

**“IMPLIKASI YURIDIS PASAL 158 AYAT (1) DAN AYAT (2) UNDANG -
UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016 TENTANG PEMILIHAN
GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA TERHADAP PENGAJUAN
PERMOHONAN SENGKETA PEMILIHAN KEPALA DAERAH:”**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta



Oleh :

ADE MAZHAR AMIN BAHRI

No. Mahasiswa : 13410496

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

**“IMPLIKASI YURIDIS PASAL 158 AYAT (1) DAN AYAT (2) UNDANG -
UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016 TENTANG PEMILIHAN
GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA TERHADAP PENGAJUAN
PERMOHONAN SENGKETA PEMILIHAN KEPALA DAERAH:”**

SKRIPSI

Diajukan untuk memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh Gelar Sarjana

(Strata-1) Pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia



Oleh :

ADE MAZHAR AMIN BAHRI

No. Mahasiswa : 13410496

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
F A K U L T A S H U K U M
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

2018



HALAMAN PERSETUJUAN

“IMPLIKASI YURIDIS PASAL 158 AYAT (1) DAN AYAT (2) UNDANG - UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA TERHADAP PENGAJUAN PERMOHONAN SENGKETA PEMILIHAN KEPALA DAERAH:”

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk Diajukan ke
Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendadaran

Pada Tanggal: 28 Agustus 2018



Yogyakarta, 28 Agustus 2018

Dosen Pembimbing Tugas Akhir

(Dr.Drs. MUNTOHA.,S.H.,M.Ag.)

NIP: 914100101

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR

**“IMPLIKASI YURIDIS PASAL 158 AYAT (1) DAN AYAT (2) UNDANG - UNDANG
NOMOR 10 TAHUN 2016 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN
WALIKOTA TERHADAP PENGAJUAN PERMOHONAN SENGKETA PEMILIHAN
KEPALA DAERAH:”**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji Dalam

Ujian Tugas Akhir/Pendadaran

Pada Tanggal, 12 Oktober 2018 dan dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 19 Oktober 2018

Tim Penguji

1. Ketua : Dr.Drs. MUNTOHA.,S.H.,M.Ag.
2. Anggota : Dr. SAIFUDIN., S.H.,M.Hum.
3. Anggota : Drs. AGUS TRIYANTA.,M.A.,M.H.,Ph.D.

Tanda Tangan



Mengetahui:
Universitas Islam Indonesia
Fakultas hukum
Dekan



(Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H.)

NIK: 904100102

SURAT PERNYATAAN

ORISINIALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirrohmanirrahim

Yang bertanda tangan dibawah ini, saya:

Nama : **ADE MAZHAR AMIN BAHRI**

No. Mahasiswa : **13410496**

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa skripsi dengan judul: **“IMPLIKASI YURIDIS PASAL 158 AYAT (1) DAN AYAT (2) UNDANG - UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA TERHADAP PENGAJUAN PERMOHONAN SENGKETA PEMILIHAN KEPALA DAERAH”**. Karya ilmiah ini akan saya ajukan Kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan karya ilmiah ini benar-benar Asli (orisinalitas), bebas dari unsur-unsur “*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*”;
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik karya ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ilmiah ini.

Selanjutnya berkaitan dengan dengan hal diatas (terutama pernyataan butir no. 1 dan no 2.), saya sanggup menerima sanksi, baik administratif, akademik, bahkan pidana jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan terhadap pembelaan kewajiban saya, didepan “Majelis” atau “Tim” Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh Pimpinan Fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir terdapat pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 13 Oktober 2018

Yang membuat pernyataan



ADE MAZHAR AMIN BAHRI., S.H

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Ade Mazhar Amin Bahri
2. Tempat Lahir : Sukaraja
3. Tanggal Lahir : 05-04-1993
4. Jenis Kelamin : Laki-laki
5. Golongan Darah : O
6. Alamat Terakhir : Jln Sisingamangaraja Perum Green House
No. RG 01 kel. Brontokusuman Kec. Mergangsan

Alamat Asal : Desa Sukaraja Rt. 01/Rw. 02 Kec. Palas
Kab. Lampung Selatan Provinsi Lampung

7. Identitas orangtua/ Wali :
 - a. Nama Ayah : SAMSUL BAHRI
Pekerjaan : WIRASWASTA
 - b. Nama Ibu : SITI KOMARIYAH
Pekerjaan : IBU RUMAH TANGGA
Alamat Orangtua : Desa Sukaraja Rt. 01/Rw. 02 Kec. Palas
Kab. Lampung Selatan Provinsi Lampung
8. Riwayat Pendidikan :
 - a. SD : SDN 2 Sukaraja
 - b. SMP : Mtsn 1 Palas
 - c. SMA/MA : SMAN 2 Kalianda
9. Hobi : Sepak bola, Catur

Yogyakarta, Agustus 2018

Yang Bersangkutan

ADE MAZHAR AMIN BAHRI

No. Mahasiswa : 13410496

HALAMAN MOTTO

Banyak perjalanan dan lika-liku hidup yang akan engkau jalani wahai anakku.
Kegagalan, keberhasilan, kesedihan dan kebahagiaan yang akan menghampirimu.
Tak jarang air mata dan keputusan terkadang menjadi cobaan berat dalam hidup ini, sesungguhnya semua itu adalah ujian kehidupan untuk melihat sejauh mana engkau bisa berkembang dan tetap istiqomah pada jalan-Nya.

Engkau dilahirkan dalam keadaan tidak memiliki apa-apa.

Kemudian kamilah yang membesarkanmu sekuat tenaga,
Mengajari mu dengan penuh cinta dan kesabaran. Agar kelak engkau menjadi orang yang bisa menjadi alasan dibalik senyum kami, meskipun usia kami telah menjadi senja. Tak banyak permintaan kami kepadamu kelak, teruskan menghadap kedepan anakku, jadilah seperti yang engkau mau, tidak berat membantu sesama, dan yang terpenting adalah engkau bisa menjadi manusia yang selalu merasa bersyukur dikala senang, dan bersabar dikala susah, karena senang dan susah merupakan cobaan yang harus selalu engkau syukuri.

(Ayahanda dan Ibunda tercinta)

“aku sudah pernah merasakan segala kepahitan yang ada dimuka bumi, dan yang paling pahit dari seluruh itu adalah percaya kepada orang lain”

(Ali Bin Abi Thallib)

“Jangan pernah pikirkan apa yang akan diberikan negara kepadamu, namun apa yang akan kamu berikan untuk negaramu”

(John F. Kennedy)

“Sebaik baiknya manusia adalah yang berguna untuk orang lain, itulah mengapa penting bagi kita menjadi orang dibalik senyum bahagia orang lain”

(A. Mazhar Amin)

HALAMAN PERSEMBAHAN

**Kupersembahkan skripsi ini*

**Untuk ayahnda dan ibunda tercinta.*

**Untuk seluruh keluargaku tercinta*

**Untuk kampusku dan para calon pemimpin bangsa*

**Untuk kemajuan ilmu di Bumi pertiwi Indonesia*

KATA PENGANTAR



Syukur ke hadirat Allah SWT, Dzat pemberi ni'mat yang tak mampu hamba ini berpaling dari-Nya, karena dengan rahmat dan karunia-Nya penulis mampu menyelesaikan skripsi yang berjudul **“IMPLIKASI YURIDIS PASAL 158 AYAT (1) DAN AYAT (2) UNDANG - UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA TERHADAP PENGAJUAN PERMOHONAN SENGKETA PEMILIHAN KEPALA DAERAH”**, penyelesaian tulisan ini merupakan akumulasi dari serangkain usaha penulis, ditopang bantuan-bantuan berbagai pihak dalam berbagai bentuknya. Oleh karenanya tanpa bermaksud mengurangi penghargaan dan rasa terimakasih kepada semua pihak, penulis secara khusus menghaturkan rasa terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia atas kesempatan yang diberikan bagi penulis untuk menimba ilmu di universitas tercinta ini.
2. Bapak Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.ag yang telah bersedia meluangkan waktunya, memberikan kritik, saran dan diskusi selama proses penyelesaian tulisan ini. Dan beliau salah satu panutan saya selama proses menimba ilmu di kampus ini.
3. Prof. Jawahir Thontowi S.H., Ph.D selaku Dosen Pendamping Akademik (DPA) yang selama ini telah memberikan banyak inspirasi selama proses perkuliahan di kampus yang tercinta ini.
4. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang tidak dapat penulis sebut satu persatu. Terimakasih atas curahan ilmu selama ini, semoga Allah SWT mengangkat derajat serta selalu melimpahkan kesehatan dan menjaga iman kita sekalian
5. Terimakasih kepada kedua orang tua saya yaitu ayah saya Samsul Bahri dan ibu saya Siti Komariyah yang telah membesarkan saya, mendidik saya, mensuport saya dari saya kecil hingga saya bisa menyelesaikan perkuliahan ini, karna tanpa jerih payah dan tetesan keringat kalian saya tidak akan mungkin bisa menjadi seperti sekarang ini.
6. Kepada kakak saya yang tercinta Septika Ulan Bahri, kepada adik-adik saya tersayang Yoga Kaharudin Bahri, dan Ridho Edwar Bahri, saya ucapkan terimakasih banyak karna telah menjadi saudaraku yang selalu mendukungku, menemaniku dan mendoakanku hingga saat ini.
7. Terimakasih kepada kanda Allan F. Wardhana, Muhammad Akhiri, Muhammad Redho Teguh, Aldhy Setiawan, Hari Jasuri, Alfard Riyanda, dan Doly Silitonga, yang telah membimbing saya dikala saya sedang kesulitan mengerjakan skripsi ini.
8. Kepada seluruh teman-teman saya yang sudah saya anggap seperti keluarga Abel, Dedy, Weda, Redy, Yoy, Ibad, Dwicky, Dwiki, Lian, Mawardi, Bima, Sendy, Marga, Al-Baihaqi, Faisal, Yudha, Rosa, Nunung, Indri, memei, dan Jupe

9. Kepada teman-teman seperjuangan Skuad Kantin Sejahtera FH UII
10. Keluarga Sekelik Mahasiswa Lampung UII
11. Kawan-kawan HMI MPO UII
12. Kawan-Kawan Dewan Permusyawaratan Mahasiswa UII (DPM UII)
13. Teman-teman KKN angkatan 55 UII selama di desa Kupang, kec. Karang Dowo, Klaten, Reza, Furqon, Tiara, Fai, Pusiah. Terimakasih kawan-kawan atas dukungan kalian semua penulis menjadi semakin termotivasi untuk menyelesaikan perkuliahan ini.
14. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu dalam lembaran ini. Insyaallah penulis tidak akan melupakan jasa-jasa kalian semua.

Selanjutnya, menyadari akan segala kekurangan dan keterbatasan yang ada dalam penulisan karya ini, maka semua kritik dan saran yang bersifat konstruktif akan penulis harga serta akan penulis indahkan demi terwujudnya sebuah karya yang baik. Selain itu, tulisan ini agar dapat menjadi sumbangsih dari pemikiran penulis untuk permasalahan hukum di Indonesia umum nya, dan Pemilu khususnya. Demikian semoga Allah SWT senantiasa meridhoi kita semua.

Yogyakarta, 2018

Penulis

ADE MAZHAR AMIN BAHRI

Daftar Isi

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGAJUAN.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	Error! Bookmark not defined.
HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR	iii
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS KARYA TULIS	iv
HALAMAN CURRICULUM VITAE.....	vi
HALAMAN MOTTO	vii
HALAMAN PERSEMBAHAN	viii
KATA PENGANTAR.....	ix
Daftar Isi.....	xi
ABSTRAK	xiii

BAB I

PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah	12
C. Tujuan penelitian	13
D. Tinjauan pustaka	14
E. Metode penelitian.....	18
F. Sistematika Penulisan	20

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI DAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH	22
A. TEORI DEMOKRASI.....	22
A.1. pengertian Demokrasi	22
A.2. Sejarah Demokrasi	25
A.3. Macam-macam Demokrasi	32
A. 4. Demokrasi langsung dan Demokrasi Tidak Langsung	33
B. Teori Pemilihan Umum Kepala Daerah (pemilukada).....	38
B.1. Pengertian pilkada	47
B.2. Sejarah Pilkada	50
B.3. Tujuan Pilkada.....	53
B.4. Macam-Macam Pilkada.....	56

C. Pandangan Islam tentang Demokrasi	63
BAB III	
ANALISIS IMPLIKASI YURIDIS PASAL 158 AYAT (1) DAN AYAT (2) UNDANG - UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA TERHADAP PENGAJUAN PERMOHONAN SENGKETA PEMILIHAN KEPALA DAERAH	76
A. Konsep Pengaturan Ambang Batas Permohonan Sengketa Pilkada Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 <i>juncto</i> Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Pilkada).....	76
B. Implikasi Yuridis Pasal 158 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang Undang Nomor 8 Tahun 2015 <i>juncto</i> 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada Terhadap Pengajuan Permohonan Sengketa Pilkada	97
BAB IV	
PENUTUP.....	118
A. Kesimpulan	118
B. Saran	120
DAFTAR PUSTAKA.....	121

ABSTRAK

Salah satu syarat mutlak agar permohonan perkara perselisihan hasil pemilu (PHP) dapat diterima adalah ambang batas yang diatur pada pasal 158 Ayat 1 dan 2 Undang-Undang No. 10 Tahun 2016, yang mana setelah diterbitkannya aturan tersebut sebagian besar PHP yang diajukan ke MK tidak dapat diterima karena dinyatakan tidak memenuhi ambang batas PHP. Berdasarkan permasalahan tersebut Penulis tertarik untuk meneliti dengan rumusan masalah: 1) Bagaimana konsep pengaturan terkait ambang batas permohonan sengketa pilkada; dan 2) Apa implikasi yuridis pasal 158 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada terhadap pengajuan permohonan sengketa Pilkada. Sedang tujuannya adalah: 1) Untuk mengetahui konsep pengaturan terkait ambang batas permohonan sengketa Pilkada; dan 2) Untuk mengetahui apa implikasi yuridis pasal 158 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada terhadap pengajuan permohonan sengketa Pilkada. Untuk menjawab permasalahan tersebut Penulis menggunakan teori demokrasi dan teori pemilukada. Penelitian ini termasuk tipologi penelitian normatif (normatif legal research). Data penelitian dikumpulkan dengan cara studi pustaka melalui pengkajian peraturan Perundang-Undangan yang terkait dengan objek penelitian. Analisis dilakukan melalui pendekatan Perundang-Undangan dipadukan pendekatan kasus dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif, yakni mengelompokkan dan menyesuaikan data-data yang diperoleh untuk mendapatkan kesimpulan yang signifikan dan ilmiah. Hasil penelitian dari permasalahan pertama, bagi pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur yang ingin mengajukan permohonan sengketa Pilkada harus berpatokan pada jumlah penduduk di provinsi yang melakukan pemilukada dengan konsep ambang batas atau selisih suara 2% untuk provinsi yang jumlah penduduknya 2.000.000, 1,5% untuk provinsi yang jumlah penduduknya 2.000.000 sampai 6.000.000, 1% untuk provinsi yang jumlah penduduknya 6.000.000 sampai 12.000.000 dan 0,5% untuk provinsi yang jumlah penduduknya lebih dari 12.000.000. Untuk tingkat kabupaten/kota maka 2% untuk kabupaten/kota yang jumlah penduduknya 250.000, 1,5% untuk kabupaten/kota yang jumlah penduduknya 250.000 sampai 500.000, 1% untuk kabupaten/kota yang jumlah penduduknya 500.000 sampai 1.000.000, dan 0,5% untuk kabupaten kota yang jumlah penduduknya di atas 1.000.000. Sedangkan hasil penelitian dari permasalahan kedua, banyak daerah yang tidak dapat diterima oleh MK karena tidak memenuhi klausul konsep ambang batas. Kelemahan dari Undang-Undang ini adalah Undang-Undang hanya mengedepankan hukum formil bahwa keadilan diberikan dengan angka-angka kalkulator yang dijelaskan pada pasal tersebut. Penelitian ini merekomendasikan perlunya penyempurnaan dan pembaruan aturan hukum untuk Pilkada serentak 2027 sekaligus mempertimbangkan rasa keadilan bagi pasangan calon kepala daerah.

Kata kunci: Pemilukada, sengketa, dan Ambang Batas.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya.¹ Konsep negara hukum merupakan konsep yang telah lama menjadi *discourse* para ahli. Plato mengemukakan konsep *nomoi* yang dapat dianggap sebagai cikal bakal pemikiran tentang negara hukum dan Aristoteles mengemukakan ide negara hukum yang dikaitkan dengan arti negara yang dalam perumusannya terkait kepada *polis*. Bagi Aristoteles yang memerintah dalam negara bukanlah manusia melainkan pikiran yang adil dan kesusilaanlah yang menentukan baik buruknya suatu hukum tersebut.²

Dalam negara hukum disebut juga dengan negara hukum liberal atau dalam artian sempit adalah konsepsi yang diberikan dengan lahirnya paham liberalisme. Dalam paham liberalisme negara justru harus melepaskan dirinya dari campur tangan urusan kepentingan rakyatnya, dan rakyat mempunyai hukum yang sama dan tidak boleh diperlakukan sewenang-wenang oleh penguasa.³ Dalam konsep negara hukum formal segala tindakan penguasa memerlukan bentuk hukum tertentu, dan harus berlandaskan undang-undang. Dalam hal ini konsep Robert von Mohl menulis dalam

¹ Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Ctk. Pertama, Kaukaba, Yogyakarta, 2013, hlm. 1.

² Sirajuddin, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 24.

³ *Ibid*, hlm 6.

karya ilmiahnya *Polizei Wissenschaftslehre*, disebutkan bahwa negara hukum adalah negara yang diperintah oleh hukum.⁴

Negara Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 adalah negara hukum (*rechstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machstaat*), hal ini diartikan negara hukum tidak terpisahkan dari kedaulatan rakyat. Secara formal istilah negara hukum dapat disamakan dengan *rechtstaat* ataupun *rule of law*, mengingat istilah tersebut mempunyai istilah yang sama yaitu mencegah kekuasaan absolute demi pengakuan dan perlindungan hak asasi.

Di era demokrasi dan hukum yang terus berkembang pesat, hiduplah ajaran kedaulatan rakyat yang artinya kekuasaan tertinggi ada pada rakyat atau juga di sebut pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.⁵ Dengan begitu jelas bahwa rakyat mempunyai peranan penting untuk mengisi demokrasi, dan rakyat menyerahkan kekuasaannya kepada negara. Dengan demikian negara memiliki kekuasaan yang besar. Tetapi, kekuasaan ini ada batasnya. Batas itu adalah hak alamiah dari manusia, yang melekat padanya ketika manusia itu lahir. Hak ini sudah ada sebelum negara terbentuk. Karena itu, negara tidak bisa mengambil atau mengurangi hak alamiah ini. Hak tersebut adalah hak atas kehidupan, kemerdekaan, dan milik pribadi. Ketiga hak ini adalah hak asasi manusia.⁶

⁴ Ni'matul Huda, *Negara Hukum Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 6.

⁵ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm.189.

⁶ *Ibid*, hlm. 188.

Oleh Karen itu, setiap manusia sebagai warga negara memiliki hak-hak, yang salah satunya adalah hak dalam politik yang di peroleh seseorang dalam kapasitasnya sebagai seorang yang ikut dalam anggota organisasi politik seperti hak memilih dan di pilih, mencalonkan diri dan memegang jabatan umum dalam negara, Dan setiap masyarakat yang ingin mengembangkan dirinya di ranah politik di atur dan di jamin dalam undang undang.⁷

Maka dari itu, Setiap lima tahun sekali banyak daerah baik Kabupaten/ Kota maupun Provinsi sekalipun mengadakan Pemilukada sebagai bentuk penerapan suatu sistem pemerintahan demokrasi di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dalam prakteknya sering terjadi permasalahan dari segi formiil maupun materiil, sehingga tidak jarang terdapat pihak-pihak yang tidak puas termasuk pasangan calon terhadap hasil yang ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Ketidakpuasan itu tentu di landasi dengan dasar berbagai macam kecurangan yang di lakukan oleh pihak lawan; seperti politik uang, jual beli suara, intimidasi, pengerahan massa, serta manipulasi suara dari hasil suara baik yang terjadi sebelum pemilihan, pada saat pemilihan, maupun pada saat selesai pemilihan, sehingga pihak pihak yang merasa di rugikan menyelesaikan permasalahan tersebut kepada lembaga yang berwenang yaitu Mahkamah Konstitusi.⁸

Rilis data sengketa pilkada yang di langsung 9 Desember 2015, Mahkamah Konstitusi (MK) hanya menerima 7 (tujuh) dari 147 (seratus empat puluh tujuh)

⁷ Lihat Pasal 28C ayat (2) UUD NRI 1945

⁸ Lihat pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945

permohonan gugatan Perselisihan Hasil Pemilihan (PHP) yaitu pasangan calon Bupati dari Kabupaten Memboramo Raya, Teluk Bintuni, Bangka Barat, Muna, Kuantan Singingi, Kepulauan Sula, dan Solok Selatan.⁹ Permohonan tersebut di terima karena memenuhi syarat formil pengajuan sengketa di Mahkamah Konstitusi (MK). Yang di jelaskan pada Pasal 157 ayat 4, 5 dan 6 UU No. 8 tahun 2015 Undang-Undang Nomer 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomer 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota Menjadi Undang-Undang, yang isinya :

1. Pasal 4 (empat) peserta pemilihan dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Mahkamah Konstitusi.
2. Pasal 5 (lima) peserta pemilihan mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak diumumkan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota,
3. 6 (enam) Pengajuan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dilengkapi alat bukti dan keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tentang hasil rekapitulasi penghitungan suara.¹⁰

Sedangkan di tahun 2016 terjadi kembali pemilukada yang di mana UU No. 8 Tahun 2015 sudah di ganti dengan Undang- Undang Nomer 10 Tahun 2016 dengan beberapa penambahan syarat formil yang yang salah satunya di jelaskan pada pasal 158 Ayat 1 dan Ayat 2 yang isinya :¹¹

⁹ <https://www.google.co.id/amp/s/Nasional.Tempo.co/amp/739564/MK-Pilkada-2015> (Di akses pada hari Senin 26 Maret 2018 pukul 14.20 WIB)

¹⁰ Lihat pasal 157 ayat 5 dan 6 UU No 10 tahun 2015

¹¹ Lihat pasal 158 ayat 1 UU No 10 tahun 2016

(1). Peserta pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan suara dengan ketentuan:

- a. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara di lakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 2% (dua persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang di tetapkan oleh KPU provinsi;
- b. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) sampai dengan 6.000.000 (enam juta) pengajuan perselisihan perolehan suara di lakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1,5% (satu koma lima persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang di tetapkan oleh KPU Provinsi;
- c. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara di lakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1% (satu persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang di tetapkan oleh KPU provinsi dan
- d. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara di lakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 0.5% (nol koma lima persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi.

(2) Peserta pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara dengan ketentuan: ¹²

- a. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara di lakukan apabila terdapat perbedaan paling banyak sebesar 2% (dua persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang di tetapkan oleh KPU Kabupaten/Kota;
- b. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk sampai lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara di lakukan apabila terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1,5% (satu koma lima persen) dari total

¹² Lihat pasal 158 ayat 2 UU No 10 tahun 2016

- suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang di tetapkan oleh KPU Kabupaten/Kota;
- c. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk sampai lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) jiwa sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara di lakukan apabila terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1 (satu persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang di tetapkan oleh KPU Kabupaten/Kota;
 - d. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara di lakukan apabila terdapat perbedaan paling banyak sebesar 0.5% (nol koma lima persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang di tetapkan oleh KPU Kabupaten/Kota.

Dengan adanya penambahan pasal baru, sangat mengejutkan penurunan drastis dalam Pilkada, yang di mana Mahkamah Konstitusi menerima 49 (empat puluh sembilan) permohonan pembatalan hasil rekapitulasi pilkada, 45 (empat puluh lima) gugatan dari Kabupaten/Kota, 4 (empat) gugatan Pilkada Provinsi, dan 7 (tujuh) permohonan berpotensi masuk peradilan Mahkamah Konstitusi (mk) yaitu : Kabupaten Takalar (Sulawesi Selatan), Kabupaten Gayo Lues (Aceh), Kabupaten Bombana (Sulawesi Utara), Kabupaten Maybrat (Papua Barat), kota Salatiga (Jawa Tengah), Kota Kogyaakarta (Daerah Istimewa Yogyakarta), dan Provinsi Sulawesi Barat.¹³

Jelas terlihat di atas penyusutan sengketa pilkada secara drastis, Pasal 158 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 10 Tahun 2016 mutlak menjadi penghalang bagi pihak pihak yang merasa di rugikan untuk melakukan gugatan perselisihan hasil pemilihan (php) di Mahkamah Konstitusi. Padahal hanya peradilanlah yang menjadi palang

¹³ <https://news.detik.com/berita/d-3437502/mk-terima-49-gugatan-sengketa-pilkada-serentak-2017> (Di akses Pada hari Selasa 27 Maret 2018 Pukul 12.10 WIB)

pintu terakhir bagi setiap manusia untuk menyelesaikan permasalahannya terlebih kaitannya dengan sengketa pemilukada. Namun dengan adanya Ayat 1 dan aAyat 2 pasal 158 UU No 10 Tahun 2016 mengurangi esensi keadilan untuk setiap manusia yang mersa di rugikan dan seakan Mahkamah Konstitusi lepas tangan atau membatasi dirinya agar tidak menerima banyaknya kasus pilkada yang masuk ke dalam tubuhnya, padahal Mahkamah Konstitusi sudah di amanahi oleh Undang-Undang untuk menyelesaikan kasus sengketa pilkada. Terlebih pula hukum yang seharusnya tidak hanya memberi kepastian, namun harus melihat keadilan dan kemanfaatan dalam penerapannya tidak mencerminkan suatu hal yang adil melainkan tebang pilih. Hal ini benar benar telah menciderai nilai-nilai demokrasi. Terlebih seperti yang di jelaskan oleh guru besar hukum tata negara Mahfud.Md yang mengatakan “ hakim harus berani membuat terobosan untuk menggali rasa keadilan. Hakim tidak boleh terbelenggu oleh formalitas prosedural atau pasal – pasal dalam undang undang”. demikian hal yang di ucapkan yang di tujukan untuk para hakim mahkamah konstitusi.

Hal ini pula erat kaitannya dengan asas kerakyatan yang menganadung arti bahwa kedaulatan ada pada rakyat. Segala hukum (peraturan-peraturan negeri) haruslah bersandar pada rasa keadilan dan kebenaran yang hidup dalam hati rakyat yang banyak, dan aturan penghidupan haruslah sempurna dan berbahagia bagi rakyat kalau ia beralaskan kedaulatan rakyat. Asas kedaulatan rakyat ini yang menjadi sendi

pengakuan oleh segala jenis manusia yang beradab, bahwa tiap tiap bangsa mempunyai hak untuk menentukan nasibnya sendiri.

Selaras dengan pernyataan di atas apabila di benturkan dengan Undang-Undang No 48 Tahun 2009 Pasal 10 Ayat 1 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan” Pengadilan di larang menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara dengan dalih hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib memeriksa dan mengadilinya. Dengan begini apakah jadinya dengan pemerintah negara dalam melakukan kinerjanya apabila satu peraturan bertentangan dengan peraturan lainnya. Pasal ini memperjelas bahwa hakim bukan merupakan corong undang undang melainkan hakim di anggap mengetahui segala permasalahan walaupun tidak ada dasar hukumnya.

Sehingga ketika Pasal 158 Ayat 1 Ayat 2 Undang- Undang No 10 Tahun 2016 tentang Mahkamah Konstitusi terjadi kerancuan dan timpang tindih bila di benturkan dengan Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 10 ayat 1 yang isinya Pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang di ajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya.¹⁴

Sedikit berkaca kebelakang, sebelum perubahan UUD 1945, Indonesia di pimpin oleh dua tokoh diktator di masa Orde Lama yaitu Soekarno dengan Demokrasi Terpimpinnya yang mana bukan menjunjung tinggi nilai nilai kedaulatan rakyat,

¹⁴ Pasal 10 UU No 48 Tahun 2009

tetapi yang di junjung tinggi adalah kekuasaan pemimpin, sehingga Soekarno telah gagal keluar dari pilihan delematisnya antara mengembangkan demokrasi lewat sistem multi partai dengan keinginan ingin menguasai seluruh partai dalam rangka mempertahankan kekuasaanya. Pengangkatan presiden seumur hidup melalui ketetapan MPRS merupakan salah satu perwujudan penyelewengan UUD 1945. Begitu pula pada saat Orde Baru yaitu Soeharto, yang naik ke panggung politik menggantikan Soekarno menjadi Presiden, penyelewengan UUD 1945 kembali terulang. UUD 1945 tidak ‘boleh’ di sentuh oleh siapapun, atau dalam istilah yang populer ‘disakralkan’ dengan berbagai macam ancaman dan *stigma subversif* yang di tuduhkan bagi yang akan menyentuhnya. Bahkan hanya pemerintahan orde baru yang boleh menafsirkan makna yang terkandung dalam UUD 1945, sementara MPR tinggal mengesahkannya saja. Contoh yang paling menonjol adalah tafsir dalam Pasal 6 dan 7 UUD 1945 yaitu pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang di lakukan oleh majelis dengan suara terbanyak, di reduksikan menjadi Presiden dan Wakil Presiden di pilih oleh majelis dengan suara mufakat, dan calonnya harus tunggal. Jadi tidak ada pemungutan suara atau ‘Voting’. Di samping itu tidak ada masa jabatan untuk Presiden dan Wakil Presiden, asal masih di pilih oleh MPR berapa kalipun tidak menjadi masalah. Alhasil 32 tahun Presiden Soeharto memimpin pada masa orde baru, namun wakilnya selalu berganti.¹⁵ Salah satu dari banyaknya contoh inilah yang menyebabkan perlawanan dari berbagai kalangan hingga akhirnya masa orde

¹⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2015, hlm. 144-145.

baru berakhir, yang di perjuangkan oleh banyak pihak yang salah satu nya Amien Rais sebagai bapak Reformasi.

Salah satu dari berkah Reformasi adalah perubahan UUD 1945 yang melahirkan lembaga baru di bidang kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Konstitusi, sebagai mana yang di atur dalam Pasal 24 Ayat 2 UUD yang berbunyi ‘kekuasaaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang ada di bawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer, lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi’.¹⁶

Berkenan dengan tugas dan wewenang Mahkamah Konstitusi maka di jelaskan pada Pasal 24c ayat 1 yang isinya ‘ 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 di berikan oleh undang undang dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus tentang hasil pemilihan umum.’¹⁷ Oleh sebab itu berawal dari reformasilah lahirnya mahkamah konstitusi sebagai badan peradilan yang salah satu fungsinya menyelesaikan sengketa Pemilu. Namun seiring berjalannya waktu Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan Nomor 97/PUU-XI/2013 yang isinya membatalkan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengadili sengketa pilkada dan menjelaskan kewenangan sengketa

¹⁶ Lihat Pasal 24 Ayat (2) UUD 1945

¹⁷ Ni'matul Huda, *Op. Cit*, hlm. 212.

Pemilukada di selesaikan oleh peradilan khusus, badan peradilan khusus ini di bentuk sebelum pelaksanaan pemilukada serentak nasional tahun 2027. Dengan begitu Mahkamah konstitusi bias fokus menangani sengketa pengujian Undang Undang, saut ketua Mahkamah Konstitusi (2014-2019) Arief nur hidayat.¹⁸ Namun, untuk sementara perkara perselisihan penetapan perolehan suara tahap awal dan akhir pemilukada di periksa dan di adili oleh mahkamah konstitusi sampai di bentuknya badan peradilan khusus, hal ini di jelaskan pada Pasal 157 ayat (1), (2), dan (3) UU No 10 Tahun 2016. Ketentuan Pasal 157 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

1. Perkara perselisihan hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus.
2. Badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional.
3. Perkara perselisihan penetapan perolehan suara tahap akhir hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus.

Dalam teori pengantar ilmu hukum, kita sering mendengar pemerintah dan pihak yang berwenang untuk menegakkan hukum, istilah fiksi hukum sebagai pedoman bagi setiap manusia yang artinya setiap manusia di indonesia mengerti semua hukum, teori ini bertujuan agar dalam permasalahan apapun setiap masyarakat tidak bisa berdalih tidak mengetahui bahwa dirinya melakukan suatu hal yang salah dalam setiap hal yang di perbuat. Sehingga setiap manusia yang melakukan pelanggaran dalam bentuk apapun wajib di tindaklanjuti berdasarkan pelanggaran yang di lakukan. Namun kaitannya dengan masalah ini terlihat suatu ketimpangan yang di mana ketika

¹⁸ <https://nasional.kompas.com/read/2017/07/14/17413221/mk-dorong-pembentukan-badan-peradilan-khusus-sengketa-pilkada> (Di akses pada hari Rabu tanggal 28 Maret 2018 pukul 21.30 WIB)

ada suatu kesalahan atau pelanggaran dalam sengketa Pilkada maka masalah tersebut bisa di tindaklanjuti apabila mencapai persentase sesuai dengan tingkatan masing masing dalam Pilkada, sehingga marwah keadilan dalam peradilan yang selama ini di junjung tinggi dalam menyelesaikan suatu permasalahan seakan hilang dan sirna dengan adanya pasal prasyarat yang di jelaskan pada pasal 158 ayat 1 dan 2 UU NO 10 Tahun 2016, sehingga mengenyampingkan esensi makna keadilan yang seharusnya di tegakkan di negeri ini.

Lebih dari itu dengan adanya pasal ini seakan Mahkamah Konstitusi yang bertanggungjawab menangani sengketa Pilkada mau menegakkan hukum dengan suatu hal prasyarat namun tidak melihat sisi keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum yang selama ini menjadi dasar ataupun tolak ukur di adakannya sistem peradilan yang di anut oleh negara ini.

Berdasarkan uraian di atas penulis tertarik untuk melakukan penelitian terkait **“Implikasi Yuridis Pasal 158 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang - Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Terhadap Pengajuan Permohonan Sengketa Pemilihan Kepala Daerah:”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana konsep pengaturan terkait ambang batas permohonan sengketa pilkada ?

2. Apa implikasi yuridis pasal 158 ayat (1) dan ayat (2) Undang Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada terhadap pengajuan permohonan sengketa pilkada ?

C. Tujuan penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui konsep pengaturan terkait ambang batas permohonan sengketa pilkada.
2. Untuk mengetahui Apa implikasi yuridis pasal 158 ayat (1) dan ayat (2) Undang Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada terhadap pengajuan permohonan sengketa pilkada ?

D. Tinjauan pustaka

1. Teori Demokrasi

Secara etimologis (bahasa) demokrasi terdiri dari dua kata Yunani, yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *cratei* atau *cratos* yang berarti kekuasaan atau berkuasa. Sehingga demokrasi sederhananya mengandung arti kata berkuasa. Ada banyak pendapat ahli tentang pengertian demokrasi tersebut, antara lain :¹⁹

1. Abraham Lincoln yang di kemukakan pada tahun 1863 menyebutkan bahwa “demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan

¹⁹ Ni'matul Huda, *Op.Cit* hlm. 263.

untuk rakyat (*government of the people, by the people, and for the people*)”.

2. R. kranenburg menjelaskan di dalam bukunya '*inleiding in de vergelijkende staatsrechtwetenshap*' yang artinya cara pemerintah yang di lakukan oleh dan atas nama seorang diri (misalnya oleh seorang raja yang berkuasa mutlak, selain itu termasuk dalam pengertian demokrasi ialah cara pemerintahan negara yang di sebut '*autocratie*' atau '*oligarchie*', yakni pemerintahan yang di lakukan oleh segolongan kecil manusiasaja, yang menganggap dirinya sendiri tercakup dan berhak untuk mengambil dan melakukan segala kekuasaan di atas segenap rakyat.²⁰
3. M. durveger di dalam bukunya '*les Regimes Politiques*', demokraasi itu ialah termasuk cara pemerintahan di mana golongan yang memerintah dan golongan yang di perintah itu adalah sama dan tidak terpisah pisah. Artinya satu system pemerintahan negara, yang dalam pokoknya, semua orang (rakyat) berhak Sama untuk memerintah dan juga untuk di perintah.

Dari beberapa pendapat ahli tentang demokrasi tersebut dapat di simpulkan demokrasi itu adalah, rakyat sebagai pemegang kekuasaan, pembuat dan penentu keputusan dan kebijaksanaan tertinggi dalam penyelenggaraan dan pemerintahan, serta rakyat sebagai pengontrol terhadap pelaksanaan kebijakannya baik yang di laksanakan secara langsung oleh rakyat maupun yang mewakilinya melalui lembaga perwakilan. Hal ini erat kaitannya dengan apa yang di katakan oleh Moh, Mahfud MD, dalam bukunya yang berjudul “Demokrasi dan Konstitusi Indonesia” yang isinya demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat akhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijakan negara, oleh karena kebijakan tersebut menentukan kehidupan rakyat. Jadi, negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika di

²⁰ *Ibid*, hlm. 264.

tinjau dari sudut organisasi ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan ada di tangan rakyat.²¹

Gagasan demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang berasal dari kebudayaan Yunani kuno dewasa ini telah mengalami berbagai evolusi dan telah melahirkan bermacam-macam jenis dari demokrasi itu sendiri, dan setiap negara menganut demokrasi yang berbeda-beda untuk dijadikan dasar pemerintahan sesuai dengan kondisi dalam negara yang bersangkutan. Seperti halnya Indonesia menganut sistem demokrasi berdasarkan Pancasila. Menurut Soeharto pada pidato kenegaraan tanggal 16 Agustus 1967, antara lain menyatakan bahwa demokrasi Pancasila berarti demokrasi, kedaulatan rakyat yang dijiwai dan diintegrasikan dengan sila-sila lainnya. Hal ini berarti bahwa dalam menggunakan hak-hak demokrasi haruslah selalu disertai dengan rasa tanggung jawab kepada Tuhan Yang Maha Esa menurut keyakinan agama masing-masing, haruslah menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan sesuai dengan martabat dan harkat manusia, haruslah menjamin dan mempersatukan bangsa, dan harus dimanfaatkan untuk mewujudkan keadilan sosial. Pancasila berpangkal tolak dari paham kekeluargaan dan gotong royong.²² Sebelum itu seminar II angkatan darat yang berlangsung pada bulan Agustus 1966

²¹ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2003. Hlm. 19.

²² *Ibid.* hlm. 49.

mengeluarkan”garis-garis besar kebijakan dan rencana pelaksanaan stabilisasi politik” yang dalam bidang politik dan konstitusional dirumuskan dengan:²³

“Demokrasi Pancasila seaperti yang di maksud dalam undang-undang dasar 1945 yang berarti menegakkan kembali asas-asas negara hokum dimana kepastian hokum dirasakan oleh segenap warga negara, dimana hak-hak asasi manusia baik dalam aspek kolektif, maupun dalam aspek perseorangan dijamin, dan dimana penyalahgunaan kekuasaan dapat dihindarkan secara institusional. Dalam rangka ini perlu diusahakan supaya lembaga-lembaga dan tata kerja orde baru dilepaskan dari ikatan-ikatan pribadi dan lebih diperlembagakan (*deperzonalization, institusinalization*)”.

2. Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, atau lebih populer di singkat Pilkada, adalah pemilihan umum untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil kepala Daerah secara langsung di Indonesia oleh penduduk di daerah setempat yang memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terdiri dari Gubernur dan Wakil Gubernur, untuk Provinsi, Bupati dan Wakil Bupati untuk kabupaten, Walikota dan Wakil Walikota untuk tingkat kota. Hal inipun di jelaskan pada UUD 1945 pasal 18 ayat (4) ditegaskan bahwa gubernur, bupati dan walikota masing masing sebagai kepala pemerintah provinsi, kabupaten dan kotadi pilih secara demokratis.²⁴

Seperti yang kita ketahui, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sudah menjalani 72 Tahun Kemerdekaan dan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakilnya yang

²³ *Ibid.*

²⁴ Nimatul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Fh Uii Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 189-190.

selama ini dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) di ubah menjadi pemilihan langsung yakni rakyat langsung menggunakan hak pilihnya dengan langsung memilih calon kepala daerahnya.²⁵ Hal inipun senada dengan apa yang di ucapkan oleh Jimly Asshidique yang di mana “dipilih secara demokratis” ini bersifat luwes, sehingga mencakup pengertian langsung oleh rakyat maupun oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) seperti yang pada umumnya sekarang dipraktekan di daerah daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁶

Terlihat di sini bahwa semangat demokrasi setelah reformasi dari tahun ke tahun terus meningkat dan maju pesat untuk kemajuan Indonesia yang saat ini masih menjadi negara berkembang, seperti:

1. Terbukti dengan terjadinya 4 kali amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang di tetapkan Tanggal 18 Agustus 1945 telah di ubah sebanyak 4 kali, yakni perubahan ke 1 (satu) disahkan Tanggal 19 Oktober 1999, perubahan ke 2 (dua) tanggal 18 Agustus 2000, perubahan ke 3 (tiga) Tanggal 10 november 2001, dan perubahan ke 4 (empat) tanggal 10 Agustus 2002.
2. Begitu juga dengan pilkada, yang dimana baru pada tahun 2005 Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat yang sebelumnya kepala daerah di pilih oleh dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD).

Itulah contoh bukti bahwa Indonesia terus berusaha menyempurnakan system pemerintahannya. Namun seperti yang kita lihat saat ini, seakan tingginya nilai-nilai demokrasi yang mengedepankan Hak Asasi Manusia (HAM) seakan mulai luntur dan dikit demi sedikit terhapus. Dengan adanya Pasal 158 ayat 1 dan 2 UU No 10 Tahun

²⁵ Theodrik Simirangkir, *Pemilihan Kepala Daerah, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI*, Jakarta Timur, 2011, hlm. 7.

²⁶ *Ibid*, hlm. 8.

2016, seakan nilai-nilai yang ada di dalam demokrasi yang menjadi system pemerintahan di Indonesia mengalami kemerosotan dalam sisi kemanusiaan terlebih dalam sisi keadilan.

E. Metode penelitian

1. Jenis penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*normatif legal research*) yakni penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka (*library research*) dengan fokus tentang ambang batas dalam pengajuan permohonan sengketa pilkada.

2. Sumber data

Sumber data adalah sumber data yang di ambil dan di peroleh dari penelitian kepustakaan, yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Adapun rinciannya adalah sebagai berikut:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan yang mengikat secara yuridis yang terdiri dari peraturan perundang-undangan dan putusan putusan yang terkait dengan penelitian ini yang terdiri dari:
 1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Kepala Daerah; dan

3. Undang-Undang 23 Tahun 2004 juncto Undang-Undang Nomor Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi.
- b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang bersifat menjelaskan terhadap bahan hukum primer, dan tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, yang terdiri dari buku-buku literatur, jurnal, karya ilmiah yang berhubungan dengan penelitian ini.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yang terdiri dari; kamus besar bahasa indonesia, kamus besar bahasa inggris-indonesi, kamus istilah, dan ensiklopedia.

3. Teknik pengumpulan data

Pengumpulan data yang di lakukan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan studi pustaka, yakni dengan mengkaji buku-buku, jurnal, makalah, dan peraturan undang-undang. Hal ini di lakukan untuk mempertajam analisis.

4. Pendekatan penelitian

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan tersebut dipilih karena penulis melakukan telaah pada kasus yang menjadi masalah dalam penanggulangan penyelenggaraan sengketa pilkada yaitu terkait adanya penambahan persentase yang dijelaskan pada Pasal 158 ayat (1)

dan ayat (2) UU Pilkada. Dengan melakukan pendekatan ini maka penulis berharap dapat menemukan jawaban atas permasalahan yang di angkat dalam skripsi.

5. Analisis bahan hukum

Metode analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu mengumpulkan dan menyeleksi bahan hukum sesuai dengan permasalahan yang di teliti, kemudian di deskripsikan sehingga menghasilkan gambaran atau kesimpulan yang sesuai dengan keadaan yang sebenarnya sehingga mampu menjawab seluruh permasalahan yang ada.

F. Sistematika Penulisan

Penelitian ini akan disusun dalam empat bab yang antara bab pertama hingga bab terakhir akan disambungkan menjadi satu kesatuan pemikiran yaitu mengkaitkan teori-teori dan norma hukum dengan permasalahan yang terjadi.

- **Bab I:** Pendahuluan merupakan kerangka pikir yang menjawab mengapa penelitian ini disusun, teori-teori apa yang digunakan serta bagaimana penelitian ini disusun hingga mencapai kesimpulan. Dalam bab ini terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematikan penulisan.
- **Bab II:** menguraikan tinjauan pustaka pada bagian ini akan menguraikan Teori Keadilan, Teori Demokrasi, dan Teori Pilkada. Digunakannya tiga teori tersebut sangat relevan dengan topik permasalahan serta menjadi

pisau analisis untuk menghasilkan kesimpulan dan saran terkait permasalahan yang diangkat

- **Bab III:** akan menjelaskan tentang analisis Implikasi yuridis Pasal 158 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada terhadap pengajuan permohonan sengketa pilkada dan juga upaya memberikan gagasan terhadap upaya penyelesaian sengketa pilkada di masa depan.
- **Bab IV Penutup :** Pada bab terakhir ini, akan dikemukakan kesimpulan dari bagian awal hingga bagian akhir penulisan ini yang merupakan ringkasan dari substansi penulisan skripsi ini, dan saran-saran yang penulis ciptakan dalam kaitannya dengan masalah yang di bahas.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI DAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH

A. TEORI DEMOKRASI

A.1. pengertian Demokrasi

Ada sebuah fenomena menarik terkait suatu paham pemerintahan demokrasi, yang di mana paham itu mengartikan bahwa rakyat merupakan pemegang kekuasaan tertinggi pada suatu negara. Oleh itu, hampir semua negara mengklaim menjadi penganut paham demokrasi.²⁷ Lebih dari itu, demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik di dalam sistem politik dan ketatanegaraan kiranya tidak dapat di bantah.²⁸ Padahal gagasan demokrasi Yunani boleh dikatakan hilang dari muka dunia barat karna memiliki konotasi yang sangat buruk.

Kata demokrasi berasal dari Bahasa Yunani, *demos* yang berarti rakyat dan *kratos* atau *kratein* yang berarti kekuasaan atau pemerintahan. Sehingga sesuai asal katanya terdapat beberapa pengertian tentang demokrasi. Seperti ada yang mengartikan bahwa demokrasi merupakan bentuk kekuasaan yang berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.²⁹

Seperti yang diucapkan Rousseau rakyat itu bukanlah gabungan daripada individu-individu di dalam negara itu, melainkan adalah kesatuan yang dibentuk oleh

²⁷ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, hlm.140.

²⁸ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Depok, 2014, Hlm. 196.

²⁹ Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 148.

individu-individu itu, dan yang mempunyai kehendak, kehendak mana diperolehnya dari individu-individu tersebut melalui perjanjian masyarakat, yang oleh Rousseau kehendak tadi disebut kehendak umum atau *volonte generale*, yang dianggap menggambarkan kemauan atau kehendak umum.³⁰

Dengan demikian arti demokrasi sebagai dasar hidup bermasyarakat dan bernegara mengandung pengertian bahwa rakyatlah yang memberikan pengertian ketentuan dalam masalah-masalah mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijakan negara, karena kebijakan tersebut dapat menentukan kehidupan rakyat.³¹

Ditinjau dari perkembangan teori maupun praktik, demokrasi terus berkembang, sehingga tepatlah apa yang di kemukakan Bagir Mannan bahwa demokrasi merupakan suatu fenomena yang tumbuh, bukan suatu penciptaan. Walaupun demikian, Lyphard mengatakan bahwa sebuah negara dapat dikatakan demokrasi paling tidak harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:³²

- 1) Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan;
- 2) Ada kebebasan untuk menyampaikan pendapat;
- 3) Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara;
- 4) Ada kesempatan untuk di pilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintahan atau negara;
- 5) Ada hak bagi para aktivis politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara;
- 6) Ada pemilihan yang bebas dan jujur;
- 7) Terdapat berbagai sumber informasi;

³⁰ Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2005, hlm. 160.

³¹ Encik Muhammad Fauzan, *Op.Cit*, hlm. 149.

³² Dipo Setiawan, *Optimalisasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, Fh UII, 2016, Hlm. 23-24.

- 8) Semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijakan pemerintahan harus bergantung kepada keinginan rakyat;

Selain itu, Sargent menyatakan bahwa unsur-unsur yang harus juga dipenuhi negara demokrasi adalah: 1) *Citizen involvement in political decision making*; 2) *Some degree of equality among citizens*; 3) *Some degree of liberty or freedom granted to or retained by citizens*; 4) *A system of representation*; dan 5) *An electoral system majority rule*.³³

Terlepas dari itu, kita harus mengakui, adapun bentuk demokrasi atau pemerintahan rakyat tidak sama selama-lamanya.³⁴ Bahkan banyak negara yang memiliki sistem pemerintahan yang sama namun tidak sepenuhnya menjalankan konsep demokrasi sebagai pedoman pemerintahannya. Begitu pula pada Indonesia, tidak sepenuhnya menjalankan konsep pemerintahan demokrasi, namun setidaknya Indonesia tetap menjalankan nilai-nilai yang ada di dalam demokrasi.

Seperti yang di katakana oleh Montesquie seorang ilmuan asal Perancis, dia membagi kekuasaan didalam negeri atas tiga jenis. *Pertama*, kekuasaan yang membuat hukum negeri; *kedua*, kekuasaan yang menjalankan peraturan-peraturan yang di buat; *ketiga*, kekuasaan yang menjaga supaya hukum di negeri itu tidak dilanggar orang. Kekuasaan yang pertama ada pada *Dewan Rakyat* (Legislative); kekuasaan yang kedua ada pada *Pemerintah* (Eksekutif); dan kekuasaan yang ketiga

³³ *Ibid.*

³⁴ Mohammad Hatta, *Demokrasi Kita*, Segi Arsy, Bandung, 2008, hlm. 22.

ada pada dan dilakukan oleh *Hakim* (Yudikatif), yang bebas dari pengaruh dewan rakyat (legislative) dan dewan pemerintah (eksekutif).³⁵

A.2. Sejarah Demokrasi

Sejarah tentang paham demokrasi itu menarik, sedangkan sejarah tentang demokrasi itu sendiri menurut Held membingungkan. Ada dua fakta historis yang penting, *pertama*, hampir semua orang pada saat ini mengaku sebagai demokrat. Beragam jenis rezim politik diseluruh dunia mendeskripsikan dirinya sebagai demokrasi. Namun demikian, yang dikatakan dan di perbuat oleh rezim yang satu dengan yang lain sering berbeda secara substansial. Demokrasi kelihatannya melegitimasi kehidupan politik modern: penyusunan dan penegakan hukum dipandang adil dan benar jika ‘demokratis’. Pada kenyataan tidak selalu demikian, dari zaman yunani kuno hingga sekarang mayoritas teoritikus di bidang politik banyak melontarkan kritik terhadap teori dan praktek demokrasi. Komitmen umum terhadap demokrasi merupakan fenomena yang terjadi baru-baru ini saja.³⁶

Kedua, banyak negara pada saat ini menganut paham demokrasi, sejarah lembaga politiknya mengungkap adanya kerapuhan dan kerawanan tentang demokrasi. Eropa pada abad ke 20 sendiri menggambarkan dengan jelas bahwa demokrasi merupakan bentuk pemerintahan yang sangat sulit untuk diwujudkan dan untuk dijaga: Fasisme, Nazisme, dan Stalisme hampir saja menghancurkannya. Demokrasi telah berkembang

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Ni'matul Huda, Ilmu Negara, PT. Raja Grafindo Persada, *Op. Cit.* hlm. 195.

melalui perlawanan social yang insentif. Demokrasi juga dering dikorbankan dalam perlawanan serupa.³⁷

Demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik di dalam sistem politik dan ketatanegaraan kiranya tidak dapat di bantah. Khasanah pemikiran dan preformansi politik di berbagai negara sampai pada satu titik temu tentang ini: demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya. Sebuah laporan studi yang disponsori oleh salah satu organ PBB, yakni UNESCO pada awal 1950-an menyebutkan bahwa tidak ada tanggapan satupun yang menolak “demokrasi” sebagai landasan dan sistem yang paling tepat dan ideal bagi semua organisasi politik dan organisasi modern. Study yang melibatkan lebih dari 100 orang sarjana barat dan timur itu dapat dipandang sebagai jawaban yang sangat penting bagi study-study tentang demokrasi.³⁸

Oleh itu, Amien Rais seperti yang di kutip oleh Mahfud MD menyatakan bahwa ada sepuluh kriteria demokrasi yaitu:³⁹

1. Partisipasi dalam pembuatan keputusan. Didalam demokrasi perwakilan partisipasi rakyat dilakukan untuk memilih wakil-wakilnya. Sehingga penyelenggaraan pemilu yang bebas, jujur dan adil agar terpilih wakil-wakil yang representative dalam berpartisipasi dalam pengambilan keputusan-keputusan publik;

³⁷ *Ibid*, hlm. 196.

³⁸ *Ibid*.

³⁹ Suladri, *Menuju System Pemerintahan Presidensiil Murni*, Setara Press, Malang, 2012, hal. 28.

2. Persamaan kedudukan di depan hukum. Hukum diberlakukan sama kepada warga negara, tanpa melihat status sosial ekonomi dan kedudukan di masyarakat. Tidak adanya diskriminasi sekecil apapun bagi masyarakat;
3. Adanya distribusi pendapat secara adil. Persamaan ekonomi yang terwujud dalam pembagian pendapatan secara adil merupakan bagian tidak terpisahkan dari persamaan politik dan persamaan hukum. Maksudnya, persamaan kedudukan itu tidak hanya diutamakan pada satu bidang saja;
4. Kesempatan memperoleh pendidikan. Karena pendidikan merupakan faktor penting bagi seorang untuk memperoleh pelayanan dan penghasilan yang layak, kesempatan untuk memperoleh pendidikan secara sama antar sesama warga;
5. Kebebasan. Ada empat kebebasan yang sangat penting yang dapat menunjukkan derajat demokrasi suatu negara, yaitu kebebasan mengemukakan pendapat, kebebasan media massa, kebebasan berkumpul, dan kebebasan beragama;
6. Ketersediaan dan keterbukaan informasi. Informasi harus disediakan secara terbuka bagi rakyat agar selalu mengetahui kualitas pemimpinnya, rakyat juga mengetahui perkembangan situasi yang mempengaruhi kehidupannya termasuk kebijakan yang diambil pemerintahnya;
7. Menghindarkan korupsi. Yang di maksud di sini adalah tatakrama politik yang mungkin tidak tertulis tapi jelas dirasakan baik buruknya oleh hati nurani, pejabat tidak korup dan bersedia mengundurkan diri bila pejabat mengotori jabatannya dengan tindakan korupsi;
8. Kebebasan individu. Setiap individu agar diberi hak untuk hidup secara bebas dan memiliki *privacy* seperti yang diinginkan. Sejauh tidak merugikan orang lain, setiap individu dapat menentukan pilihan hidupnya sendiri dalam memilih pekerjaan, tempat tinggal dan sebagainya.
9. Semangat kerjasama. Semangat kerjasama dipersubur untuk mempertahankan eksistensi masyarakat berdasarkan spirit atau jiwa

kemasyarakatan yang mendorong untuk saling menghargai antar sesama warga;

10. Hak untuk protes. Demokrasi harus membuka pintu bagi koreksi asas terjadinya penyelewengan, meskipun pendekatan institusional dan legalistic tidak lagi memadai. Tindakan protes harus ditolerir agar jalannya pemerintahan dapat di luruskan lagi.⁴⁰

Permasalahan yang belum sampai pada titik temu di sekitar perdebatan tentang demokrasi itu adalah bagaimana mengimplementasikan demokrasi itu di dalam politik. Berbagai negara telah menentukan jalurnya sendiri-sendiri yang tidak sedikit diantaranya justru mempraktikan cara-cara atau mengambil jalur yang sangat tidak demokratis, kendati di atas kertas menyebutkan “demokrasi” sebagai asasnya yang fundamental. Oleh sebab itu studi-studi tentang politik sampai pada identifikasi bahwa fenomena demokrasi itu dapat dibedakan atas demokrasi *normative* dan demokrasi *empiric*. Demokrasi *normative* menyangkut rangkuman gagasan-gagasan atau idealita tentang demokrasi yang terletak di dalam alam filsafat, sedangkan demokrasi *empirik* adalah pelaksanaannya di lapangan yang tidak selalu paralel dengan gagasan normatifnya. Ada yang menyebut istilah lain untuk demokrasi *normative* dan *empiric* ini, yakni sebagai “essence” dan demokrasi sebagai “performance” di dalam ilmu hokum istilah yang sering di pakai adalah demokrasi “das sollen” dan demokrasi “das sein”. Karena sering terjadinya persilangan antara

⁴⁰ *Ibid*, 29-30.

demokrasi normative dan demokrasi empirik itulah, maka diskusi-diskusi tentang pelaksanaan demokrasi menjadi objek yang senantiasa menarik.⁴¹

Pada pemulaan pertumbuhan demokrasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang di wariskan kepadanya dari masa lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya.⁴²

Sistem demokrasi yang terdapat di negara Kota (*city state*) Yunani Kuno abad ke-6 sampai abad ke-3 S.M merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik di jalankan 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 daerah kota dan sekitarnya) serta jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam suatu negara kota). Lagi pula, ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi, yang hanya merupakan bagian kecil saja dari penduduk. Untuk mayoritas yang terdiri dari budak belian dan pedang asing, demokrasi tidak berlaku. Dalam negara modern, demokrasi tidak lagi

⁴¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pt Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015, hlm. 260.

⁴² *Ibid*, hlm. 261.

bersifat langsung, tetapi berdasarkan demokrasi bersifat perwakilan (*representative democracy*).⁴³

Gagasan demokrasi Yunani boleh dikatakan hilang dari muka dunia Barat waktu bangsa Romawi, yang sedikit banyak masih kenal kebudayaan Yunani, dikatakan oleh suku bangsa Eropa Barat dan benua Eropa memasuki abad pertengahan (600-1400). Masyarakat abad pertengahan didirikan oleh struktur sosial yang feodal; yang kehidupan sosial serta spiritualnya dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat negara lainnya; yang kehidupan politiknya ditandai oleh perbuatan kekuasaan antara para bangsawan satu sama lain. Dilihat dari sudut perkembangan, demokrasi Abad Pertengahan menghasilkan suatu dokumen yang penting, yaitu Magna Charta Piagam Besar 1215.⁴⁴

Sebelum abad pertengahan berakhir, di Eropa Barat, pada permulaan abad ke-16, muncul negara-negara nasional (*national state*) dalam bentuk yang modern, menyebabkan negara Eropa Barat mengalami beberapa perubahan sosial dan kultur dalam rangka mempersiapkan jalan untuk memasuki zaman yang lebih modern dengan keyakinan bahwa akal dapat memerdekakan diri dari pembatasan-pembatasannya. Dua kejadian ini ialah renaissance (1350-1650) yang pertama

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid*, hlm. 262.

berpengaruh di Eropa Selatan, seperti Italia, dan Reformasi (1500-1560) yang banyak mendapat pengikutnya di Eropa Utara, seperti Jerman, Swiss, dan sebagainya.⁴⁵

Renaissance adalah aliran yang menghidupkan kembali minat kepada kesusastraan dan kebudayaan Yunani Kuno selama yang selama Abad Pertengahan telah di sisihkan. Aliran ini membelokan tadinya yang semata-mata diarahkan kepada tulisan-tulisan keagamaan ke arah soal-soal keduniaan dan mengakibatkan timbulnya pandangan-pandangan baru. Reformasi serta perang-perang agama yang menyusul, menyebabkan manusia berhasil melepaskan diri dari penguasaan gereja, baik di bidang spiritual dalam bentuk dogma maupun di bidang social politik. Hasil dari pergumulan ini ialah timbulnya gagasan mengenai perlunya ada kebebasan beragama serta ada garis pemisah yang tegas antara soal-soal agama dan soal-soal keduniaan, khususnya di bidang pemerintahan. Ini dinamakan “pemisahan antara gereja dan negara”.⁴⁶

Kedua aliran pikiran tersebut, mempersiapkan orang Eropa Barat pada masa 1650-1800 menyelami masa “*Aufklärung*” (Abad Pemikiran) beserta Rasionalisme, suatu aliran pikiran yang ingin memerdekakan pemikiran manusia dari batas-batas yang ditentukan oleh gereja dan mendasarkan pemikiran atas akal (*ratio*) semata-mata. Kebebasan berpikir membuka jalan untuk meluaskan gagasan ini di bidang politik. Timbulah gagasan bahwa manusia mempunyai hak-hak politik yang tidak boleh di selewengkan oleh raja dan mengakibatkan di lontarkannya kecaman-

⁴⁵ Ni'matul Huda, Ilmu Negara, Pt Raja grafindo persada, *Op. Cit*, hlm. 198.

⁴⁶ *Ibid*, hlm. 199.

kecaman oleh raja, yang menurut pola yang sudah lazim pada masa itu yang mempunyai kekuasaan tak terbatas. Pendobrakan terhadap kedudukan raja-raja absolut di dasarkan atas suatu teori rasionalitas yang umumnya di kenal sebagai *social contract* (kontrak social).⁴⁷

A.3. Macam-macam Demokrasi

Demokrasi tidak akan datang, tumbuh dan berkembang dengan sendirinya dalam kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara. Karena itu demokrasi memerlukan usaha nyata setiap warga negara dan perangkat pendukungnya, yaitu budaya kondusif sebagai manifestasi dari suatu kerangka berfikir (*mind seat*) dan rancangan masyarakat (*setting social*). Bentuk konkrit dan manifestasi tersebut adalah dijadikannya demokrasi sebagai pandangan hidup (*way of life*) dalam seluk beluk sendi kehidupan negara, baik oleh rakyat maupun pemerintah.⁴⁸

Kata demokrasi atau *democracy* dalam Bahasa Inggris di adaptasi dari kata *demokratie* dalam Bahasa Perancis pada abad ke-16. Namun, asal katanya berasal dari Bahasa Yunani *demokratia*, yang di ambil dari kata *demos* berarti rakyat, *kratos/ kratein* berarti kekuasaan/berkuasa (memerintah).⁴⁹

Menurut tafsir R.kra nenburg di dalam bukunya '*Inleiding in de vergelijkende staatsrechtwetenschap*' perkataan demokrasi yang terbentuk dari dua pokok kata

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Encik Muhammad Fauzan, *Op. Cit*, hlm.150.

⁴⁹ Nimatul Huda, Ilmu Negara, PT. Raja Grafindo Persada, *OP.Cit*, hlm. 200.

yunani di atas, maknanya adalah cara memerintah oleh rakyat. Ditinjau lebih dalam lagi tentang makna demokrasi ini ialah cara pemerintahan yang dilakukan oleh dan atas nama seorang diri (misalnya oleh seorang raja yang mutlak). Juga tidak termasuk dalam pengertian demokrasi ialah cara pemerintahan negara yang disebut "*autocratie*" atau "*oligarchie*" yakni pemerintahan yang dilakukan oleh segolongan orang kecil manusia saja, yang menganggap dirinya sendiri tercakup dan berhak untuk mengambil dan melakukan segala kekuasaan di atas segenap rakyat.

Cara pemerintahan yang bagaimanakah yang termasuk dalam arti demokrasi itu? Menurut M. Durveger di dalam bukunya *les Regimes Politiques*, makna dalam artian demokrasi itu termasuk cara pemerintahan di mana golongan yang memerintah dari yang diperintah itu adalah sama dan tidak terpisah pisah. Artinya satu sistem pemerintahan negara di mana dalam pokoknya semua orang (rakyat) adalah berhak sama untuk memerintah dan diperintah.⁵⁰

A. 4. Demokrasi langsung dan Demokrasi Tidak Langsung

1. Demokrasi Langsung

Perlibatan rakyat secara langsung dalam proses pengambilan keputusan tanpa melihat situasi sosial warga negara akan tetapi didasarkan pada kualitas dasar kemanusiaan warga negara sebagai makhluk yang dilahirkan merdeka dan bersaudara untuk menentukan dan mengatur diri sendiri tanpa tekanan dari siapapun dalam

⁵⁰ *Ibid.*

memengaruhi dan menentukan keputusan-keputusan negara, pada umumnya di sebut demokrasi langsung.

Demokrasi langsung (direct democracy) adalah semua warga tanpa melalui pejabat-pejabat yang di pilih atau diangkat dapat ikut dalam pembuatan keputusan negara. Dalam sejarah yunani, suatu tatanan demokraasi diawali dengan adanya aspirasi rakyat yang di salurkan secara langsung, yaitu suatu pemerintahan di mana rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahannya tanpa melalui perwakilan.hal ini sangat dimungkinkan dalam suatu negara kota (city state) dengan jumlah penduduk yang relative sedikit, sebagai contoh yaitu yang terjadi di negara Athena, di mana rakyat menyalurkan kehendak dan aspirasinya, dan pemerintahan menaggapinya secara langsung. Oleh sebab itu, di kenal dengan nama demokrasi langsung.⁵¹ Demokrasi langsung yang biasa dikenal dengan demokrasi klasik atau tradisional, hanya bisa dipraktikkan pada zaman yunani kuno, karena jumlah penduduk masih relatife masih sedikit dan wilayah tidak terlalu luas, sehingga sangat mungkin melibatkan rakyat langsung dalam mengambil keputusan berhubungan dengan seluruh kepentingan seluruh warga polis.⁵²

Perkembangan selanjutnya, demokrasi langsung banyak disangsikan untuk dapat dilaksanakan, terutama setelah terbentuknya Negara bangsa, mengingat besarnya jumlah penduduk dan luas wilayah sehingga kecenderungan pilihan-pilihan

⁵¹ Encik Muhammad fauzan, *Op. Cit*, hlm. 151.

⁵² Yuswalina, Dkk, *Hukum Tata Negara di Indonesia*, Setara Press, Malang, 2016, hlm.138.

demokrasi diwujudkan melalui system perwakilan. Pada kenyataanya demokrasi langsung (*direct democracy*) sudah banyak dipraktikkan oleh negara yang khususnya dalam hal pemilihan pemimpin bangsa. Penyelenggaraan demokrasi langsung secara procedural dalam pandangan demokrasi empiris-minimalis Schumpeterian, tetap pada nilai-nilai dasar demokrasi yang menjamin kebebasan, perdamaian dan persaudaraan dimana individu-individu melalui perjuangan memperebutkan suara rakyat pemilih, memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan.⁵³

2. Demokrasi Tidak Langsung

Indirect democracy merupakan suatu bentuk penyelenggaraan kedaulatan rakyat yang tidak dilakukan secara langsung oleh rakyat, melainkan melalui lembaga perwakilan. Jenis demokrasi ini mengenal dua sistem perwakilan rakyat, yaitu system bikameral (*bicameral system*) dan unikameral (*one cameral system*). Pada umumnya lembaga perwakilan selain memiliki fungsi legislasi dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan, juga memilih pejabat eksekutif. Oleh *Indirect democracy* sebelumnya dikonsepsi sebagai cara pemilihan eksekutif melalui lembaga perwakilan. Cara pengisian lembaga perwakilan dilakukan melalui pemilihan umum dan pengangkatan, tetapi hal ini tergantung kepada pengaturan konstitusi suatu negara.⁵⁴

⁵³ *Ibid.* hlm. 139.

⁵⁴ *Ibid.*

Untuk keterwakilan berbagai elemen dalam masyarakat, pemilihan anggota lembaga perwakilan, pengaturannya didasarkan pada sistem pemilihan, baik sistem proposional cenderung dilakukan untuk mengakomodasi berbagai aliran politik dalam suatu Negara melalui partai politik (*pluralism politik*) sehingga dengan sendirinya idealisasi sistem proporsional terbuka bagi pembengkakan jumlah partai peserta pemilu (*multy party system*). Sedangkan pemilihan umum dengan sistem distrik cenderung dengan perampangan dan difusi partai. Hal itu dilakukan selain untuk memenuhi kuota suara partai distrik juga untuk membangun koalisi-koalisi baru untuk tujuan keterwakilan politik, sehingga dalam sistem distrik selain peran partai, keberadaan figur sangat menentukan bagi pemenang suara dalam satu distrik tertentu.⁵⁵

Demokrasi tidak langsung (in direct democracy) atau demokrasi perwakilan adalah para warga memilih pejabat-pejabat untuk membuat keputusan negara, merumuskan undang-undang dan menjalankan program untuk kepentingan umum. Selain itu dapat pula diartikan paham demokrasi yang dilaksanakan melalui sistem perwakilan di mana rakyat menyerahkan kedaulatannya kepada para wakil yang telah dipilih dan dipercaya. Rakyat yakin bahwa segala kehendak dan kepentingannya akan di perhatikan oleh wakil rakyat dalam melaksanakan kekuasaan negara.⁵⁶

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Encik Muhammad Fauzan, *Op. Cit*, hlm. 151.

Salah satu contoh sebagaimana di ajukan dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang dasar 1945, bahwa: “kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”; bahwa MPR dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang memiliki kekuasaan tertinggi untuk menetapkan Undang-Undang Dasar, menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, serta mengangkat Presiden dan Wakil Presiden.⁵⁷ Hal sebagaimana di muat dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara Angka III, sebagai berikut:

- a. Kekuasaan negara yang tertinggi berada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (*Die gesamte Staatsgewalt liegt allein bei der Majelis*).
 - b. Kedaulatan rakyat yang di pegang oleh suatu bada, bernama *majelis permusyawaratan rakyat* sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretung des Willens des staatsvolkes*). Majelis ini menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) da Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden).⁵⁸
3. Demokrasi konstitusional

Demokrasi konstitusional adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak di benarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warganya. Pembatasan itu tercantum di dalam konstitusi. Demokrasi konstitusional adalah demokrasi yang di dasarkan pada kebebasan atau individualisme. Demokrasi konstitusional juga dapat di artikan sebagai demokrasi yang mencita-citakan tercapainya pemerintahan yang tunduk pada *rule of law*. Ciri khas pemerintahan demokrasi konstitualisme adalah

⁵⁷ Noor M. Aziz, *Pemilihan Kepala Daerah*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2011, hlm. 21.

⁵⁸ *Ibid*, hlm. 22.

kekuasaan pemerintahannya terbatas dan tidak diperkenankan terdapat campur tangan dan tindak sewenang-wenang terhadap warganegaraanya. Ciri-ciri demokrasi konstitusional adalah: (i) kekuasaan pemerintahan di batasi oleh konstitusi (UUD); (ii) pemerintahan tunduk sepenuhnya pada *rule of law*; (iii) *International Commission Of Jurist* dalam kongresnya yang berlangsung di Athena pada tahun 1955.⁵⁹

Selain itu, ciri khas dari Demokrasi Konstitusional adalah kekuasaan negara di bagi sedemikian rupa sehingga kesempatan penyalahgunaan di perkecil, yaitu dengan cara penyerahannya kepada beberapa orang atau badan dan tidak memutuskan kekuasaan pemerintahan dalam satu tangan atau satu badan. Perumusan yuridis dari prinsip-prinsip ini di kenal dengan *rechtsstaat* (negara hokum) dan *rule of law*.⁶⁰

B. Teori Pemilihan Umum Kepala Daerah (pemilukada)

Sebelum kita membahas teori pemilihan umum kepala daerah, maka terlebih dahulu kita harus mengetahui apa itu pemilihan umum. Secara sederhana, pemilu merupakan salah satu alat dalam sistem demokrasi untuk menentukan penyelenggaraan negara agar sesuai dengan kehendak rakyat. Jika dalam demokrasi diakui bahwa kedaulatan negara ada di tangan rakyat, maka pemilu merupakan media yang sangat penting untuk menegaskan kedaulatan rakyat dengan memilih pemimpin dan wakil rakyatnya secara langsung, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Dengan demikian sistem pemilihan harus menjamin secara konkrit aspirasi suara rakyat

⁵⁹ *Ibid*, hlm. 154.

⁶⁰ Nimatul Huda, Ilmu Negara, pt raja grafindo persada, *Op. Cit.* hlm. 201.

sebagai penjamin pemegang kedaulatan. Oleh sebab itu, independensi rakyat dalam memilih, tanpa intervensi penguasa dan actor kepentingan seperti pemilik modal adalah sebuah keharusan.⁶¹

Sebagaimana menurut M. Sonny Lubis, Pemilu adalah sarana untuk membentuk sistem kekuasaan negara yang berkedaulatan rakyat dan permusyawaratan perwakilan yang di gariskan oleh UUD. Kekuasaan negara yang lahir karena pemilu adalah kekuasaan negara yang lahir dari bawah menurut kehendak rakyat dan di pergunakan sesuai dengan keinginan rakyat, oleh rakyat, menurut system permusyawaratan perwakilan.⁶²

Pemilu dianggap sebagai salah satu perwujudan kedaulatan rakyat karena rakyat berhak memilih secara langsung pemimpinnya dan wakil-wakilnya yang secara penuh bertanggungjawab mengontrol pemimpin yang telah di pilih secara langsung itu. Dalam pandangan sudarsono, pemilu bahkan merupakan syarat minimal bagi adanya demokrasi yang diselenggarakan, baik untuk memilih Presiden, Wakil Rakyat, dan Wakil Daerah.⁶³

Sedikit berkaca kebelakang, Berbeda dengan konstitusi RIS dan UUDS 1950, UUD 1945 dalam pasal-pasal nya tidak secara jelas mengatur tentang pemilihan umum. Ketentuan tentang pemilihan itu hanya dikembangkan dari:

⁶¹ In'amul Mushoffa, *Konsep Memperdalam Demokrasi*, Intrans Publishing, Malang, 2016, hlm. 27.

⁶² *Ibid*, hlm. 28.

⁶³ *Ibid*.

1. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan “kedaulatan ada di tangan rakyat dan di lakukan sepenuhnya oleh MPR”. Syarat kedaulatan rakyat adalah pemilihan umum;
2. Pasal 7 UUD 1945 yang menyatakan, “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama 5 tahun dan sesudahnya dapat di pilih kembali;”
3. Penjelasan pasal 3 UUD 1945 yang menyatakan, “... sekali dalam 5 tahun majelis memperhatikan segala hal yang terjadi...” dari butir 2 dan butir 3 dapat dikembangkan bahwa pemilu di Indonesia dilaksanakan sekali dalam 5 tahun;
4. Pasal 19 UUD 1945, susunan DPR di tetapkan dengan Undang-Undang. Undang-Undang yang di maksud berarti mengatur pemilihan umum;⁶⁴

Keinginan untuk melaksanakan pemilihan umum oleh pembentuk UUD 1945 tercermin dalam aturan tambahan yang berbunyi “dalam enam bulan sesudah berakhirnya peperangan asia timur raya, Presiden Indonesia mengatur dan menyelenggarakan segala hal yang di tetapkan oleh Undang-Undang dasar ini.” Di samping itu, menurut Sri Soemantri M., landasan berpijak lainnya mengenai pemilu yang juga mendasar adalah demokrasi Pancasila yang secara tersirat dan tersurat juga kita temukan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, paragraph keempat. Sila ke empat Pancasila menyatakan, “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan.”⁶⁵

Ketentuan-ketentuan konstitusional dalam Pancasila, pembukaan dan Pasal-Pasal UUD 1945 tersebut memberikan isyarat adanya proses atau mekanisme kegiatan nasional lima tahunan. Dalam siklus kegiatan nasional lima tahunan pemilu merupakan salah satu kegiatan atau program yang harus dilaksanakan, betapapun mahalnnya harga pemilu itu.

⁶⁴ Ni'matul Huda, hukum tata Negara, Pt Raja Grafindo Persada, *Op, Cit*, hal. 286.

⁶⁵ *Ibid*, hlm. 287.

Akan tetapi, karena keadaan ketatanegaraan yang belum memungkinkan ketika itu, selam berlakunya UUD 1945 yang pertama ini pemilu belum dapat dilaksanakan. Baru setelah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia 1950, disusun sebuah konstitusi (UUDS 1950) yang mengatur penyelenggaraan pemilihan yang dalam pasal 53 menyatakan, “kemauan rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa, kemauan itu dinyatakan dalam pemilihan berkala yang jujur dan dilakukan menurut hak pilih yang bersifat umum dan kebersamaan serta dengan pemungutan suara yang rahasia ataupun menurut cara yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara.” Atas dasar ini pemerintahan dan DPR membentuk UU No.7 tahun 1953 tentang pemilihan anggota konstituante dan Anggota DPR, dan pada tanggal 29 September 1955 diselenggarakanlah pemilu yang pertama di Indonesia.⁶⁶

Awal berlakunya kembali ke UUD 1945 yaitu pada masa Demokrasi Terpimpin (1959-1965), pemilihan umum belum pernah atau belum sempat dilaksanakan, bahkan keinginan untuk itu pun belum pernah ada. Baru setelah orde baru memegang kekuasaan di Indonesia, keinginan untuk melaksanakan pemilihan umum muncul kembali. Hal itu dianut dalam amanat rakyat melalui Ketetapan MPRS No. XI/MPRS/1965 yang menyatakan ancaman lain: “pemilihan umum yang bersifat langsung, umum, bebas, dan rahasia diselenggarakan dengan pemungutan suara selambat-lambatnya pada tanggal 5 Juli 1968”. Tetapi karena kondisi politik yang belum memungkinkan, penyelenggaraan suatu pemilihan umum dan kondisi ekonomi

⁶⁶ *Ibid*, hlm. 288.

yang kurang menguntungkan untuk biayai suatu pemilihan umum 5 Juli 1968, amanat tersebut belum dapat dilaksanakan. Hal itu menyebabkan MPRS melalui ketetapan MPRS No. XLII/MPRS/1968 menetapkan bahwa pemilihan umum akan diselenggarakan selambat-lambatnya 5 juli 1971. Atas dasar ketetapan MPRS ini, Presiden dan DPR menetapkan UU No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat dan UU No. 16 Tahun 1969 tentang susunan dan ketentuan DPR, dan DPRD. Atas dasar ketentuan tersebut maka secara teratur diselenggarakan pemilu di Indonesia.⁶⁷

Setelah lahirnya UU No. 16 Tahun 1969 tersebut, pemilu berikutnya menggunakan dasar pijakan yuridis, di antaranya:

1. UU No. 4 Tahun 1975 tentang Perubahan atas UU No. 15 Tahun 1969;
2. UU No. 5 Tahun 1975 tentang Perubahan atas UU No. 16 Tahun 1969;
3. UU No. 2 Tahun 1980 tentang Perubahan atas UU No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah diubah dengan UU No. 4 Tahun 1975;
4. UU No. 1 Tahun 1985 tentang Perubahan atas UU No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah diubah dengan UU No. 4 Tahun 1975 dan UU No. 2 Tahun 1980
5. UU No. 2 tahun 1985 tentang Perubahan atas UU No. 16 Tahun 1968 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD sebagaimana telah diubah dengan UU No. 5 Tahun 1975;
6. UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu;
7. UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.⁶⁸

⁶⁷ *Ibid*, hlm. 289.

⁶⁸ *Ibid*.

Setelah di adakan perubahan UUD 1945 oleh MPR pada Sidang Tahunan 2001, masalah pemilu mulai di atur secara tegas dalam UUD 1945 Bab VIIB tentang Pemilu. Pasal 22E berbunyi sebagai berikut.

1. Pemilihan umum di laksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap Lima tahun sekali.
2. Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Permusyawaratan Rakyat, Dewan Permusyawaratan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
3. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
4. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
5. Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komis pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
6. Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum di atur dengan Undang-Undang.⁶⁹

Adanya ketentuan mengenai pemilihan umum dalam UUD 1945 dimaksudkan untuk memberi landasan hukum yang lebih kuat bagi pemilu sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat. Dengan adanya ketentuan itu dalam UUD 1945, maka lebih menjamin waktu penyelenggaraan pemilu secara teratur regular (per lima tahun) maupun menjamin proses dan mekanisme serta kualitas penyelenggaraan pemilu yaitu langsung, umum, bebas, dan rahasia (luber), serta jujur dan adil (jurdil). Sebagaimana maklum, pelaksanaan pemilu selama ini belum di atur dalam Undang-Undang dasar.⁷⁰

Baik UU No. 7 Tahun 1953 yang mengatur pemilu 1955 maupun UU No. 15 aTahun 1969 dengan perubahannya, menganut system pemilihan proporsional (suara

⁶⁹ *Ibid*, hlm. 290.

⁷⁰ *Ibid*.

berimbang). Dalam penyelenggaraan sistem proporsional di Indonesia maka daerah pemilihan di tentukan Daerah Tingkat 1. Bila Daerah Tingkat II paling sedikit mempunyai satu wakil di DPR pusat maka ketentuan ini *mirip* dengan system pemilihan distrik karena itu di sebut dengan system ini *bervariasi dengan system distrik*.⁷¹

Pemilu tahun 1971, untuk memilih anggota-anggota DPRD Tingkat II, anggota-anggota DPRD Tingkat I dan anggota-anggota DPR. Pemilihan umum ini pada dasarnya menganut sistem pemilihan umum proporsional. Pemilu Tahun 1977 sampai dengan pemilu Tahun 1978 sistem pemilihan umum yang di pakai sama dengan sebelumnya yakni system pemilihan umum proporsional. Pemilu tahun 1992 sistem pemilihan umum yang di pakai adalah proporsional. Pemilu Tahun 1977 dipakai sistem pemilihan umum berimbang dengan stelsel daftar. Pemilu tahun 1999 dilaksanakan dengan menggunakan sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar. Berbeda dengan pemilu sebelumnya, pemilu Tahun 2004 untuk memilih anggota DPR, DPRD, Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan system proporsional dengan daftar calon terbuka. Pemilu untuk memilih Anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak.⁷²

Pada umumnya, cara yang biasanya di anut untuk mengisi keanggotaan lembaga perwakilan melalui pengangkatan (penunjukan) atau pengangkatan biasa disebut system pemilihan organis dan pemilihan umum yang biasa disebut system pemilihan

⁷¹ *Ibid*, hlm. 291.

⁷² *Ibid*.

mekanis. Akan tetapi, pelaksanaan kedua system tersebut tidak semua sama di semua negara karena biasanya di sesuaikan dengan masing-masing negara.⁷³

Menurut Wollhof, dalam system organisme, rakyat dipandang sebagai jumlah individu-individu yang hidup bersama-sama dalam beraneka warna persekutuan hidup seperti genealogi (rumah tangga), territorial (desa, kota, daerah), fungsional special (cabang industry), lapisan-lapisan, dan sebagainya. Masyarakat dipandang sebagai suatu organisasi yang di pandang sebagai organ-organ yang mempunyai kedudukan dan fungsi tertentu dalam totalitet organisasi itu, yaitu persekutuan-persekutuan hidup diatas. Persekutuan-persekutuan hidup inilah sebagai pengendali hak pilih, atau lebih tepat sebagai hak untuk mengutus wakil-wakil kepada perwakilan masyarakat (rakyat). Badan perwakilan menurut system organisme ini bersifat badan perwakilan kepentingan-kepentingan khusus persekutuan hidup yang biasa disebut dewan Korporatif.⁷⁴

Dalam pemilihan mekanis, menurut Wollhof, rakyat dipandang sebagai masa individu-individu yang sama, individu-individu inilah yang berfungsi sebagai pengendali hak pilih aktif dengan masing-masing mengeluarkan satu suara dalam tiap pemilihan untuk satu lembaga perwakilan. System pemilihan Mekanis biasanya

⁷³ *Ibid*, hlm. 292.

⁷⁴ *Ibid*.

dilaksanakan dengan dua system pemilihan umum, yaitu: a) system proporsional, b) system distrik.⁷⁵

System pemilihan proporsional adalah suatu system pemilihan dimana kursi yang tersedia di parlemen dibagi-bagi kepada partai-partai politik (organisasi pemilihan umum) sesuai dengan imbalan perolehan suara yang di dapat partai politik/organisasi peserta pemilihan bersangkutan. Oleh karena itu, sistem pemilihan umum ini disebut juga dengan “system berimbang”.⁷⁶

Dalam sistem ini, wilayah negara merupakan satu daerah pemilihan. Akan tetapi, karena luasnya wilayah negara dan jumlah penduduk warga negara yang cukup banyak, wilayah itu di bagi atas daerah-daerah pemilihan (misalnya provinsi menjadi satu daerah pemilihan). Kepada daerah-daerah pemilihan ini dibagikan sejumlah kursi yang harus diperebutkan, luas daerah pemilihan, pertimbangan politik dan sebagainya. hal yang pasti adalah jumlah kursi yang diperebutkan pada masing-masing daerah pemilihan lebih dari satu, karena itu system pemilihan proporsional ini disebut juga dengan “*multi-member constituency*.” Sisa suara dari masing-masing peserta pemilihan umum di daerah pemilihan tertentu tidak dapat lagi digabungkan dengan sisa suara di daerah pemilihan lainnya.⁷⁷

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid*, hlm. 293.

⁷⁷ *Ibid.*

B.1. Pengertian pilkada

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, atau lebih populer lebih di singkat menjadi PILKADA, adalah pemilihan umum untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung di Indonesia oleh penduduk daerah setempat yang memenuhi peraturan Perundang-Undangan. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terdiri dari Gubernur dan Wakil Gubernur untuk provinsi, Bupati dan Wakil Bupati untuk kabupaten, Walikota dan Wakil Walikota untuk kota.⁷⁸

Di dalam UUD 1945 Pasal 18 Ayat (4) ditegaskan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota di pilih secara demokratis. Pasal 18 Ayat (4) tersebut lahir berbarengan dengan pasal 18A dan Pasal 18B, yaitu pada perubahan kedua UUD Negara RI Tahun 1945, pada saat sidang tahunan MPR RI Tahun 2000, dan di masukan dalam bab pemerintahan daerah. Ketentuan Pasal 18 Ayat (4) tidak di masukan dalam pemilihan BAB tentang pemilihan umum atau pasal 22E UUD 1945 bukan karena semata-mata karena siding tahunan MPR RI Tahun 2000 belum ada kesepakatan mengenai cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, tetapi karena pada saat itu masih ada fraksi di MPR RI yang menginginkan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara tidak langsung oleh rakyat melainkan oleh MPR RI.⁷⁹

⁷⁸ Noor M. Aziz, *Op. Cit*, Hlm. 7.

⁷⁹ Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, *Op. Cit*, Hlm, 189,190

Ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 tentang pengisian jabatan Gubernur, Bupati, dan Walikota diterjemahkan oleh UU No 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah melalui pemilihan tidak langsung, yakni dipilih oleh DPRD. Namun ketika berlakunya UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, pemilukada tidak lagi dilakukan oleh DPRD tetapi dipilih langsung oleh rakyat.⁸⁰

Secara umum dikatakan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung itu lebih demokratis, setidaknya ada dua alasan mengapa gagasan pemilihan langsung dianggap perlu. *Pertama*, untuk lebih membuka pintu bagi tampilnya kepala daerah yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat itu sendiri. *Kedua* untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan, praktek selama berlangsungnya UU No.22 Tahun 1999 menunjukkan bahwa pilihan DPRD seringkali berseberangan dengan kehendak mayoritas rakyat di daerah. DPRD punya tafsir sendiri terhadap aspirasi masyarakat, bahkan penyelewanganpun tidak jarang terjadi, berbagai cara ‘terlarang’ pun ditempuh (misalnya; pemalsuan identitas calon, money politic mark up suara dan seterusnya). Selain itu sering muncul ketegangan antara kepala daerah dengan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sepanjang berlakunya UU No.22 Tahun 1999 cerita tentang ‘pemakzulan’ (pemberhentian) kepala daerah oleh DPRD berkali-kali terjadi di berbagai tempat. System pemerintahan daerah seperti layaknya system parlementer saja, tidak ada

⁸⁰ *Ibid.*

kepastian bagi jabatan kepala daerah, karena tiap saat harus menghadapi “serangan” dari DPRD.⁸¹

Semula, berdasarkan ketentuan pasal 106 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang No.32 Tahun 2004, keberatan berkenaan dengan hasil perhitungan suara yang mempengaruhi pasangan calon di ajukan ke Mahkamah Agung. Kewenangan Mahkamah Agung tersebut, dicantumkan kembali di pasal 94 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang pemilihan, pengesahan pengangkatan, dan pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Di samping itu putusan Mahkamah Konstitusi untuk perkara No 072-073/PUU-II/2004 ketika itu pula belum mengkategorikan pemilihan Kepala Daerah (pilkada) sebagai rezim pemilu, sehingga kalau timbul sengketa di selesaikan di Mahkamah Agung. Tetapi setelah lahirnya UU No 22 Tahun 2007 tentang penyelenggaraan pemilihan umum pasal 1 angka 4 menentukan bahwa pemilihan umum untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-Undang tersebut secara tegas memasukan pemilihan Kepala Daerah dalam rezim pemilu, maka dengan demikian sengketa pemilukada tidak lagi di selesaikan Di Mahkamah Agung tetapi ke Mahkamah Konstitusi.⁸²

Oleh itu, hampir semua daerah di Indonesia sejak berlakunya Undang-Undang Nomer 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, kini telah mengadakan proses

⁸¹ *Ibid*, hlm. 191-192.

⁸² *Ibid*, hlm. 193.

pemilihan kepala daerah baik di provinsi, maupun di kabupaten/kota sesuai amanat Undang-Undang tersebut.⁸³ Diaturnya pemilihan kepala daerah adalah merupakan pertanda bahwa hal tersebut telah menjadi consensus nasional.

Melalui UU No. 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 236C ditegaskan “Penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 Bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan”. Oleh karena itu, pada 29 Oktober 2008, Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Mahkamah Konstitusi bersama-sama telah menandatangani Berita Acara Pengalihan Wewenang Mengadili. Dengan adanya pengalihan kewenangan penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi maka segala pengaturan mengenai penyelesaian persengketaan hasil pemilihan kepala daerah menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Untuk keperluan tersebut Mahkamah Konstitusi telah Menerbitkan Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah.⁸⁴

B.2. Sejarah Pilkada

Dengan jatuhnya presiden Soeharto pada Tahun 1998 semangat kolektif Masyarakat Indonesia mempunyai visi yang ideal, yaitu untuk mengubah tatanan politik “Orde Baru” kearah demokrasi yang berakar dan bersumber pada rakyat dan

⁸³ Noor M. Aziz, *Op. Cit*, hlm. 8.

⁸⁴ Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, *Op.Cit*, hlm. 192-193.

bukan “Pseude demokrasi” atau “demokrasi bikin-bikinan”. Visi dimaksudkan adalah sebagai koreksi pada demokrasi yang di terapkan pada Sistem Pemerintahan Orde Baru. Sebagai imbasnya maka terjadi pula perubahan besar dalam system pemerintahan terutama dalam hal hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang ditandai dengan penggantian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Oleh Undang Undang Nomor 32 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, serta Undang-Undang Nomer 25 tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Yang di ubah lagi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomer 33 Tahun 2004.⁸⁵

Selain itu reformasi juga mengadakan perubahan yang sangat fundamental, yaitu melakukan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 sampai empat kali (1999, 2000, 2001, 2002). Dengan amandemen, maka pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 mengalami perubahan dan penambahan ayat baru, yang pada intinya adalah memperjelas, memperinci sistem pemerintahan daerah yang isinya adalah: Bahwa “Pemerintah Daerah menjalankan ekonomi seluas-luasnya, kecuali urusan-urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang tentukan sebagai urusan pemerintah pusat (Ayat 5). Bahwa “Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya untuk melaksanakan ekonomi dan tugas pembantuan” (Ayat 6). Bahwa “Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan kota memiliki Dewan

⁸⁵ Noor M. Aziz, *Op. Cit*, hlm. 29

Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum” (Ayat 3).⁸⁶

Dengan perubahan-perubahan pada materi Pasal 18 Undang-Undang Dasar tersebut jelas untuk proses pembentukan system pemerintahan demokrasi yang sesuai dengan karakteristik Bangsa Indonesia. Di mana pemerintah daerah dan kepala daerah selaku pimpinan tertinggi pemerintahan di daerah lebih dioptimalkan tugas dan fungsinya untuk kepentingan rakyatnya.⁸⁷

Gelombang arus demokratisasi pasca reformasi tidak hanya terjadi pada level nasional, akan tetapi juga terjadi di level daerah dengan di adopsinya sistem pilkada secara langsung. Kacung Marijan mengatakan di adopsinya system pilkada secara langsung sebenarnya juga turut dipengaruhi dengan di anutnya asas desentralisasi. Bahkan desentralisasi telah membuka ruang bagi tumbuh berkembangnya demokratisasi di daerah dengan pesat.⁸⁸ Hal inipun selaras kaitannya dengan pemilihan secara langsung, Seperti yang di katakana oleh Jimly Ashique ‘di pilih secara demokratisasi’ ini bersifat luwes, sehingga mencakup pengertian pemilihan langsung oleh rakyat maupun oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) seperti

⁸⁶ *Ibid*, hlm. 30

⁸⁷ *Ibid*, hlm. 39

⁸⁸ Ni'matul Huda Dkk, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca-Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 225.

yang pada umumnya sekarang di praktikan di daerah-daaerah berdasarkan ketentuan peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.⁸⁹

B.3. Tujuan Pilkada

Demokrasi yang sedang berjalan saat ini mengalami lompatan yang sangat luar biasa. Hal tersebut dapat terlihat dari pengalaman beberapa masa pemerintahan setelah runtuhnya Orde Baru mulai dari kepemimpinan BJ. Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarno putri, Susilo Bambang Yudhoyono, dan Joko Widodo saat ini membuktikan keseriusan negara dalam upaya mewujudkan sebuah negara yang demokratis.⁹⁰

Dalam pembukaan UUD 1945 ditegaskan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum (*rechtsstat*), bukan Negara kekuasaan (*machtsstat*). Di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi. Dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang di atur dalam Undang-Undang Dasar, adanya jaminan-jaminan hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga Negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyelenggaraan wewenang oleh pihak yang berkuasa. Dalam paham Negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan Negara. Dengan demikian

⁸⁹ Noor M. Aziz, *Op. Cit*, hlm. 8.

⁹⁰ *Ibid*, hlm. 1.

jelaslah bahwa hukum itu dibangun dan ditegakkan dengan prinsip-prinsip demokrasi.⁹¹

Demokrasi memberikan pemahaman bahwa sumber dari kekuasaan adalah rakyat. Dengan pemahaman seperti itu, maka akan melahirkan suatu aturan yang akan menguntungkan dan melindungi hak-hak rakyat. Peraturan seperti ini biasanya disebut konstitusi. Dalam konteks Indonesia, konstitusi yang menjadi pegangan adalah UUD 1945. Jika dicermati, UUD mengatur kedaulatan rakyat dua kali. *Pertama*, pada pembukaan, alinea keempat: "...maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam satu susunan Negara Republik Indonesia yang Berkedaulatan rakyat..." *kedua*, pada pasal 1 ayat (2) UUD tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." Dengan demikian, UUD 1945 secara tegas mendasarkan kepada pemerintahan demokrasi karena berdasarkan kedaulatan rakyat.⁹²

Asas kedaulatan rakyat yang dikenal sebagai asas demokrasi, dikenal dalam banyak konstitusi banyak negara. Meskipun demikian, setiap negara mempunyai sistem atau mekanisme tersendiri atau untuk melaksanakan asas tersebut. Di samping perbedaan sistem pemerintahan negara, dalam pelaksanaan asas kedaulatan rakyat juga terdapat perbedaan sistem pemilihan umum yang digunakan sebagai mekanisme demokrasi dalam memilih wakil rakyat, yaitu demokrasi langsung atau

⁹¹ Allan Fatchan GW Dkk, *Gagasan Negara Hukum yang Demokratis*, Fh UII Press, Yogyakarta, 2016, Hlm. 129.

⁹² *Ibid*, hlm. 131.

demokrasi partisipasi dan demokrasi liberal atau demokrasi perwakilan. *Pertama*, demokrasi langsung atau demokrasi partisipasi, merupakan suatu sistem pengambilan keputusan mengenai masalah-masalah publik dimana warganegara terlibat secara langsung. *Kedua*, demokrasi liberal atau demokrasi perwakilan, merupakan suatu system pemerintahan yang mencakup “pejabat-pejabat” terpilih yang melaksanakan tugas “mewakili” kepentingan-kepentingan atau pandangan-pandangan dari warganegara sambil tetap menjunjung tinggi “aturan hukum”.⁹³

Sebagai suatu sistem yang diterapkan dalam sistem politik atau sistem Undang-Undang Dasar, hingga saat ini belum ada ukuran baku untuk menetapkan bahwa suatu sistem demokrasi langsung atau partisipasi lebih demokratis daripada sistem demokrasi liberal atau perwakilan. Di Indonesia sendiri, setelah perubahan kedua UUD 1945 Pasal 18 ayat (4), menyatakan: bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Istilah demokratis mengandung dua makna, yaitu baik memilih langsung melalui DPRD, kedua-duanya demokratis.⁹⁴

Dari bunyi Pasal 18 ayat (4) ini terlihat bahwa mekanisme pemilihan kepala daerah baik langsung maupun tidak langsung memiliki dasar hukum yang sama. Karna dalam pasal tersebut hanya memuat kata “demokratis”. Oleh karenanya, hal itu dapat dimungkinkannya, apabila suatu saat terjadi pemilihan kepala daerah melalui mekanisme perwakilan. Berbeda dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang

⁹³ *Ibid*, hlm. 132.

⁹⁴ *Ibid*, hlm. 133.

telah diamanatkan tegas harus dilaksanakan melalui pemilihan langsung, sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 6A ayat (1).⁹⁵

B.4. Macam-Macam Pilkada

Seperti yang kita ketahui bersama, ada dua jenis pilkada yang pernah dianut di negara kesatuan republik Indonesia yaitu:

1. Pilkada Langsung

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau lebih populer disingkat menjadi pilkada, adalah pemilihan umum untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung di Indonesia oleh penduduk daerah setempat yang memenuhi peraturan Perundang-Undangan. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terdiri dari Gubernur dan Wakil Gubernur untuk Provinsi, Bupati dan Wakil Bupati untuk Kabupaten, Walikota dan Wakil Walikota untuk Kota.⁹⁶

Dua instrumen politik penting yang menjadi kebijakan yakni pemilihan umum yang demokratis serta kebijakan otonomi daerah atau desentralisasi (*decentralization*). Dan salah satu cara fundamental dalam kebijakan desentralisasi yakni pelaksanaan pemilihan umum lokal dalam memilih kepala daerah (pilkada).

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) langsung dengan demikian merupakan proses politik yang tidak saja merupakan mekanisme politik untuk mengisi jabatan

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Muchamad Isnaeni Ramdhan, *Kompendium Pemilihan Kepala Daerah (pilkada)*, Badan Pembina Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2009, hlm. 4.

demokratis (melalui pemilu); tetapi juga sebuah implementasi pelaksanaan otonomi daerah atau desentralisasi politik yang sesungguhnya. Keduanya merupakan reaksi atas model penyelenggaraan pemilu Rezim Orde Baru yang tidak demokratis dan kekuasaan yang sentralistik.⁹⁷

Sebagaimana telah dipaparkan, bahwa semangat pelaksanaan pilkada langsung di Indonesia dipengaruhi oleh: *pertama*, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung pada pemilu 2004 memberikan pengalaman yang sangat penting dalam kehidupan politik Indonesia. Oleh karena itu, pemilihan kepala daerah dan wakilnya yang selama ini dilaksanakan oleh parlemen daerah diubah menjadi pemilihan langsung yakni rakyat langsung menggunakan hak pilihnya dengan memilih calon kepala daerah secara langsung. *Kedua*, apa yang oleh Laode Ida sebut sebagai upaya “mengisi yang “bolong di tengah”. Menurutnya pemilihan presiden dipilih langsung, pemilihan kepala desa juga di pilih secara langsung; mengapa pemilihan kepala daerah tidak. Oleh karena itu menurutnya, pemerintah dan elit politik harus “membayar hutang kepada rakyat” atas janji politik reformasi dengan cara mengubah mekanisme pilkada: dari parlemen kepada rakyat langsung. *Ketiga*, pilkada langsung diyakini sebagai jalan demokratis dalam memilih kepala daerah setelah sekian lama dalam kungkungan rezim Orde Baru pemimpinnya. *Keempat*, adanya desakan untuk

⁹⁷ *Ibid*, hal. 2.

merevisi secara terbatas, dalam hal ini mengenai pilkada dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999.⁹⁸

Untuk mengetahui kemungkinan penerapan system Pemilukada langsung di Indonesia, perlu ditinjau berbagai jenis system Pemilukada langsung yang selama ini pernah diterapkan di daerah-daerah di berbagai negara dengan sistem presidensial.

1. *First Past the Post System*

System First Past the Post ini dikenal sebagai system yang sederhana dan efisien. Calon kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak secara otomatis memenangkan Pemilukada dan menduduki kursi kepala daerah. Karenanya sistem ini dikenal juga dengan sistem mayoritas sederhana (simple majority).

2. *Preferential voting system* atau *approval voting system*

Cara kerja sistem *Preferential voting system* atau *approval voting* adalah pemilih memberikan peringkat pertama, kedua, ketiga, dan seterusnya terhadap calon-calon kepala daerah yang ada pada saat pemilihan. Seorang calon akan secara otomatis memenangkan pemilukada langsung dan terpilih menjadi kepala daerah jika perolehan suaranya mencapai peringkat pertama yang terbesar.

3. *Two Round system* atau *Run-off system*

Cara kerja sistem ini pemilihan dilakukan dengan dua putaran (*run off*) dengan catatan jika tidak ada calon yang memperoleh mayoritas absolut (50%) dari keseluruhan suara dari putaran pertama.

4. System electoral collage

Cara kerja sistem ini adalah setiap daerah pemilihan diberi alokasi atau bobot suara dewan pemilih (electoral collage) sesuai dengan jumlah penduduk. Setelah Pemilukada, keseluruhan jumlah suara yang diperoleh tiap calon disetiap daerah pemilihan tersebut dihitung. Pemenang disetiap daerah pemilihan berhak memperoleh keseluruhan suara Dewan Pemilih di setiap daerah pemilihan yang bersangkutan. Calon yang memperoleh suara Dewan Pemilih terbesar akan memenangkan Pemilukada langsung.

5. System (pemilihan presiden) Nigeria

Seorang calon kepala daerah dinyatakan sebagai pemenang Pemilukada apabila calon bersangkutan dapat meraih suara sederhana dan mengumpulkan sedikitnya 25% dari 2/3 suara dari daerah pemilihan yang ada.⁹⁹

⁹⁸ *Ibid*, hlm. 3- 4.

2. Pilkada Tidak Langsung

Konflik yang telah dihasilkan dari pilkada langsung pada akhirnya dianggap seperti hantu yang sangat mengerikan yang meminta banyak korban, baik materiil maupun non-material. Di sebagian besar daerah, pilkada langsung telah gagal menyediakan arena yang memungkinkan para pelaku politik dapat berkompetisi secara fair, damai dan beradab. Pilkada langsung justru menjadi arena bagi pihak-pihak yang tidak puas untuk melampiaskan nafsu politiknya, tidak peduli bahwa tindakannya merugikan banyak pihak, termasuk pelaku sendiri. Dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan pilkada langsung belum dapat memenuhi cita-cita yang diharapkan dalam sistem ini. Hal ini dikarenakan, sistem pemilu langsung kurang efektif. Perubahan sistem pemilihan langsung dalam pemilu tahun 2004 tidak berpengaruh secara signifikan terhadap hasil (*out put*).¹⁰⁰

Dalam pemilihan langsung, masih ditemukan pula fenomena politik uang. Bahkan yang terjadi saat ini, seakan sangat sulit menemukan pemilukada tanpa adanya politik uang. Permainan dibalik politik uang dalam pilkada langsung dapat terlihat dengan cara *pertama*, restu rekomendasi dari partai politik yang berada di pusat. Hal ini seakan telah menjadi rahasia umum bahwa surat rekomendasi itu tidaklah murah biayanya. Tidak hanya “restu” dari partai, calon kepala daerahpun akan mencari masa (kelompok masyarakat) untuk bergabung dalam barisannya untuk memperoleh suara terbanyak dalam pilkada yang akan berlangsung. Setelah kader

⁹⁹ Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, *Op. Cit*, hlm. 193-194.

¹⁰⁰ Allan Fatchan GW Dkk, *Op. Cit*, hlm. 141.

partai serta simpatisan telah berkumpul, kemudian calon kada akan mengeluarkan sejumlah dana yang akan dibagikan kedaerah-daerah tempat pemilihannya. Oleh karena itu, setelah calon Kepala Daerah itu terpilih, dan tidak akan menutup kemungkinan hal pertama yang ia lakukan adalah mengembalikannya dana yang telah dikeluarkan dari (proses) politik tersebut. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pemilu kada langsung masih dapat ditemukan praktek politik uang.¹⁰¹

Hal ini telah menunjukkan bahwa salah satu tujuan utama dari diadakannya pemilu langsung adalah untuk menghilangkan politik uang belum dapat dilaksanakan dengan baik. Tidak hanya itu, proses pilkada membutuhkan dana atau anggaran yang tidak kecil. Besarnya dana tersebut tidak hanya digunakan untuk pembiayaan proses penyelenggaraan pemilu, namun yang juga akan dikeluarkan oleh calon atau partai untuk kepentingan kampanye dan kepentingan lain. Harus digaris bawahi pula bahwa pilkada langsung tidak dengan sendirinya menjamin (*taken for granted*) lahirnya kepemimpinan daerah yang kapabel, kredibel, dan akuntabel. Selebihnya pemilihan langsung Kepala Daerah juga tidak serta merta menciptakan situasi kondusif bagi peningkatan kualitas demokrasi itu sendiri dan demokratisasi di daerah. Hal ini inilah yang menjadi dasar pertimbangan pada awal-awal pemerintahan SBY jilid 2 (dua) dan mencuat kembali diakhir-akhir pemerintahannya dengan memunculkan wacana diadakannya pilkada perwakilan.¹⁰²

¹⁰¹ *Ibid*, hlm. 141-142.

¹⁰² *Ibid*, hlm. 143.

Mantan Menteri Dalam Negeri Moh. Ma'ruf, mengatakan pada saat akan dilaksanakan pilkada langsung tahun 2005, “jangan sekali-kali beranggapan bahwa pelaksanaan pilkada nanti akan sama seperti pemilu lalu, sebab peluang terjadinya konflik sangat besar,” kata mendagri, ketika menghadiri Rakor Bupati/Walikota se Sumsel, di Sekayu kekhawatiran tersebut, kata Ma'ruf cukup beralasan karena selama ini masyarakat Indonesia, khususnya di daerah terpencil belum pernah melakukan proses pemilihan kepala daerah secara langsung seperti yang dituangkan pada pilkada. “selain itu, pelaksanaan pilkada juga jauh lebih singkat dibandingkan dengan pemilu sebelumnya, kandidat hanya diberi waktu beberapa hari untuk menyampaikan misi serta visinya”. Keterbatasan waktu itu, ujar Mendagri akan merangsang para kandidat bermain curang guna memenangkan pilkada.¹⁰³

Menurut Rahmulyo Adiwibowo mantan Ketua KPU Kota Semarang, potensi konflik pilkada langsung disebabkan karena adanya kepentingan kandidat calon Kada yang langsung bersentuhan dengan masyarakat pemilihannya. Akibat pertemuan secara langsung ini akan menimbulkan ikatan emosional, ikatan emosional inilah yang akan memicu konflik ditengah-tengah masyarakat apabila calon yang didukungnya tidak memperoleh suara yang diinginkan.¹⁰⁴

Dari kalangan pengamat politik sekaligus mantan Rektor UGM Ichlasul Amal mengatakan, peluang terjadinya praktik penyimpangan dalam pilkada ini masih sangat mungkin terjadi. Salah satunya berupa praktik politik uang (*money politics*),

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ *Ibid.*

praktik politik uang tampaknya masih akan terjadi dalam pilkada langsung. Selain itu, yang tidak bisa dianggap remeh, lanjut Amal, adalah kemungkinan terjadinya konflik horisontal antar masing-masing pendukung.¹⁰⁵

Harus diakui bahwa praktik pilkada tidak langsung (perwakilan) memiliki kelebihan, antara lain meliputi:¹⁰⁶

- a. Tidak membutuhkan dana besar. Dana yang dibutuhkan untuk pilkada tidak langsung (perwakilan) sangat kecil dibandingkan dengan dana yang dibutuhkan untuk pilkada langsung.
- b. Masyarakat terhindar dari konflik. Pemilihan tak langsung (perwakilan) bisa menghindari atau sekurangnya mengurangi konflik antar pendukung calon Kepala Daerah.
- c. Masyarakat tidak dibingungkan oleh kegiatan-kegiatan politik. Masyarakat tidak disibukkan dan dibingungkan dengan kampanye dan sebagainya sehingga aktivitas kesehariannya tidak terganggu.

Kepala Daerah adalah jabatan publik atau politik yang diraih melalui mekanisme politik berdasarkan sistem yang legal (pengangkatan dan/atau penunjukan, pemilihan perwakilan, atau pemilihan langsung). Apapun yang akan dipakai dalam sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia baik langsung maupun tidak langsung memiliki landasan yang sama yakni demokratis. Akan tetapi yang terpenting adalah bagaimana menciptakan fungsi pemerintahan dengan baik, yakni berorientasi pada *good governance* (kepemimpinan yang baik). Agar *good governance* dapat menjadi kenyataan dan berjalan dengan baik, maka dibutuhkan komitmen dan keterlibatan semua pihak yaitu pemerintahan dan masyarakat.¹⁰⁷

¹⁰⁵ *Ibid*, hlm. 144.

¹⁰⁶ *Ibid*.

¹⁰⁷ *Ibid*, hlm. 145.

C. Pandangan Islam tentang Demokrasi

Masalah hubungan Islam dengan demokrasi oleh beberapa cendekiawan Muslim, dibahas dalam dua pendekatan: normatif dan empiris, mereka mempersoalkan nilai-nilai demokrasi dari sudut pandangan ajaran Islam. Sementara pada dataran empiris, mereka menganalisis implementasi demokrasi dalam praktek politik dan ketatanegaraan.¹⁰⁸

Menurut Syafi'I Maarif, pada dasarnya *syura* merupakan gagasan politik utama dalam Al- Quran. Jika konsep *syura* itu ditransformasikan dalam kehidupan modern sekarang, maka system politik demokrasi adalah lebih dekat dengan cita-cita politik Qur'ani, sekalipun ia tidak selalu identik dengan praktek demokrasi barat.¹⁰⁹

Moh. Iqbal berpendapat bahwa sekalipun demokrasi Barat bukanya tanpa cacat ia menerima demokrasi sebagai system politik. Bahkan ia menganggap bahwa demokrasi sebagai aspek terpenting dari cita-cita politik islam. Kritik Iqbal terhadap demokrasi bukanlah dari aspek normatifnya, tetapi dalam praktik pelaksanaanya. Lebih lanjut Iqbal mengatakan demokrasi sering digunakan untuk menutupi begitu banyak ketidakadilan disamping dipakai sebagai alat imprealisme dan kapitalisme untuk mengisap rakyat jajahannya. Namun, dengan cacat seperti itu, tidak ada alasan untuk umat Islam untuk menolak demokrasi. Yang penting kelemahan-kelemahan yang ada selalu di cek dan bila mungkin dihilangkan. Kohesi antara Islam dan

¹⁰⁸ Ni'matul Huda, Ilmu Negara, Pt Raja Grafindo Persada, Op. Cit, hlm. 219-220.

¹⁰⁹ *Ibid.*

demokrasi terletak pada prinsip persamaan (*equality*), yang di dalam Islam dimanifestasikan oleh tauhid sebagai gagasan kerja (*a working idea*) dalam kehidupan sosio-politik umat Islam. Hakikat tauhid sebagai suatu gagasan kerja ialah persamaan, solidaritas, dan kebebasan.¹¹⁰

Agar tauhid sebagai gagasan kerja itu bias “membumi”, Iqbal mengimbau umat islam untuk secara sadar serta kreatif membangun kembali tatanan sosio-politik, untuk menciptakan apa yang disebutnya sebagai demokrasi spiritual (*spiritual democracy*) di muka bumi. Bagi Iqbal, kekurangan demokraasi tampaknya pada aspek spiritualnya. Selebihnya, ia merasa tidak ada persoalan untuk menerima demokrasi sebagai system politik.¹¹¹

Sementara itu, Fazlur Rahman yang menelaah hubungan konsep syura dengan demokrasi, melihat kedua institusi itu secara organic dengan perintah-perintah Al-Quran, selain di ambilkan dari warisan sejarah selama periode nabi dan al-khulafa’ al-Rasyidun. Fazlur Rahman berpendapat bahwa institusi secara syura telah ada pada masyarakat Arabia pra Islam. Waktu itu, para pengemuka suku atau Kota menjalankan urusan bersama melalui permusyawaratan. “Institusi inilah yang didemokrasikan oleh Al-Qur’an, yang menggunakan istilah nadi atau syura”. Lebih lanjut Rahman mengatakan, maka kalaulah ada perubahan dasar yang di lakukan Al-

¹¹⁰ *Ibid*, hlm. 221.

¹¹¹ *Ibid*.

Qur'an adalah "mengubah syura dari sebuah institusi suku menjadi institusi komunitas, karena ia menggantikan hubungan darah dengan hubungan iman".¹¹²

Selanjutnya Rahman memperkuat teorinya dengan tinjauan histories konsep syura dalam sejarah Islam, yakni dengan menunjuk pertemuan di balai sa'idah setelah nabi Muhammad wafat. Rahman melihat kejadian itu sebagai sebuah pelaksanaan prinsip syura yang pertama. Dalam pidato pelantikannya itu, secara kategoris ia menyatakan bahwa dirinya telah menerima mandate dari rakyat yang memintanya melaksanakan Al-Qur'an dan As-Sunnah, ia perlu didukung terus. Tetapi bilamana ia melakukan pelanggaran berat maka ia harus diturunkan.¹¹³

Pidato Abu Bakar itu, menurut Rahman "jelas menguatkan bahwa "negara Islam" mendapat sanksinya dari komunitas Islam, dan arena itu sepenuhnya demokratik". Adapun bentuk-bentuk demokrasi, lanjut Rahman "dapat berbeda-beda menurut kondisi yang ada dalam suatu masyarakat ". Untuk dapat memilih suatu bentuk demokrasi yang sesuai dengan keadaan suatu masyarakat Islam tertentu, pertama *Ijtihad* menjadi sangat menentukan. Yang paling pokok adalah pelaksanaan prinsip syura yang paling dipertahankan dan dihormati secara sadar. Sehingga, "umat islam bebas menentukan tipe sistem politik demokrasi yang mereka inginkan. Kekuatan harus dihindari sejauh mungkin".¹¹⁴

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ *Ibid*, hlm. 222.

¹¹⁴ *Ibid.*

Berpijak pada pandangan dua orang pemikir terkemuka itu, syafii mera yakin dan tidak mempunyai hambatan apapun dalam menerima system politik demokrasi. Syafii juga meras tidak perlu mempersoalkan bentuk demokrasi macam apa dan dari mana asalnya, apakah demokrasi barat ataupun lainnya, tidak jadi soal. Yang penting prinsip syura benar-benar dijalankan.¹¹⁵

Adapun dasar-dasar musyawarah sebagaimana yang sudah digariskan oleh Al-Qur'an dapat dijumpai dalam surah Ali Imron Ayat 159, yang berbunyi sebagai berikut

“Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras dan berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu maafkanlah mereka, mohonkanlah ampunan bagi mereka, dan bermusyawarahlah kepada mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakal kepada-Nya”.

Kemudian di dalam surah Asy Syuura ayat 38 Allah berfirman:

*“Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhan-Nya dan mendirikan Sholat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka, dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang kami berikan kepada mereka”.*¹¹⁶

Kita ketahui ayat ini diturunkan setelah kaum muslimin terpukul mundur di dalam perang uhud, setelah rosul memakai pendapat mayoritas masa dan meninggalkan pendapatnya sendiri, dalam rangka menerangkan prinsip musyawarah. Kadang, segera terlintas dalam fikiran sebagian kaum muslimin, bahwa sekiranya

¹¹⁵ *Ibid*, hlm. 223.

¹¹⁶ *Ibid*.

mereka menaati pendapat mayoritas masa, sudah tentu akan berakibat fatal. Dengan kata lain, tidak perlu ada musyawarah, bahkan meniadakan musyawarah itu dianggap lebih baik.¹¹⁷

Maka turunlah ayat ini memberitahukan kepada kita, bahwa musyawarah itu asas hukum bagi kemaslahatan manusia. Meski kaum muslimin menderita kekalahan perang yang diakibatkan oleh musyawarah, tetapi hal itu lebih baik bagi mereka dibanding menderita kerugian kepribadian, darah, harta, dan kehormatan dengan pendapatnya sendiri.¹¹⁸

Dari peristiwa perang uhud di atas, dapatlah diambil hikmahnya oleh umat Islam: *pertama*, Rosulullah Saw. Diperintahkan agar bermusyawarah dengan para sahabatnya dengan maksud menarik hati dan menormalisasikan mereka; *kedua*, beliau diperintahkan melaksanakan bermusyawarah mengenai perang agar beliau mempunyai kepastian pendapat yang benar, lalu bertindak berdasar pendapat itu; *ketiga*, beliau diperintahkan bermusyawarah dengan mereka, karena di dalam musyawarah itu didapat manfaat dan maslahat; *keempat*, beliau diperintahkan agar melakukan musyawarah dengan mereka, agar beliau diteladani oleh generasi berikutnya.¹¹⁹

Tentang siapa yang berhak di ajak bermusyawarah (anggota musyawarah) Islam tidak ada aturan yang pasti, oleh karenanya menjadi kewenangan manusia untuk

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ *Ibid*, hlm. 224.

¹¹⁹ *Ibid.*

melakukannya. Dalam praktik, anggota musyawarah adalah orang-orang yang dianggap mempunyai kecakapan untuk memecahkan suatu masalah. Dalam istilah hokum tata negara silam disebut *ahlul halli wal 'aqdi* (yang berkemampuan untuk mengurai dan menyimpul). Oleh karena Islam tidak memberi kepastian tentang siapa yang berhak menjadi anggota musyawarah, hadis nabi riwayat Bukhari mengajarkan, “*apabila diserahkan sesuatu hal kepada yang bukan pada ahlinya, nantikanlah saat kehancuran*”.¹²⁰

Demikian juga dengan tata cara musyawarah, dengan bijaksana di serahkan pada pertimbangan kaum muslimin. Karena dia tidak menetapkan apakah rakyat harus diminta pendapatannya secara langsung atau melaalui wakil-wakil yang mereka percayai, apakah wakil-wakil tersebut harus dipilih melalui pemilihan umum ataupun melalui badan pemilih, apakah lembaga permusyawaratan tersebut harus terdiri dari satu dewan atau dua dewan, dan sebagainya.¹²¹

Di dalam khazanah literatur Islam, kata yang sepadan untuk menyebut Hukum Tata Negara adalah *Fiqh al-dawlah* yang membahas hal kenegaraan secara menyeluruh. *Siyasah syar'iyah* menurut ‘Abd al-Wahhab Khallaf adalah kewenangan pemerintah untuk melakukan kebijakan yang dikehendaki demi kemaslahatan, melalui aturan yang tidak bertentangan dengan agama, meskipun tidak ada dalil tertentu. Dalam pengertian ini, *Siyasah Syar'iyah* bermakna luas yang menyangkut hokum ketatanegaraan yang bersumber pada syariah. Sebagaimana

¹²⁰ *Ibid*, hlm. 225.

¹²¹ *Ibid*.

dijelaskan oleh ‘Abd al-Rahman Taj, dasar pokok *siyasah syar’iyyah* adalah wahyu atau agama. Nilai dan norma transedental merupakan dasar bagi pembentukan peraturan yang dibuat oleh institusi-institusi kenegaraan yang berwenang. Syariah adalah sumber yang berpokok bagi kebijakan pemerintah yang mengatur berbagai macam urusan umum dalam berkehidupan bermasyarakat dan bernegara. Sumberlainnya ialah manusia sendiri dan lingkungannya. Peraturan-peraturan yang bersumber pada lingkungan manusia sendiri, seperti pandangan ahli, hokum adat, pengalaman manusia, dan warisan budaya, perlu dikaitkan atau dinilai dengan nilai dan norma transedental agar tidak ada yang bertentangan dengan kehendak dan kebijakan tuhan seperti ditetapkan dalam syariah-Nya. Jadi sumber dari *Siyasah Syar’iyyah* adalah wahtu (agama) dan manusia sendiri serta lingkungannya.¹²²

Adapun Hukum Tata Negara dapat dikelompokkan kedalam *siyasah Wadh’iyyah*, dalam pengertian bahwa *siyasah wadh’iyyah* adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat manusia yang bersumber pada manusia sendiri dan lingkungannya, para ahli atau pakar, adat, pengalaman-pengalaman, dan aturan-aturan terdahulu yang diwariskan. Sumber-sumber hukum yang dihasilkan dari manusia dan lingkungannya itu berbeda-beda dan berkembang, karena adat-istiadat, pengalaman, budaya, dan pandangan manusia pasti berbeda-beda dan terus berkembang. Dengan demikian, ilmu *siyasah syar’iyyah* menempatkan hasil temuan manusia dalam segi hukum pada kedudukan yang tinggi dan sangat bernilai. Dan tiap

¹²² Muhammad Tahir Azhary, *Beberapa Aspek HukumTata Negara, Hukum Pidana, dan Hukum Islam*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2012, hlm. 40

peraturan yang secara sangat resmi ditetapkan oleh Negara dan tidak bertentangan dengan agama itu wajib dipatuhi sepenuh hati.¹²³

Dengan demikian, *Fiqh Siyasah* secara substansial berbeda dengan Hukum Tata Negara. Hukum Tata Negara bersumber pada sumber horizontal, yaitu manusia dan lingkungannya. Adapun *Fiqh Siyasah* bersumber pada sumber vertikal yang berasal dari wahyu dan sumber horizontal yang berasal manusia dan lingkungannya. *Fiqh Siyasah* dapat menerima pandangan dan pemikiran dari mana pun selagi tidak bertentangan dengan hukum Syariah. Dalam prosesnya, *Fiqh Siyasah* menggunakan mekanisme *syura* (musyawarah) yang bersifat demokratis. Bedanya dengan demokrasi, *syura* tidak boleh menghasilkan kesepakatan yang tidak boleh bertentangan dengan syariah. Selain itu, *Fiqh Siyaysah* juga mengandung kemaslahatan bagi umat manusia sehingga bisa dikatakan bidang fikih yang paling luwes, lentur, dan kontekstual adalah *Fiqh Siyasah*.¹²⁴

Di lingkungan masyarakat Islam berlaku tiga kategori hukum dalam pandangan Islam, yaitu: (1) syariah, (2) FIqih, dan (3) siyasah syar'iyah. Hukum syariah atau hukum syarak adalah ketentuan Allah yang berkaitan dengan perbuatan subjek hukum, berupa melakukan suatu perbuatan, memilih atau menentukan sesuatu sebagai syarat, sebab, atau penghalang. Fiqih adalah ilmu atau pemahaman tentang hukum-hukum syarak yang bersifat aplikatif yang dipahami dari dalil-dalilnya yang terperinci. Adapun Siyasah Syar'iyah adalah kewenangan pemerintah untuk

¹²³ *Ibid*, hlm. 41.

¹²⁴ *Ibid*.

melakukan kebijakan yang dikehendaki kemaslahatan, melalui aturan yang tidak bertentangan dengan agama, meskipun tidak ada dalil tertentu.¹²⁵

Berdasarkan definisi-definisi diatas dapat diberi penegasan bahwa hukum syariah adalah hukum-hukum hasil pemahaman ulama *mujtahid* dari dalil-dalilnya yang terperinci (terutama ayat-ayat Al-Quran dan Hadist). *Siyasah Syar'iyah* adalah *Al-qawanin* (peraturan perundang-undangan) yang di buat oleh lembaga yang berwenang dalam negara yang sejalan atau tidak bertentangan dengan syariah (agama).¹²⁶

Syariah mempunyai sifat tetap dan tidak berubah. Shalat, Zakat, Puasa Ramadhan dan Haji adalah syariah. Demikian pula musyawarah dan bersikap adil adalah syariah karena secara jelas diperintahkan Allah dalam firman-Nya. Adapun *ijtihad* dan pemahaman para ulama tentang dalil-dalil hukum (terutama ayat Al - Quran dan Hadist) melahirkan fiqh, yang mempunyai sifat berkembang dan menerima perbedaan pendapat. Bahkan, *Siyasah syar'iyah* lebih terbuka dari fiqh dalam menerima perkembangan dan perbedaan pendapat. Perbedaan kondisi dan perkembangan zaman berpengaruh besar terhadap *Siyasah Syar'iyah*. Misalnya, musyawarah yang dilihat dari prinsip-prinsipnya adalah syariah yang bersifat tetap, tetapi dilihat dari pemahaman (*fiqh*)-Nya berbeda-beda. Bahkan dilihat dari kebijakan umara untuk mengatur perincian dan pelaksanaan musyawarah pasti lebih berbeda-beda lagi, baik karena pengaruh kondisi tempat dan zaman, maupun karena kecenderungan dan kemampuan yang menyusun dan melaksanakannya. Ini

¹²⁵ *Ibid*, hlm. 42.

¹²⁶ *Ibid*.

memberikan bahwa syariah, fiqih, dan *Siyasah Syar'iyah* memiliki sifat yang berbeda.¹²⁷

Menurut 'Abd al-Rahman Taj, *Siyasah* (tanpa syariah) dilihat dari dasar sumbernya dapat di bagi dua, yakni *Siyasah Syar'iyah* dan *Siyasah Wadh'iyah*. Dasar pokok *Siyasah Syar'iyah* adalah wahyu atau agama. Nilai dan norma transendental merupakan dasar bagi pembentukan peraturan yang dibuat oleh institusi-institusi kenegaraan yang berwenang. Syariah adalah sumber pokok bagi kebijakan pemerintahan dalam mengatur bermacam urusan umum dalam berkehidupan bermasyarakat dan bernegara. Sumber lainnya adalaah manusia sendiri dan lingkungannya. Peraturan-peraturan yang bersumber pada lingkungan manusia sendiri, seperti pandangan para ahli, hokum adat, pengalaman manusia, dan warisan budaya perlu dikaitkan atau dinilai dengan nilai dan norma transendental agar tidak ada yang bertentangan kehendak dan kebijakan tuhan seperti yang ditetapkan dalam syariah-Nya. Jadi, sumber dari *Siyasah Syar'iyah* adalah wahyu (agama) dan manusia sendiri dan lingkungannya.¹²⁸

Siyasah Wadh'iyah adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh manusia yang bersumber pada manusia sendiri dan lingkungannya, seperti (*ara ahl al-bashar*/pandangan para ahli atau pakar), (*al-urf*/uruf), (*al-adah*/adat), (*al-tajarih*/pengalaman-pengalaman), (*al-awdha al-maurutsah*/aturan-aturan terdahulu yang diwariskan). Sumber-sumber hokum yang dihasilkan dari manusia dan

¹²⁷ *Ibid*, hlm. 43.

¹²⁸ *Ibid*.

lingkungannya itu berbeda-beda dan berkembang, karena adat-istiadat, pengalaman, budaya, dan pandangan manusia pasti berbeda-beda dan berkembang. Peraturan perundang-undangan yang bersumber pada manusia dan lingkungannya itu bernilai dan dimasukan kedalam *Siyasah Syar'iyah* (peraturan yang alami) dengan syarat peraturan buatan penguasa yang bersumber pada manusia dan lingkungannya itu sejalan dan tidak bertentangan dengan *Siyasah* (agama). Dengan demikian, ilmu *Siyasah Syar'iyah* menetapkan hasil temuan manusia pada kedudukan yang sangat tinggi dan bernilai. Dan tiap peraturan yang sangat resmi ditetapkan oleh Negara dan tidak bertentangan dengan agama itu wajib dipatuhi sepenuh hati.¹²⁹

Sumber *Siyasah Wadh'iyah* adalah manusia sendiri dan lingkungannya, antara lain: pandangan, pikiran serta ajaran para pakar, *urf*, adat, pengalaman, dan aturan yang wariskan secara turun-temurun. Suatu kebijakan, antara lain yang berbentuk peraturan hukum yang digali dari sumber-sumber tersebut akan bersifat islami (sesuai dengan islam) apabila isi dan prosedur pembentukannya memenuhi syarat-syarat, antara lain: isi peraturan itu sesuai atau sejalan atau tidak bertentangan secara hakiki dengan syariah islam, peraturan itu meletakkan persamaan kedudukan manusia di depan hukum dan pemerintahan tidak memberatkan masyarakat, untuk menegakkan keadilan dapat mewujudkan kemaslahatan dan menjauhkan kemudoratan, serta prosedur pembentukannya melalui musyawarah. *Siyasah syar'iyah* dapat dikatakan politik hukum yang islami. Produknya dalah berbagai kebijakan dan perundang-

¹²⁹ *Ibid*, hlm. 44

undangan yang islami pula, yang disebut dengan *qanun (mufrad)* atau *qawanin (jamak)*.¹³⁰

Dilihat dari keabsahannya, *Siyasah* (peraturan buatan manusia) oleh Abd al-Wahhab Khallaf dibagi dua macam: yaitu *Siyasah* yang adil dan *Siyasah* yang zalim. Tolak ukur keabsahan itu adalah wahyu (agama). *Siyasah* yang adil adalah *Siyasah* yang *haq* (benar), yaitu peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan agama, apakah peraturan itu bersumber dari syariah atau bersumber dari manusia sendiri dan lingkungannya. *Siyasah* yang zalim adalah *Siyasah* yang batil, yaitu peraturan perundang-undangan buatan manusia yang bertentangan dengan agama.¹³¹

Membuat peraturan tentang mata uang, lalu lintas, pertambangan, pertanian, perindustrian, transportasi, telekomunikasi dan urusan umum lainnya adalah perlu dan sejalan dengan agama, asalkan didalam peraturan itu tidak ada ketentuan yang tidak bertentangan dengan agama. Peraturan seperti itu dapat dimasukkan kedalam *al-Siyasah al-Adillah* dan sekaligus termasuk *al-Siyasah al Syar'iyah*. Membuat kebijakan yang bertentangan dengan perintah atau larangan agama adalah *Siyasah* yang salah dan zalim, seperti membolehkan kawain secara perdata (*civil marriage*), yang tidak berdasar agama (*relligious marriage*), membolehkan perjudian, memabukkan dan pelacuran, dan melarang berjilbab. Singkatnya, menghalalkan yang

¹³⁰ *Ibid*, hlm. 45

¹³¹ *Ibid*.

dilarang agama dan mengharamkan yang dihalalkan agama adalah *Siyasah* yang zalim atau batil.¹³²

¹³² *Ibid.*

BAB III

ANALISIS IMPLIKASI YURIDIS PASAL 158 AYAT (1) DAN AYAT (2) UNDANG - UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA TERHADAP PENGAJUAN PERMOHONAN SENGKETA PEMILIHAN KEPALA DAERAH

A. Konsep Pengaturan Ambang Batas Permohonan Sengketa Pilkada Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 *juncto* Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Pilkada)

Berbicara mengenai Pilkada tidak terlepas dari aturan yang di cantumkan dalam UUD 1945 Pasal 18 ayat (4) yang menegaskan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Pasal 18 ayat (4) tersebut lahir berbarengan dengan Pasal 18A dan Pasal 18B, yaitu pada perubahan kedua UUD NRI Tahun 1946, pada saat Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2000, dan dimasukkan dalam Bab VI tentang Pemerintah Daerah.¹³³

Pengertian frasa “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tidak harus diartikan dipilih secara langsung oleh rakyat, tetapi dipilih secara tidak langsung pun dapat diartikan demokratis, sepanjang prosesnya demokratis. Namun demikian, makna pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut UUD 1945 adalah pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dilakukan secara langsung oleh rakyat.¹³⁴

Kenyataan yang tak terhindarkan dalam pemilihan kepala daerah secara langsung adalah muncul kapitalisasi dalam tahapan pemilihan kepala daerah. Dengan

¹³³ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Pt Raja Grafindo Persada, Depok, 2014, hlm. 190.

¹³⁴ *Ibid*

munculnya kapitalisasi ini maka pemilihan kepala daerah secara langsung jauh lebih mahal dibandingkan dengan model pemilihan kepala daerah lewat perwakilan DPRD.¹³⁵

Dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung selama ini, nuansa yang paling menonjol adalah maraknya sengketa pemilihan kepala daerah yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi.¹³⁶ Sidang sengketa pemilihan kepala daerah telah mendominasi perkara yang ditangani Mahkamah Konstitusi. Selain itu juga maraknya kepala daerah yang terpilih dalam pemilihan kepala daerah secara langsung yang terjerat kasus korupsi. Kabar tentang kepala daerah yang tersandung kasus korupsi tak pernah berhenti mengalir. Ironisnya, setiap minggu selalu ada kepala daerah yang ditetapkan sebagai tersangka dalam kasus korupsi. Umumnya, terjeratnya para kepala daerah itu terkait erat dengan proses pemilihan kepala daerah yang sudah menelan biaya cukup banyak.¹³⁷

Pilkada langsung merupakan salah satu respon yang nyata untuk menjalankan amanat reformasi politik tersebut. Singkatnya, sebagaimana pemilihan presiden langsung, pilkada merupakan arena untuk memberi kesempatan rakyat memilih kepala daerah secara demokratis, sehingga diharapkan pilkada dapat membuka ruang-ruang politik rakyat yang sebelumnya terasa sempit. Dengan terbukanya ruang-ruang

¹³⁵ Nopyandri, Pemilihan Kepala Daerah Yang Demokratis Dalam Perspektif UUD 1945, Di kutip dari <https://media.neliti.com/media/publications/9117-ID-pemilihan-kepala-daerah-yang-demokratis-dalam-perspektif-uud-1945.pdf> (di akses pada hari Selasa tanggal 23 Mei 2018 Pukul 15.00 WIB)

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ *Ibid.*

politik tersebut diharapkan melahirkan penyelenggaraan pemerintahan yang responsif dan bertanggung jawab terhadap kepentingan masyarakat luas.¹³⁸ Pengambilan keputusan pemimpin di daerah semata-mata pada kepentingan untuk mempertanggungjawabkan kepada publik. Demokrasi dengan demikian juga menjadi spirit dan praktik penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sehingga, apa yang oleh banyak ahli dikatakan, akan melahirkan praktik penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang efektif dan tidak terbelah. Perjalanan Pilkada langsung yang telah berlangsung sejak tahun 2005 sampai saat ini telah banyak memberikan pengalaman dan pelajaran penting. Sebagai arena kontestasi politik, desentralisasi politik melalui pilkada ini pun tidak luput dari permasalahan. Evaluasi dan penilaian atas pelaksanaannya setidaknya melahirkan dua persepsi atau kelompok utama terhadap keberlangsungan pilkada langsung. Kedua kelompok ini berasal dari individu maupun yang mewakili berbagai kelompok masyarakat, termasuk dari kalangan pemerintah, partai politik, DPR dan Lembaga Swadaya Masyarakat.¹³⁹

Kelompok Pertama merupakan suatu upaya untuk menyelamatkan kebijakan publik yang akan dibuat oleh politisi dan pemerintah yang terpilih untuk memerintah. Pandangan Hamdan tersebut berkaitan dengan apa yang disampaikan Yuna Farhan melalui tulisannya “Menelusuri Siklus Politisasi Anggaran pada Tahun Pemilu.” Yuna menjelaskan bahwa *Political budget cycles* sudah menjadi fenomena universal

¹³⁸<http://perludem.org/2017/09/18/jurnal-10-evaluasi-pilkada-2017-pilkada-transisi-gelombang-kedua-menuju-pilkada-serentak-nasional/> (Di akses Pada hari Selasa tanggal 22 Mei 2018 Pukul 15.43 WIB)

¹³⁹ *Ibid.*

didukung dengan berbagai studi empiris di berbagai Negara. Berbagai variabel yang mempengaruhi Political Budget Cycles seperti perubahan pola pada struktur anggaran baik secara agregat maupun secara spesifik pada tahun-tahun Pemilu, terkonfirmasi dalam praktek penganggaran di Indonesia yang berkaitan dengan siklus Pemilu 2009 ataupun menjelang Pemilu 2014.¹⁴⁰

Melihat perkembangan saat ini, yang menjadi perhatian tidak hanya *political budget cycles*, melainkan *political corruption cycle* atau siklus korupsi politik pada tahun-tahun Pemilu yang telah meningkat dengan ekstrim. Masyarakat tidak saja dapat ditafsirkan sebagai satu kesatuan, tetapi juga perlu dibatasi mengingat perbedaan hakikat antara laki-laki dan perempuan. Seperti halnya keterwakilan perempuan sebagai salah satu syarat verifikasi faktual untuk menjadi peserta pemilu. UU No. 8 Tahun 2012 menegaskan setiap partai politik peserta pemilu harus memenuhi 30% keterwakilan perempuan.¹⁴¹

Kondisi ini patut diperjuangkan, mengingat praktik selama ini, pihak yang duduk baik di parlemen maupun pemerintah mayoritas diduduki oleh laki-laki. Apabila tidak diperjuangkan, hal ini akan berdampak negatif terhadap mandeknya aspirasi perempuan dalam hukum dan pemerintahan. Dan kondisi tersebut telah ditulis oleh Nindita Paramastuti dalam tulisannya yang berjudul: “Perempuan dan Korupsi: Pengalaman Perempuan Menghadapi Korupsi dalam Pemilu DPR RI 2009.” Masih berhubungan dengan tema akuntabilitas keuangan politik, Didik Supriyanto dan Lia

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ *Ibid.*

Wulandari dalam tulisan berjudul *Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan Dana Kampanye*, menguraikan bahwa dana kampanye adalah salah satu hal penting dalam proses pemilu.¹⁴²

Dana kampanye diperlukan oleh partai politik dan kandidatnya untuk dapat berkompetisi di dalam pemilu. Setiap partai politik, kandidat/calon legislatif tidak akan dapat bekerja secara maksimal dalam kampanye Kelompok pertama merupakan kelompok yang pesimis yang menganggap bahwa pilkada itu itu tidak lebih baik dari pilkada melalui DPRD. Oleh karenanya banyak dari kelompok ini mengusulkan kembali ke pemilihan melalui DPRD. Pesimisme ini disebabkan oleh banyak faktor, tetapi yang paling menjadi perhatian atas tuntutan pilkada kembali ke DPRD adalah pada tiga (3) hal. *Pertama*, yakni pengeluaran biaya yang sangat besar dan politik uang, kedua, lahirnya konflik horisontal yang mengawatirkan, dan ketiga, skandal buruk yang menimpa kepala daerah terpilih hasil pilkada langsung, terutama korupsi. Biaya pilkada menjadi masalah yang sangat krusial, karena bukan hanya pengeluaran anggaran negara yang sangat besar untuk menyelenggarakan pilkada.¹⁴³

Biaya negara untuk pelaksanaan pilkada dikeluarkan tidak hanya untuk penyelenggara (KPU, Bawaslu/Panwaslu), tetapi juga unit-unit pemerintahan yang terkait dengan pilkada, misalnya untuk kepentingan sosialisasi pilkada oleh unit-unit pemerintah daerah, biaya pengamanan, kebersihan dan lain-lain. Pasangan calon pun akan mengeluarkan biaya yang sangat tinggi, baik untuk mendapatkan kendaraan

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ *Ibid.*

politik, kampanye, maupun tidak jarang untuk melakukan politik uang. Sebagai bagian dari masalah pendanaan pilkada, praktik politik uang sudah sangat meresahkan karena dua hal. Pertama, kasus politik uang ditengarai berlangsung masif dan terasa dampaknya tetapi proses penegakan hukumnya lemah dan tidak signifikan untuk mewujudkan pilkada yang bersih.¹⁴⁴

Kedua, praktik politik uang sudah menyeret masyarakat luas secara masif. Masyarakat sudah asing lagi dengan praktik ini. Bahkan sudah dianggap sebagai bagian dari pilkada itu sendiri. Pilkada oleh masyarakat yang seperti ini pada akhirnya menjadi ajang transaksi materi, bukan transaksi ide, gagasan, visi, misi dan program kesejahteraan rakyat. Masalah konflik juga sangat meresahkan dan mengkhawatirkan bagi konsolidasi demokrasi di akar rumput. Sejatinya, konflik dalam pemilu atau pilkada merupakan keniscayaan, sebab pemilu atau pilkada merupakan arena kontestasi. Namun, dalam banyak kasus, konflik mengarah pada tindakan destruktif yang merugikan fasilitas dan kepentingan umum. Konflik juga menyebabkan kerenggangan dan keretakan kohesi sosial di dalam masyarakat, sampai pada level terkecil, yakni ikatan kekeluargaan. Secara psikologis, konflik yang destruktif dianggap terganggunya kesehatan sosial masyarakat.¹⁴⁵

Masalah serius lainnya yang menjadi bahan “gugatan” terhadap pilkada langsung adalah mengenai kinerja dan skandal buruk sebagian kepala daerah hasil pemilihan langsung. Pilihan langsung belum memberikan garansi bahwa pilihan rakyat adalah

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ *Ibid.*

yang terbaik.¹⁴⁶ Ada banyak faktor yang membuat kenyataan tersebut terjadi. Sebut saja misalnya pilihan yang didasarkan pada transaksional, berdasarkan sentimen primordial, intimidasi, dan lain-lain. Akibatnya, pilihan tidak didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan rasional dan terukur, tetapi sebab yang sangat pragmatis baik karena sentimen primordial (SARA), persoalan determinasi atau tuntutan ekonomi maupun karena alasan politik dan keamanan. Skandal korupsi yang melibatkan kepala daerah hasil pilkada langsung inilah sering menjadi contoh yang gamblang bagi para pengkritik sebagai noda pilkada langsung.¹⁴⁷

Data sampai bulan Desember 2014, Kementerian Dalam Negeri mencatat ada 343 orang yang ada masalah hukum baik di Kejaksaan, Kepolisian, dan KPK yang terlibat masalah korupsi. Sementara sejak 2004 sampai September 2016, KPK sudah mengusut 74 kasus yang melibatkan kepala daerah. Di samping tiga tersebut, banyak juga masalah yang melingkupi pelaksanaan pilkada langsung ini, misalnya politisasi birokrasi, menyuburkan dinasti politik, konflik antara kepala daerah dengan wakil kepala daerah, konflik kepala daerah dengan DPRD, dan lain-lain.¹⁴⁸ Kelompok kedua, merupakan kelompok yang optimis yang memiliki pandangan bahwa pilkada langsung adalah alternatif pilihan yang tepat untuk mengawal demokratisasi Indonesia pada umumnya. Sebab sejak awal Pilkada dirancang untuk mencapai tujuan-tujuan demokrasi. LIPI misalnya menyebut sekurang-kurangnya terdapat lima

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ *Ibid.*

alasan atau tujuan kenapa dilaksanakan pilkada langsung, yakni: *pertama*, pilkada langsung diperlukan untuk memutus mata rantai oligarki partai politik yang mewarnai praktik politik DPRD di mana kepentingan partai politik atau kepentingan elit parti politik sering melakukan pengingkaran terhadap kepentingan rakyat secara luas.¹⁴⁹ *Kedua*, Pilkada langsung diperlukan untuk meningkatkan kualitas dan tanggung jawab pemimpin daerah. Mekanisme pemilihan kepala daerah sebelumnya cenderung menciptakan ketergantungan pemimpin daerah kepada DPRD, sehingga pemimpin daerah lebih bertanggung jawab kepada DPRD dibanding kepada rakyat.¹⁵⁰

Ketiga, Pilkada langsung diperlukan dalam menciptakan kestabilan politik dan pemerintahan di tingkat daerah. DPRD sebagai institusi yang memilih sering melakukan pemecatan dan tindakan over-reactive lainnya kepada pemimpin daerah di beberapa tempat sehingga menimbulkan kekacauan politik dan pemerintahan lokal.¹⁵¹

Keempat, Pilkada langsung diperlukan untuk menciptakan rekrutmen pemimpin daerah dengan ukuran yang jelas, yaitu pemimpin yang berasal dari wilayah sendiri, bukan ditunjuk dari pemerintah pusat. Dan *Kelima*, pilkada langsung diperlukan untuk meningkatkan demokratisasi di tingkat pemerintahan daerah. Hasilnya? Secara bertahap proses pematangan demokrasi mulai terlihat. Diantaranya adalah, rakyat memiliki kesempatan dan keberanian untuk memilih figur yang dianggap sesuai dengan harapan rakyat. Prestasi lain pilkada langsung ini adalah di tengah banyak

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ *Ibid.*

kepala daerah terpilih belum memberikan harapan rakyat, tetapi melalui pilkada langsung ini lahir pemimpin-pemimpin daerah yang dianggap responsif dan memberikan harapan yang lebih nyata untuk perbaikan dan kemajuan-kemajuan di daerah. Kelompok ini tanpa memungkiri bahwa masih banyak celah yang harus diperbaiki, seperti isu-isu kesejahteraan di daerah, in-efisiensi, konflik dan politik uang tadi.¹⁵²

Pemilu berintegritas adalah pemilu yang diselenggarakan berdasarkan prinsip demokrasi dari hak pilih universal dan kesetaraan politik seperti yang dicerminkan dalam standar dan perjanjian internasional, profesional, tidak memihak dan transparan dalam persiapan dan pengelolaannya dalam suatu siklus pemilu. Pilkada (tidak menggunakan kata Pemilu) dalam konteks hukum dan politik di Indonesia yang dilakukan secara langsung, tunduk juga pada ketentuan pemilu yang berintegritas, karena hakikat dari proses pilkada pada dasarnya adalah memilih seseorang dalam suatu kontestasi yang fairness, sebagaimana prinsip yang lazim dalam sebuah proses pemilu. Dasar penerapan prinsip pemilihan berintegritas dalam pemilihan kepala daerah adalah pada kesamaan aspek asas penyelenggaraannya yang sama dengan Pemilu.¹⁵³

Sebagai gambaran, UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden mengatur asas penyelenggaraan Pilpres pada Pasal 2 bahwa “pemilu

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ <http://setara-institute.org/wp-content/uploads/2016/03/Laporan-Studi-Desain-Penyelesaian-Sengketa-Pilkada-Pembelajaran-dari-Praktik-Peradilan-PILKADA-Serentak-2015-SETARA-Institute.pdf> (di akses Pada hari Selasa tanggal 22 Mei 2018 Pukul 16.10 WIB)

presiden dan wakil presiden dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil”. UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Pasal 2 juga mengatur tentang asas penyelenggaraannya bahwa “pemilu dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil”. Dan Pasal 2 UU No. 8 Tahun 2015 tentang Pilkada juga menyatakan secara tegas hal yang sama bahwa “pemilihan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, rahasia, jujur dan adil”.¹⁵⁴ Dari aspek asas penyelenggaraan, tidak ada perbedaan prinsipil penyelenggaraan pemilu dan pilkada langsung. Begitu pula dari aspek implementasi prinsip kedaulatan rakyat. Baik pemilu ataupun pilkada langsung adalah bentuk/manifestasi dari pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diatur secara eksplisit dalam Pasal 1 ayat (2) UUD Negara RI 1945 bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 1 ayat (1) UU Pilkada yang menyatakan secara tegas bahwa “pemilihan gubernur, bupati dan walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur, Bupati dan Walikota secara langsung dan demokratis”. Prinsip ini turut diwujudkan dalam UU Pilpres, yakni dalam Ketentuan Umum paragraph I. Begitu pula dalam regulasi Pemilu Legislatif yang diatur dalam Pasal 1 ayat (1) UU Pemilu DPR, DPD, DPRD bahwa “pemilihan umum, selanjutnya disebut pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat...”. Dari aspek asas penyelenggaraan ataupun pengejawantahan

¹⁵⁴ *Ibid.*

kedaulatan rakyat pemilu presiden, pemilu legislatif dan Pemilihan Kepala Daerah / pilkada mempunyai esensi yang sama. Dengan demikian, tidak ada keraguan untuk menerapkan prinsip pemilu berintegritas dalam penyelenggaraan pilkada. Selain bersandar pada asas dan pengejawantahan prinsip kedaulatan rakyat, Mahkamah Konstitusi dalam mengadili konstitusionalitas penyelenggaraan pilkada, apakah masuk dalam rezim hukum pemerintahan daerah atau hukum pemilu juga tidak dengan suara bulat dengan produk putusan yang tidak konsisten.¹⁵⁵

Pada Putusan 072-073/PUU-II/2004 sebanyak 3 (tiga) hakim konstitusi memasukkan pilkada sebagai bagian dari rezim hukum pemilu, yaitu H.M. Laica Marzuki, H.A. Mukthie Fadjar, dan Maruarar Siahaan. Sementara pada Putusan 97/PUU-XI/2013 sebanyak 3 (tiga) orang hakim konstitusi juga mempunyai pendapat berbeda/dissenting opinion yaitu Arief Hidayat, Anwar Usman, dan Ahmad Fadlil Sumadi. Kondisi existing saat ini adalah bahwa pilkada adalah rezim hukum pmda sehingga pelaksanaan sengketa hasil pilkada tidak lagi menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Tetapi, selama peradilan pilkada belum terbentuk, dalam ketentuan perubahan UU Pilkada disebutkan, Mahkamah Konstitusi adalah institusi yang diberi mandat sementara hingga peradilan khusus pilkada terbentuk sebelum tahun 2027. Penyelenggaraan peradilan atas perselisihan hasil pilkada serentak tahun 2015 telah dilaksanakan di Mahkamah Konstitusi.¹⁵⁶

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ *Ibid.*

Pengejawantahan prinsip pilkada berintegritas adalah penyelenggaraan pilkada yang dilaksanakan berdasarkan prinsip demokrasi dari hak pilih universal dan kesetaraan politik yang dilakukan secara profesional, transparan, dan tidak memihak yang diselenggarakan oleh KPU dengan tahapan-tahapan yang telah ditetapkan. Termasuk dalam variabel pilkada berintegritas adalah tersedianya mekanisme yang *accountabel*, *accessible*, dan *justiciabel* bagi warga dan kontestan untuk menyoal hasil penghitungan suara oleh penyelenggara pilkada. Selain menegakkan integritas, pilkada juga harus mengandung keadilan pemilihan.¹⁵⁷ IDEA menjelaskan perihal keadilan pemilu, yakni mencakup cara dan mekanisme yang tersedia di suatu negara, komunitas lokal/tingkat regional, atau internasional untuk:¹⁵⁸

- a. menjamin bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait dengan proses pemilu sesuai dengan kerangka hukum.
- b. melindungi atau memulihkan hak pilih.
- c. memungkinkan warga yang meyakini bahwa hak pilih mereka telah dilanggar untuk mengajukan pengaduan, mengikuti persidangan, dan mendapatkan putusan. Prinsip keadilan pemilu inilah yang harus diterapkan dalam penyelenggaraan pilkada serentak nasional.

Penyelenggaraan pilkada harus menjamin proses pilkada sesuai dengan kerangka hukum nasional, melindungi hak pilih warga negara dan menyediakan mekanisme hukum untuk penyelesaian sengketa pemilihan. Jaminan keadilan pemilihan dalam pilkada dapat dilakukan melalui, implementasi standar-standar internasional untuk pemilu, antara lain:¹⁵⁹

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ *Ibid.*

- a) Negara harus mengadopsi standar pemilu/pemilihan yang diakui internasional.
- b) Kerangka hukum pemilihan memungkinkan untuk menghasilkan pemilihan yang demokratis. Kerangka hukum pilkada harus disusun sedemikian rupa sehingga tidak bermakna ganda, dapat dipahami dan terbuka, dan harus dapat menyoroti semua unsur sistem pemilihan yang diperlukan untuk memastikan pemilihan yang demokratis.
- c) Sistem pemilihan yang sesuai standar internasional. Pilihan sistem pemilihan seharusnya memastikan bahwa standar-standar internasional untuk pemilihan yang demokratis dipatuhi dalam kaitannya dengan lembaga yang dipilih, frekuensi pemilu, dan organisasi unit pemilu.
- d) Hak memilih dan dipilih tanpa diskriminasi. Kerangka hukum harus memastikan semua warga negara yang memenuhi syarat dijamin berhak memberikan suara secara universal dan adil serta berhak ikut dalam pemilihan tanpa diskriminasi.
- e) Badan penyelenggara yang independen dan adil. Kerangka hukum harus mewajibkan badan pelaksana pemilihan kepala daerah dibentuk dan berfungsi dalam suatu cara yang menjamin penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara independen dan adil.
- f) Transparansi dan akurasi memilih dan daftar pemilih. Kerangka hukum mewajibkan penyimpanan daftar pemilih secara transparan dan akurat, melindungi hak warga negara yang memenuhi syarat untuk mendaftar dan mencegah pendaftaran atau pencoretan orang secara tidak sah atau curang.
- g) Kampanye pemilihan yang demokratis. Kerangka hukum harus menjamin setiap partai politik dan kandidat menikmati hak atas kebebasan mengeluarkan pendapat dan kebebasan berkumpul dan memiliki akses terhadap para pemilih dan semua pihak yang terkait (stakeholder) dalam proses pemilihan memiliki peluang keberhasilan yang sama.
- h) Pembiayaan dan pengeluaran kampanye. Kerangka hukum harus memastikan semua partai politik dan kandidat diperlakukan secara adil oleh ketentuan hukum yang mengatur pembiayaan dan pengeluaran kampanye.
- i) Pemungutan suara. Kerangka hukum harus memastikan tempat pemungutan suara dapat diakses, terdapat pencatatan yang akurat atas kertas suara dan kerahasiaan kertas suara dijamin.
- j) Menghitung dan mentabulasi suara dengan akurat, adil dan terbuka.
- k) Adanya pemantau pemilu yang dapat memantau semua tahapan
- l) Adanya kepatuhan terhadap dan penegakan hukum pemilihan kepala daerah. Penyelenggaraan pilkada yang berintegritas akan menghasilkan pemilihan kepala daerah dengan legitimasi yang kuat serta mengandung keadilan dalam pemilihan bagi para pemangku hak dan kewajiban. Tanpa mampu menghasilkan pemimpin yang berkualitas, maka institusi demokrasi hanyalah merupakan tempurung kosong, kehilangan etos dan semangat demokrasi itu sendiri.

Konsep Pengaturan mengenai ambang batas permohonan sengketa Pilkada sebelumnya terdapat di dalam Pasal 157 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota disebutkan:¹⁶⁰

1. Perkara perselisihan hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus.
2. Badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional.
3. Perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus.
4. Peserta Pemilihan dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota kepada Mahkamah Konstitusi.
5. Peserta Pemilihan mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak diumumkan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.
6. Pengajuan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dilengkapi alat bukti dan Keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tentang hasil rekapitulasi penghitungan suara.
7. Dalam hal pengajuan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) kurang lengkap, pemohon dapat memperbaiki dan melengkapi permohonan paling lama 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak diterimanya permohonan oleh Mahkamah Konstitusi.
8. Mahkamah Konstitusi memutuskan perkara perselisihan sengketa hasil Pemilihan paling lama 45 (empat puluh lima) hari sejak diterimanya permohonan.
9. Putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (8) bersifat final dan mengikat.
10. KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi.

Kemudian Pasal 158 ayat (1) Peserta pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan suara dengan ketentuan:

¹⁶⁰ Lihat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

- a. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 2% (dua persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi;
- b. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) sampai dengan 6.000.000 (enam juta), pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1,5% (satu koma lima persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi;
- c. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1% (satu persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi; dan
- d. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 0,5% (nol koma lima persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi.

(2) Peserta Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara dengan ketentuan:

- a. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 2% (dua persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Kabupaten/Kota;
- b. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan apabila terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1,5% (satu koma lima persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Kabupaten/Kota;
- c. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1% (satu persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Kabupaten/Kota; dan
- d. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara

dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 0,5% (nol koma lima persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Kabupaten/Kota.

Selanjutnya di ubah melalui UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, dimana Pasal 157 di ubah kembali menjadi:¹⁶¹

1. Perkara perselisihan hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus.
2. Badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional.
3. Perkara perselisihan penetapan perolehan suara tahap akhir hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus.
4. Peserta Pemilihan dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota kepada Mahkamah Konstitusi.
5. Peserta Pemilihan mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak diumumkan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.
6. Pengajuan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dilengkapi alat/dokumen bukti dan Keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota tentang hasil rekapitulasi penghitungan suara.
7. Dalam hal pengajuan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) kurang lengkap, pemohon dapat memperbaiki dan melengkapi permohonan paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak diterimanya permohonan oleh Mahkamah Konstitusi.
8. Mahkamah Konstitusi memutuskan perkara perselisihan sengketa hasil Pemilihan paling lama 45 (empat puluh lima) hari kerja sejak diterimanya permohonan.
9. Putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (8) bersifat final dan mengikat.
10. KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi.

Begitu pula dengan Ketentuan Pasal 158 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut: Pasal 158 (1) Peserta pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dapat

¹⁶¹Lihat Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan suara dengan ketentuan:

- a. provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 2% (dua persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi;
- b. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) sampai dengan 6.000.000 (enam juta), pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1,5% (satu koma lima persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi;
- c. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1% (satu persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi; dan
- d. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 0,5% (nol koma lima persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi.

(2) Peserta Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara dengan ketentuan:

- a. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 2% (dua persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Kabupaten/Kota;
- b. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan apabila terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1,5% (satu koma lima persen) dari

- total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Kabupaten/Kota;
- c. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) jiwa sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1% (satu persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir KPU Kabupaten/Kota; dan
 - d. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 0,5% (nol koma lima persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir KPU Kabupaten/Kota.

Selanjutnya aturan ini juga dipertegas oleh Peraturan MK Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan MK Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota: Pasal 3 ayat (1) mengatur bahwa Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf a adalah:

- a. Pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur;
- b. Pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati; atau
- c. Pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota

Kemudian dalam Pasal 7 (1) Pemohon sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 3 ayat (1) huruf a mengajukan kepada Mahkamah dengan ketentuan:

- a. provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 2% (dua persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh Termohon;
- b. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) sampai dengan 6.000.000 (enam juta), pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1,5% (satu koma lima persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh Termohon;

- c. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1% (satu persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh Termohon; dan
- d. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 0,5% (nol koma lima persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh Termohon.

(2). Pemohon sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 3 ayat (1) huruf b dan huruf c mengajukan kepada Mahkamah dengan ketentuan:

- a. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 2% (dua persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh Termohon;
- b. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan apabila terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1,5% (satu koma lima persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh Termohon;
- c. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) jiwa sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1% (satu persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir oleh Termohon; dan
- d. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 0,5% (nol koma lima persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir oleh Termohon.

Adanya aturan di atas menegaskan bahwa alasan adanya aturan tersebut karena jumlah Hakim Mahkamah Konstitusi hanyalah berjumlah 9 orang dengan tanggungjawab yang banyak, yang artinya masalah yang ditangani oleh Mahkamah

konstitusi tidak hanya terkait sengketa pemilukada saja melainkan segala sesuatu hal terkait Undang-Undang yang harus di selesaikan oleh mereka, sehingga sering terjadi penumpukan berkas perkara. Lebih dari itu masa penyelesaian sengketa pemilukada tidak memakan waktu sebentar, dan bisa kita bayangkan berapa lama waktu yang harus di tempuh oleh Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan perkara sengketa pemilukada terlebih saat ini pemilukada serentak sudah berjalan, dan yang pastinya pula akan menghambat jalannya pemerintah di daerah apabila tidak adanya aturan tersebut.

Sebelumnya di dalam UU Nomor 1 Tahun 2015, Pengajuan sengketa Pemilukada ditujukan Kepada Pengadilan Tinggi yang di tunjuk Mahkamah Agung.¹⁶² Baru setelah lahirnya UU Nomor 8 Tahun 2015 pengajuan sengketa Pemilukada di kembalikan lagi kepada MK sampai terbentuknya Pengadilan khusus Pemilukada pada tahun 2027.

Bila kita cermati poin-poin peraturan di atas, pemerintah terus melakukan perubahan terkait mekanisme peraturan perselisihan hasil pemilu. Bila dilihat dari aturan Pasal 158 ayat (1) dan (2) tersebut pada dasarnya telah membatasi pihak-pihak yang mencari keadilan yang akhirnya ambang batas menjadi pijakan dalam penyelesaian dalam sengketa pilkada yang ditangani oleh MK. Bila kita pahami, selalu ada sisi positif dan negatife dalam setiap peraturan yang di buat oleh

¹⁶²Lihat Pasal 156 dan 157 UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

pemerintah, sehingga timbul pertanyaan apakah hal yang di buat oleh pemerintah terkait ambang batas dalam penyelesaian sengketa pemilu pada lebih mendekatkan kita dengan nilai-nilai demokrasi atau hanya berjalan di tempat bahkan buruknya mengalami kemunduran. Pemerintah bukan tidak beralasan dengan membuat ambang batas dalam penyelesaian sengketa pilkada, yang mana Hakim Mahkamah Konstitusi hanya berjumlah 9 orang namun permasalahan yang mereka hadapi sangat banyak, yang bisa di katakana tidak hanya masalah sengketa pilkada saja melainkan banyaknya perkara terkait Undang-Undang yang mereka tangani. namun dengan adanya ambang batas tersebut apakah merupakan suatu solusi penanganan sengketa pilkada, sehingga akibat dari ambang batas tersebut terlihat bahwa kebenaran ataupun nilai-nilai keadilan hanya bisa di dapat dengan tolak ukur angka saja, sehingga syarat sah kebenaran hanyalah bertumpu dengan angka-angka kalkulator yang sangat jauh dari nilai kemanusiaan dan keadilan bahkan jauh dari nilai-nilai demokrasi.

Oleh itu, hal ini menjadi pekerjaan pemerintah untuk lebih mengedepankan kinerja terutama lembaga peradilan yang bertugas menyelesaikan sengketa pemilu yaitu MK. Karena apabila hal ini terus terjadi dan berjalan bahkan sampai pemilu serentak di laksanakan pada 2027 maka bisa di katakana keadilan yang di dapatkan seseorang yang merasa dirinya di rugikan hanyalah berdasarkan hitungan kalkulator tanpa melihat sisi kebenaran atas peristiwa yang sebenarnya terjadi sehingga nilai-nilai demokrasi terus terkikis dan maraknya kecurangan-kecurangan yang akan dilakukan oleh pasangan calon peserta dalam pemilu karena tolak

ukur diterimanya suatu sengketa hanyalah berdasarkan angka-angka dan waktu 3 hari saja.

B. Implikasi Yuridis Pasal 158 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang Undang Nomor 8 Tahun 2015 *juncto* 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada Terhadap Pengajuan Permohonan Sengketa Pilkada

Penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak setingkat Gubernur dan Walikota/Bupati dalam rangka mengefektifkan dan mengefisienkan jalannya proses pemilihan penyelenggara negara. Kebijakan ini telah disepakati dengan lahirnya Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang- Undang (selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015).¹⁶³

Pilkada serentak dilakukan secara bertahap sampai dengan pelaksanaan Pilkada serentak secara nasional tahun 2027. Pelaksanaan pilkada serentak secara bertahap tersebut dilakukan sebagai upaya rekayasa penyamaan masa jabatan kepala daerah, hal ini diperlukan karena terdapat disparitas rentang waktu yang cukup tajam di antara 523 daerah provinsi, kabupaten, dan kota yang akan menyelenggarakan

¹⁶³Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Kementerian Dalam Negeri, 2016, hlm.1.

Pilkada di masa yang akan datang.¹⁶⁴ Pilkada serentak akan dibagi menjadi tiga gelombang:

Gelombang I (pertama) pada 9 Desember 2015 sebanyak 269 daerah. Pilkada serentak gelombang II (kedua) akan berlangsung pada tahun 2017 untuk kepala daerah yang habis masa jabatannya pada Juli hingga Desember 2016 dan kepala daerah yang habis masa jabatannya pada tahun 2017. Sedangkan Pilkada serentak gelombang III (ketiga) akan dilaksanakan pada tahun 2018 untuk kepala daerah yang habis masa jabatannya pada tahun 2018. Menjelang pelaksanaan Pilkada serentak gelombang I (pertama), beberapa pasal dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dianggap perlu mendapat perubahan bahkan diajukan *judicial review* Mahkamah Konstitusi karena dianggap bertentangan dengan Konstitusi. Dalam perkembangannya, Mahkamah Konstitusi telah mengeluarkan beberapa putusan yang terkait dengan penyelenggaraan Pilkada serentak, yaitu:¹⁶⁵

1. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIII/2015 terkait pembatalan ketentuan Pasal 7 huruf r Undang- Undang Nomor 8 Tahun 2015 beserta penjelasannya;
2. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUUXIII/ 2015 terkait pelaksanaan Pilkada dengan calon tunggal;
3. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015 terkait kebolehan mantan narapidana dapat menjadi calon Kepala Daerah;
4. 4.Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU/XII/2014 dengan Pokok Perkara Pengujian Undang-undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 119 Dan Pasal 123 Ayat (3) yang menyatakan: Pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS harus dilakukan bukan sejak mendaftar sebagai calon melainkan pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS dilakukan sejak ditetapkan sebagai calon peserta Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ *Ibid*, hlm. 2.

dan Pemilu Presiden/Wakil Presiden serta Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD; serta

5. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XIII/2015 terkait persyaratan dukungan calon perseorangan.
6. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 105/PUUXIII/ 2015 terkait perubahan kata “hari” dalam Pasal 157 ayat (8) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang semula merupakan hari kalender menjadi hari kerja.

Pilkada serentak gelombang I (pertama) telah bergulir pada Desember 2015 dengan baik walaupun masih terdapat permasalahan dalam penyelenggaraan dan perselisihan. Berdasarkan hasil monitoring dan evaluasi Pilkada 2016, bahwa penyelenggaraan Pilkada sebagai berikut:¹⁶⁶

1. Pemungutan suara pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) serentak telah dilaksanakan tanggal 9 Desember 2015 di 264 daerah (8 Provinsi, 222 Kabupaten, 34 Kota) dari yang seharusnya 269 Daerah, kerana dilakukan penundaan Pilkada di 5 daerah, yakni Provinsi Kalimantan Tengah, Kabupaten Fakfak, Kabupaten Simalungun, Kota Pematang Siantar, dan Kota Manado. (Catatan : Pilkada Kabupaten Fakfak dilaksanakan tanggal 18 Januari 2016; dan Pilkada Provinsi Kalimantan Tengah akan dilaksanakan tanggal 27 Januari 2016).
2. Terdapat 3 (tiga) daerah yang hanya memiliki satu pasangan calon dalam Pilkada serentak tahun 2015 (yakni Kabupaten Tasikmalaya, Kabupaten Blitar dan Kabupaten .Timor Tengah Utara), sehingga bentuk pemilihannya “Setuju” dan “Tidak Setuju”.
3. Situasi keamanan cukup kondusif selama pelaksanaan Pilkada serentak Tahun 2015. Meskipun terdapat gangguan keamanan di beberapa daerah, seperti insiden pembakaran kantor Camat di Kabupaten Manggarai Barat, massa pendukung Pasangan Calon menduduki Kantor KPU dan Kantor Panwaslu di Kabupaten Gowa dan unjuk rasa pada Rapat Pleno KPU hasil Pilkada Provinsi Kalimantan Utara, namun dapat diatasi secara efektif oleh aparat kepolisian setempat.
4. Tingkat partisipasi pemilih secara nasional (di 264 daerah) rata-rata 60% dari target yang ditetapkan KPU sebesar 67% dengan tingkat partisipasi pemilih terendah pada Pilkada Kota Medan.
5. Dukungan anggaran Pilkada dari APBD secara umum cukup dan tercukupi, meskipun jumlah alokasi anggaran bervariasi antar-daerah sesuai kemampuan keuangan daerah.

¹⁶⁶ *Ibid*, hlm. 3.

6. Dalam hal teknis pelaksanaan Pilkada serentak tahun 2015, permasalahan yang terjadi antara lain :
- a) Tingkat akurasi daftar pemilih yang pada daerah tertentu masih terdapat selisih yang cukup besar antara Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilu (DP4), Daftar Pemilih sementara (DPS), daftar Pemilih Tetap (DPT) dan Daftar Pemilih Tetap Tambahan (DPTTb);
 - b) Distribusi logistik Pilkada yang pada beberapa daerah di Provinsi Papua terjadi keterlambatan, sehingga terlambat proses pemungutan suara;
 - c) Alat peraga kampanye yang tidak dibersihkan pada masa tenang, sehingga masih terpasang pada hari pemungutan suara;
 - d) Masih ada pemilih yang tidak mendaat Surat Undangan Pemilih (seperti di Kabupaten Manggarai Barat);
 - e) Penyelenggaraan Pilkada di Kecamatan dan Desa/ Kelurahan yang tidak netral;
 - f) Aparatur Sipil Negara yang tidak netral (terdapat 29 laporan dugaan pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara);
 - g) Adanya politik uang yang meilbatkan pasangan calon, tim sukses dan penyelenggara Pilkada di Kecamatan dan desa; dan
 - h) Pemungutan Suara Ulang (PSU) di sejumlah Tempat Pemungutan Suara (TPS) karena kesalahan dalam melakukan pengecekan keabsahan pemilih, seperti pemilih bukan warga daerah tersebut, memilih lebih dari satu kali dan pemilih bukan orang yang memegang surat undangan pemilihan.

Untuk itu, perlu dilakukan penyempurnaan Undang- Undang Nomor 8 Tahun 2015, meliputi:¹⁶⁷

- a. Untuk mengakomodir Putusan Mahkamah Konstitusi;
- b. Kajian lebih lanjut terhadap rumusan “Petahana” (istilah petahana ditemukan dalam UU No. 8 Tahun 2015 Pasal 7 huruf dan Pasal 71 akan tetapi, konsepsi petahana ditemukan dalam Surat Edaran KPU 305 Tahun 2015);
- c. Kajian lebih lanjut terhadap Penghitungan Prosentase suara di daerah pemilihan terkait penetapan Batas Atas Syarat Dukungan Parpol/Gabungan Parpol dan persyaratan calon perseorangan dalam rangka menghindari calon tunggal;
- d. Penegasan waktu pelantikan KDH dan Wakil KDH terpilih;
- e. Pemberian sanksi pidana bagi para pelaku politik uang (*money politic*) yang melibatkan Pasangan calon, Tim Sukses dan Penyelenggara Pilkada;

¹⁶⁷ *Ibid*, hlm. 5.

- f. Penyederhanaan penyelesaian sengketa proses pada setiap tahapan Pilkada; dan
- g. Penyelenggaraan pilkada dengan penggunaan *e-voting*. Memperhatikan hal tersebut diatas, perlu dilakukan penyusunan naskah akademik sebagai bahan penyusunan RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.

Oleh karena itu lahirlah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 sebagai penyempurnaan dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Karena mengingat betapa pentingnya Pilkada ini sebagai perwujudan demokrasi serta penerapan asas kedaulatan rakyat untuk menentukan Pemimpin pemerintahan di daerahnya. Pemerintahan dalam hal ini bertindak sebagai alat untuk bertindak demi kepentingan rakyat mencapai tujuan organisasi dalam hal ini daerah antara lain kesejahteraan, keamanan, ketertiban, kesehatan, pendidikan, dan lain-lain.¹⁶⁸ Selain itu otonomi daerah yang diberlakukan di Indonesia telah memberikan wewenang yang besar bagi daerah-daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri, sehingga disini peranan kepala daerah sangat dominan dalam penentuan arah pembangunan suatu daerah. Oleh karena saat ini banyak sekali pihak-pihak yang berlomba-lomba untuk menjadi kepala daerah baik melalui jalur partai politik maupun jalur perseorangan. Dalam pelaksanaan penyelenggaraan Pilkada banyak sekali terjadi permasalahan yang berujung sengketa.

¹⁶⁸ Nomensen Sinamo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Permata Aksara, Jakarta, 2014, hlm.155.

Karena keberhasilan penyelenggaraan Pilkada langsung di Indonesia sangat tergantung pada kinerja Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD).¹⁶⁹

Seorang ahli politik dan ahli dari Desk Pilkada Departemen Dalam Negeri. Cecep Efendi mensyaratkan setidaknya secara “teoritik” ada empat komponen dalam pelaksanaan Pilkada langsung akan berlangsung sukses. *Pertama*, adalah apakah aturan-aturan kebijaksanaan untuk mendukung pilkada ini benar-benar disiapkan dan dipahami oleh pelaksana-pelaksana pilkada di daerah. Termasuk dalam konteks ini adalah KPUD sebagai penyelenggara. *Kedua*, apakah terjadi mekanisme demokratis yang dijalankan oleh partai politik dalam penjurian atau rekrutmen-rekrutmen calon kepala daerah. *Ketiga*, apakah badan pengawas pilkada mampu menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak, terutama untuk memastikan bahwa pelaksanaan pilkada dapat berlangsung dengan prinsip-prinsip langsung, umum, bebas dan rahasia. *Keempat*, sejauhmana warga yang memiliki hak pilih telah benar-benar memahami proses pemilihan. Pemahaman tidak hanya sebatas pada proses pemilihan, tetapi juga kapasitas untuk memahami profil dan program calon pilihannya.¹⁷⁰

Untuk menilai kinerja KPUD dalam menyelenggarakan Pemilukada langsung, ada beberapa indikator yang bisa digunakan antara lain:¹⁷¹ (1) Kemampuan regulatif KPUD; (2) Kemampuan distributif KPUD; (3) Tata Kelola Pemilukada yang dilakukan oleh KPUD.

¹⁶⁹ Ni'matul Huda, Pt Raja Grafindo Persada, *Op.Cit*, hlm.199.

¹⁷⁰ Muchamad Isnaeni Ramadhan, dkk, *Op. Cit*, hlm. 67.

¹⁷¹ *Ibid*, hlm. 201.

Kemampuan regulatif berhubungan dengan pemahaman dan implementasi KPUD terhadap berbagai regulasi yang berhubungan dengan Pemilukada. Kemampuan distributif berhubungan dengan Kapasitas KPUD dalam mengalokasikan alat-alat dan kelengkapan Pemilukada tepat waktu dan sesuai dengan kebutuhan pemilih. Kemampuan tata kelola Pemilukada berhubungan dengan kemampuan responsif, transparansi dan akuntabilitas KPUD dalam menjalankan Pemilukada langsung.¹⁷²

Dalam melaksanakan ketentuan regulasi, terdapat serangkaian variasi masalah yang ditimbulkan oleh ketidakmampuan KPUD dalam menjalankan regulasi Pemilukada. Berbagai masalah tersebut antara lain adalah:¹⁷³

Pertama, KPUD tidak independen dalam menjalankan Pemilukada. Ketidaknetralan KPUD menimbulkan masalah antara lain munculnya gugatan dan demonstrasi massa yang menuntut penegakan prinsip independensi KPUD. *Kedua*, KPUD juga berhadapan dengan problem prosuderal-elektoral Pemilukada. Problem ini terjadi sebagai akibat dari cara berpikir dan cara kerja KPUD yang hanya bersifat teknokratis-menjalankan prosedur Pemilukada semata-mata. *Ketiga*, terdapat celah dimana KPUD melakukan politisasi regulasi Pemilukada. Politisasi regulasi Pemilukada dilakukan KPUD karena intensitas hubungan mereka dengan pasangan calon kepala daerah. *Keempat*, terdapat berbagai kecurangan dalam Pemilukada yang

¹⁷² *Ibid*, hlm.202.

¹⁷³ *Ibid*.

disebabkan oleh kelalaian KPUD. Kecurangan tersebut antara lain adalah terjadinya *money politic* dalam berbagai wujud.¹⁷⁴

Kapasitas distributif KPUD diukur dengan menggunakan dua teori dasar yaitu *type of tools distribution* dan teori *type of humans distribution*. Teori model disitribusi alat menjelaskan tentang bagaimana kerja KPUD dalam mendistribusikan berbagai alat kelengkapan Pemilukada langsung. Sedangkan teori distribusi manusia Menjelaskan bagaimana kerja KPUD dalam mendistribusikan sumber daya manusia yang digunakan atau yang dipakai untuk menyukseskan Penyelenggaraan Pemilukada langsung.¹⁷⁵ Dalam prakteknya terdapat berbagai masalah terdapat berbagai masalah yang ditimbulkan oleh kurangnya kapasitas distributif KPUD dalam penyelenggaraan Pemilukada.¹⁷⁶

Pertama, terdapat kasus dimana alat-alat kelengkapan Pemilukada tidak didistribusikan sesuai dengan waktu dan tempat. *Kedua*, KPUD kurang cermat dalam melakukan penelitian dan verifikasi penetapan pasangan calon kepala daerah yang bertarung dalam Pemilukada. *Ketiga*, dalam mengumumkan penetapan pasangan calon kepala daerah, KPUD mengulur-ulur waktu. Keempat, sering terjadi pelanggaran dalam kampanye yang dilakukan oleh masing-masing pasangan kepala

¹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁵ *Ibid*, hlm. 203.

¹⁷⁶ *Ibid.*

daerah. *Kelima*, Pentahapan Penyelenggaraan Pemilukada dijalankan tidak sesuai dengan yang telah direncanakan.¹⁷⁷

Untuk mengevaluasi manajemen atau tata kelola Pemilukada yang dilakukan oleh KPUD, digunakan teori *good governance*. Beberapa prinsip *good governance* bisa dikembangkan untuk menilai kinerja KPUD dalam menyelenggarakan Pemilukada langsung di Indonesia, antara lain: (1) akuntabilitas penyelenggaraan Pemilukada; (2) kelembagaan KPUD yang responsif terhadap problem-problem lokal; (3) efektivitas dan efisiensi penyelenggara Pemilukada; (4) transparansi pengelolaan keuangan Pemilukada yang dilakukan oleh KPUD.¹⁷⁸

Bisa dilihat bahwa KPUD berperan sangat besar dalam menentukan sukses atau tidak nya sebuah penyelenggaraan Pemiluka di daerah. Oleh karena itu tidak bisa dipungkiri terdapat banyak permasalahan yang terjadi pada penyelenggraan Pilkada di Indonesia yang berujung pada diajukannya gugatan kepada MK, misalnya saja pada tahun 2015 dari 264 daerah yang mendakan Pilkada telah terdaftar sebanyak 88 kasus gugatan sengketa Pilkada yang diajukan ke MK.¹⁷⁹ Pada tahun 2017 Sebanyak 101 daerah yang terdiri dari 7 provinsi, 18 kota, dan 76 kabupaten telah menggelar pemilihan kepala daerah serentak gelombang kedua pada Rabu, 15 Februari 2017. Pilkada serentak tahun ini merupakan yang kedua kalinya setelah gelombang pertama

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ *Ibid.*

¹⁷⁹ <https://www.liputan6.com/pilkada/read/2394688/88-gugatan-sengketa-pilkada-telah-terdaftar-di-mk> (Di akses pada hari Rabu tanggal 23 Mei 2018 pukul 15.10 WIB)

dilaksanakan pada 9 Desember 2015 oleh Komisi Pemilihan Umum.¹⁸⁰ Bahkan sengketa yang diterima oleh MK berjumlah 49 gugatan.¹⁸¹

Dengan begitu banyaknya jumlah daerah yang menyelenggarakan Pemilukada, maka perlu adanya aturan mengenai hasil-hasil Pemilukada yang dapat diajukan gugatan ke MK, yaitu dengan lahirnya Pasal 158 UU Pilkada, dimana dalam Pasal 158 UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota disebutkan:

Pasal 158 (1) Peserta pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan suara dengan ketentuan:

- a) provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 2% (dua persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi;
- b) provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) sampai dengan 6.000.000 (enam juta), pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1,5% (satu koma lima persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi;
- c) provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1% (satu persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi; dan
- d) provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 0,5% (nol koma lima persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi.

¹⁸⁰<https://nasional.kompas.com/read/2017/03/30/20492561/penyelesaian.sengketa.pilkada.di.k>
Di akses pada hari Rabu tanggal 23 Mei 2018 pukul 16.15 WIB)

¹⁸¹<https://news.detik.com/berita/d-3437502/mk-terima-49-gugatan-sengketa-pilkada-serentak-2017>
Di akses pada hari Rabu tanggal 23 Mei 2018 pukul 17.20 WIB)

(2) Peserta Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara dengan ketentuan:

- a. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 2% (dua persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Kabupaten/Kota;
- b. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan apabila terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1,5% (satu koma lima persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Kabupaten/Kota;
- c. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) jiwa sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1% (satu persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir KPU Kabupaten/Kota; dan
- d. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 0,5% (nol koma lima persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir KPU Kabupaten/Kota.

Dari aturan tersebut berimplikasi bahwa tidak semua sengketa Pemilukada dapat di ajukan kepada MK, karena untuk bisa mengajukan gugatan kepada MK harus memenuhi ketentuan yang terdapat dalam Pasal 158 ayat (1) dan (2) UU Nomor 10 Tahun 2016:

Pertama, baik Pemilihan Gubernur dan Pemilihan Bupati /Walikota hanya dapat diajukan gugatan apabila selisih suaranya hanya 2% dari jumlah suara yang sah,

dengan ketentuan jumlah penduduk Provinsi hanya dua juta jiwa (2.000.000) dan penduduk Kabupaten/Kota hanya dua ratus lima puluh ribu jiwa (250.000).

Kedua, bagi daerah provinsi yang jumlah penduduknya melebihi dua juta jiwa sampai enam juta jiwa dapat mengajukan gugatannya apabila selisih suaranya hanya 1,5% dari total suara sah, dan begitu juga bagi Kabupaten/ Kota yang penduduknya lebih dari dua ratus lima puluh ribu sampai lima ratus ribu jiwa dapat mengajukan gugatan juga dengan ketentuan hasil selisih suaranya 1,5% dari total suara sah.

Ketiga, bagi Provinsi dengan total penduduk melebihi enam juta jiwa sampai dua belas juta jiwa dapat mengajukan gugatan nya dengan selisih 1% dari total akhir suara yang sah, dan juga bagi Kabupaten/Kota yang penduduknya melebihi lima ratus ribu sampai satu juta juga baru bisa mengajukan gugatan apabila selisih suaranya juga 1% dari total akhir jumlah suara yang sah.

Keempat, bagi provinsi yang jumlah penduduknya melebihi dua belas juta jiwa dapat mengajukan gugatan dengan ketentuan selisih suara 0,5% dari jumlah total suara akhir yang sah, dan bagi Kabupaten/Kota yang memiliki penduduk satu juta lebih juga bisa mendaftarkan gugatan apabila selisih suara nya hanya 0,5% dari jumlah suara akhir yang sah.

Dapat dilihat pada tahun 2015 hingga hari terakhir pendaftaran sengketa hasil Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Serentak 2015, Mahkamah Konstitusi (MK)

hanya menerima 147 permohonan dari berbagai daerah. Jumlah itu dinilai masih jauh dari jumlah perkara yang diperkirakan MK sebelumnya berkisar 300-an perkara.¹⁸²

Mahkamah Konstitusi hanya menerima 7 dari 147 permohonan gugatan Perselisihan Hasil Pemilihan (PHP) Pilkada 2015.¹⁸³ Menurut Fajar, permohonan tersebut memenuhi syarat formil dalam pengajuan gugatan ke MK, yakni mengajukan gugatan paling lama 3 x 24 jam sejak diumumkan penetapan perolehan suara hasil pemilihan oleh Komisi Pemilihan Umum setempat.

Selain itu, selisih perolehan suara antara pemohon dan pasangan lainnya paling banyak sebesar 2 persen. Dua syarat lainnya adalah obyek permohonan gugatan sesuai dan pemohon memiliki *legal standing* untuk mengajukan gugatan. Ketujuh permohonan yang diterima adalah yang diajukan pasangan calon Bupati Mamberamo Raya, Bupati Teluk Bintuni, Bupati Bangka Barat, Bupati Muna, Bupati Kuantan Singingi, Bupati Kepulauan Sula, dan Bupati Solok Selatan. Dari 7 daerah yang diterima MK atas gugatan yang dilakukan oleh Cakada, kita ambil Contoh Kabupaten Kuantan Singingi yang mana jumlah penduduk di Kabupaten Kuantan Singingi berjumlah 317.265 jiwa, sehingga berdasarkan ketentuan di atas, batas selisih perolehan suara yang ditetapkan dan diajukan ke Mahkamah Konstitusi adalah 1,5 %. Adapun pemohon memperoleh suara sebanyak 63.196

¹⁸²<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt56792205ce165/jumlah-perkara-sengketa-pilkada-di-bawah-target> (Di akses pada hari Minggu tanggal 29 Juli 2018 Pukul 13.20 WIB)

¹⁸³<https://nasional.tempo.co/read/739564/mk-hanya-terima-tujuh-gugatan-sengketa-pilkada-2015> (Di akses pada hari Minggu tanggal 29 Juli 2018 Pukul 13.20 WIB)

jiwa, sedangkan calon peraih suara terbanyak memperoleh sebanyak 63.544 suara. Sehingga selisih suara antara pemohon dengan calon peraih suara tertinggi adalah sejumlah 348 suara atau sebanyak 0,22 %. Dengan demikian, pemohon telah memenuhi ketentuan pasal 158 ayat (2) UU 8/2015 *juncto* pasal 6 (1) PMK 1/2015. Dan terkait waktu, pemohon mendaftarkan gugatan kepada panitera MK hari Sabtu Tanggal 19 Desember 2015 Pukul 13.17WIB sedangkan KPU Kuantan Singingi mengumumkan hasil Pilkada pada Tanggal 16 Desember 2015 Pukul 15.15 WIB. Sehingga berdasarkan Pasal 157 Ayat 5 UU 8/2015 *juncto* Pasal 5 Ayat 1 PMK 1/2015 yang pada pokoknya menyatakan permohonan sengketa pilkada tidak melewati waktu (3*24 Jam) sejak diumumkannya penetapan perolehan suara hasil pemilihan oleh KPU.¹⁸⁴

Kemudian pada tahun 2017 MK telah menerima 49 gugatan sengketa pilkada dari 101 Pilkada tingkat Provinsi dan Kabupaten Kota.¹⁸⁵ Dari 49 gugatan tersebut hanya 11 gugatan yang diterima MK dan memenuhi syarat formil gugatan antara lain:¹⁸⁶

1. Pasangan calon Bupati Takalar (Sulsel), Baharuddin-Natsir Ibrahim.
2. Pasangan calon Bupati Bengkulu Tengah (Bengkulu), M Sabri-Naspian.

¹⁸⁴ Lihat Putusan MK RI No. 65/PHP.BUP.XIV/2016 Tentang PHP Calon Bupati dan Wakil Bupati Kuantan Singingi Tahun 2015 Pada Pertimbangan Mahkamah Tentang (Legal Standing) Pemohon No.14 dan 15 Hlm. 7-8

¹⁸⁵ <https://www.liputan6.com/pilkada/read/2436435/ini-101-daerah-yang-gelar-pilkada-serentak-2017> (Di akses pada hari Minggu tanggal 29 Juli 2018 Pukul 13.24 WIB)

¹⁸⁶ <http://www.tribunnews.com/nasional/2017/02/26/mk-terima-11-gugatan-hasil-pilkada-ini-perinciannya?page=3> (Di akses pada hari Minggu tanggal 29 Juli 2018 Pukul 13.24 WIB).

3. Pasangan calon Bupati Gayo Lues (Aceh), Abdul Rasad-Rajab Marwan.
4. Pasangan calon Bupati Bupati Dogiyai (Papua), Markus Waine-Angkian Goo.
5. Pasangan calon Wali Kota Kendari (Sultra), Abdul Rasak-Haris Andi Surahman.
6. Pasangan calon Wali Kota Salatiga (Jateng), Agus Rudianto-Dance Ishak Palit.
7. Pasangan calon Bupati Bombana (Sultra), Kasra-Jaru Munara-Man Arafah.
8. Pasangan calon Bupati Pulau Morotai (Maluku Utara), Ali Sangaji-Yuoce Makasarat
9. Pasangan calon Bupati Jepara (Jateng), Subroto-Nur Yahman.
10. Pasangan calon Bupati Nagan Raya (Aceh), Keumangan-Said Junaidi.
11. Pasangan calon Bupati Tebo (Jambi), Hamdi-Harmain.

Dari 11 Daerah yang diterima MK atas gugatan yang dilakukan oleh Calon Kepala Daerah, kita ambil Contoh Kota Salatiga yang mana jumlah penduduk menurut Badan Pusat Statistik Kota Salatiga berjumlah 183.815 jiwa, sehingga berdasarkan ketentuan di atas, batas selisih perolehan suara yang ditetapkan dan diajukan ke Mahkamah Konstitusi adalah 2 %. Adapun pemohon memperoleh suara sebanyak 52.060 jiwa, sedangkan calon peraih suara terbanyak memperoleh sebanyak 53.052 suara. Sehingga selisih suara antara pemohon dengan calon peraih suara tertinggi adalah sejumlah 992 suara atau sebanyak 0.9 %. Dengan demikian, pemohon telah memenuhi ketentuan pasal 158 ayat (2) UU 10/2016 *juncto* pasal 7 (2) PMK 1/2016 sebagaimana dengan PMK 1/2017. Dan terkait waktu, pemohon mendaftarkan gugatan kepada panitera MK hari Jumat Tanggal 24 Februari 2017 Pukul 16.20 WIB. Sedangkan KPU Kota Salatiga mengumumkan hasil Pilkada pada Tanggal 22 Februari 2017 Pukul 17.10 WIB. Sehingga berdasarkan Pasal 157 Ayat 5 UU 10/2016 *juncto* Pasal 5 Ayat 1 PMK 1/2016 yang pada pokoknya menyatakan permohonan sengketa pilkada tidak

melewati waktu (3*24 Jam) sejak diumumkannya penetapan perolehan suara hasil pemilihan oleh KPU.¹⁸⁷

Selanjutnya pada tahun 2018 Mahkamah Konstitusi telah menerima 70 permohonan sengketa Pilkada dari total dari 171 daerah yang telah menggelar Pilkada serentak tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota.¹⁸⁸ Dari ketentuan tersebut di atas dan juga data tersebut tersebut dapat dilihat bahwa tidak semua perselisihan Pemilukada bisa diajukan gugatan, karena bila tidak ada pembatasan terkait kriteria atau syarat pengajuan sengketa Pemilukada maka akan membludaknya gugatan-gugatan Pemilukada yang diajukan kepada MK, padahal dengan Jumlah SDM yang dimiliki oleh MK hanya 9 orang akan sangat sulit untuk menangani gugatan Pemilukada yang begitu banyak tersebut, belum lagi jumlah waktu yang digunakan untuk menangani satu sengketa Pemilukada juga sangat lama. Sehingga bila dilihat secara logis apabila tidak ada pembatasan terkait kriteria pengajuan gugatan Pilkada akan mengganggu stabilitas Pemerintahan daerah, mengingat bila masih adanya sengketa maka pemenang Pemilukada tersebut belum bisa ditetapkan menjadi kepala daerah terpilih, sehingga hal tersebut juga akan berpengaruh terhadap pembangunan daerah.

¹⁸⁷ Lihat Putusan MK RI No. 30/PHP.KOT-XV/2017 Tentang PHP Calon Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2016 Pada Pertimbangan Mahkamah Tentang (Legal Standing) Pemohon No. 30 Hlm. 5-6-7

¹⁸⁸ <http://kabar24.bisnis.com/read/20180725/16/820614/sidang-sengketa-pilkada-dimulai-besok-berikut-daftar-pemohon> (Di akses pada hari Minggu tanggal 29 Juli 2018 Pukul 13.30 WIB)

Bila dilihat dari sudut pandang lain, bahwa aturan Pasal 158 ayat (1) dan (2) tersebut pada dasarnya telah membatasi pihak-pihak yang mencari keadilan di MK, namun bila dilihat dari hal positif tujuan pembatasan tersebut adalah untuk kepentingan masyarakat yang lebih luas. Karena semakin lama nya ditetapkan kepala daerah terpilih, akan berdampak terhadap waktu untuk merealisasikan program-program kepala daerah terpilih yang juga akan menghambat percepatan pembangunan daerah.

Oleh karena itu menurut penulis justru dengan adanya Pasal 158 ayat (1) dan (2) sejatinya bertujuan untuk mempercepat proses transisi pemerintahan daerah, dimana agar para kepala daerah terpilih bisa langsung merealisasikan janji-janji kampanye nya kepada masyarakat. Namun ketentuan tentang ambang batas Pilkada tersebut tidak relevan lagi bila pengadilan khusus pilkada telah terbentuk, karena Pengadilan khusus Pilkada merupakan pengadilan khusus yang dibentuk untuk mengadili sengketa Pilkada sehingga ketentuan tentang ambang bata tersebut tidak cocok lagi diterapkan, tetapi berbeda untuk saat ini sengketa Pilkada masih di tangani oleh MK sehingga perlu dibuat aturan tersebut supaya tidak membludaknya pengajuan sengketa yang diajukan kepada MK, mengingat personel hakim MK yang sedikit dan masih banyak lagi tugas MK selain mengadili sengketa Pilkada. Oleh karena sepanjang belum ada pengadilan khusus pilkada penulis berpendapat bahwa aturan tersebut dapat diterapkan untuk meringankan beban MK dalam mengadili sengketa Pilkada.

Berdasarkan analisis pembahasan di atas, maka dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Konsep Pengaturan mengenai ambang batas permohonan sengketa Pilkada sebelumnya terdapat di dalam Pasal 157 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota disebutkan:
 - a. Perkara perselisihan hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus.
 - b. Badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional.
 - c. Perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus.
 - d. Peserta Pemilihan dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota kepada Mahkamah Konstitusi.
 - e. Peserta Pemilihan mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak diumumkan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.
 - f. Pengajuan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dilengkapi alat bukti dan Keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tentang hasil rekapitulasi penghitungan suara.
 - g. Dalam hal pengajuan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) kurang lengkap, pemohon dapat memperbaiki dan melengkapi permohonan paling lama 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak diterimanya permohonan oleh Mahkamah Konstitusi.
 - h. Mahkamah Konstitusi memutuskan perkara perselisihan sengketa hasil Pemilihan paling lama 45 (empat puluh lima) hari sejak diterimanya permohonan.
 - i. Putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (8) bersifat final dan mengikat. (10) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (8) bersifat final dan mengikat. (10) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi.

Kemudian Pasal Pasal 158 ayat (1) Peserta pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan suara dengan ketentuan:

- a. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 2% (dua persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi;
- b. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) sampai dengan 6.000.000 (enam juta), pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1,5% (satu koma lima persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi;
- c. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1% (satu persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi; dan
- d. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 0,5% (nol koma lima persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi.

Adapun Peserta Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara dengan ketentuan:

- a. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 2% (dua persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Kabupaten/Kota;
- b. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan apabila terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1,5% (satu koma lima

persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Kabupaten/Kota;

- c. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1% (satu persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Kabupaten/Kota; dan
- d. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 0,5% (nol koma lima persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Kabupaten/Kota.

2. Bila dilihat dari sudut pandang lain, bahwa aturan Pasal 158 ayat (1) dan (2) UU Pilkada tersebut pada dasarnya telah membatasi pihak-pihak yang mencari keadilan di MK, namun bila dilihat dari hal positif tujuan pembatasan tersebut adalah untuk kepentingan masyarakat yang lebih luas. Karena semakin lamanya ditetapkan kepala daerah terpilih, akan berdampak terhadap waktu untuk merealisasikan program-program kepala daerah terpilih yang juga akan menghambat percepatan pembangunan daerah. Karena bila tidak ada pembatasan terkait kriteria atau syarat pengajuan sengketa Pemilukada maka akan membludaknya gugatan-gugatan Pemilukada yang diajukan kepada MK, padahal dengan Jumlah SDM yang dimiliki oleh MK hanya 9 orang akan sangat sulit untuk menangani gugatan Pemilukada yang begitu banyak tersebut, belum lagi jumlah waktu yang digunakan untuk menangani satu sengketa Pemilukada juga sangat lama. Sehingga bila dilihat secara logis apabila tidak ada pembatasan terkait kriteria pengajuan gugatan Pilkada akan mengganggu stabilitas Pemerintahan daerah, mengingat bila masih adanya sengketa maka pemenang Pemilukada

tersebut belum bisa ditetapkan menjadi kepala daerah terpilih, sehingga hal tersebut juga akan berpengaruh terhadap pembangunan daerah. Namun tidaklah pula bisa kita pungkiri bahwasanya dengan adanya system ambang batas sangat berakibat fatal pada demokrasi kita, yang dimana ambang batas menjadi penghalang bagi calon kepala daerah yang merasa sangat dirugikan ketika tidak bisa menyampaikan aspirasi kecurangan yang dilakukan oleh lawannya. Lebih dari dari itu dengan adanya ambang batas Negara ini seperti hitung-hitungan kalkulator dalam penyelesaian sengketa pilkada, yang artinya persentase suara merupakan syarat mutlak bisa diterima atau tidaknya gugatan sehingga menyampingkan sisi keadilan bagi pasangan calon yang merasa dizholimi. Lebih dari itu Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan yang memiliki tugas dan fungsi memberi keadilan di anggap tidak bertanggungjawab atas amanah pemberi keadilan bagi siapapun saja yang merasa dirugikan terkhusus bagi para pasangan calon peserta pemilukada.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, maka penulis memperoleh kesimpulan yang didasarkan pada pejelesan tersebut sebagai berikut:

1. Konsep pengaturan ambang batas dalam mengajukan permohonan sengketa pemilihan kepala daerah sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 158 Undang-Undang No.10 tahun 2016 Tentang pemilihan Gubernur, bupati, dan walikota bahwa pemohon sengketa pemilihan kepala daerah dapat diajukan dengan persentase ambang batas sebagai berikut:
 - a. Ambang Batas Sengketa Pilkada Provinsi
 - Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 2% (dua persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi;
 - Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) sampai dengan 6.000.000 (enam juta), pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1,5% (satu koma lima persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi;
 - Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1% (satu persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi; dan
 - Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 0,5% (nol koma lima persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi.

b. Ambang batas Permohonan Sengketa Pilkada Kabupaten/Kota

- Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 2% (dua persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Kabupaten/Kota;
- Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan apabila terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1,5% (satu koma lima persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Kabupaten/Kota;
- Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1% (satu persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Kabupaten/Kota; dan
- Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 0,5% (nol koma lima persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Kabupaten/Kota.

Adanya aturan di atas menegaskan bahwa alasan adanya aturan tersebut karena jumlah Hakim Mahkamah Konstitusi hanyalah berjumlah 9 orang dengan tanggungjawab yang banyak, yang artinya masalah yang ditangani oleh Mahkamah konstitusi tidak hanya terkait sengketa pilkada saja melainkan segala sesuatu hal terkait Undang-Undang yang harus di selesaikan oleh mereka, sehingga sering terjadi penumpukan berkas perkara. Lebih dari itu masa penyelesaian sengketa pilkada tidak memakan waktu sebentar, dan yang pastinya pula akan menghambat jalannya pemerintah di daerah apabila tidak adanya aturan tersebut.

2. Implikasi yuridis penerapan persentase ambang batas permohonan dalam pengajuan sengketa hasil pemilihan kepala daerah adalah tidak dapat diterima permohonan para

pemohon yang memiliki selisih hasil pemilihan kepala daerah melebihi ambang batas yang telah ditentukan dalam Pasal 158 Undang-Undang No. 10 tahun 2016 Tentang pemilihan Bupati, Gubernur, dan Walikota.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, saran dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) harus segera membentuk badan peradilan Khusus yang pada dasarnya difokuskan untuk menangani penyelesaian sengketa pemilu kepala daerah.
2. Bahwa peraturan terkait ambang batas permohonan sengketa pilkada harus di kaji ulang karena aturan tersebut dapat merusak esensi penyelesaian sengketa pilkada dan semangat keadilan substantif.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku

- Allan Fatchan GW Dkk, *Gagasan Negara Hukum yang Demokratis*, Fh UII Press, Yogyakarta, 2016.
- Dipo Setiawan, *Optimalisasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, Fh UII, 2016.
- Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2016.
- In'amul Mushoffa, *Konsep Memperdalam Demokrasi*, Intrans Publishing, Malang, 2016, hlm.
- Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta 2012.
- Mohammad Hatta, *Demokrasi Kita*, Segi Arsy, Bandung, 2008.
- Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2003. Hlm. 19
- Muchamad Isnaeni Ramdhan, *Kompendium Pemilihan Kepala Daerah (pilkada)*, Badan Pembina Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2009.
- Muhammad Tahir Azhary, *Beberapa Aspek Hukum Tata Negara, Hukum Pidana, dan Hukum Islam*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2012.
- Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Ctk. Pertama, Kaukaba, Yogyakarta, 2013.
- Nimatul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Fh Uii Press, 2011.
-, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pt Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015.
-, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2015.
-, *Ilmu Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Depok, 2014.
-, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014.

....., *Negara Hukum Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005.

Ni'matul Huda Dkk, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca-Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2017.

Nomensen Sinamo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Permata Aksara, Jakarta, 2014.

Noor M. Aziz, *Pemilihan Kepala Daerah*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2011.

Sirajuddin, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2015.

Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2005.

Suladri, *Menuju System Pemerintahan Presidensiil Murni*, Setara Press, Malang, 2012.

Theodrik Simirangkir, *Pemilihan Kepala Daerah*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta Timur, 2011.

Yuswalina, Dkk, *Hukum Tata Negara di Indonesia*, Setara Press, Malang, 2016.

B. Peraturan Perundang-Undangan

Lihat Pasal 28C ayat (2) UUD NRI 1945

Lihat pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945

Lihat pasal 157 ayat 5 dan 6 UU No 10 tahun 2015

Lihat pasal 158 ayat 1 UU No 10 tahun 2016

Lihat pasal 158 ayat 2 UU No 10 tahun 2016

Lihat Pasal 24 Ayat 2 UUD 1945

Pasal 10 UU No 48 Tahun 2009

Lihat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

Lihat Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

Lihat Pasal 156 dan 157 UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Lihat Putusan MK RI No. 65/PHP.BUP.XIV/2016 Tentang PHP Calon Bupati dan Wakil Bupati Kuantan Singingi Tahun 2015 Pada Pertimbangan Mahkamah Tentang (Legal Standing) Pemohon No.14 dan 15 Hlm. 7-8

Lihat Putusan MK RI No. 30/PHP.KOT-XV/2017 Tentang PHP Calon Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2016 Pada Pertimbangan Mahkamah Tentang (Legal Standing) Pemohon No. 30 Hlm. 5-6-7

C. Naskah Akademik

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Kementerian Dalam Negeri, 2016, hlm.1.

D. Media Elektronik:

<https://www.google.co.id/amp/s/Nasional.Tempo.co/amp/739564/MK-Pilkada-2015>

<https://news.detik.com/berita/d-3437502/mk-terima-49-gugatan-sengketa-pilkada-serentak-2017>

<https://nasional.kompas.com/read/2017/07/14/17413221/mk-dorong-pembentukan-badan-peradilan-khusus-sengketa-pilkada>

[Nopyandri, Pemilihan Kepala Daerah Yang Demokratis Dalam Perspektif UUD 1945, Di kutip dari https://media.neliti.com/media/publications/9117-ID-pemilihan-kepala-daerah-yang-demokratis-dalam-perspektif-uud-1945.pdf](https://media.neliti.com/media/publications/9117-ID-pemilihan-kepala-daerah-yang-demokratis-dalam-perspektif-uud-1945.pdf)

<http://perludem.org/2017/09/18/jurnal-10-evaluasi-pilkada-2017-pilkada-transisi-gelombang-kedua-menuju-pilkada-serentak-nasional/>

<http://setara-institute.org/wp-content/uploads/2016/03/Laporan-Studi-Desain-Penyelesaian-Sengketa-Pilkada-Pembelajaran-dari-Praktik-Peradilan-PILKADA-Serentak-2015-SETARA-Institute.pdf>

<https://www.liputan6.com/pilkada/read/2394688/88-gugatan-sengketa-pilkada-telah-terdaftar-di-mk>

<https://nasional.kompas.com/read/2017/03/30/20492561/penyelesaian.sengketa.pilkada.di.k>

<https://news.detik.com/berita/d-3437502/mk-terima-49-gugatan-sengketa-pilkada-serentak-2017>

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt56792205ce165/jumlah-perkara-sengketa-pilkada-di-bawah-target>

<https://nasional.tempo.co/read/739564/mk-hanya-terima-tujuh-gugatan-sengketa-pilkada-2015>

<https://www.liputan6.com/pilkada/read/2436435/ini-101-daerah-yang-gelar-pilkada-serentak-2017>

<http://www.tribunnews.com/nasional/2017/02/26/mk-terima-11-gugatan-hasil-pilkada-ini-perinciannya?page=3>

<http://kabar24.bisnis.com/read/20180725/16/820614/sidang-sengketa-pilkada-dimulai-besok-berikut-daftar-pemohon>

E. Lain-lain

Al-Qur'an Karim dan Terjemahan Artinya