

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Konsep negara hukum memaksa masyarakat untuk selalu patuh kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hukum merupakan pedoman aturan yang harus dijunjung tinggi dan dihormati keberadaannya serta diimplementasikan. Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat. Dengan demikian Negara Indonesia adalah negara konstitusi, berdasarkan demokrasi, dan berbentuk republik kesatuan.

Dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Inonesia 1945 sebagaimana tersebut pada pasal 1 ayat (1) menyatakan bahwa Negara Indonesia berbentuk republik. Di dalam negara republik penyelenggaraan negara yang dimaksudkan untuk kepentingan rakyat melalui sistem demokrasi yaitu pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. Indonesia merupakan negara yang menganut sisitem demokrasi, demokrasi menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan yang biasa disebut kedaulatan rakyat. Demokrasi merupakan bagian yang menentukan daulat rakyat yang tercantum pada Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar" dapat tersalurkan dengan adanya sistem demokrasi. Salah satu bentuk

pelaksanaan demokrasi adalah dengan diadakan pemilihan umum untuk mengisi jabatan politik eksekutif maupun legislatif.

Dalam hal pemilihan kepala daerah telah dimandatkan pada Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis”. Amanat dari perubahan konstitusi inilah yang kemudian menjadi pintu masuk untuk demokrasi yang tadinya bersifat sentralistik menjadi terdesentralisasi ke setiap daerah otonom di Indonesia. Sejak tahun 2015 pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara serentak, mekanisme ini berdasarkan Pasal 201 ayat (1) sampai ayat (12) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua 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.

Mekanisme pemilihan kepala daerah serentak memberi dampak yang besar bagi kehidupan demokrasi, salah satunya yakni akan meningkatkan jumlah perkara sengketa hasil pemilihan kepala daerah. Penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah menjadi kewenangan lembaga kehakiman yang selalu berpindah-pindah dari lembaga satu ke lembaga yang lainnya. Awalnya sengketa pemilihan kepala daerah dapat diselesaikan melalui Mahkamah Agung, akan tetapi Dewan Perwakilan Rakyat bersama presiden membentuk Undang-Undang

Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah mengalihkan kewenangan tersebut kepada Mahkamah Konstitusi. Namun melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 tertanggal 19 Mei 2014, kewenangan penyelesaian sengketa hasil pilkada merupakan kewenangan badan peradilan khusus. Akan tetapi sampai badan tersebut dibentuk, maka kewenangan mengadili dilimpahkan kepada Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi mengatakan bahwasannya pihak Mahkamah Konstitusi tidak memiliki wewenang dalam mengadili sengketa hasil pilkada sebab kewenangan tersebut tidak diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau dianggap sebagai kewenangan yang inkonstitusional (bertentangan dengan konstitusi. Penafsiran *original intent*, Mahkamah Konstitusi beranggapan bahwasannya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan kewenangannya yang limitatif dengan mengadili perselisihan hasil Pemilihan Umum. Pada hal tersebut, Mahkamah Konstitusi mengartikan bahwa pemilihan kepala daerah bukan bagian dari pemilu. Namun lahirnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/UU-XX/2022 ditafsirkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak lagi melakukan pembedaan pemilu dengan pilkada. Sehingga lantai menegaskan bahwa peradilan khusus tidak relevan lagi, sebab kewenangan tersebut menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah.

Pelanggaran hukum yang terjadi dalam proses pemilihan kepala daerah bukan hanya mempengaruhi terpilihnya pasangan calon, jauh dari itu pelanggaran hukum tersebut mencederai sendi-sendi demokrasi. Dari berbagai putusan Mahkamah Konstitusi menangani hasil pemilihan kepala daerah, Mahkamah Konstitusi memperluas objek perselisihan hasil pemilihan kepala daerah yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai berikut:

- a. Hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh KPU/KIP provinsi atau KPU/KIP kabupaten/kota yang mempengaruhi:
 1. Penentuan pasangan calon yang dapat mengikuti putaran kedua pemilihan kepala daerah; atau
 2. Terpilihnya pasangan calon sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah.
- b. Proses pemilihan kepala daerah yang mempengaruhi perolehan suara pasangan calon karena terjadinya pelanggaran pemilihan kepala daerah yang bersifat sistematis, terstruktur, dan masif yang dilakukan sebelum, selama, dan sesudah pemungutan suara. Pelanggaran-pelanggaran pemilihan kepala daerah tersebut bukan hanya terjadi selama pemungutan suara, sehingga permasalahan yang terjadi harus dirunut dari peristiwa-peristiwa yang terjadi sebelum pemungutan suara.
- c. Pelanggaran-pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan dalam proses pemilihan kepala daerah yang berpengaruh terhadap perolehan suara dan hasil penghitungan suara juga dapat

dipandang sebagai bagian sengketa pemilihan kepala daerah, termasuk syarat calon kepala daerah atau wakil kepala daerah

Sejak kewenangan untuk menyelesaikan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dilimpahkan kepada Mahkamah Konstitusi dari tahun 2008 sampai dengan sekarang ini, Mahkamah Konstitusi telah menerima permohonan sebanyak 636 dan telah memutus sebanyak 606 perkara. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut terdiri dari putusan yang dikabul sebanyak 64, ditolak sebanyak 388, tidak dapat diterima 130, ditarik kembali sebanyak 17, dan gugur sebanyak 2. 11 Dalam pemeriksaan atas sejumlah perkara tersebut banyak ditemukan permasalahan yang cukup serius yang bukan hanya melanggar hukum, secara substantif juga bisa mengancam kelangsungan demokrasi di Indonesia. Berikut ini akan diuraikan problematika dalam pemeriksaan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah.

1.2. Rumusan Masalah

Bersumber pada hal yang sudah dijabarkan sebelumnya, hingga dapat diformulasikan persoalan penting yang hendak diulas dalam penyusunan skripsi ini yaitu:

- a. Bagaimanakah mekanisme penyelesaian sengketa hasil Pemilihan Kepala Daerah?
- b. Bagaimanakah peran Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan sengketa Pemilihan Kepala Daerah ?

1.3. Tujuan Penulisan

1.3.1. Tujuan Umum

Guna terpenuhi dan terlengkapinya beberapa syarat-syarat akademik dan sebagai tugas akhir dalam menggapai gelar Sarjana (S1) bidang Hukum pada Universitas Panca Marga.

1.3.2. Tujuan Khusus

Maksud spesifik penulisan skripsi ini dijabarkan untuk mendapat jawaban atas isu hukum yang diangkat yaitu antara lain:

- a. Untuk mengetahui mekanisme penyelesaian sengketa hasil Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia
- b. Untuk mengetahui peran Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan sengketa Pemilihan Kepala Daerah.

1.4. Metode Penulisan

Skripsi ini menggunakan metode penelitian hukum normatif¹ atau penelitian doktrinal dimana penelitian dilaksanakan melalui studi kepustakaan berupa literatur dokumen, norma perundang-undangan, serta materi dari sumber hukum yang lain sehubungan dengan isu hukum pada penelitian atau rumusan masalah. Penelitian hukum normatif tanpamemerlukan *sampling* sebab keterangan yang digunakan telah

¹ Salim HS, Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi* (Jakarta:Raja Grafindo Persada, 2014), h.18.

Secara etimologi, istilah penelitian normatif yuridis dalam bahasa Inggris disebut *normative legal*, dalam bahasa Belanda dinamakan *normative juridsh onderzoek*, sedangkan bahasa Jerman menyebutnya sebagai *normative juristische recherche*.

memiliki bobot dan kualitasnya sendiri.² Selain itu juga tidak dibutuhkan hipotesis karena ini merupakan penelitian hukum yang bersifat preskriptif.³

1.4.1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini memakai 2 (dua) model pendekatan yaitu pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilaksanakan melalui menekuni seluruh norma yang mempunyai keterkaitan atas kajian terhadap isu hukum.⁴ Pendekatan perundang-undangan dipilih guna mendalami hal-hal tentang konsistensi undang-undang dasar atau norma perundang-undangan lainnya sekaligus menanggapi persoalan dari isu hukum.⁵ Pada pendekatan perundang-undangan ini dengan mengkaji Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) ialah pendekatan lewat perspektif dan/atau prinsip yang tumbuh dalam ilmu hukum. Kegiatan tersebut dapat membuat peneliti menemukan gagasan-gagasan yang kemudian menciptakan pemahaman hukum, teori hukum, dan asas hukum sesuai dengan isu yang ditemui.⁶

² Bachtiar, *Metode Penelitian Hukum* (Banten:UNPAM Press, 2018), h.60.

³ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Bahasa Indonesia* (Jakarta:Gramedia Pustaka Utama, 2008), h.1101.

Preskriptif artinya bersifat memberi petunjuk atau determinasi, juga mempunyai maksud tergantung pada atau menurut peraturan legal yang berlaku.

⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta:Kencana Prenada Media Group, 2010), h.93.

⁵ Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum* (Bandung:Citra Aditya Bakti, 2004), h.52.

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit*, h.95.

1.4.2. Sumber Data

Bahan pustaka pada penelitian hukum normatif berasal dari data sekunder.⁷ Data sekunder digunakan pada penulisan ini diperoleh dari:

1. Bahan hukum primer merupakan norma konstitusi, notulen legal atau peraturan dalam penyusunan kaidah konstitusi, serta yurisprudensi.⁸ Pada penelitian ini literatur utama yang digunakan adalah: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Bahan hukum sekunder ialah materi hukum dimana mempunyai kesinambungan terhadap bahan hukum primer, sehingga bisa mendukung kajian dari literatur utama.⁹ penelitian ini bahan hukum sekunder yang dipakai merupakan jurnal, karya ilmiah, hasil riset, serta informasi yang berkaitan dengan isu hukum dalam riset ini. Bahan hukum sekunder ini didapat melalui media cetak maupun di media informasi elektronik.
3. Bahan hukum tersier ialah materi yuridis dimana mempertegas penjelasan dari materi literatur utama dan materi literatur sekunder.

⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta:Raja Grafindo, 2013), h.24.

⁸ Zulfa Majida Rifanda, "Disgorgement sebagai Upaya Perlindungan Hukum bagi Investor Pasar Modal di Indonesia (Studi Perbandingan Pengaturan *Disgorgement* di Indonesia dan Amerika Serikat)". (Skripsi Program Studi Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2020), h.22.

⁹ Zulfa Majida Rifanda, *Op.Cit*, h.22.

Pada riset ini materi hukum tersier yang digunakan meliputi Kamus Bahasa Indonesia, Kamus Bahasa Inggris, dan Kamus Hukum.

1.4.3. Prosedur Pengumpulan Data

Penghimpunan data untuk pengkajian hukum ini dikerjakan menggunakan metode studi literatur. Menurut Abdulkadir Muhammad menjelaskan bahwa dalam pelaksanaan studi literatur, prosedur yang dapat diambil oleh seorang peneliti yaitu:¹⁰

1. Melakukan identifikasi pada sumber bahan hukum yang dapat dilakukan lewat katalog perpustakaan atau langsung pada sumbernya¹¹;
2. Melakukan inventarisasi bahan hukum yang sesuai dan dibutuhkan dalam penelitian berdasarkan daftar isi dokumen atau sumber bahan dasar hukum;
3. Melakukan pencatatan dan mengutip bahan hukum yang sesuai dan dibutuhkan oleh peneliti pada sebuah memo khusus, dapat pula menambahkan tanda khusus butir-butir yang dianggap penting dan berguna bagi penelitian tersebut; dan
4. Melakukan analisis terhadap seluruh dokumen atau bahan dasar hukum yang sebelumnya telah diperoleh sesuai dengan isu yang dibahas dalam penelitian tersebut.

1.4.4. Analisis Data

¹⁰ Abdulkadir Muhammad, *Op.Cit*, h.82.

¹¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.Cit*, h.46.

Setelah informasi yang terhimpun diolah, data tersebut lalu dianalisis. Analisis informasi yang dipakai pada penelitian hukum normatif merupakan analisis data dengan cara deskriptif kualitatif¹² dimana bahan-bahan yang telah terkumpul ditarik menjadi sebuah kesimpulan yang dapat menjawab isu hukum/permasalahan dalam penelitian ini. Penggambaran hasil pengumpulan data-data dengan cara menentukandan menyaring data-data yang akurat dan sinkron dengan kaidah-kaidah hukum dan norma perundang-undangan yang erat hubungannya terhadap pembahasan skripsi.

1.5. Sistematika Penulisan

Guna memudahkan penulisan dan penyampaian materi dalam skripsi ini, oleh sebab itu analisis pada penelitian ini disusun dalam beberapa bagian berbeda yakni:

BAB I : Pendahuluan. Menelaah secara globali isu hukum yang akan dipaparkan dalam skripsi. Sub bab pendahuluan meliputi: latar belakang, rumusan masalah, tujuan penulisan, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : Tinjauan Umum. Bab ini berisi Tinjauan Umum Tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dan Tinjauan Umum Tentang Mahkamah Konstitusi (MK).

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit*, h.155.

BAB III : Hasil Penelitian. Penjelasan mendetail tentang hasil penelitian, uraian/pemaparan terperinci, detail, membidik pada permasalahan utama yang diambil sebagai topik penyusunan skripsi ini. Bab III menjelaskan tentang Mekanisme Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu Kepala Daerah di Indonesia dan Peran Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Menyelesaikan Sengketa Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada).

BAB IV : Penutup. Terletak di akhir keseluruhan pembahasan. BAB IV ini terbagi dalam 2 (dua) sub bab yakni kesimpulan dan saran. Kesimpulan memuat ringkasan penjelasan perihal hasil penelitian atau penjelasan jawaban atas permasalahan yang sudah dijadikan topik di dalam penyusunan skripsi. Lalu saran yang berisi usulan atau ide penulis. Saran bisa disampaikan kepada institusi pemerintah, lembaga masyarakat yang relevan dengan hasil karya ilmiah.