S.Sos, M.Si dan Pene Ifi Kogoya, S.Pd, M.M. untuk maju sebagai pasangan calon peserta Pilkada di Kota Jayapura Tahun 2010. Perkara ini diputus MK dengan PMK Nomor 115/PHPU.D-VIII/2010.

[353] *Ibid*, Hlm, 81-82

[354] Pada Pilkada Kota Tebing Tinggi, calon terpilih H. Mohammad Syafri Chap sejak awal terbukti dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap,

Pilkada yang berupa membeli suara *(vote buying)* adalah pelenggaran yang paling banyak dilakukan oleh pasangan calon kepala daerah, dengan cara memberi uang atau barang lainnya yang dapat mempengaruhi pemilih. Pada umumnya, hampir semua pasangan calon melakukan praktik ini, hanya caranya saja yang berbeda-beda dan merata di seluruh Indonesia. Contoh kasus ini adalah sengketa Pilkada yang terjadi di Kabupaten Kotawaringin Barat.[355] Sedangkan pelanggaran oleh peserta Pilkada yang berupa politisasi birokrasi, dimana merupakansebuah upaya yang dilakukan pasangan kepala daerah, terutama pasangan calon petahana *(incumbent)* yang masih memiliki kekuasaan dan pengaruh untuk menggerakkan birokrasi pemerintahan agar memilih pasangan calon tersebut. Politisasi birokrasi biasanya melibatkan unsur birokrat secara berjenjang dari struktur atas hingga struktur bawah dalam organisasi pemerintahan. Contoh perkara Pilkada dalam hal ini adalah yang terjadi di kabupaten Konawe Selatan,[356] Kabupaten Gresik,[357] Kota Tanjungbalai,[358] dan Kabupaten Sumbawa.[359]

---

seharusnya berdasarkan ketentuan Pasal 58 huruf f UU Nomor 32 Tahun 2004 yang telah diubah dengan UU Nomor 12 Tahun 2008, tidak dapat mencalonkan diri sebagai kandidat namun oleh KPU Kota Tebing Tinggi tetap diikur sertakan sebagai peserta Pemilakada. Perkara ini diputus MK dengan PMK Nomor 12/PHPU.D-VIII/2010.

[355] Pada Pilkada Kabupaten Kotawaringin Barat, Pasangan calon Sugianto-Eko Sumarno melakukan pembiayaan yang tidak wajar untuk para relawannya (Rp. 150.000 s.d. Rp. 200.000), dan terjadi secara meluas di seluruh kecamatan di Kabupaten Kotawaringin Barat. Oleh MK, pembayaran terhadap relawan yang cukup banyak jumlahnya bukan merupakan biaya kampanye yang wajar dan sah, tetapi merupakan kampanye yang mengandung kecurangan dan tidak jujur. Perkara ini diputus MK dengan PMK Nomor 45/PHPU.D-VIII/2010.

[356] Pada Pilkada Kabupaten Konawe Selatan, calon petahana *(incumbent)* dengan kekuasaannya mengkordinir Ketua RT, Kepala Dusun, PPL, Kepala Kelurahan, Ketua KPPS, hingga PAnwaslu mendistribusikan SPP Gratis kepada pemilih. Juga memanfaatkan Ketua RT dan Kepala Dusun untuk membagikan raskin gratis dan KTP Gratis. *Incumbent* juga mengerahkan PNS di lingkunag Dinas Pendidikan untuk memenangkan Pilkada. Perkara ini diputus MK dengan PMK Nomor 22/PHPU.D-VIII/2010.

[357] Pada Pilkada Kabupaten Gresik, calon petahana *(incumbent)* melibatakan DInas Pertanian Kabupaten Gresik hingga jajaran PPLnya yang notabene adalah PNS. Dinas Pertanian juga melibatkan Gapoktan serta Produsen Pupuk Petrobio untuk melakukan sosialisasi guna pemenangan *incumbent*. Perkara ini diputus MK dengan PMK Nomor 28/PHPU.D-VIII/2010

Tidak adanya pengaturan secara khusus mengenai penegakan hukum dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, menjadi permasalahan tersendiri terhadap penanganan pelangaran-pelanggaran yang terjadi pada pelaksanaan Pilkada. Berbeda dengan UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD dan UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Dalam kedua undang-undang tersebut secara eksplisit jelas diatur mengenai penanganan dan penegakan hukum bilamana terjadi pelanggaran. Oleh karena di dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tidak terdapat klausula yang menyatakan tentang ketentuan-ketentuan terhadap penyelesaian pelanggaran Pilkada, maka penyelesaian terhadap pelanggaran Pilkada mengacu sepenuhnya kepada Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) untuk perkara pidanya, dan peraturan lain, seperti Peraturan KPU. Selain itu, penegakan hukum atas pelanggaran Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden terdapat ketidaksinkronan dengan penegakan hukum atas pelanggaran Pilkada. Sebagai contoh mengenai batasan waktu pelaporan, pengkajian, penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan. Juga tidak ada pengaturan mengenai tahapan pengadilan, yaitu pengadilan negeri dan pengadilan banding untuk putusan terakhirnya.

Ada baiknya jika terdapat sinkronisasi dalam penanganan pelanggaran dan penegakan hukum Pemilu dengan tidak membedakan jenis Pemilunya, apakah itu Pemilu legislatif, Pemilu Presiden dan wakil presiden, ataupun Pilkada. Pengaturan

[358] Pada Pilkada Kota Tanjungbalai, Walikota Tanjungbalai (Sutrisno Hadi) yang merupakan ayah kandung dari pasangan calon Nomor urut 6 (Eka Hadi Saputra) menggunakan kewenangan birokrasi dan fasilitas pemerintahan untuk memenangkan pasanagan calon nomor urut 6. Perkara ini diputus MK dengan PMK Nomor 166/PHPU.D-VIII/2010.

[359] Pada Pilkada Kabupaten Sumbawa, Politisasi birokrasi tidak hanya melibatkan Camat, PNS, dan Kepala Daerah/Lurah, akan tetapi juga melakukan intimidasi berupa mutasi dan pemecatan kepada PNS aparatur pemerintahan bagi yang tidak mendukung *incumbent*. Perkara ini diputus MK dengan PMK Nomor 158/PHPU.D-VIII/2010.

mengenai ketentuan-ketentuan penanganan pelanggaran dan penegakan hukum Pemilu juga akan lebih baik jika terintegrasi dalam satu regulasi (satu undang-undang) yang khusus mengatur tentang hal tersebut, mengingat modus pelanggarannya sebagaian besar hampir sama. Selain itu, pasca diterbitkannya UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, Pilkada juga tidak lagi masuk dalam rezim pemerintahan daerah, tetapi sudah dimasukkan kedalam rezim Pemilu. Itu artinya, bahwa pengaturan mengenai pelanggaran Pemilu secara khusus dalam satu undang-undang tidak memiliki sandungan terhadap konstitusionalitasnya.

Dalam berbagai pedoman *(guidance)* untuk Pemilu yang baik, terdapat sejumlah persyaratan yang menjadi dasar bagi pembangunan sistem penegakan hukum Pemilu. Persyaratan itu adalah:[360]

a. Adanya mekanisme dan penyelesaian hukum yang efektif.
b. Adanya aturan mengenai hukuman untuk pelanggaran Pemilu.
c. Adanya ketentuan terperinci dan memadai untuk melindungi hak pilih.
d. Adanya hak bagi pemilih, kandidat, dan perpol untuk untuk mengadu kepada lembaga penyelenggara Pemilu atau lembaga pengadilan.
e. Adanya keputusan untuk mencegah hilangnya hak pilih dari lembaga penyelenggara Pemilu atau lembaga pengadilan.
f. Adanya hak untuk banding.
g. Adanya putusan yang sesegera mungkin.
h. Adanya aturan mengenai waktu yang dibutuhkan untuk memutuskan gugatan.
i. Adanya kejelasan mengenai implikasi bagi pelanggaran aturan Pemilu terhadap hasil Pemilu.
j. Adanya proses, prosedur. dan penuntutan yang menghargai hak asasi manusia.

[360] Topo Santoso, *Pilkada Pengalaman dan Penataan Kembali,* dalam: *Demokrasi Lokal,* ..... Op., Hlm, 205-206.

C. Gagasan Pengalihan Kembali Penyelesaian Sengketa Pilkada Kepada MA.

1. Analisis Yuridis Tentang Kewenangan Memutus Sengketa Pilkada

Dari berbagai literatur, baik ilmu politik, ilmu pemerintahan, maupun ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan dengan kewenangan dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan kewenangan, begitu pula sebaliknya. Ada juga pendapat yang memberikan makna yang sama antara kewenangan dan wewenang, hal ini berarti wewenang itu sama dengan kekuasaan. Bagaimanapun juga ilmu politik, ilmu hukum, dan ilmu pemerintah mempunyai objek kajian yang sama, yakni sama-sama mengkaji tentang negara.

Max Weber menyebut kekuasaan yang berkaitan dengan hukum sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan diperkuat negara.[361] Dalam hukum tata negara, wewenang *(beveogdheid)* didiskripsikan sebagai kekuasaan hukum *(rechtsmacht)*. Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan mempunyai makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh legislatif, eksekutif dan yudikatif adalah merupakan formal.

Istilah kewenangan sering disamakan dengan istilah wewenang. Dalam konsep hukum tata negara, wewenang didiskripsikan sebagai *rechtmacht* (kekuasaan hukum), dalam hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Sedangkan dalam hukum administrasi Belanda, wewenang menjadi bagian dari hukum administrasi adalah

[361] A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum Dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, (Yogyakarta: Kanisius, 1990), Hlm, 52.

(bertuursbeveogdheid) atau wewenang pemerintah. Kewenangan bidang kekuasaan kehakiman atau kekuasaan mengadili sebaiknya disebut kompetensi atau yuridiksi walaupun dalam praktik perbedaannya tidak selalu dirasakan perlu.[362]

Istilah kekuasaan dalam bahasa Inggris disebut *power*, atau *macht* (Belanda) atau *pouvoir, puissance* (Perancis), sedang istilah kewenangan sering disebut *authority, gezag*, atau *yuridiksi*, dan istilah wewenang disebut *competence* atau *bevoegheid.*[363] Kewenangan sering disebut (*authority, gezag)* adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu, maupun kekuasaan terhadap sesuatu bidang kekuasaan tertentu secara bulat yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun dari kekuasaan pemerintah, sedangkan wewenang (*competence, bevoegheid)* hanya mengenai sesuatu *onderdil* tertentu atau bidang tertentu saja. Jadi kewenangan merupakan kumpulan dari wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdhen*) misalnya wewenang menandatangani suatu surat keputusan oleh seorang pejabat atas nama Menteri, sedangkan kewenangannya berada di tangan Menteri.[364].

Wewenang adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.[365] Sifat wewenang pemerintah antara lain *expressimplied,* jelas maksud dan tujuannya, terkait

---

[362] Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pilkada* ..... Op.,Cit. Hlm, 90.
[363]SF. Marbun, *Peradilan Administrasi*....., *Op. Cit.* Hlm.153.
[364] Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1981)
[365]Ibid. Hlm.154.

pada waktu tertentu, dan tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan hukum tidak tertulis.[366]

Terkait dengan konsep tentang wewenang menjelaskan bahwa;[367]

> "*bevoegdheid is een uit het bestuurljke organisatierech, watkan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heft op de vaekijing en uitoefening van bestuurssrechtelijke befoegdheden door publiekrectelijke rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke rechtsverkeer*". (wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik).

Menurut F.P.C.L. Tonnaer tentang kewenangan pemerintah, dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, agar dapat diciptakan hubungan antara pemerintah dengan warga negara. Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Karena begitu pentingnya kedudukan kewenangan membut F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek menyebutnya sebagai konsep inti dalam kajian Hukum Administrasi Negara, hal ini disebabkan terkandung di dalam kewenangan tersebut sebuah hak dan kewajiban.[368]

Menurut P. Nicolai bahwa; "Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu (yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum). Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu". Hal senada dikemukakan oleh Bagir Manan, sesungguhnya

---

[366]Indroharto, *Usaha-Usaha Memahami Undang-undang tentang Perdilan TUN,* (Jakarta: Sinar Harapan, 1991) Hlm. 70.
[367]Ridwan HR, *Hukum Administrasi* ....., Op.Cit., Hlm.98.
[368]*Ibid*. Hlm.99.

wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan *(macht)*. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Sedangkan wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Wewenang kekuasaan kehakiman dapat juga mengandung perbedaan-perbedaan antara negara yang satu dengan yang lain, diantaranya dapat dibeda-bedakan menjadi,[369]

1) Perbedaan berdasarkan kewenangan mengadili suatu perkara. Kewenangan ini bersifat universal dan merupakan kewenangan murni setiap kekuasaan kehakiman.[370]
2) Perbedaan berdasarkan kewenangan melakukan pemeriksaan pada tingkat kasasi.[371]
3) Perbedaan berdasarkan kewenangan menguji perundang-undangan dan tindakan pemerintah, dan
4) Perbedaan berdasarkan kewenangan kepenasehatan. Adakalanya badan kekuasaan kehakiman diberi wewenang untuk memberikan nasihat atau pertimbangan kepada badan penyelenggara atau badan pemerintah lainnya.

Pada dasarnya di dalam negara hukum wewenang tersebut tidak lain, adalah bersumber dari peraturan perundang-undangan. Karena itu, R.J.H.M. Huisman memberikan pendapat bahwa:

> "Organ pemerintahan tidak dapat menganggap bahwa ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang pemerintahan tidak hanya kepada, organ perintahan, tetapi juga terhadap para pegawai atau terhadap badan khusus, bahkan terhadap badan hukum privat."

Perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang dapat dipahami jika diketahui perbedaan antara *authority* dan *competence*. Kewenangan adalah kekuasaan formal, yaitu kekuasaan yang diberikan undang-undang atau legeslatif dari kekuasaan

---

[369]Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, CetakanPertama (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), Hlm 24-25.

[370]Kewengan mengadili itu dapat dibedakan menjadi (1) mengadili pada tingkat pertama,(2) mengadili pada tingkat pertama dan terakhir, dan (3) mengadili pada tingkat banding.

[371]Kewenanagn ini diberikan pada badan kekuasaan kehakiman tertinggi yaitu Mahkamah Agung. Adapun secara terminilogis, kasasi berarti membatalkan atau pembatalan .

eksekutif atau administratif. Kewenangan merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemeritahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya bagian tertentu dari kewenangan. Kewenangan di bidang kekuasaan kehakiman atau kekuasaan mengadili sebaiknya disebut kompetensi atau yurisdiksi walaupun dalam praktik perbedaannya tidak selalu dirasakan perlu. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintahan, tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan pembentukan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam undang-undang dasar.

Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Indroharto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Lebih lanjut disebutkan bahwa legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan antara:[372]

[372] Ridwan HR, *Hukum Administrasi* ....., Op. Cit., Hlm 101.

a. Yang berkedudukan sebagai *original legislator*; di negara kita di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan pemerintah daerah yang melahirkan peraturan daerah.
b. Yang bertidak sebagai *delegated legislator*; seperti Presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengelurkan Peraturan Pemerintah dimana diciptakan wewenang-wewenang pemerintah kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara tertentu.

Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara tertentu yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.[373]

Mengenai atribusi, delegasi dan mandat ini H.D. van Wijk Willem Konijnenbelt mendifinisikan sebagai berikut;[374]

a. *Attributie: toekenning van een bestuursbevoegheid door en wetgever aan een bestuursorgaan,* (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan).
b. *Delegatie: overdracht vaan een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander*, (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya).
c. *Mandaat: een bestuursorgan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ender,* (mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya).

Dalam hal pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi ini terdapat syarat-syarat sebagai berikut:[375]

a. Delegasi harus definitif dan pemberi delegasi (*delegans*) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;

---

[373] Indroharto, *Usaha-Usaha ..... ,Op.Ccit.* Hlm. 91.
[374] H.D. van Wijk Willem Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, (Utrecht: uitgeverij Lemma BV., 1995), Hlm. 41. Dikutip dari: Ridwan HR, *Hukum Administrasi .....*, Op. Cit., Hlm 102.
[375] *Ibid*, Hlm 104-105.

b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
d. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan) , artinya delegans berhak untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
e. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunakan wewenang tersebut.

Menurut Harjono, membicarakan masalah wewenang, terlebih dahulu harus mengetahui perbedaaaan antara fungsi dan tugas. Penggunaan kata tersebut tidak hanya didasarkan atas makna kata secara harfiah, tetapi juga perlu dipertimbangkan kaitannya secara utuh antara yang satu dengan yang lain. Fungsi mempunyai makna yang lebih luas jika dibandingkan dengan tugas. Jika kata tugas akan digunakan, akan lebih tepat untuk menyebutkan aktivitas-aktivitas yang diperlukan agar fungsi dapat terlaksana, sebab fungsi memerlukan banyak aktifitas agar dapat terlaksana fungsi tersebut. Sebuah aktifitas perlu dilakukan oleh lembaga untuk mendukung terlaksananya sebuah fungsi. Hubungan antara aktivitas dan terlaksananya fungsi merupakan hubungan atas dasar kebutuhan. Artinya sesuatu yang dibutuhkan adanya agar sesuatu yang diharapkan dapat terlaksana. Sebuah aktivitas dilakukan oleh sebuah lembaga sehingga hubungan antara lembaga dan aktivitas tersebut sangat erat dan dapat dikatakan tidak akan diperlukan lembaga tersebut kalau aktivitas tersebut tidak dibutuhkan.

Sejak reformasi, perubahan UUD 1945 telah dilakukan oleh MPR secara bertahap sebanyak empat kali yakni: perubahan pertama dilakukan pada tanggal 19 Oktober 1999; perubahan kedua dilakukan pada tanggal 18 Agustus 2000; perubahan ketiga dilakukan pada tanggal 9 Nopember 2001 dan perubahan keempat dilakukan

pada tanggal 10 Agustus 2002, dimana telah menghasilkan struktur kelembagaan negara yang berbeda dengan struktur kelembagaan negara sebelumnya dan sekaligus merupakan bukti, bahwa adanya keinginan mewujudkan sruktur ketatanegaraaan Republik Indonesia ke arah yang lebih demokratis dengan saling melakukan kontrol *(cheks and balances).*

Salah satu substansi penting dari perubahan UUD 1945 adalah keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara baru yang berdiri sendiri dalam melaksanakan kekuasaan kehakiman sebagaimana diatur dalam UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.[376] Mahkamah Konstitusi sebagai pengadilan konstitusi berdiri atas dasar asumsi adanya supremasi konstitusi yang menjadi hukum tertinggi yang mendasari atau melandasi kegiatan negara agar bertindak secara konstitusianal. Oleh sebab itu, pembentukan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman mempunyai peranan penting dalam usaha menegakkan konstitusi dan prinsip negara hukum sesuai dengan tugas dan wewenangnya sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945.

Lahirnya Mahkamah Konstitusi di uatu negara memiliki keragaman latar belakang, namun bisa dikatakan bahwa pembentukan Mahkamah Konstitusi tersebut merupakan hasil dari perubahan politik kekuasaan suatu negara dari yang otoriter menuju kearah kekuasaan yang demokratis. Dalam perkembangannya, kekuasaan otoriter (otoritarianisme) banyak mengalami penolakan di mana-mana karena tuntutan atas terbelenggunya partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan negara serta tuntutan

[376] Telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

terhadap jaminan atas hak asasi manusia yang kurang dihormati. Begitu pula dengan Mahkamah Konstitusi di Indonesia, ia juga lahir dengan salah satu alasan historis bahwa otoritarianisme pada zaman Orde Baru yang bersifat tertutup dan tidak menghargai hak asasi manusia, menjadi sejarah kelam yang tidak boleh terulang dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia selanjutnya. Namun, juga tidak dapat dipungkiri bahwa pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia juga terinspirasi oleh adanya Mahkamah Konstitusi di negara-negara lain yang telah lebih dulu terbentuk.

Pentingnya keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia yakni sebagai pengawal dan penafsir konstitusi menuju negara hukum demokratis. Sebagaimana amanat UUD 1945 bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum. Artinya, segala penyelenggaraan negara harus tunduk pada hukum, bukan kekuasaan. Untuk menjalankan tugas kenegaraan yang berdasarkan atas hukum, hukum membutuhkan sendi-sendi konstitusi. UUD 1945 merupakan landasan untuk menjamin pelaksanaan dan penegakan hukum yang berkeadilan. Agar pelaksanaan dan penegakan hukum konstitusi dapat berjalan secara demokratis dan berkeadilan, maka dibutuhkan sendi-sendi konstitusional. Artinya sekurang-kurangnya ada dua pengertian negara berdasarkan atas hukum. *Pertama*, adanya pengaturan mengenai batas-batas peran negara atau pemerintahan dalam mencampuri kehidupan dan pergaulan masyarakat. *Kedua*, adanya jaminan hukum akan hak-hak, baik sipil atau hak-hak pribadi *(individual right)*, hak-hak politik *(political right)*, maupun hak-hak sebagai sebuah

kelompok atau hak-hak sosial sebagai hak asasi yang melekat secara alamiah pada setiap insan, baik secara pribadi maupun kelompok.[377]

Keberadaan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, sekaligus memperlihatkan adanya harapan baru bagi para pencari keadilan di tengah masyarakat yang sedang mengalami krisis kepercayaan terhadap institusi peradilan. Keberadaan Mahkamah Konstitusi merupakan suatu bentuk upaya dalam mengimbangi atas kekuasaan legislatif maupun eksekutif, karena keberadaan Mahkamah Konstitusi tersebut sebagai lembaga negara yang memiliki dan diberikan kewenangan oleh UUD 1945. Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia dilatarbelakangi adanya kehendak untuk membangun pemerintahan yang demokratis dengan *cheks and balances system* di antara cabang-cabang kekuasaan, mewujudkan supremasi hukum dan keadilan, serta menjamin dan melindungi hak-hak konstitusional warga negara. Selain itu, pembentukan Mahkamah Konstitusi dimaksudkan sebagai sarana penyelesaian beberapa problem yang terjadi dalam praktik ketatanegaraan yang sebelumnya tidak ditentukan oleh konstitusi.[378]

Mahkamah Konstitusi dibentuk untuk menjamin agar hukum tertinggi dapat ditegakkan sebagaimana mestinya. Kelahiran Mahkamah Konstitusi tidak saja membuktikan bahwa Indonesia menganut kekuasaan kehakiman yang bebas dan merdeka akan tetapi sekaligus merupakan penegasan terhadap prinsip negara hukum yang demokratis. Mahakamah Konstitusi dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*) sesuai dangan ketentuan UUD

---

[377] Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi Dan Implikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006), Hlm, 280.
[378] Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pilkada* ..... Op.,Cit. Hlm, 6.

1945, memiliki empat kewenangan mengadili dan satu kewajiban, yaitu: (1) melakukan pengujian atas konstitusionalitas Undang-Undang; (2) mengambil putusan atas sengkata kewenangan antar lembaga negara yang ditentukan menurut Undang-Undang Dasar; (3) memutuskan perkara berkenaan dengan pembubaran partai politik; (4) memutuskan perkara perselisihan mengenai hasil pemilihan umum. Serta satu kewajiban tersebut yakni: mengambil putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/ atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum ataupun mengalami perubahan sehingga secara hukum tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan/ wakil Presiden menjadi terbukti dan karena itu dapat dijadikan alasan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk memberhentikan Presiden dan/ atau Wakil Presiden dari jabatannya.[379]

Dalam rumusan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945, yang dimaksud dengan eksistensi Mahkamah Konstitusi ialah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman yang kedudukannya adalah sederajat dengan Mahkamah Agung maupun lembaga negara yang lain. Dari kedudukan yang demikian itu, sebagai salah satu puncak pelaksanaan kekuasaan kehakiman di Indonesia menurut sistem UUD 1945 eksistensi Mahkamah Konstitusi merupakan pula salah satu pusat kekuasaan dalam supra struktur politik di Indonesia, dan merupakan lembaga negara yang juga pelaksana kedaulatan rakyat yang ditentukan menurut UUD 1945 Pasal 1 ayat (1)). Sedangkan dari rumusan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 ini ada beberapa hal yang perlu ditekankan:[380]

1. Bahwa menurut UUD 1945 kedaulatan dalam negara Indonesia berada di tangan rakyat.

[379] Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pilkada* ..... Op.,Cit. Hlm, 5.
[380] Lodewijk Gultom, *Eksistensi Mahkamah Konstitusi* ..... Op.,Cit. Hlm, 124.

2. Bahwa kedaulatan rakyat itu dilaksanakan menurut UUD;
3. Bahwa Mahkamah Konstitusi adalah salah saru lembaga negara di samping lembaga negara yang lain yang merupakan pelaku dan pelaksana kedaulatan rakyat itu.

Sebagaimana tertuang pada Pasal 24 ayat (1), (2) dan (3) UUD 1945 (perubahan ketiga)[381] tentang kekuasaan kehakiman sangatlah jelas bahwa Mahkamah Konstitusi adalah bagian dari kekuasaan kehakiman di luar Mahkamah Agung. Secara yuridis kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili dan memutus sengketa suatu perselisihan tentang penetapan hasil pemilihan umum tertuang dalam ketentuan UUD 1945 Pasal 24C[382] Ayat (1). Oleh karena itu Mahkamah Konstitusi disamping berfungsi sebagai pengawal konstitusi, penafsir konstitusi, juga adalah pengawal demokrasi *(the guardian and the sole interpreted of constitution, as well as guardian of the process of democratization).*[383]

Pasal 18 ayat (4) UUD 1945[384] memang tidak secara tegas menyebutkan bahwa kepala daerah dipilih secara langsung ataupun dipilih secara tidak langsung, tetapi hanya disebutkan bahwa kepala daerah dipilih secara "demokratis". Oleh karena itu, dalam implementasinya hingga saat ini pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil

[381] Pasal 24 ayat (1) UUD 1945: "Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Pasal 24 Ayat (2) UUD 1945: " Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkunan peradilan umum, lingkunan peradilan agama, lingkunan militer, lingkunan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Pasal 24 Ayat (3) UUD 1945: " Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dengan undang-undang.
[382] Pasal 24C ayat (1) UUD 1945: " Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum".
[383] Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara,* (Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan MK RI, 2006), Hlm, 95.
[384] Pasal 18 ayat (4) UUD 1945: Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

kepala daerah telah menerapkan 2 (dua) sistem pemilhan yang berbeda, yaitu pemilihan secara tidak langsung dan pemilihan secara langsung. Pemilihan secara tidak langsung diterapkan berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999, dimana kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih melalui lembaga legislatif (DPRD) di masing-masing daerah. Setelah diterbitkannya UU Nomor 32 Tahun 2004 sebagai pengganti dari UU Nomor 22 Tahun 1999, kemudian diterapkan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat didaerahnya berdasarkan Pasal 56 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004.[385] Berdasarkan Pasal 106 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004, keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh KPU, diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) hari sejak penetapannya. Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung itu dapat disampaikan kepada pengadilan tinggi untuk pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, dan kepada pengadilan negeri untuk pemilihan Bupati atau Walikota dan wakilnya, sebagaimana diatur kemudian pada Pasal 106 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004.

Salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusional adalah memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum, termasuk di dalamnya pemilihan umum kepala daerah. Secara yuridis, penanganan sengketa Pilkada didasarkan pada Pasal 236C UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 236C UU Nomor 12 Tahun 2008 merupakan perubahan ketentuan atas Pasal 106 Ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004.

[385] Pasal 56 Ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004: "Kapala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilhi dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil".

Beralihnya kewenangan oleh Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi memang dirumuskan pada Pasal 236C UU No. 12 tahun 2008 yang berbunyi " *Penyelesaian sengketa hasil pemelihan kepala daerah oleh Mahkamah agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 bulan sejak undang-undang ini diundangkan* ". Ketentuan mengenai jangka waktu pengalihan kewenangan dalam pasal tersebut sempat menjadi polemik karena masing-masing pihak berpedoman terhadap penafsirannya sendiri-sendiri. UU No. 12 Tahun 2008 yang diterbitkan pada 24 April 2008 itu berarti bahwa paling lama 18 bulan kemudian (Oktober 2009), perintah pengalihan kewenangan yang dimaksud harus sudah dilakukan dari Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi. Ada yang menafsirkan jika disebut "paling lama" berarti pengalihan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi bisa lebih cepat dari waktu yang telah ditentukan (18 bulan). Namun, adapula yang berpendapat bahwa pengalihan kewenangan dari Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi tersebut baru dapat dilakukan setelah 18 bulan kemudian.

Polemik itu muncul pada kasus Pilkada Kabupaten Lampung Utara. Pada mulanya perkara sengketa pemilihan kepala daerah Bupati Lampung Utara sempat diajukan kepada Mahkamah Konstitusi, namun oleh Mahkamah Konstitusi perkara tersebut ditolak dengan alasan bahwa kewenangan memutus sengketa Pilkada masih menjadi kompetensi Mahkamah Agung. Tetapi pada pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa pengalihan itu bisa saja lebih cepat dari 18 belas bulan apabila dilakukan tindakan hukum pengalihan kewenangan dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi secara nyata. Senada dengan putusan Mahkamah

Konstitusi, A. Mukthie Fadjar (mantan hakim konstitusi) berpendapat terkait frase "paling lama 18 bulan", frase tersebut dimaksudkan bahwa peralihan dapat pula dilakukan sebelum berakhirnya tenggat waktu 18 bulan, namun hal ini perlu tindakan hukum pengalihan kewenangan dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi secara nyata. Konskuensi yuridisnya, jika tidak ada tindakan hukum pengalihan, maka pengalihan kewenangan tersebut, terjadi dengan sendirinya (demi hukum) setelah habis tenggat waktu 18 bulan. Artinya, pengalihan tersebut akan terjadi pada Oktober 2009, delapan belas bulan sejak undang-undang ini diterbitkan pada 24 April 2008. Ia menambahkan, apabila Mahkamah Konstitusi tetap menerima perkara sengketa pemilihan kepala daerah Lampung Utara ini tanpa adanya pengalihan kewenangan dari Mahkamah Agung maka akan timbul kekacauan. Dapat mengakibatkan terjadinya dualisme pemeriksaan dan berpotensi menimbulkan tumpang tindih, ketidakpastian, dan *nebis in idem*.

Kekhawatiran dualisme pemeriksaan dalam sengketa Pilkada sangat mungkin terjadi pada saat itu, karena perbedaan tafsir dalam memahami suatu pasal dalam perundang-undangan bisa saja mengakibatkan dampak yang luas. Juru bicara Mahkamah Agung, Djoko Sarwoko terlihat kaget ketika dikonfirmasi Mahkamah Konstitusi akan menggelar sidang sengketa Pilkada. Djoko menilai pengalihan kewenangan ke Mahkamah Konstitusi baru bisa dilakukan setelah 18 bulan sejak UU No 12 Tahun 2008 diundangkan. Ia menganggap pasal itu telah jelas, sehingga tidak perlu berkoordinasi dengan Mahkamah Konstitusi. Pernyataan tersebut bermakna bahwa kewenangan memutus sengketa hasil pemilihan Pilkada masih menjadi

kewenangan Mahkamah Agung. Kewenangan tersebut baru akan beralih ke Mahkamah Konstitusi terhitung 18 (delapan belas) bulan sejak tanggal 24 April 2008. Jadi apabila terjadi sengketa Pilkada sebelum tanggal 24 Oktober 2009,perkara tersebut harus tetap diajukan ke Mahkamah Agung.[386]

Tindak lanjut terhadap polemik yang berkembang, Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Mahkamah Konstitusi kemudian bersama-sama menandatangani Berita Acara Pengalihan Wewenang Mengadili sengketa Pilkada dari Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi. Setelah berita acara pengalihan kewewenangan itu dilakukan, tentunya tidak terdapat lagi multi tafsir tentang jangka waktu pengalihan wewenang oleh Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi, dengan demikian berarti pula tidak ada lagi perdebatan terhadap rumusan Pasal 236C. Seiring dengan pengalihan kewenangan tersebut, selanjutnya Mahkamah Konstitusi menerbitkan Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah yang diberlakukan mulai tanggal 23 Oktober 2008. Sehingga dapat dikatakan bahwa lahirnya Peraturan Mahkamah Konstitusi tersebut adalah sebagai konsekuensi dari kewenangan konstitusional yang diatur dalam Pasal 236C UU Nomor 12 Tahun 2008.

Pemberian batasan waktu penyerahan kewenangan hemat penulis memberi kesempatan kepada Mahkamah Agung dalam menyelesaikan sengketa hasil pemilihan kepala daerah yang sudah terlanjur masuk ke dalam buku register Mahkamah Agung. Misalnya, apabila suatu perkara sengketa hasil pemilihan kepala daerah sudah dalam

[386] Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pilkada*..... Op.,Cit. Hlm, 101.

tahap penyelidikan secara otomatis harus diselesaikan oleh Mahkamah agung. Adalah tidak mungkin perkara yang masih dalam tahap proses penyelesaian dialihkan menjadi kewenangan lembaga negara yang lain yaitu Mahkamah Konstitusi. Terjadinya hal tersebut dapat berpengruh terhadap putusan suatu perkara. Dapat disinyalir lembaga negara yang dialihkan tidak begitu memahami duduk perkara permasalahan yang berimbas pada keputusan akhir dalam persidangan.

Selain itu, Mahkamah Konstitusi perlu mempelajari lebih jauh tentang sengketa hasil pemilihan kepala daerah, karena bisa saja permasalahan di dalam sengketa hasil pemilihan kepala daerah lebih sulit, mengingat lokasi Mahkamah Konstitusi yang berada di Ibu Kota Negara, sedangkan sengketa hasil pemilihan kepala daerah yang ditetapkan Komisi Pemilihan Umum Daerah dapat terjadi di daerah manapun. Selain itu, adanya tenggang waktu dimaksudkan agar jelas lembaga negara mana yang berhak memutus sengketa hasil pemilihan kepala daerah atau tidak terjadi dualisme kewenangan. Berdasarkan ketentuan di atas terlihat jelas jika dalam memutus sengketa tentang hasil pemilihan kepala daerah merupakan kewenangan kontitusional Mahkamah Konstitusi. Kewenangan tersebut secara eksplisit diatur lebih lanjut berdasarkan ketentuan Pasal 236 C UU Nomor 12 Tahun 2008 yang menyatakan jika sengketa hasil pemilihan kepala daerah merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Secara historis, pengalihan penanganan sengketa Pilkada dari Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi tidak dapat terlepas dari pengaruh Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-II/2004 tentang pengujian UU Nomor 32

Tahun 2004, dan disahkannya UU Nomor 22 Tahun 2007.[387] Dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU/2004 yang membatalkan sepanjang anak kalimat pada Pasal 57 ayat (1), Pasal 66 ayat (3) huruf e, Pasal 67 ayat (1) huruf e, dan Pasal 82 ayat (2), Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa Pilkada langsung tidak termasuk dalam ketegori pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945, namun Pilkada langsung adalah pemilihan umum secara materiil untuk mengimplementasikan Pasal 18 UUD 1945. Pembentuk undang-undang memang dapat menentukan apakah pemilihan kepala daerah dimasukkan ke dalam rezim Pemilu ataukah dimasukkan dalam rezim pemerintah daerah. Namun, pasca diterbitkannya UU Nomor 22 Tahun 2007 yang mana sejak tahun 2005 sampai tahun 2006 berlaku rezim pemerintahan daerah dalam konteks penyelenggaraan Pilkada melalui UU Nomor 32 Tahun 2004, dengan disahkannya UU Nomor 22 Tahun 2007 tersebut maka Pilkada dikategorikan masuk ke dalam rezim Pemilu. Dengan sendirinya, seluruh ketentuan yang terkait penyelengaraan Pilkada dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Dan, salah satu konsekuensinya adalah kewenangan memutus sengketanyapun beralih ke MK, karena dalam UUD 1945 telah ditentukan bahwa yang berwenang memutus perselisihan hasil Pemilu adalah Mahkamah Konstitusi. Sebagai tindak lanjut dari regulasi tersebut, kemudian lahirah UU Nomor 12 Tahun 2008. Dimana pada Pasal 236C undang-undang tersebut memerintahkan dilakukannya pengalihan kewenangan dalam hal penanganan sengeketa hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi.

[387] Telah diubah dengan UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Secara normatif, sebagai salah satu lembaga negara, kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus perselisihan hasil Pilkada adalah konstitusional karena dilakukan berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 2007, dimana pada Pasal 1 butir (4)[388] dan (5)[389] UU Nomor 22 Tahun 2007 tersebut telah mengukuhkan bahwa Pilkada merupakan rezim Pemilu dan bukan rezim pemerintahan daerah. Selain itu juga didasarkan pada Pasal 236C UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Namun perlu diketahui, bahwa tidak ada kesesuaian antara Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus sengketa tentang hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Di dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 hanya memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memutus perselisihan hasil pemilihan umum, tetapi tidak menyebutkan secara eksplisit bahwa kewenangan memutus perselisihan hasil Pilkada adalah Mahkamah Konstitusi. Ketentuan penyelenggaraan pemilihan umum di negara kita merujuk pada Pasal 22E UUD 1945, sedangkan pada Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 jelas-jelas disebutkan bahwa pemilihan umum itu sendiri diselenggarakan hanya untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan DPRD (tidak tertera secara jelas tentang pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah). Ketentuan tentang pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebenarnya telah diatur dalam Pasal

[388] Pasal 1 ayat (4) UU Nomor 22 Tahun 2007: "Pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pemilihan umum untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945".

[389] Pasal 1 ayat (5) UU Nomor 22 Tahun 2007: " Bahwa penyelenggara pemilihan umum adalah lembaga yang menyelenggarakan pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan presiden dan wakil presiden, serta kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat".

18 ayat (4) UUD 1945, yang berbunyi *"Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis"*. Dalam hal kewenangan Mahkamah Konstitusi memutus sengketa hasil pemilihan umum berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 memang telah sesuai dengan ketentuan penyelenggaraan pemilihan umum yang merujuk pada Pasal 22E UUD 1945. Namun, kewenangan Mahkamah Konstitusi memutus perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak ada kesesuaian dengan Pasal 24C ayat (1) dan Pasal 22E UUD 1945. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus perselisihan hasil Pilkada mulanya dilandasi oleh pemikiran atau logika karena adanya perubahan rezim Pilkada dari rezim pemerintahan daerah menjadi rezim Pemilu. Bisa dikatakan bahwa yang melandasi terbitnya UU Nomor 22 Tahun 2007, sedangkan terbitnya UU Nomor 12 Tahun 2008 juga sebagai konsekuensi dari terbitnya UU Nomor 22 Tahun 2007.

Dari analisis di atas, penulis berpendapat bahwa secara yuridis normatif kewenangan memutus perselisihan hasil Pilkada yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi adalah konstitusional. Namun demikian masih terdapat ketidaksesuaian antara kewenangan Mahkamah Konstitusi yang diatur pada Pasal 24C UUD 1945 dengan Pasal 18 UUD 1945 yang mengatur ketentuan mengenai pemerintahan daerah. Secara eksplisit, kewenangan yang dimiliki Mahkamah Konstitusi berdasarkan pada Pasal 24C UUD 1945 tersebut hanya sesuai dengan Pasal 22E UUD 1945 yang mengatur mengenai pemilihan umum. Oleh karenanya masih perlu diupayakan kesesuaian terhadap ketiga pasal dalam UUD 1945 tersebut agar tidak terjadi

pertentangan antara pasal yang satu dengan lainnya. Selain itu, beralihnya perselisihan hasil Pilkada ke dalam yurisdiksi Mahkamah Konstitusi bukanlah merupakan penambahan wewenang kepada Mahkamah Konstitusi yang secara limitatif telah diatur dalam Pasal 24C UUD 1945. Wewenang Mahkamah Konstitusi dalam memutus perselisihan hasil Pilkada tersebut hanya semata-mata sebagai konsekuensi dari masuknya Pilkada ke dalam rezim Pemilu sebagaimana telah dinyatakan dalam UU Nomor 22 Tahun 2007.

2. Konsepsi Penyelesaian Sengketa Pilkada Oleh Mahkamah Agung

Sebanding dengan jumlah penyelenggaraannya, perselisihan sengketa hasil Pilkada juga semakin tinggi kuantitasnya. Peningkatan gugatan Pilkada yang semakin deras mengalir tersebut tentunya juga memiliki implikasi tersendiri bagi Mahkamah Konstitusi. Hal ini juga menjadi salah satu indikasi bahwa ternyata sebagaian besar penyelenggaraan Pilkada di tanah air juga melahirkan persoalan atau sengketa hukum. Penanganan terhadap sengketa hukum yang dilahirkan oleh proses Pilkada haruslah dikelola secara tepat, sehinga sengketa hukum yang muncul tersebut dapat tertangani secara efektif dan efisien. Masalah efektif dan efisiensi dalam penanganan sengketa Pilkada tidak semata-mata hanya dilihat dari perspektif biaya yang harus dipukul oleh mereka yang mengajukan gugatan. Efisiensi juga harus bisa menjawab persoalan kepercayaan (*trust*), keadilan dan kemanfaatan baik bagi mereka yang berperkara mapun bagi masyarakat pada umumnya. Sehingga pasca sengketa Pilkada telah diputus oleh lembaga peradilan, nyata-nyata dapat menyelesaikan persengketaan, tanpa

menimbulkan dampak negatif yang lain. Axel Hadenis[390] mengatakan bahwa suatu Pemilu, termasuk pemilihan Kepala Daerah, disebut demokratis kalau memiliki " makna". Istilah "bermakna" tersebut merujuk pada tiga kriteria, yaitu (1) keterbukaan,(2) ketepatan dan (3) keefektifan Pemilu. Ketiga kriteria tersebut harus dipenuhi bukan hanya pada saat pemungutan suara saja, melainkan juga sewaktu dilakukan kampanye dan penghitungan suara.

Pasca ditandatanganainya *Memorandum of Understanding* antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung ditahun 2008, penanganan terhadap sengketa Pilkada yang muncul dialihkan dari Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi. Kasus Pilkada Jawa Timur merupakan kasus pertama yang mengawali beralihnya kompetensi penanganan sengketa Pilkada oleh Mahkamah Konstitusi. Semula, Mahkamah Konstitusi dibentuk dengan kewenangan yang telah secara limitatif diatur pada Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945, sedangkan kewenangan menangani sengketa Pilkada lebih cenderung merupakan konsekuensi dari pergeseran rezim dari Pilkada itu sendiri.

Mahkamah Konstitusi dibentuk untuk menjamin agar konstitusi sebagai hukum tertinggi dapat ditegakkan sebagaimana mestinya. Karena itu Mahkamah konstitusi biasa disebut sebagai *the guardian of the constitution* seperti sebutan yang biasa dinisbatkan kepada Mahkamah Agung di Amerika Serikat. Mengapa justru Mahkamah Agung yang disebut *the guardian of the constitution* di Amerika Serikat. Sebabnya ialah disana tidak ada Mahkamah Konstitusi. Fungsi Mahkamah Konstitusi dalam arti yang lazim dikenal didalam sistem Eropa yang menganut tradisi *civil law* seperti

[390] Dikutip dari Joko Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah* ..... Op.,Cit. Hlm, 112-115.

Austria, Jerman dan Italia terintegrasikan kedalam kewenangan Mahkamah Agung Amerika Serikat, sehingga Mahkamah Agunglah yang disebut dengan *the guardian of the American constitution.*[391] Untuk menjamin konstitusionalisme di zaman modern, pada umumnya disadari bersandar pada tiga elemen kesepakatan *(consensus)*, yaitu:[392]

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 *" the rule of law"* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara *(the basic of government).*
3. Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan *(the form of institutions and procedures).*

Dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawal konstitusi, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dilengkapi dengan lima kewenangan atau sering disebut empat kewenangan ditambah satu kewajiban sebagaimana diatur pada Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945. Merujuk pada kewenangan Mahkamah Konstitusi seperti diatur pada Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 tersebut, sebenarnya lembaga ini mempunyai tanggung jawab besar yang harus diembannya. Beralihnya kewenangan menangani sengketa Pilkada kepada Mahkamah Konstitusi, pada dasarnya juga merupakan penambahan beban tugas yang tidak ringan. Tidak dapat dipungkiri bahwa membanjirnya kasus-kasus sengketa Pilkada di tanah air juga telah menyedot energi yang besar bagi Mahkamah Konstitusi. Sebagai salah satu implikasinya, bahwa sejak tahun 2008, tugas pokok Mahkamah Konstitusi[393] tidak dapat berjalan secepat tahun-tahun sebelumnya.

---

[391] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsulidasi* ..... Op.,Cit. Hlm, 152.
[392] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalime* ..... Op.,Cit. Hlm, 21.
[393] Tugas Utama yang secara general berlaku dan ada di Mahkamah Konstitusi di negara-negara di dunia yaitu Pengujian Undang-Undang, penyelesaian sengketa antar lembaga negara, *constitutional complaint, contitutional question.*

Pelaksanaan pengujian Undang-Undang *(judicial review)* sejak tahun 2008 tersebut dapat terlihat dari tabel dibawah ini:[394]

REKAPITULASI PERKARA PENGUJIAN UNDANG-UNDANG DI MAHKAMAH KONSTITUSI

No	Tahun	Sisa Tahun Lalu	Terima	Jumlah	Putusan				Jumlah Putusan	Sisa Tahun Ini	Jml UU Yang Di Uji
					Kabul	Tolak	Tidak Diterima	Tarik Kembali			
1	2008	10	36	46	10	12	7	5	34	12	18
2	2010	39	81	120	17	23	16	5	61	59	58
3	2011	59	86	145	21	29	35	9	94	51	55
4	2012	51	118	169	30	31	30	6	97	72	0
5	2013	72	65	137	14	30	13	11	68	69	19
Jumlah		**279**	**519**	**798**	**125**	**166**	**138**	**48**	**447**	**-**	**213**
Persentase				**100%**	**15.7%**	**20.8%**	**17.3%**	**0.6%**	**56.0%**	**-**	**27%**

Dari data di atas dapat diketahui bahwa sejak bertambahnya kewenangan Mahkamah konstitusi untuk menangani sengketa Pilkada sejak tahun 2008, maka jumlah perkara pengujian Undang-Undang yang masuk setiap tahunnya selalu saja tidak dapat terselesaikan pada tahun yang sama (menyisakan perkara). Jika dibandingkan antara jumlah perkara yang diujikan dengan jumlah Undang-Undang yang diuji setiap tahunnya, maka hasilnya adalah: Tahun 2008: 39%; Tahun 2009: 39%; Tahun 2010: 48%; Tahun 2011: 38%; Tahun 2012: 0%; dan untuk Tahun 2013 (pertengahan tahun): 14%. Dari Perbandingan tersebut juga dapat disimpulkan bahwa pencapaian kerja Mahkamah Konstitusi setiap tahunnya dalam hal pengujian Undang-Undang sejak tahun 2008 hingga pertengahan tahun 2013 tidak lebih dari 48% dari

[394] Sumber: *www.mahkamahkonstitusi.go.id*. diakses pada tanggal 7 Juli 2013.

jumlah perkara yang ada. Total pencapaian kerja terhadap perkara pengujian Undang-Undang sejak tahun 2008 hingga pertengahan tahun 2013 hanya 27% dari jumlah perkara yang seharusnya diselesaikan. Rendahnya pencapaian kerja Mahkamah Konstitusi dalam hal ini tentunya perlu dipertanyakan dan perlu dilakukan evaluasi, sehingga tidak semakin terpuruk karena jumlah beban perkara yang semakin menggunung.

Akan berbeda sekali dengan pencapain kerja terhadap penyelesaian sengketa Pilkada (tabel halaman 173). Jika dibandingkan antara jumlah perkara sengketa Pilkada dengan jumlah putusan setiap tahunnya, maka hasilnya adalah: Tahun 2008: 67%; Tahun 2009: 100%; Tahun 2010: 97%; Tahun 2011: 95%; Tahun 2012: 99%; dan untuk Tahun 2013 (pertengahan tahun) telah mencapai: 79%. Dari Perbandingan tersebut juga dapat diketahui bahwa pencapaian kerja Mahkamah Konstitusi setiap tahunnya dalam hal penyelesaian sengketa Pilkada sejak tahun 2008 hingga pertengahan tahun 2013 minimal adalah 67% dari jumlah perkara yang ada.[395] Total pencapaian kerja terhadap penyelesaian perkara sengketa Pilkada sejak tahun 2008 hingga pertengahan tahun 2013 telah mencapai 92.1%. Tingginya pencapaian kerja Mahkamah Konstitusi dalam hal menyelesaiakan sengketa Pilkada juga patut dipertanyakan, karena tidak menutup kemungkinan akan memunculkan kesan bahwa Mahkamah Konstitusi "pilih-pilih" dalam melaksanakan tugasnya.

[395] Pencapaian kerja 67% (paling rendah) tersebut terjadi pada tahun 2008, dimana pada saat itu baru saja terjadi pengalihan kewenangan untuk menyelesaiakan sengketa Pilkada kepadaMahkamah Konstitusi. Pasca tahun 2008, pencapaian kerjanya meningkat drastis diatas 95%. Bahkan untuk pencapaian kerja dipertengahan tahun 2013 saja telah mencapai 79% dari jumlah perkara yang masuk.

Dari data diatas, perbedaan mencolok atas kinerja Mahkamah Konstitusi tersebut seharusnya tidak terjadi. Dibalik kesan *credible* masyarakat terhadap Mahkamah Konstiitusi ternyata terdapat persoalan kinerja yang mencengangkan. Seharusnya Mahkamah Konstitusi lebih arif dalam menentukan prioritas tugas yang harus dikerjakan, sehingga tidak menimbulkan ketimpangan yang dapat berujung pada kredibilitas lembaga Mahkamah Konstitusi itu sendiri. Seharusnya, Mahkamah Konstitusi lebih mengutamakan atau memprioritaskan untuk menguji Undang-Undang *(judicial review)* yang menjadi tugas utamanya. Tetapi yang terjadi, seolah-olah Mahkamah Konstitusi terkesan lebih mengutamakan menyelesaikan sengketa Pilkada yang hanya merupaan wewenang tambahan, daripada melakukan pengujian Undang-Undang yang merupakan amanat konstitusi. Atau setidaknya, terdapat keseimbangan dalam pencapaian kerja sehingga tidak menimbulkan persepsi negatif dari masyarakat. Disamping itu, dengan pencapaian kerja semacam ini menjadi salah satu indikator terhadap melemahnya kontrol terhadap produk Undang-Undang, yang selama ini dinilai banyak kalangan masih belum berpihak kepada rakyat.

Jika ditiik jauh ke belakang, pengalihan kewenangan penanganan sengketa Pilkada oleh Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstiutusi sebenarnya merupakan dampak dari PMK Nomor 072-073/PUU-II/2004. Oleh karena itu menjadi wajar jika ada yang berspekulasi pendapat bahwa di dalam PMK tersebut tersirat sebuah "skenario" sebagai upaya yang sistematis untuk menarik kewenangan penanganan sengketa Pilkada dari Mahkamah Agung. Karena memang pada tahun-tahun awal dibentuknya Mahkamah Konstitusi, intensitas terhadap kasus-kasus gugatan pengujian

Undang-Undang relatif sepi. Kala itu sengketa Pilkada menjadi "persoalan menarik" untuk ditangani. Persoalan sengketa Pilkada ini muncul sebagai imbas terjadinya pergantian tata car pemilihan kepala daerah yang semula dipilih secara tidak langsung (DPRD) berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999, kemudian menjadi dipilih secara langsung oleh rakyat berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004. Dengan kata lain, pengalihan penyelesaian sengketa hasil Pilkada oleh Mahkamah Agung kepada Mahkaman Konstitusi dapat dikatakan sebagai politik kelembagaan untuk mencari *burgaining position.* Dengan menangani persoalan yang menjadi menjadi isu sentral pada saat itu, tentunya akan menarik perhatian masyarakat, dan juga akan menciptakan kesempatan bagi lembaga yang menanganinya untuk mendapatkan pengakuan dan stigma positif dari masyarakat luas.

Efektifitas penyelesaian sengketa hasil Pilkada dilihat dengan menggunakan dua pendekatan yaitu pertama, aspek kepentingan MK sebagai sebuah peradilan konstitusi yang memiliki fungsi utama sebagai *the guardian of the constitution* melalui mekanisme *judicial review.* Kedua, Aspek kesempatan warga negara dan badan hukum (para pihak dalam sengketa hasil Pilkada) dalam mengakses pengadilan (baca: MK) atau *acces to court* dan kesempatan para pihak mendapatkan keadilan (*acces to court).*[396] Analisis terhadap efektifitas penyelesaian sengketa Pilkada oleh Mahkamah Konstitusi dapat dilihat dari:[397]

> *Pertama,* secara struktur kelembagaan MK RI bersifat sentralistik, sebagaimana sifat MK pada umumnya di negara-negara Eropa Kontinental seperti Austria dan Jerman. Yang dimaksud sentralistik disini adalah MK hanya

[396] Laporan Penelitian MKRI, "*Studi Efektifitas Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada Oleh Mahkamah Konstitusi*", (Yogyakarta: Kerjasama PK2P FH UMY dengan MKRI, 2012), Hlm, 208.
[397] Disarikan dari Laporan Penelitian MKRI, "*Studi Efektifitas* ..... Op.,Cit, Hlm, 209-217.

ada satu yang terletak di ibukota negara. Sifat sentralistik MK seperti ini tidak bermasalah bagi negara-negara Eropa dengan wilayah yang tidak terlalu luas seperti Austria, Jerman atau Spanyol atau bagi negara Asia seperti Korea Selatan dan Thailan yang juga memiliki MK.[398] Sifat sentralistik MK tersebut menimbulkan permasalahan bagi negara dengan luas wilayah yang luas dan berpulau-pulau seperti Indonesia.

Kedua, problem kedua adalah konsekuensi dari sifat MK yang sentralistik, yaitu hakim yang ada dalam menyelesaikan sengketa hasil Pilkada otomatis hanya berjumlah sembilan orang.[399] Dengan hanya sembilan orang hakim, MK memiliki permasalah ketika pelaksanaan Pilkada dilaksanakan dalam jumlah yang banyak dalam waktu yang bersamaan dan atau hampir bersamaan.[400]

Ketiga, kendala berikutnya adalah waktu penyelesaian sengketa hasil Pilkada yang hanya 14 hari. Dengan jumlah sengketa Pilkada yang menumpuk disamping tugas pokok MK menangani permohonan pengujian undang-undang, hakim MK dipaksa harus bekerja marathon dalam durasi waktu yang pendek dan terus menerus karena ada 32 Pilkada Gubernur dan 495 Pilkada bupati dan walikota di Indonesia. Yang perlu dicatat adalah masa tenggang waktu 14 hari penyelesaian sengketa hasil pemilu (termasuk Pilkada) tersebut sebenarnya adalah disain tenggang waktu dimana Pilkada tidak termasuk bagian dari rezim Pemilu. Tenggang waktu tersebut tidak mengalami perubahan walupun Pilkada kemudian dimasukkan ke dalam bagian dari rezim Pemilu.[401]

Keempat, adalah keputusan memasukkan rezim Pilkada sebagai bagian dari rezim Pemilu tersebut juga tidak mempertimbangkan aspek wilayah Indonesia

---

[398] Sebagai perbandingan dapat dilihat bahwa Austria luasnya hanya 83,871 km² jumlah penduduknya 8,4 juta jiwa dan karakteristik geografisnya berupa daratan. Jerman luasnya 357.021 km² jumlah penduduknya 45 juta jiwa dan karakteristik geografisnya berupa daratan. Spanyol luasnya 504.782 km² jumlah penduduknya 82 juta jiwa dan karakteristik geografisnya berupa daratan. Korea Selatan luasnya 99.274 km² jumlah penduduknya 49 juta jiwa dan karakteristik geografisnya berupa daratan. Thailan luasnya 514.000 km² jumlah penduduknya 65 juta jiwa dan karakteristik geografisnya berupa daratan.Sementara Indonesia adalah sebuah negara luasnya 5.193.250 km² dengan jumlah penduduknya 230 juta jiwa dan karakteristik geografisnya berpulau-pulau. *Ibid*, Hlm, 210.

[399] Bandingkan dengan jumlah hakim konstitusi Austria yang berjumlah 20 orang, dan hakim konstitusi Jerman yang berjumlah 16 orang. Di Jerman, MK dibagi dalam dua kamar dengan pembagian kewenangan menangani perkara tertentu, sehinga sering disebut MK dengan *"two senates"* atau *"twin court"*. *Ibid*, Hlm, 211.

[400] Dari tabel tentang rekapitulasi perkara penyelesaian hasil Pilkada di MK diatas (hlm, 196), bahwa jumlah perkara yang diterima oleh MK sejak tahun 2008 sampai dengan pertengahan 2013 sejumlah 789 perkara.

[401] Bandingkan dengan tenggat waktu penyelesaian sengketa pemilu dinegara lain yang rata-rata 30 s.d. 280 hari, sehinga tersedia waktu yang cukup. Apalagi untuk sebuah negara besar seperti Indonesia dengan wilayah yang luas dan geografis yang memanjang dan berpulau-pulau serta jumlah penduduk termasuk terbesar di dunia. Contoh: Tribunal Pemilu Nigeria dan Meksiko, tenggat waktunya 180 hari di tingkat daerah dan 90 hari di tingkat banding. Pengadilan khusus Pemilu Brazil, 90 hari di tinkat daerah dan 90 hari di tingkat banding. Thailan, tenggat waktunya 30 hari sejak didaftarkan gugatan. Laporan Penelitian MKRI, "*Studi Efektifitas* ..... Op.,Cit, Hlm, 214.

yang luas, memanjang dan berpulau-pulau. Hal ini berbeda dengan kondisi wilayah di Eropa yang berupa daratan dengan luas wilayah terbatas.[402]

Kelima, problem diatas semakin diperberat oleh diperluasnya ruang lingkup kewenangan MK dalam menyelesaikan sengketa Pilkada. MK melalui putusan Nomor 41/PHPU.D-IV/2008 memperluas ruang lingkup kewenangannya sendiri dalam menyelesaiakan sengketa hasil Pilkada dengan menafsirkan definisi "sengketa hasil Pemilu" (termasuk Pilkada) secara luas, tidak sebatas pada aspek "penghitungan suara hasil Pemilu". Akan tetapi, juga mecakup proses yang terjadi dalam Pilkada yang mempengaruhi hasil Pemilu itu sendiri.[403]

Terkait dengan dimasukkannya rezim Pilkada menjadi rezim pemilu, bebrapa ahli Hukum Tata Negara seperti Dr. I Dewa Gede Palguna, Dr. Ni'matul Huda, Dr. Aidul Fitriciada dengan tegas menyatakan bahwa sebaiknya MK tidak menangani sengketa hasil Pilkada dengan argumentasi masing-masing. Dr. I Dewa Gede Palguna, Dr. Ni'matul Huda berpendapat bahwa dengan menangani sengketa hasil Pilkada membuat fungsi utama dalam *judicial review* terganggu atau ternomorduakan dan penyelesaian sengketa hasil Pilkada di MK juga tidak optimal. Sementara itu, Dr. Aidul Fitriciada berpendapat bahwa secara normatif, MK memang tidak berwenang menangani sengketa hasil Pilkada karena berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 Pilkada termasuk rezim pemerintahan daerah dan tidak termasuk rezim Pemilu yang diatur Pada Pasal 22E ayat (2) UUD 1945.[404]

Sedangkan, terkait dengan masalah perluasan kewenangan MK yang mencakup proses dalam Pilkada, beberapa ahli Hukum Tata Negara seperti Dr. Widodo

---

[402] Negara-negara yang selama ini menjadi rujukan Indonesia dalam mendirikan MK seperti Austria, Jerman, dan Korea Selatan, setelah dikaji secara geografis, pada umumnya adalah negara-negara yang luas wilayahnya jauh lebih kecil dibandingkan Indonesia yang berkarakter daratan. Bahkan negara seperti Korea Selatan dan Thailan tidak memasukkan sengketa Pemilu (termasuk Pilkada) ke dalam kewenangan Mahkamah Konstitusinya. *Ibid,* Hlm, 215.

[403] Lihat Putusan MK Nomor 41/PHPU.D-IV/2008 tentang Perselisihan Hasil Pilkada Jawa Timur. Dalam putusan inilah mulai dikenalkan definisi pelanggaran Pilkada yang bersifat terstruktur sistematis dan massif.

[404] Laporan Penelitian MKRI, "*Studi Efektifitas* ..... Op.,Cit, Hlm, 216.

Ekatjahjana, Dr. Zainal Arifin Hoesein dan Very Junaidi mengamininya. Dr. Widodo Ekatjahjana berpendapat bahwa kewenangan MK perlu diperluas karena masalah-masalah dalam Pemilu/Pilkada sangat kompleks dan rumit. Dr. Zainal Arifin Hoesein juga berpendapat bahwa perluasan kewenangan MK tersebut disebabkan oleh tidak berjalannya lembaga pengawas dengan baik. Sementara Very Junaidi mengamini bahwa tidak efektifnya penegakan hukum Pemilu mengakibatkan ruang lingkup MK meluas.[405]

Dari hasil dari penelitiannya, Iwan Satriawan juga menyimpulkan beberapa kendala yang dihadapi oleh Mahkamah Konstitusi sehubungan dengan penyelesaian sengketa hasil Pilkada, yaitu:

> *Pertama*, Sifat MK yang sentralistik memunculkan dua masalah yaitu adanya penumpukan perkara sengketa hasil Pilkada pada waktu tertentu, dan membuat para pencari keadilan dari wilayah Indonesia yang jauh, seperti daerah luar Jawa, apalagi ujung barat dan timur Indonesia memiliki akses yang terbatas terhadap MK *(acces to court)* dan karenanya menimbulkan kesulitan bagi warga negara untuk mendapatkan keadilan *(acces to justice)*.
>
> *Kedua,* dengan jumlah hakim konstitusi yang hanya Sembilan orang, maka mengelola sengketa hasil Pilkada yang bisa mencapai 200 perkara lebih dalam satu tahun membuat MK sulit bekerja dengan efektif.
>
> *Ketiga,* tenggang waktu penyelesaian sengketa cukup singkat yaitu 14 hari. Artinya dengan sifat yang sentralistik dan jumlah hakim yang tebatas, sementara jumlah potensi sengketa hasil Pilkada di Indonesia yang berjumlah 527 sengketa hasil Pilkada gubernur dan bupati/walikota, tenggang waktu tersebut menjadi tidak realistis bagi manajemen perkara di MK.
>
> *Keempat,* perluasan ruang lingkup kewenangan MK melalui putusan MK sendiri, dalam hal tertentu menjadi kendala serius bagi MK dalam menyelesaikan sengketa hasil Pilkada.[406]

---

[405] *Ibid*, Hlm, 218.

[406] Refly Harun berpendapat bahwa pangkal dari tidak efektifnya MK dalam menyelesaikan sengketa hasil Pilkada bermula dari perluasan kewenangan MK itu sendiri dalam memeriksa dan mengadili obyek perkara. Jika MK tidak memperluas kewenangannya itu, maka MK akan dapat menyelesaikan sengketa

Kelima, tidak terjadwalnya Pilkada secara baik dan terintegrasinya jadwal Pilkada dengan sistem lain.

Keenam, belum maksimalnya perangkat pendukung MK dalam penyelesaian sengketa hasil Pilkada seperti penggunaan teknologi *video conference* dalam penyelesaian sengketa hasil, dan tersedianya jumlah panitera pengganti dalam sengketa hasil Pilkada.

Beberapa alasan lain yang juga manjadi landasan pikir bagi penulis sehingga memunculkan gagasan untuk melakukan pengalihan kembali kewenangan penyelesaian sengketa Pilkada kepada Mahkamah Agung adalah:

1. Bahwa secara yuridis terdapat ketidaksesuaian pada konstitusi (UUD 1945) terhadap pengalihan kerwenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada oleh Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstiusi. Pengalihan kewenangan tersebut hanya dilandasi oleh Pasal 236C UU Nomor 12 Tahun 2008, yang sebenarnya hanya merupakan konsekuensi pergeseran Pilkada dari domain pemerintahan daerah menjadi domain pemilihan umum berdasarkan Pasal 1 Ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2007. Pembentukan undang-undang tentang pemerintahan daerah itu didasarkan pada Pasal 18 UUD 1945, dan perlu diketahui bahwa dalam konsideran pertimbangannya memang tidak mencantumkan Pasal 22E dan Pasal 24C UUD 1945 sebagai salah satu rujukannya. Bahwa kewenangan menangani sengketa Pilkada yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi sekarang ini konstitusional adalah benar. Tetapi untuk menciptakan kesesuaian terhadap Pasal-Pasal dalam konstitusi (Pasal 18,

---

hasil Pilkada dengan cepat dan efektif karena hanya fokus pada apakah ada hasil penghitungan/rekapitulasi suara hasil Pilkada yang tidak benar dan para penggugat diminta untuk membuktikan dalil-dalinya. *Ibid,* Hlm, 218

Pasal 22E dan Pasal 24C UUD 1945), munurut penulis hanya bisa dilakukan melalui amandemen atau perubahan UUD 1945 (perubahan ke-5).

2. Sebagai upaya purifikasi (pemurnian) terhadap kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi. Penanganan terhadap sengketa Pilkada yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi sejak tahun 2008 hingga sekarang memang telah meperoleh apresiasi dari berbagai kalangan. Mahkamah Konstitusi mampu membuktikan kredibilitasnya sebagai lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman yang "bersih" ditengah-tengah rasa ketidakpercayaan terhadap lembaga peradilan lainnya. Tetapi hal ini bukan berarti tanpa celah dan tanpa kekurangan. Pengalihan kembali kewenangan menangani sengketa kepada Mahkamah Agung lebih merupakan upaya untuk menjaga "marwah" Mahkamah Konstitusi agar tetap menjadi lembaga yang terpercaya dalam mengawal konstitusi sebagai fungsi utamanya.

3. Sebagai upaya membangun kembali kepercayaan masyarakat terhadap Mahkamah Agung. Tidak dapat dipungkiri bahwa tingkat kepercayaan masyarakat terhadap Mahkamah Agung dan lembaga peradilan di bawahnya berada pada titik yang rendah. Seringnya pemberitaan tentang hakim dan jaksa yang terlibat kasus suap dalam menangani perkaranya, memang membuat hati miris dan semakin memperburuk citra lembaga ini. Tapi penulis berkeyakinan, bahwa seiring dengan pemberantasan korupsi yang sedang gencar dilakukan oleh KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi), perlu pula menciptakan kesempatan bagi Mahkamah Agung dan lembaga peradilan di bawahnya untuk

membangun kembali kepercayaan masyarakat yang telah hilang, dalam rangka mewujudkan *good governance.*

4. Memberikan kemudahan bagi pencari keadilan *(acces to justice).* Sentralisasi pelaksanaan persidangan terhadap persengketaan Pilkada yang terpusat Mahkamah Konstitusi (Jakarta) menyebabkan *hight coast* (biaya tinggi) bagi pihak-pihak yang berperkara. Memang benar bahwa proses peradilan di Mahkamah Konstitusi, sejak pengajuan gugatan hingga putusan dibacakan oleh hakim konstitusi tidak dibebani biaya. Namun persoalan seperti transportasi dan akomodasi menjadi beban biaya yang tidak ringan bagi para pihak terkait, apalagi jika para pihak harus menghadirkan saksi-saksi yang jumlahnya banyak. Selain itu, pelaksanaan sentralisasi selama ini justru menjadi penghambat bagi para pencari keadilan, karena sejatinya filosofi hadirnya lembaga peradilan adalah memberikan kemudahan memperoleh keadilan bagi masyarakat.

Penulis juga berpendapat, bahwa Mahkamah Agung adalah lembaga yang tepat untuk menyelesaikan sengketa Pilkada sebagaimana telah ditegaskan pada Pasal 24A Ayat (1) UUD 1945 tentang kewenangan Mahkamah Agung.[407] Hal ini dapat terwujud apabila DPR sebagai lembaga pembuat undang-undang memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung, dengan melakukan perubahan yang ketiga atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya pada Pasal 236C UU Nomor 12 Tahun 2008. Dipilihnya alternaif ini juga dengan pertimbangan bahwa akan jauh lebih mudah merevisi Undang-Undang, jika dibandingkan dengan melakukan

[407] Pasal 24A Ayat (1) UUD 1945: Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

perubahan (amandemen) terhadap UUD 1945. Dengan demikian diharapkan tidak ada lagi polemik mengenai konstitusionalitas terkait dengan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa Pilkada di negara kita, karena telah terjawab dengan pelaksanaan pengalihan kembali kewenangan menyelesaikan sengketa Pilkada dari Mahkamah Konstitusi kepada Mahkamah Agung.

Konsep yang penulis tawarkan sehubungan dengan pengalihan kembali kewenangan menyelesaikan sengketa Pilkada kepada Mahkamah Agung, adalah dengan memodifikasi terhadap tata cara penanganan sengketa Pilkada yang pernah dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi. Adapun konsep tersebut adalah sebagai berikut:

Pertama, membentuk "Pengadilan Khusus Pilkada" disetiap Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagai pengadilan tingkat pertama dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) sebagai pengadilan tingkat terakhir, selaku lembaga peradilan di bawah Mahkamah Agung yang pelaksanaannya diatur melalui undang-undang.[408] Pengadilan khusus Pilkada bertempat kedudukan sama dengan PTUN yakni berada di setiap ibukota Kabupaten/Kota, dan daerah hukumnya juga meliputi wilayah Kabupaten/Kota.[409] Demikian pula dengan PTTUN, tempat kedudukannya di ibukota Provinsi dengan daerah hukumnya meliputi wilayah Provinsi.[410] Pada prinsipnya,

[408] Merujuk pada Pasal 9A Ayat (1) UU Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu: "Di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dapat dibentuk pengadilan khusus yang diatur dengan undang-undang".

[409] Merujuk pada Pasal 6 Ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Pengadilan Tata Usaha Negara berkedudukan di kotamadyaibukota kabupaten, dan daerah hukumnya meliputi wilayah kotamadya atau kabupaten.

[410] Merujuk pada Pasal 6 Ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota provinsi, dan daerah hukumnya meliputi wilayah provinsi.

peradilan tata usaha negara dibagi dalam 2 kamar *(twin court)* dengan pembagian kewenangan yaitu menangani perkara sengketa Tata Usaha Negara (TUN) dan menangani perkara sengkata Pilkada.

Kedua, PTUN adalah merupakan pengadilan tingkat pertama, dan PTTUN (Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara) merupakan pengadilan tingkat terakhir. Artinya, bahwa hasil putusan PTUN dapat dimintakan pemeriksaan banding oleh penggugat atau tergugat kepada PTTUN. Hal ini berbeda dengan penyelesaian sengketa Pilkada di Mahkamah Konstitusi, yang putusannya merupakan putusan pertama dan terakhir sehinga tidak terdapat upaya hukum lain yang dapat ditempuh oleh para pihak yang berperkara. Pemeriksaan banding (ke PTTUN) dimaksudkan selain memberikan kesempatan bagi para pihak untuk melakukan upaya hukum lanjutan, juga sebagai langkah antisipatif untuk tetap menjaga kualitas putusan hakim Pilkada.

Ketiga, Hakim Pilkada (baca: hakim yang mengadili sengkata Pilkada) dalam pengadilan khusus Pilkada adalah hakim *ad hoc* yang bertugas memeriksa, mengadili, dan memutus perkara sengketa Pilkada.[411] Hakim Pilkada di PTUN berjumlah 5 (lima) orang, berasal dari hakim karier yang ditunjuk oleh Mahkamah Agung. Sedangkan hakim Pilkada di PTTUN berjumlah 5 (lima) orang, yang terdiri atas; 2 (dua) orang hakim yang ditunjuk oleh Mahkamah Agung, ; dan 3 (tiga) orang hakim non karier yang diangkat melalui seleksi secara terbuka. Masa tugas hakim Pilkada di PTUN

[411] Merujuk pada Pasal 9A Ayat (2) UU Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu: "Pada Pengadilan khusus dapat diangkat hakim ad hoc untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara yang membutuhkan keahlian dan pengalaman dalam bidang tertentu dan dalam jangka waktu tertentu".

hanya bersifat insidentil, sedangkan masa tugas hakim pilkada di PTTUN adalah 5 (lima) tahun.

Keempat, pengambilan putusan oleh hakim Pilkada adalah secara musyawarah untuk mufakat melalui Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH). Penulis sependapat dengan tata cara pengambilan putusan hakim seperti yang telah dilaksanakan oleh hakim konstitusi di Mahkamah Konstitusi. RPH diselenggarakan guna mengambil putusan, yang dilakukan secara tertutup setelah pemeriksaan persidangan dianggap cukup, dan dilakukan secara musyawarah untuk mufakat yang dipimpin oleh ketua sidang. Dalam RPH tersebut setiap hakim wajib menyampaikan pertimbangan atau pendapat tertulisnya. Bilamana dalam RPH tidak dapat diambil putusan maka kemudian ditunda pada RPH selanjutnya. Apabila setelah diusahakan secara sungguh-sungguh pada RPH berikutnya tetap tidak dapat tercapai mufakat maka kemudian putusan diambil dengan suara terbanyak. Dalam RPH, setiap hakim wajib menyampaikan pertimbangan atau pendapat tertulisnya. Dan apabila dalam RPH dengan suara terbanyak masih tidak dapat diambil putasan, maka suara terakhir ketua RPH menjadi penentunya.[412]

Kelima, Pemohon dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan suara kepada PTUN selambat-lambatnya 3 (tiga) hari kerja setelah ditetapkannya hasil perhitungan suara oleh KPUD setempat. Permohonan pemeriksaan banding dapat diajukan oleh pemohon kepada PTTUN dalam tenggang waktu 3 (tiga) hari setelah PTUN memutus perkara Pilkada. Sedangkan lamanya waktu penyelesaian

[412] Disarikan dari Pasal 12 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah.

sengketa hasil Pilkada baik di PTUN maupun di tingkat banding (PTTUN) adalah 7 hari kerja.

Menurut Penulis, penyelesaian sengketa Pilkada baik dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi maupun oleh Mahkamah Agung juga sama-sama memiliki kelemahan dan kelebihan. Kelemahan pelaksanaan penyelesaian sengketa Pilkada oleh Mahkamah Konstitusi:

1. Beberapa ahli hukum tatanegara masih mempersoalkan konstitusionalitas kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan sengketa Pilkada.
2. Sifat Mahkamah Konstitusi yang sentralistik menyebabkan kendala tersendiri bagi masyarakat untuk mengakses lembaga peradilan *(acces to court)* guna memperoleh kedailan *(acces to justice).*
3. Walaupun dalam proses peradilan di Mahkamah Konstitusi tidak dipungut biaya sama sekali, namun tetap saja berpotensi mengakibatkan biaya tinggi *(hight cost)* bagi para pihak yang berperkara. Hal ini lebih disebabkan karena willayah negara kita yang luas, dan berpulau-pulau. Hal ini akan sangat dirasakan oleh para pihak yang secara geografis letaknya jauh dari Jakarta, mau tidak mau mereka akan terbebani oleh biaya-biaya yang muncul sebagai konsekuensi dari perkara Pilkada yang tengah dihadapinya tersebut.
4. Seiring kuantitas perkara Pilkada yang semakin meningkat, berimplikasi terhadap berkurangnya konsentrasi Mahkamah Konstitusi dalam

melaksanakan fungsi utamanya yaitu sebagai *the guardian of the constitution.* Didasarkan atas hasil kerjanya (tahun 2008 s.d. pertengahan 2013), energi Mahkamh Konstitusi lebih terkuras untuk menangani perkara Pilkada daripada menangani pengujian undang-undang. Bilamana hal ini tetap berlangsung, tidak menutup kemungkinan fungsi utamanya sebagai pengawal konstitusi akan "terpinggirkan", dan seolah-olah terjadi pergeseran fungsi dari Mahkamah Konstitusi yakni dari *constitusional court* menjadi *local election court.*

5. Jumlah hakim yang terbatas hanya 9 orang tidak sebanding dengan jumlah perkara Pilkada yang diajukan kepada Mahkamah Konstitusi. Hal ini berpotensi terhadap terjadinya penumpukan perkara Pilkada di Mahkamah Konstitusi. Selain itu, juga menciptakan situasi dimana para hakim konstitusi dituntut harus bekerja ekstra keras dan harus berlomba dengan tenggang waktu penyelesaian perkara Pilkada yang juga terbatas hanya 14 hari.
6. Tidak ada upaya hukum lain yang dapat ditempuh bagi para pihak yang merasa tidak puas atas putusan Mahkamah Kontitusi, karena Mahkamah Konstitusi merupakan pengadilan tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dan mengikat *(final and binding).*

Kelebihan pelaksanaan penyelesaian sengketa Pilkada oleh Mahkamah Konstitusi:

1. Sejak penyelesaian sengketa Pilkada ditangani oleh Mahkamah Konstitusi, kualitas putusan-putusan sengketa Pilkada memang diapresiasi oleh berbagai kalangan. Hal tersebut juga didukung oleh moralitas para hakim konstitusi yang hingga saat ini belum pernah terbukti melakukan jual beli perkara Pilkada, sehingga Mahkamah Konstitusi menjadi lembaga peradilan yang "dipercaya" oleh masyarakat.
2. Dengan jumlah hakim yang hanya 9 orang, selain memudahkan pengawasan bagi para hakim konstitusi, juga menghemat pengeluaran keuangan negara (terkait dengan pemberian gaji dan kesejahteraan lain).
3. Mahkamah Konstitusi tidak hanya memeriksa dan mengadili perselisihan hasil penghitungan suara saja, tetapi juga memeriksa dan mempertimbangkan pelanggaran-pelanggaran yang mencederai dan merusak asas Luber dan Jurdil (keadilan substansif).

Kelemahan pelaksanaan penyelesaian sengketa Pilkada oleh Mahkamah Agung (Peradilan Tata Usaha Negara):

1. Jumlah hakim yang menangani Pilkada akan menjadi banyak, ditambah lagi dengan hakim Pilkada yang berasal dari non karier. Hal ini tentunya akan berpengaruh pada meluasnya sistem pengawasan terhadap hakim, dan meningkatnya beban keuangan negara yang diperuntukkan bagi hakim (terkait dengan pemberian gaji dan kesejahteraan lain).
2. Dengan konsep diatas, tenggang waktu penyelesaian sengketa Pilkada yang semula hanya 14 hari menjadi 17 hari. Penambahan 3 (tiga) hari tersebut

adalah tenggang waktu yang untuk mengajukan banding kepada PTTUN bagi para pihak yang merasa belum memperoleh keadilan.

3. Karena persidangan dilaksanakan disetiap PTUN, maka faktor keamanan menjadi penting untuk diperhatikan. Rawannya faktor keamanan ini disebabkan karena pendukung dari masing-masing pihak dapat dengan mudah untuk dimobilisir sehingga berpotensi terjadi kerusuhan.

Kelebihan pelaksanaan penyelesaian sengketa Pilkada oleh Mahkamah Agung (Peradilan Tata Usaha Negara):

1. Tidak ada lagi persoalan konstitusionalitas terkait kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Agung dalam menyelesaikan sengketa Pilkada. Itu juga berarti bahwa Pilkada kembali menjadi domain dari pemerintahan daerah dan bukan domain dari pemilihan umum.
2. Tidak terjadi lagi sentralisasi terhadap penanganan sengketa Pilkada, karena penyelesaiannya dilakukan oleh PTUN dan PTTUN di daerah masing-masing. Hal ini memudahkan masyarakat untuk mengakses lembaga peradilan *(acces to court)* guna memperoleh kedailan *(acces to justice).*
3. Mewujudkan biaya ringan dalam menyelesaikan sengketa Pilkada. Para pihak yang berperkara tidak perlu lagi ke Jakarta, sehingga tidak mengakibatkan biaya tinggi.
4. Agar Mahkamah Konstitusi fokus terhadap fungsi utamanya yaitu sebagai *the guardian of the constitution.*

5. Para pihak yang merasa belum puas terhadap putusan PTUN masih dapat melakukan upaya hukum dengan mengajukan permohonan banding kepada PTTUN untuk memperoleh putusan terakhir.
6. Sebagai upaya pengintegrasian pelaksanaan persidangan, karena PTUN juga memiliki kewenangan untuk memeriksa dan mengadili terhadap gugatan yang terkait dengan keputusan KPUD selaku penyelenggara Pilkada.
7. Keberadaan 3 (tiga) orang hakim Pilkada non karier diharapkan mampu menghasilkan putusan yang berkualitas, sehingga dapat menumbuhkan kembali kepercayaan dari masyarakat kepada Mahkamah Agung dalam menegakkan keadilan.

BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN.

Berdasarkan pembahasan diatas penulis menyimpulkan sebagai berikut:

1. Pengaturan secara khusus mengenai pemilihan umum dalam konstitusi, dimaksudkan untuk memberikan jaminan kepastian hukum bagi penyelenggaraan Pemilu sebagai implementasi dari pelaksanaan kedaulatan rakyat sesuai Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Penyelenggaraan pemilihan umum tersebut dimaksudkan bagi pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagaimana secara tegas telah diatur pada Pasal 22E UUD 1945.

   PMK Nomor 072-073/PUU-II/2004 adalah putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang salah satu isi materi gugatannya adalah Pemohon menginginkan agar Pilkada menjadi bagian dari Pemilu. Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa Pilkada langsung tidak termasuk dalam katagori pemilihan umum sebagaimana dimaksudkan oleh Pasal 22E UUD 1945. Namun demikian Pilkada langsung adalah pemilihan umum secara materiil untuk mengimplementasikan Pasal 18 UUD 1945. Menariknya, dalam PMK itu terdapat *dissenting opinion* yang dilakukan oleh 3 (tiga) orang hakim konstitusi, dimana ketiga hakim

konstitusi tersebut berpendapat bahwa Pilkada langsung adalah Pemilihan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945.

Pasal 1 ayat (4) UU Nomor 22 Tahun 2007 secara eksplisit telah mengkategorikan Pilkada sebagai bagian dari Pemilu. Lahirnya pasal tersebut sangat dipengaruhi oleh terbitnya PMK Nomor 072-073/PUU-II/2004. Pembentuk UU Nomor 22 Tahun 2007 menyadari betul bahwa Pilkada tidak mungkin dapat diintegrasikan menjadi bagian dari Pemilu, karena keduanya telah diatur secara tegas pada pasal yang berbeda dalam UUD 1945. Dalam perkembangannya, Pasal 1 ayat (4) UU Nomor 22 Tahun 2007 manjadi rujukan bagi lahirnya Pasal 236C UU Nomor 12 Tahun 2008. Berdasarkan uraian diatas, penulis tidak sependapat dengan pengalihan penanganan sengkata hasil penghitungan Pilkada oleh Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi, karena tidak memiliki pijakan yang jelas dalam konstitusi (UUD 1945), walaupun Mahkamah Konstitusi itu sendiri merupakan lembaga yang memilki otoritas sebagai penafsir konstitusi.

2. Dalam perkembangannya Mahkamah Konstitusi tidak hanya memeriksa dan mengadili perbedaan penghitungan hasil Pilkada saja, tetapi juga terhadap pelanggaran-pelanggaran yang mencederai dan merusak asas langsung, umum, bebas rahasia, jujur dan adil (substantif). Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi selain menjatuhkan putusan mengenai penghitungan suara hasil Pilkada, juga melahirkan amar putusan penyelenggaraan

pemungutan suara ulang, memasukkan bakal calon tertentu yang semula dinyatakan tidak lolos, mendiskualifikasi calon tertentu, melakukan penghitungan suara ulang, atau bahkan menetapkan pemohon sebagai pemenang Pilkada. Dalam pertimbangan putusan terhadap pelanggaran yang terjadi dalam Pilkada, seringkali Mahkamah Konstitusi menggunakan dalil "terstruktur, sistematis dan masif". Padahal hingga sekarang belum terdapat kesamaan pandangan terhadap dalil tersebut, sehingga belum terdapat juga ukuran yang baku. Dampaknya, pemberlakuan dalil tersebut bisa bersifat subyektif, karena sangat bergantung terhadap integritas hakim konstitusi yang memeriksanya.

Selain itu, tidak adanya klausula khusus mengenai penegakan hukum dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, menjadi hambatan tersendiri dalam penanganan penyelesaian pelanggaran Pilkada. Berbeda dengan UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD, dan UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, yang secara eksplisit mengatur mengenai penanganan dan penegakan hukum apabila terjadi pelanggaran Pemilu.

3. Pengalihan penyelesaian sengketa Pilkada kepada Mahkamah Konstitusi merupakan konsekuensi dari dikukuhkannya Pilkada menjadi bagian dari pemilihan umum dan bukan lagi bagian dari pemerintahan daerah. Gagasan pengalihan kembali penanganan penyelesaian sengketa Pilkada kepada Mahkamah Agung, didasari oleh pendapat penulis yang berkesimpulan

bahwa kewenangan yang dimiliki Mahkamah Konstitusi tersebut secara limitatif tidak sesuai dengan UUD 1945 (Pasal 22E dan Pasal 24C UUD 1945). Dan untuk menciptakan kesesuaian tersebut hanya bisa dilakukan melalui amandemen atau perubahan UUD 1945 (perubahan ke-5). Gagasan yang penulis sampaikan ini pada dasarnya bertujuan agar kewenangan yang diberikan tersebut secara yuridis terdapat kesesuaian dengan konstitusi, sehingga tidak memunculkan polemik mengenai konstitusionalitasnya. Dalam penelitian ini, penulis menyampaikan gagasan agar PTTUN sebagai lembaga peradilan dibawah Mahkamah Agung diberikan kewenangan untuk menangani sengketa Pilkada di masa mendatang. Tentunya, pemberian kewenangan kepada PTTUN untuk menangani sengketa Pilkada tersebut, disertai juga dengan berbagai perubahan ketentuan sehingga diharapkan dapat menjadi solusi yang terbaik.

B. SARAN.

Sebagai hasil dari penelitian ini, penulis menyampaikan saran sebagai berikut:

1. Perlu perubahan atas sentralisasi pelaksanaan persidangan sengketa Pilkada menjadi desentralisasi. Penerapan sistem sentralisik tersebut ternyata telah memunculkan persoalan yang berantai (saling mengait). Dengan desentralisasi, maka akses untuk memperoleh keadilan akan lebih dirasakan kemanfaatannya bagi masyarakat.

2. Perlu purifikasi (pemurnian) terhadap kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi. Domain dibentuknya Mahkamah Konstitusi adalah sebagai *"the guardian of the constitusional"*. Disain utama dibentuknya Mahkamah Konstitusi adalah sebagai bagian dari mekanisme *checks and balances* dengan cara menegakkan supremasi konstitusi melalui *judicial review*. Namun dari data yang ada, dewasa ini Mahkamah Konstitusi lebih disibukkan menyelesaiakan sengketa Pilkada daripada melakukan pengujian terhadap Undang-Undang. Pengalihan kewenangan penyelesaian sengketa Pilkada dari Mahkamah Konstitusi, juga dimaksudkan sebagai upaya untuk menjaga "marwah" dari Mahkamah Konstitusi itu sendiri.
3. Perlu dirumuskan secara tegas tentang parameter/ukuran terhadap terjadinya pelanggaran proses Pilkada yang bersifat ***"terstruktur, sistematis dan masif"***. Dengan adanya parameter baku tentang dalil tersebut, diharapkan putusan yang diambil menjadi terukur dan tidak hanya bergantung kepada subyektifitas dan integritas dari penilaian hakim yang menangani perkara.
4. Diperlukan klausula khusus mengenai penegakan hukum yang secara eksplisit tercantum dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, hal ini dimaksudkan agar penegakan hukum terhadap pelanggaran dalam proses Pilkada dapat berjalan secara efektif.

DAFTAR PUSTAKA

I. Buku

Abdul Mukthie Fadjar, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, Malang: In-TRANS, 2003.

_____, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi,* Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Konstitusi Republik Indonesia, 2006.

Abdul Gaffar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia,* Yogyakarta: Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM dan Pustaka Pelajar, 2003.

Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi Dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Indonesia Demokrasi*, Yogyakarta: 2007.

Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandang: PT Citra Aditya Bakti, 2006.

Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat: Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan Kekuasaan,* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001.

Afan Gaffar, *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999.

Alexander Seran, *Moral Politik Hukum*, Jakarta: Obor, 1999.

Aidul Fitriciada Azhari, *Sistem Pengambilan Keputusan Demokratis Menurut Konstitusi*, Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2000.

Arif Wibowo, *Demokrasi Lokal: Menata Ulang Sistem Penyelesaian Sengkata dan Pelanggaran Pilkada*, Jakarta: Konstitusi Press, 2012.

A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum Dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Yogyakarta: Kanisius, 1990.

Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Sinar Harapan, 1994.

_____, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia,* Bandung: Pusat Penerbitan Universitas LPPM-Universitas Islam Bandung, 1995.

_____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2004.

_____, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Yogyakarta: Total Media, 2009.

Bambang Sutiyoso, dan Sri Hastuti Puspitasari, *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia,* Yogyakarta: UII Press, 2005.

Bambang Sutiyoso, *Tata Cara Penyelesaian Sengketa di Lingkungan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: UII Press, 2009.

Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia: Perspektif Konstitusional,* Yogyakarta: Total Media, 2009.

Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 1994.

Daniels S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesinambungan dan Perubahan*, Jakarta: LP3ES, 1990.

Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, Jakarta: CV. Rajawali, 1983.

Franz Magnis Suseno, *Etika Politik,* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1999.

_____, *Mencari Sosok Demokrasi: Sebuah Telaah Filosofis*, Jakarta: Gramedia, 1997.

Gamawan Fauzi, *Demokrasi Lokal: Sengketa Pilkada, Putusan MK, dan Pelaksanaan Putusan MK*, Jakarta: Konstitusi Press, 2012.

Gregorius Sahdan, *Jalan Transisi Demokrasi Pasca Soeharto,* Yogyakarta: Pondok Edukasi, 2004.

Gregorius Sahdan dan Muhtar Haboddin (Editor), *Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pilkada di Indonesia*, The Indonesian Power for Democracy, 2009.

Gultom Lodewijk, *Eksistensi Mahkamah Konstitusi dalam Struktur Ketatanegaraan di Indonesia (Suatu Kajian dari Aspek Tugas dan Wewenangnya),* Bandung: Penerbit CV. Utomo, 2007.

H.A.W. Wijaya, *Demokrasi dan Aktualisasi Pancasila*, Bandung: Penerbit Alumni, 1984.

Haryatmoko, *Etika Politik dan Kekuasaan*, cetakan kedua, (Jakarta: Buku Kompas, 2004).

HR Syaukani, Afan Gaffar, dan M Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalm Negara Kesatuan* (Yogyakarta, Kerjasama Pustaka Pelajar dan Pusat Kajian Etika Politik dan Pemerintahan, 2002), Hlm. 12-13.

Huntington, Samuel P, *Gelombang Demokrasi Ketiga*, diterjemahkan oleh Asril Majohan, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1997.

I Dewa Gede Palguna, *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review dan Welfare State: Kumpulan Pemikiran I Dewa Gede Palguna,* Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008.

Imam Syaukani dan A.Ahsin Tohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011.

Indroharto, *Usaha-Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan TUN,* Jakarta: Sinar Harapan, 1991.

J. Kaloh, *Demokrasi Dan Kearifan Lokal Pada Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2008.

Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta: Konpress, 2012.

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

_____, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.

_____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II,* Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.

_____, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi,* Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.

Joko J. Priatmoko, *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi,* Semarang: LP2I, 2003.

_____, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia,* Yogyakarta: Diterbitkan atas kerja sama antara Pustaka Pelajar dengan Penelitian, Pengembangan dan Pengabdian Masyarakat (P3M) Universitas Wahid Hasyim Semarang, 2005.

_____, *Mendemokrasikan Pemilu Dari Sistem Sampai Elemen Teknis,* Yogyakarta: Diterbitkan atas kerja sama antara Pustaka Pelajar dengan Penelitian, Pengembangan dan Pengabdian Masyarakat (P3M) Universitas Wahid Hasyim Semarang, 2008.

Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru,* Jakarta: Kencana Prenada Media, 2010.

Koencoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi,* Bandung: Eresco, 1987.

Koentjaraningrat, *Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta: Gramedia, 1991.

Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan I: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan Lainnya,* Yogyakarta: Kanisius, 2007.

Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: Kurnia Kalam Sejahtera, 2005.

Marzuki Wahid dan Rumaidi, *Fiqih Mazdab Negara: Kritik Atas Politik Hukum Islam di Indonesia*, Yogyakarta: LKIS, 2001.

Miftah Thoha, *Birokrasi & Politik Di Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007.

Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1996.

_____, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.

Muchtar Pakpahan, *Ilmu Negara Dan Politik,* Jakarta: Bumi Intitama Sejahtera, 2006.

Miftah Thoha, *Birokrasi & Politik Di Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007.

Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pilkada di Indonesia (Gagasan Perluasan Kewenengan Konstitusi Mahkamah Konstitusi)*, Yogyakarta, UII Press, 2010.

M. Busyro Muqoddas, *Hegemoni Rezim Intelijen: Sisi Gelap Peradilan Komando Jihad*, Yogyakarta: Pusham UII, 2011.

M. Mufti Mubarok, *Suksesi Pilkada: Jurus Memenangkan Pilkada Langsung*, Surabaya: PT. Java Pustaka Media Utama, 2005.

Moh. Kusnadi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, Edisi Revisi, 1995), Hlm, 34.

Moh. Mahfud MD, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara,* Yogyakarta: UII Press, 1999.

_____, *Politik Hukum di Indonesia,* Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

_____, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011.

Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, Jakarta: Ul Press, 1995.

_____,Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007.

M. Solly Lubis, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Bandung: Alumni, 1976.

_____, *Ilmu Negara,* Bandung: Alumni, 1980.

Nico Ngani, *Metode Penelitian Dan Penulisan Hukum*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2012.

Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2008.

_____, *Ilmu Negara,* Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

_____, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2011.

_____, dan Riri Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Yogyakarta: Penerbit Nusa Media, 2011.

_____, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT. Rajawali Pers, 2012.

Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Jakarta: Erlangga, 1980.

Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum,* Jakarta: Ghalia Indah, 1986.

Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987.

Pieter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media Group, 2005.

Ramlan Surbakti, *Pilkada Langsung Dan Kepemimpinan Daerah Yang Efektif*, Surabaya: PT Java Pustaka Media Utama, 2005.

Ridwan H.R , *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011.

Ridwan Khairandy, *Politik Hukum Ekonomi Indonesia Dalam Menghadapi Globalisasi Ekonomi Dan Hukum*, Dalam Kontribusi Pemikiran untuk 50 Tahun Prof. Dr. Mahfud MD, Yogyakarta: UII Press, 2007.

Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005), Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005.

Rusadi Kantaprawira, *Sistem Politik Indonesia*, Bandung: Sinar Baru, 1985.

Sartono Sahlan & Awaludin Marwan, *Nasib Demokrasi Lokal Di Negeri Bar-Bar*, Bantul Yogyakarta, Thafa Media, 2012.

Sartono Sahlan dan Awaludin Marwan, *Nasib Demokrasi Lokal di Negeri Barbar: Kajian Reflektif Teoritis Pilkada Langsung,* Semarang dan Yogyakarta: Diterbitkan atas kerja sama Satjipto Rahardjo Institute dengan Penerbit Thafa Media, 2012.

Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 1986.

_____, *Sosiologi Hukum: Perkembangan, Metode dan Pilihan Masalah*, Yogyakarta: GENTA Publishing, 2010.

SH Sarundajang, *Pilkada Langsung: Problematika dan Prospek*, Jakarta: Kata Hastaka, 2012.

Sjachran Basah, *Ilmu Negara: Pengantar, Metode dan Sejarah Perkembangan*, Bandung: Alumni, 1989.

_____, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap-Tindak Administrasi Negara*, Bandung: Alumni, 1992.

Soimin dan Sulaiman, *Hubungan Badan Legislatif dan Yudikatif dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Malang: UMM Press, 2004.

Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Cetakan kesembilan belas, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006.

Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Malang: Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur Bekerjasama dengan In-Trans, 2004.

Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni, 1999.

Suharizal, *Pilkada, Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*, Jakarta: PT Rajawali Press, 2011.

Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta: Liberti.

SF.Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Edisi Revisi, Yogyakarta: FH UII Press, 2011.

Todung Mulya Lubis, *Bantuan Hukum Dan Kemiskinan Struktural*, Jakarta: LP3ES, 1986.

Taufik Hamami, *Kedudukan dan Eksistensi Peradilan Agama Dalam Sistem Tata Hukum Indonesia*, Bandung: Alumni, 2003.

Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung, Alumni, 1992.

II. RISALAH

Risalah Pembahasan Pasal 18 UUD 1945.

Risalah Pembahasan Pasal 22E UUD 1945.

Risalah Sidang UU Nomor 22 Tahun 2007 Tantang Penyelenggara Pemilihan Umum.

III. JURNA/MAKALAH/PENELITIAN

Soedarto, *Perkrmbangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum*, Dalam Jurnal Hukum dan Keadilan, Nomor 3Tahun ke-4, Januari-Februari, 1988.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Laporan Penelitian : *Studi Efektifitas Penyelesaian Sengketa Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: Kerjasama Pusat Kajian Konstitusi Dan Pemerintahan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (PK2P) bekerja sama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia), November 2012.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Kumpulan Makalah Dalam Seminar Nasional Tanggal 24 s.d. 26 Januari 2012, tema: *Evaluasi Pemilihan Umum Kepala Daerah* (Jakarta: Kapaniteraan dan Sekjen MKRI), sebagai narasumber: Mahfud MD, Gamawan Fauzi, Achmad Sodiki, Maria Farida Indrati, M. Akil Mochtar, Arif Wibowo, Komjen Pol Sutarman, A. Hafidz Anshary, Bambang Eka Cahya Widodo, Eddy O.S. Hiariej, Topo Santoso, Didik Supriyanto, Budiman Tanuredjo. Makalah tersebut kemudian dibukukan dengan judul: *Demokrasi Lokal Evaluasi Pemilukada*, Jakarta: Konpress, 2012.

Maswadi Rauf, *Evaluasi Pelaksanaan Pemilihan Umum 1997 Pespektif Nasional*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional XV Dinamika Pemilihan Umum 1997 dan Kongres Nsional IV Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) di Bandung, 23-25 September 1997.

IV. Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Nomor 18 Tahun 1965,Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974,dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1986 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Nomor 15 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 dan Undang-Undang Nomor15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor10 Tahun 2008 dan Undang-Undang Nomor8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

Undang-Undang Nomor23 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Undang-Undang Nomor24 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi.

Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Pemilihan Umum Kepala Daerah.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Terhadap UUD 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 17/PUU-VI/2004 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Terhadap UUD 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-VI/2008 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Terhadap UUD 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 102/PUU-VII/2009 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Terhadap UUD 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu Terhadap UUD 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-IX/2011 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu Terhadap UUD 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 tentang Perselisihan Hasil Pemilukada Jawa Timur.