

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia termasuk salah satu negara yang menetapkan diri sebagai negara demokratis. Dan konsep demokrasi yang dipilih oleh Indonesia adalah demokrasi konstitusional sebagaimana terdapat dalam rumusan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang menegaskan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.¹

Duta Besar Amerika Serikat (AS) Scot Alan Marciel memuji demokrasi yang berjalan di Indonesia dewasa ini. Beliau mengatakan “Orang Indonesia bangun pagi terus mengkritisi pemerintah”. Hal tersebut dianalogkannya dengan orang Amerika sendiri, yang juga mempunyai perilaku yang serupa. Ini hal yang cukup membanggakan dan merupakan salah satu produk Era Reformasi yang dimulai pada tahun 1998.

Pasca Era Reformasi mulai bermunculan kebebasan dalam berbagai bentuk untuk mengekspresikan pandangan pribadi atau kelompok seolah menemukan ruang yang tidak ada lagi sekat-sekat yang menghalanginya. Semua bisa disampaikan, walaupun dalam hal-hal yang terkait dengan “SARA” tetap

¹ Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

saja harus dilakukan *self censorship* agar tidak menuai persoalan terkait kebhinekaan masyarakat di Republik Indonesia ini.²

Secara formal demokrasi di Indonesia ditunjukkan antara lain oleh keterwakilan insan-insan di lembaga legislatif yang dipilih langsung oleh rakyatnya, ataupun pejabat publik di eksekutif yang dipilih melalui Pemilihan Umum.

Pemilihan umum (selanjutnya disebut Pemilu)³ dalam negara demokrasi⁴ Indonesia merupakan suatu proses pergantian kekuasaan secara damai yang dilakukan secara berkala sesuai dengan prinsip yang digariskan konstitusi. Prinsip dalam Pemilu yang sesuai dengan konstitusi antara lain prinsip kehidupan

² Edy Suandi Hamid, 2012, *(Pengantar) Politik Untuk Pengabdian, Bidang Keanggotaan, Kaderisasi dan Rekrutmen DPP PDI Perjuangan*, Jakarta.

³ Pemilihan umum berasal dari kata *general election* yang dalam *Black's Law Dictionary* dimaknai sebagai sebuah pemilihan yang dilaksanakan dalam periode waktu tertentu dan dilakukan untuk mengisi seluruh kursi (legislatif dan eksekutif). Kata *election* sendiri dalam *Black's Law Dictionary* dimaknai sebagai sebuah proses memilih seseorang untuk menjabat sebuah posisi tertentu. Lihat Bryan A. Garner, 1999, *Black's Law Dictionary*, West Group, St. Paul, Minn, halaman 536. Pemilu umumnya digunakan untuk mengisi jabatan di lembaga legislatif, eksekutif, bahkan bisa pula untuk lembaga yudisial, baik di tingkat pusat maupun daerah. www.wikipedia.org/wiki/Election. Turpin dan Tomkins pun menjelaskan Pemilu sebagai berikut: *In a general election the election is of members of Parliament to represent constituencies. In modern times, however, elections have become less about electing individual members of Parliament and more about electing a government*, saat ini terjadi perkembangan pemahaman mengenai Pemilu (*general election*) yang pada mulanya merupakan konsep pemilihan anggota parlemen menjadi bermakna lebih luas menjadi pemilihan pemerintahan. Colin Turpin dan Adam Tomkins, 2007, *British Government and the Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge, halaman 507.

⁴ Pemilihan umum adalah salah satu pilar utama demokrasi. Peran penting pemilihan umum dalam membedakan sistem politik yang demokratis atau bukan, tampak jelas dari beberapa definisi demokrasi yang diajukan oleh para sarjana. Salah satu konsepsi modern mengenai demokrasi diajukan oleh Joseph Schumpeter (mazhab Schumpeterian) yang menempatkan penyelenggaraan pemilihan umum yang bebas dan berkala sebagai kriteria utama bagi suatu sistem politik untuk dapat disebut demokrasi. Lihat Joseph Schumpeter, 1947, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Harper, New York, halaman 122. Untuk argumentasi serupa dalam khazanah keilmuan yang lebih kontemporer, lihat Samuel P. Huntington, 1991, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Oklahoma University Press, Norman, halaman 636.

ketatanegaraan yang berkedaulatan rakyat (demokrasi)⁵ ditandai bahwa setiap warga negara berhak ikut aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan kenegaraan.⁶ Dari prinsip Pemilu tersebut dapat dipahami bahwa Pemilu merupakan kegiatan politik yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan kekuasaan dalam sebuah negara yang menganut prinsip demokrasi.

Perwujudan instrumen demokrasi yang lain yaitu melalui Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Instrumen demokrasi di daerah berupa Pilkada tidak dapat dilepaskan dari konsep pelimpahan pelaksanaan urusan pemerintahan kepada daerah (*decentralisation*), namun pula devolusi kekuasaan (*political decentralization*).⁷ Pemilihan ini merupakan momentum bagi masyarakat daerah untuk menyalurkan otonominya dalam menentukan siapa yang akan memimpin pembangunan di daerahnya, sehingga dengan adanya hal tersebut pembangunan kesejahteraan daerah akan lebih berbasis kepentingan masyarakat.

Pelaksanaan pesta demokrasi melalui Pilkada dalam sistem hukum di Indonesia ini merupakan perwujudan dari demokrasi. Penyelenggaraan Pilkada tidak pernah bisa terlepas dari warga negara, karena hal itu merupakan hak konstitusional warga negara baik untuk memilih maupun dipilih. Sebagaimana

⁵ Arend Lijphart menyatakan bahwa upaya untuk membentuk sebuah negara demokratis bukanlah pekerjaan mudah. Lijphart menyebutkan bahwa, *It is not a sistem of government that fully embodies all democratic ideals, but one that approximates them to a reasonable degree*. Bagi Lijphart seluruh ide mengenai demokratisasi hanyalah konsep imajinatif yang utopis (angan-angan) apabila diterapkan secara kaku, namun kehendak terhadap bentuk negara demokratis itu akan dapat diwujudkan apabila diletakan kepada tingkatan paling mungkin (*a reasonable degree*). Sehingga pemerintahan demokrasi yang tepat bukanlah sepenuhnya pemerintahan yang dikelola oleh rakyat kebanyakan. Arend Lijphart, 1977, *Democracy in Plural Societies, A Comparative Exploration*, Yale University Press, New Haven and London, USA, halaman 4.

⁶ Dahlan Thaib, 2009, *Ketatanegaraan Indonesia, Perspektif konstitusi*, Total Media, Yogyakarta, halaman 98.

⁷ William Tordoff, 1994, *Decentralisation: Comparative Experience in Commonwealth Africa*, The Journal of Modern African Studies Nomor 32, Volume 4, halaman 573.

Pemilu diselenggarakan atas dasar manifestasi prinsip persamaan di muka hukum (*equality before the law*)⁸ dan kesempatan yang sama dalam pemerintahan (*equal opportunity principle*).⁹

Pemilu merupakan sebuah keniscayaan bagi sebuah negara yang mengaku dirinya demokratis, karena melalui Pemilu sebuah pemerintahan ditentukan dan dipilih secara langsung oleh rakyat untuk mendapatkan mandat mengurus bangsa dan negara ini demi kesejahteraan bersama. Disebut sebagai pilar demokrasi, karena Pemilu seperti ini tidak akan pernah dijumpai dalam sebuah negara monarki atau kerajaan. Sebagaimana dikatakan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa secara teoritis, tujuan penyelenggaraan Pemilu dalam sebuah negara adalah sebagai berikut.¹⁰

1. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai.
2. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan.
3. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat.
4. Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

Salah satu wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat saat ini dalam pengisian jabatan adalah terselenggaranya suatu Pemilu. Pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui penyelenggaraan Pemilu sekarang ini *equivalen* dengan pelaksanaan demokrasi negara tersebut.¹¹ Pelaksanaan demokrasi melalui suatu Pemilu di

⁸ Lihat Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

⁹ Dalam *Theory of Justice* buku karya John Rawls dikemukakan bahwa jabatan-jabatan dan posisi-posisi harus dibuka bagi semua orang dalam keadaan dimana adanya persamaan kesempatan yang adil, lihat Pan Mohamad Faiz, 2009, *Teori Keadilan John Rawls*, Jurnal Konstitusi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, Volume 6 Nomor 1, halaman 141. Lihat juga Pasal 28D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, halaman 175.

¹¹ Lihat pendapat Ramlan Surbakti yang menyatakan: Demokratisasi di berbagai belahan dunia, yang antara lain ditandai oleh penyelenggaraan pemilihan umum yang diikuti oleh sejumlah

suatu negara disadari maupun tidak sadari telah mendorong pelaksanaan kadaulatan rakyat dalam wujud pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

Mengenai Pemilihan Umum telah diatur secara tegas dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu dalam Pasal 22E.

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan 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 komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Dari rumusan Pasal tersebut di atas muncul suatu pertanyaan “bagaimana dengan Pemilihan Kepala Daerah”, kenapa tidak masuk dalam Pasal 22E tersebut.

Adapun jenis-jenis Pemilu pada saat sekarang ini menurut yang ditangani oleh Komisi Pemilihan Umum adalah Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pemilu Anggota Legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat) dan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada).

Untuk lebih jelasnya akan ditelusuri penggunaan istilah Pilkada bukan Pemilukada. Istilah Pilkada merupakan bagian dari rezim Otonomi Daerah, yang

partai politik yang lama (baik menggunakan baju/nama baru maupun menggunakan nama lama) maupun partai politik yang baru, ternyata tidaklah berjalan dengan linier (lurus) karena menghadapi berbagai kendala sesuai dengan sejarah dan konteks masyarakat masing-masing. Ramlan Surbakti, 2008, *Perekayasa Sistem Pemilu untuk Membangun Tata Politik Demokratis*, Kemitraan, Jakarta, halaman 15.

diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Dalam Bagian Kedelapan bertitel “Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah”. Namun dengan adanya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dimana pemilihan kepala daerah tidak lagi masuk ke dalam rezim Otonomi Daerah melainkan bagian dari rezim Pemilu, sehingga istilah Pilkada berganti menjadi Pemilukada (Pemilihan Umum Kepala Daerah).

Istilah Pemilukada pertamakali digunakan pada Pemilukada Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta pada tahun 2007. Hal tersebut mengandung suatu konsekuensi dalam penyelesaian sengketa. Pilkada sengketanya diselesaikan di Mahkamah Agung (MA), dan Pemilukada sengketanya diselesaikan di Mahkamah Konstitusi (MK).

Pada tahun 2011 namun istilah Pemilukada sudah mulai ditinggalkan, hal ini tidak terlepas dari berlakunya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Dalam dua Undang-Undang tersebut (yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011) terlihat perbedaannya. Dalam Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 disebutkan bahwa Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu 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. Perbandingan Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 disebutkan bahwa Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota adalah pemilihan untuk memilih

gubernur, bupati dan walikota secara demokratis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Secara eksplisit istilah Pemilukada adalah istilah yang tepat digunakan dalam rentang waktu 2007 sampai dengan 2011, karena secara umum menyebutkan Kepala Daerah, dan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 secara gamblang dan lebih spesifik menyebutkan jabatan Kepala Daerah, yaitu Gubernur, Bupati dan Wali Kota. Dari hal tersebut di atas penulis dalam disertasi ini akan menggunakan istilah Pilkada.

Pilkada merupakan hal penting, hal ini dapat dilihat dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 dimana telah ditegaskan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Selanjutnya, Pasal 18 ayat (7) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa: Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. Maknanya pengaturan Pilkada sebagai salah satu bentuk penyelenggaraan pemerintahan daerah diserahkan pada tataran undang-undang.

Pasca perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, para pembuat undang-undang memasukkan ketentuan mengenai penyelenggaraan Pilkada. Sehingga pemilihan langsung bukan hanya untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Presiden dan Wakil Presiden tetapi juga untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Pilkada yang saat ini dilaksanakan telah merubah wajah pelaksanaan demokrasi di daerah. Rakyat dalam pelaksanaan Pilkada berdaulat dalam memilih langsung kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dikehendaki. Dengan memilih pimpinan daerah secara langsung, maka rakyat diberikan kesempatan menentukan siapa pembuat kebijakan di daerahnya, sekaligus setiap warga negara diberikan hak mencalonkan diri sebagai pembuat kebijakan.

Pilkada langsung merupakan jalan keluar terbaik untuk mencairkan kebekuan demokrasi. Kekuatan Pilkada langsung terletak pada pembentukannya dan implikasi legitimasinya. Kepala Daerah membutuhkan legitimasi tersendiri sehingga harus dipilih oleh rakyat. Mereka juga wajib bertanggung jawab kepada rakyat. Dengan pemilihan terpisah dari DPRD, Kepala Daerah memiliki kekuatan yang seimbang dengan DPRD sehingga mekanisme *check and balances* niscaya akan bekerja. Kepala Daerah dituntut mengoptimalkan fungsi pemerintahan daerah (*protective, public service, development*).

Konstruksi ketentuan penyelenggaraan Pemilu di Indonesia apabila di dalam sistem Pemilu sebagaimana tercantum di dalam Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana sudah disebutkan di depan, maka tidak akan menemukan ketentuan mengenai penyelenggaraan Pilkada di dalam Pasal 22E tersebut.

Di lain sisi Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 hanya menyebutkan Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

Pengaturan mengenai Pilkada selama ini masuk sebagai substansi undang-undang pemerintahan daerah, mulai dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun

1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang selanjutnya dicabut dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Namun demikian, DPR dan Pemerintah telah membuat kesepakatan bersama untuk tidak lagi memasukkan Pilkada sebagai substansi undang-undang pemerintahan daerah, yang tindak lanjutnya dengan memecah undang-undang pemerintahan daerah ke dalam 3 (tiga) undang-undang, yaitu undang-undang tentang Pemerintahan Daerah, undang-undang tentang Desa dan undang-undang tentang Pilkada. Diharapkan melalui pemecahan undang-undang pemerintahan daerah ke dalam tiga undang-undang tersebut akan memberikan ruang pengaturan yang lebih rinci dan komprehensif dari masing-masing isu tersebut sehingga memberikan kontribusi pada kelancaran jalannya roda pemerintahan daerah secara keseluruhan.¹²

Implementasi dari kesepakatan tersebut di atas, lahirlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang kemudian dikarenakan polemik mekanisme pemilihan, akhirnya dianulir oleh Presiden dengan penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Perppu Nomor 1 Tahun 2014).

Permasalahan mendasar yang menjadi diskursus pengaturan adalah terkait mekanisme pilkada apakah secara langsung atau tidak langsung. Pada awalnya menuai perdebatan terkait hal tersebut pada DPR periode tahun 2004-2009, namun pada akhirnya pada tanggal 20 Januari 2015, DPR periode 2009-2014 mengesahkan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 menjadi 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 (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015), dengan catatan

¹² Gamawan Fauzi, 2012, *Keterangan Pemerintah Atas Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*, Rapat Kerja Pansus Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, Jakarta.

mengusulkan agar dilakukan revisi setelah resmi disahkan menjadi undang-undang.¹³ Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, Pilkada serentak secara nasional akan dilaksanakan pada tahun 2020,¹⁴ namun kemudian dalam perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang sudah disahkan dalam Rapat Paripurna DPR disepakati bahwa Pilkada serentak dalam beberapa tahap yang dimulai Desember 2015, serta pelaksanaan pemilihan serentak nasional pada tahun 2027.¹⁵

Berikut adalah beberapa poin materi perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang disahkan pada tanggal 17 Februari 2015, yaitu:¹⁶

1. Penguatan pendelegasian tugas kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai penyelenggara pemilihan disertai adanya penguatan bahwa kedua lembaga tersebut secara atributif diberikan tugas oleh undang-undang ini,¹⁷ untuk menegaskan bahwa pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah rezim pemerintahan daerah sebagaimana Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.
2. Syarat pendidikan Gubernur, Bupati, dan Walikota tetap seperti dalam Perppu Nomor 1 Tahun 2014, yaitu berpendidikan paling rendah Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA) atau sederajat.¹⁸
3. Syarat usia Gubernur tetap seperti dalam Perppu Nomor 1 Tahun 2014, yaitu berusia paling rendah 30 tahun dan Bupati/Walikota berusia paling

¹³ A. Haryo Damardono dan Anita Yossihara, 20 Januari 2015, *Paripurna DPR Sahkan Pilkada Langsung*, Kompas.

¹⁴ Pasal 201 ayat (5) 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.

¹⁵ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Paripurna DPR Setujui Revisi UU Pilkada dan RUU Pemda Menjadi UU*, <http://dpr.go.id/berita/detail/id/9734>.

¹⁶ Diolah oleh Penulis dengan membandingkan antara 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.

¹⁷ Penjelasan 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.

¹⁸ Pasal 7 huruf c 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.

rendah 25 tahun.¹⁹

4. Tahapan uji publik dihapus.²⁰ Dengan alasan bahwa proses tersebut menjadi domain atau kewajiban dari partai politik dan termasuk perseorangan yang harus melakukan proses sosialisasi calon.²¹
5. Syarat dukungan penduduk untuk calon perseorangan dinaikkan 3,5%, sehingga nantinya *threshold* perseorangan antara 6,5% - 10%. Tergantung daerah dan jumlah penduduknya.²²
6. Pembiayaan Pilkada dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) didukung Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).²³
7. Ambang batas kemenangan 0 %, artinya satu putaran.²⁴ Alasannya untuk efisiensi baik waktu maupun anggaran. Selain itu, dengan syarat dukungan baik dari partai politik atau gabungan partai politik dan calon perseorangan yang sudah dinaikkan maka sesungguhnya para calon sudah memiliki dasar legitimasi yang cukup. Proses pemilihan menjadi lebih sederhana.
8. Tentang sengketa hasil pilkada disepakati bahwa sebelum terbentuknya lembaga peradilan khusus yang menangani, maka proses penyelesaiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK).²⁵
9. Jadwal Pilkada dilaksanakan dalam beberapa gelombang sebagai berikut:
 - a. Gelombang pertama dilaksanakan Desember 2015 (untuk akhir masa jabatan 2015 dan semester pertama tahun 2016).²⁶

¹⁹ Pasal 7 huruf e 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.

²⁰ Pasal 5 ayat (3) 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.

²¹ Penjelasan 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.

²² Pasal 41 ayat (1) dan (2) 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.

²³ Pasal 166 ayat (1) 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.

²⁴ Penjelasan 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.

²⁵ Pasal 157 ayat (2) 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.

²⁶ Pasal 201 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti

- b. Gelombang kedua dilaksanakan Februari 2017 (untuk akhir masa jabatan semester kedua tahun 2016 dan seluruh akhir masa jabatan 2017).²⁷
 - c. Gelombang ketiga dilaksanakan Juni 2018 (untuk akhir masa jabatan tahun 2018 dan akhir masa jabatan 2019).²⁸
 - d. Serentak nasional dilaksanakan tahun 2027.²⁹
10. Pengajuan pencalonan dilakukan secara berpasangan, yaitu pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota secara paket dalam pemilihan secara langsung oleh rakyat.³⁰
 11. Tentang tambahan syarat calon kepala daerah yang terkait syarat tidak pernah dipidana, disepakati bahwa rumusannya disesuaikan dengan putusan MK sebagaimana yang tercantum dalam rumusan Perppu Nomor 1 Tahun 2014.³¹

Ketentuan di dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 yang telah ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dalam pelaksanaannya juga dirasakan masih terdapat beberapa inkonsistensi dan menyisakan sejumlah kendala, sehingga perlu untuk disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

²⁷ Pasal 201 ayat (2) 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.

²⁸ Pasal 201 ayat (3) 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.

²⁹ Pasal 201 ayat (7) 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.

³⁰ Pasal 39 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.

³¹ Penjelasan Pasal 7 huruf g 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.

Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang antara lain mengenai Penyelenggara Pemilihan, Tahapan Penyelenggaraan Pemilihan, Pasangan Calon, Persyaratan Calon Perseorangan, Penetapan Calon Terpilih, Persyaratan Calon dan Pemungutan Suara Secara Serentak.

Dalam perkembangannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 juga masih menyisakan sejumlah kendala dalam pelaksanaannya dan disatu sisi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 perlu diselaraskan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi. Untuk penyempurnaannya kemudian ditetapkan 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. Beberapa penyempurnaan tersebut, antara lain yaitu sebagai berikut :³²

- a. Tindak lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi, antara lain terkait :
 1. Persyaratan atas kewajiban bagi pegawai negeri sipil untuk menyatakan pengunduran diri sejak penetapan sebagai pasangan calon pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota;
 2. Persyaratan atas kewajiban bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk menyatakan mengundurkan diri sejak penetapan sebagai pasangan calon pada pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota;
 3. Persyaratan terkait mantan terpidanaa dapat maju sebagai pasangan calon pada pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota jika telah mengumumkan kepada masyarakat luas bahwa yanb bersangkutan

³² Penjelasan Umum Atas 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.

pernah menjadi terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum;

4. Dihapusnya persyaratan tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana;
5. Pengaturan terkait pelaksanaan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota jika hanya terdapat 1 (satu) pasangan;
- b. Penegasan terkait pemaknaan atas nomenklatur Petahana untuk menghindari multitafsir dalam implementasinya;
- c. Pengaturan mengenai pendanaan kegiatan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan dapat didukung melalui Anggaran dan Belanja Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- d. Penyederhanaan penyelesaian sengketa proses pada setiap tahapan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota agar keserantakan pencoblosan maupun pelantikan dapat terjamin;
- e. Penetapan mengenai waktu pemungutan suara untuk Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota pada tahun 2020 dan 2024;
- f. Pengaturan mengenai pelantikan serentak Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dilantik secara serentak oleh Presiden di ibu kota negara serta penegasan terkait waktu pelantikan agar selaras dengan kebijakan penyelenggaraan pemilihan, yang pelantikan tersebut dilaksanakan pada akhir masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota sebelumnya yang paling akhir;
- g. Pengaturan sanksi yang jelas bagi yang melakukan politik uang (*money politic*) dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota;
- h. Pengaturan terkait pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.

Penyempurnaan-penyempurnaan walaupun sudah ada, namun dalam pelaksanaannya Pilkada yang bebas, rahasia, jujur serta demokratis sebagaimana diamatkan dalam Pasal 22 E ayat (1) juncto Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 pada kenyataannya belum mencerminkan semangat dua pasal tersebut. Masih terdapat banyak pelanggaran yang terjadi dalam pelaksanaan Pilkada yang dimulai dari tahun 2005. Sebagai contohnya, dalam penyelenggaraan Pilkada

tahun 2010 yang dilaksanakan di sebanyak 244 daerah baik itu Provinsi dan Kabupaten/Kota, dengan rentang waktu pelaksanaan Pilkada yang bervariasi/tidak serempak ditemukan sebesar 1179 laporan/temuan pelanggaran administrasi Pilkada yang disampaikan kepada Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu). Yang mana atas laporan/temuan pelanggaran administrasi tersebut, kemudian oleh Panwaslu diteruskan ke KPU ada sebesar 1125 pelanggaran lalu dari yang diteruskan ke KPU tersebut, yang ditindaklanjuti oleh KPU hanya sejumlah 27 pelanggaran.³³ Pelanggaran pidana Pilkada juga tidak jauh berbeda yakni jumlah laporan/temuan tindak pidana Pilkada adalah sejumlah 572 laporan/temuan. Sedangkan dari laporan/temuan tersebut yang diteruskan ke Kepolisian adalah sejumlah 532 laporan/temuan, dan dari laporan/temuan yang diteruskan ke Kepolisian tersebut diperoleh data bahwa 168 laporan/temuan di antaranya dihentikan oleh Kepolisian.³⁴ Untuk kode etik sebelum terbentuknya Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dari total 35 rekomendasi Bawaslu yang diteruskan kepada KPU yang ditindaklanjuti KPU hanya 6 rekomendasi kode etik, dengan rincian 5 putusan terbukti melakukan pelanggaran kode etik sehingga penyelenggara pilkada tersebut diberikan sanksi pemberhentian oleh DKPP dan 1 putusan menyatakan tidak terbukti adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara Pilkada.³⁵

Banyaknya pelanggaran yang terjadi dalam Pilkada sebagaimana data tersebut semakin menegaskan bahwa Pilkada di Indonesia pada saat ini masih jauh dari rasa keadilan karena penuh dengan berbagai bentuk pelanggaran baik itu administratif, pidana maupun kode etik. Bawaslu selaku lembaga

³³ Data Pelanggaran ini didapatkan dari Materi Konferensi Pers Bawaslu Republik Indonesia Divisi Hukum dan Penanganan Pelanggaran pada Pemilukada tahun 2010, halaman 1.

³⁴ *Ibid*, halaman 5.

³⁵ *Ibid*, halaman 7.

negara yang ditugaskan untuk mengawasi jalannya pemilu di setiap tahapannya yang seharusnya dapat berfungsi sebagai penyeimbang dengan KPU memiliki berbagai macam keterbatasan, seperti misalnya kewenangan Panwaslu hanya sebatas menyampaikan rekomendasi, sedangkan bilamana KPU tidak menindaklanjuti tidak ada sanksi apa-apa untuk KPU tersebut. Sehingga setidaknya-tidaknya dalam Pilkada tahun 2010 dapat disimpulkan 2 (dua) permasalahan pokok yang terjadi yakni yang pertama banyaknya data pelanggaran administrasi yang ditangani oleh Panwaslu namun tidak sebanding dengan sedikitnya tindak lanjut yang dilakukan oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota dan jajarannya. Yang kedua adalah banyaknya data pelanggaran tindak pidana Pilkada yang ditangani oleh Panwaslu tidak sebanding dengan sedikitnya tindak lanjut yang dilakukan oleh Kepolisian. Faktor minimnya tindak lanjut oleh instansi terkait tersebut berdampak kepada hampir dua pertiga dari penyelenggaraan Pilkada selama tahun 2010 berakhir di MK.³⁶

Banyaknya pelanggaran selama Pilkada menghasilkan banyak pengaduan kepada MK yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada. Misalnya dalam penyelenggaraan Pilkada tahun 2010 yang dilaksanakan di sebanyak 244 daerah baik itu Provinsi dan Kabupaten/Kota, MK selama tahun 2010 menerima permohonan perkara perselisihan hasil Pilkada sebanyak 230 permohonan. Dari 230 permohonan selama tahun 2010 tersebut, 26 diantaranya dikabulkan, 149 ditolak oleh MK, 45 dinyatakan tidak diterima, 4 ditarik kembali, dan 6 lagi perkara yang masih tersisa dilanjutkan di tahun 2011.³⁷

Banyaknya permohonan perkara kepada MK sebanyak 230 dari 244 penyelenggaraan Pilkada pada tahun 2010 menunjukkan ketidakpuasan masyarakat akan penegakan hukum selama proses pelaksanaan Pilkada tersebut. Angka 230 juga menunjukkan bahwa di luar sengketa hasil yang menjadi kewenangan MK, banyak pelanggaran pemilu yang lainnya seperti pidana, administrasi bahkan kode etik yang tidak terselesaikan selama proses tahapan

³⁶ *Ibid*, hal 1

³⁷ Rekapitulasi Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPHPUD>

Pilkada ikut dilaporkan juga ke MK hal tersebut sebanyak 149 permohonan ditolak dan 45 lainnya dinyatakan tidak diterima oleh MK.

Hal lainnya adalah bahwa peranan Bawaslu tidak optimal dalam menindaklanjuti pelanggaran pidana, administrasi apalagi kode etik. Keterbatasan kewenangan hanya sebatas rekomendasi dan juga kekurangan pengaturan yang rinci dalam Undang-Undang 32 Tahun 2004 adalah salah satu faktor pemicunya. Sehingga untuk menegakkan hukum dalam Pilkada peranan lembaga peradilan adalah penting agar *rule of law* dapat diwujudkan dalam proses demokrasi Pilkada ini.

Menurut Effendi Lotulung, bahwa badan peradilan secara *yuridis normative* mempunyai kewenangan yang terbatas dan sempit dalam memeriksa dan memutus sengketa Pilkada. Hal ini didasarkan pada Pasal 106 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menentukan keberatan hanya diajukan berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon.³⁸

Dengan adanya perkataan atau istilah hanya dalam pasal tersebut, dikandung maksud pembuat undang-undang bahwa memang secara tegas membatasi kewenangan yang tidak dapat lagi ditafsirkan lain sehingga tidak terbuka untuk melakukan multi interpretasi lain. Dalam kenyataannya, beberapa kasus atau keberatan yang diajukan ke badan peradilan pada umumnya berisi fakta tentang adanya pelanggaran yang sudah dilakukan sejak awal dalam proses pentahapan Pilkada, yang berupa antara lain:³⁹

1. Surat suara yang tidak didistribusikan kepada yang berhak;
2. Menghalangi massa atau pendukung calon tertentu untuk menggunakan hak pilihnya;
3. Tidak membagikan kartu pemilih dan surat panggilan untuk memilih;

³⁸ Paulus Effendi Lotulung, 2005, *Aspek Yuridis Dalam Masalah Sengketa Pemilu*, LPP HAN, halaman x

³⁹ *Ibid.*

4. Para calon telah memberikan iming-iming uang kepada para pemilihnya (*money politic*) dan janji-janji tertentu (kontrak politik);
5. Pelanggaran saat kampanye;
6. Pembakaran surat suara;
7. Pencoblosan surat suara oleh anak-anak di bawah umur untuk menggelembungkan jumlah suara.

Hal di atas menunjukkan fakta yang dapat menyimpulkan adanya pelanggaran prosedur dalam berbagai tahap proses penyelenggaraan Pilkada. Adapun pelanggaran tersebut di atas dapat dilaporkan kepada Bawaslu sebagai lembaga yang berwenang untuk mengawasi jalannya pelaksanaan Pilkada. Bawaslu dan Panwaslu bertindak sebagai pihak yang mengumpulkan bukti-bukti pidana Pilkada yang kemudian akan menyerahkan kepada Kepolisian.⁴⁰ Panwaslu dapat membuat kajian atas pelanggaran yang terjadi sepanjang tahapan Pilkada di suatu daerah dan mengeluarkan rekomendasi adanya dugaan pelanggaran, namun panwaslu bukanlah lembaga eksekusi.

Memang saat ini telah terbentuk DKPP, namun DKPP lebih ke etik dari penyelenggara Pilkada itu sendiri. Sehingga seringkali sengketa dan pelanggaran yang terjadi selama tahapan Pilkada menumpuk di MK. Seringkali juga kadang permasalahan pelanggaran yang terjadi selama Pilkada masuk ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) bahkan tidak sedikit yang berujung hingga di Mahkamah Agung (MA), namun tetap saja tidak dapat terselesaikan untuk mendapatkan Pilkada yang berkeadilan dan akhirnya berujung ke MK juga.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dalam Pasal 157 ayat (1) menegaskan bahwa dalam hal terjadi perselisihan penetapan perolehan suara hasil

⁴⁰ Tim Peneliti Perludem, 2006, *Efektivitas Panwas: Evaluasi Pengawasan Pemilu 2004*, Perludem, Jakarta, halaman 47.

Pemilihan, peserta Pemilihan dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil perhitungan perolehan suara oleh KPU Propinsi dan KPU Kabupaten/Kota kepada Pengadilan Tinggi yang ditunjuk oleh Mahkamah Agung.⁴¹ Namun dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 justru mengembalikan penyelesaian perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan kepada MK dalam masa transisi sampai dibentuknya Badan Peradilan Khusus.

Hal tersebut di atas menunjukkan bahwa terdapat *legal importance* untuk membentuk sebuah pengadilan khusus yang secara spesifik menangani sengketa Pilkada. Terlebih MA menyatakan menolak penyelesaian sengketa Pilkada.⁴²

Berpijak pada dinamika legislasi kekinian dan desain keserentakan Pilkada yang telah dilaksanakan pada bulan Desember 2015 dan pada bulan Januari 2017, tentu saja diperlukan sebuah piranti hukum yang dapat mendukung pelaksanaan Pilkada serentak tersebut. Salah satunya yang dibutuhkan adalah keberadaan lembaga adjudikasi yang dapat dan mampu menyelesaikan persengketaan dan perselisihan hasil Pilkada.

Desain penyelesaian sengketa Pilkada melalui Majelis Khusus Tindak Pidana⁴³ dan Majelis Khusus Tata Usaha Negara⁴⁴ yang diatur pada Undang-

⁴¹ Pasal 156-159 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.

⁴² Suryanta Bakti Susila dan Agus Rahmat, *Akan Dibentuk Peradilan Khusus Sengketa Pilkada*, <http://politik.news.viva.co.id/news/read/590742> akan dibentuk peradilan khusus sengketa pilkada.

⁴³ Pasal 151 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.

Undang Nomor 1 Tahun 2015 dinilai tidak dapat menjawab kompleksitas Pilkada terlebih dengan penolakan MA untuk melaksanakan kewenangan tersebut dan keengganan MK dengan melepaskan kewenangan tersebut melalui Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013.⁴⁵

Sebelum sengketa Pilkada dilimpahkan ke MA dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, data MK menyebutkan bahwa sejak Tahun 2008 - 2014, terdapat 689 gugatan hasil Pilkada yang harus diperiksa MK dalam waktu singkat.⁴⁶ Terlebih, data Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) menyebutkan bahwa pada tahun 2015 sebagai masa transisi Pilkada serentak jumlah Pilkada yang telah diselenggarakan serentak bertahap mencapai 205 Pilkada.⁴⁷ Dan pada tahun 2017 Pilkada serentak jumlah 101 Pilkada.

Untuk menghadapi hal tersebut, dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 kewenangan penyelesaian sengketa diletakkan sebatas pada Majelis Khusus Tindak Pidana dan Majelis Khusus Tata Negara. Hal yang patut dikritisi karena pembentukan Majelis Khusus Tindak Pidana dan Majelis Khusus Tata Usaha Negara masih menyimpan sisi kelemahan, pasalnya melalui kedua majelis tersebut penyelesaian sengketa Pilkada masih berada pada lembaga-lembaga yang

⁴⁴ Pasal 155 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.

⁴⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, halaman 60.

⁴⁶ Pendapat Ahmad Fadil Sumadi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁴⁷ Surat Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120/4474/OTDA perihal Konfirmasi Data Akhir Masa Jabatan Kepala Daerah Tahun 2015, tanggal 29 Oktober 2014.

terpisah, yakni di Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara. Dengan mempertahankan desain tersebut, tantangannya kemudian adalah kesulitan memenuhi ketepatan waktu penyelesaian sengketa yang akan kontra produktif dengan keharusan penyelesaian sengketa Pilkada untuk diselesaikan dalam waktu singkat. Berbekal kondisi di atas, harus dipikirkan sebuah lembaga adjudikasi yang mampu menyelesaikan sengketa dan perselisihan Pilkada dengan lebih efisien, efektif, dan berkeadilan. Untuk itu perlu dibentuk Peradilan Khusus Pemilihan untuk menghasilkan Pilkada yang berkeadilan. Selama ini penyelesaian sengketa pemilu sering menumpuk karena diselesaikan melalui peradilan umum biasa dan pada akhirnya bermuara di MK. Pembahasan untuk setiap kasus yang memakan waktu yang lama ditambah lagi kekurangpahaman peradilan umum mengenai kepemiluan menghasilkan terhambatnya proses penegakan hukum dalam pelaksanaan Pilkada dan hasil pemimpin kepala daerah yang diragukan integritasnya. Sehingga diperlukan sistem penegakan hukum Pilkada yang sangat khusus untuk semuanya, agar sistem Pemilu menghasilkan Pemilu yang berkeadilan. Karena dengan berbagai permasalahan yang seringkali terjadi dalam pelaksanaan Pilkada di Indonesia ini menunjukkan bahwa masih belum adanya perangkat penegakan hukum yang efektif dan memenuhi rasa keadilan.

Oleh karena itu, menurut penulis keberadaan Badan Peradilan Khusus adalah sangat diperlukan, hal ini agar permasalahan pelanggaran Pilkada selama proses tahapan yang dalam kenyataannya saat ini tidak terselesaikan lewat pengadilan umum biasa dan menghasilkan Pilkada yang berkeadilan. Disisi lain MK yang kewenangannya hanya menyelesaikan perkara sengketa hasil Pilkada,

namun dalam pelaksanaannya saat ini sudah mulai memasuki permasalahan pidana maupun administratif dapat terhindari dan pada akhirnya kasus-kasus Pilkada yang bersifat administratif dan pidana diharapkan dapat diselesaikan dengan hukum acara tersendiri sehingga dapat memangkas waktu dan diproses sejalan dengan tahapan pemilu.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas penulis sangat tertarik untuk mengambil judul Disertasi “REKONSTRUKSI PENYELESAIAN SENGKETA DALAM MEWUJUDKAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH DEMOKRATIS YANG BERBASIS NILAI Keadilan”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada uraian pada bagian latar belakang di atas, maka penulis hendak membahas dan meneliti beberapa permasalahan, antara lain:

1. Bagaimana hakikat penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah di Indonesia ?
2. Bagaimana problematika penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah ?
3. Bagaimana rekonstruksi penyelesaian sengketa dalam mewujudkan pemilihan kepala daerah demokratis yang berbasis nilai keadilan ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan permasalahan yang telah diuraikan di atas, maka tujuan penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini, adalah :

1. Untuk menganalisis hakekat penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah di Indonesia.
2. Untuk menganalisis problematika penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah.
3. Untuk merumuskan rekonstruksi penyelesaian sengketa dalam mewujudkan pemilihan kepala daerah yang demokratis berbasis nilai keadilan.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat mengenai konsep ideal penyelesaian sengketa dalam mewujudkan pemilihan kepala daerah yang demokratis berbasis nilai keadilan, yaitu:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi pemikiran yang bermanfaat dan berguna bagi ilmu hukum keadilan kedepannya guna mewujudkan Pilkada yang demokratis;

2. Manfaat Praktis

Diharapkan dapat memberi masukan bagi penegakan hukum dalam pelaksanaan Pilkada oleh lembaga peradilan secara maksimal sehingga tidak ada lagi pihak-pihak yang dirugikan dari pelaksanaan Pilkada.

E. Kerangka Konseptual

Penelitian ini diarahkan untuk meneliti sangat dibutuhkan Peradilan Khusus Pemilu, karena suksesnya Pemilihan Kepala Daerah tidak hanya dilihat

dari proses berjalannya Pemilihan Kepala Daerah tersebut, tetapi bagaimana pelanggaran-pelanggaran atau sengketa-sengketa yang terjadi mampu diselesaikan dengan baik tanpa menimbulkan ada rasa ketidakadilan di dalam masyarakat. Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam rangka merekonstruksi 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.

Kata “Rekonstruksi” diserap dari kata asing yaitu bahasa inggris, yaitu dari kata “*re*” yang artinya “perihal” atau “ulang” dan kata “*construction*” yang artinya “pembuatan” atau “bangunan” atau “tafsiran” atau “susunan” atau “bentuk” atau “bangunan”. Rekonstruksi yang diartikan disini adalah “membangun kembali” atau “membentuk kembali” atau “menyusun kembali”. Adapun yang akan dibangun kembali atau disusun kembali adalah Pasal 157 ayat (1) 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.

Adapun yang dimaksud dengan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut dengan Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah propinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur,

Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.⁴⁸

Lembaga yang diberikan tugas dan wewenang dalam penyelenggaraan pemilihan adalah Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat KPU. Dengan demikian yang dimaksud dengan KPU adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai penyelenggara pemilihan umum yang diberikan tugas dan wewenang dalam penyelenggaraan pemilihan berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini.⁴⁹

Badan yang mengawasi penyelenggaraan Pemilihan Umum adalah Badan Pengawas Pemilihan Umum. Badan Pengawas Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut dengan Bawaslu adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai penyelenggara pemilihan umum yang diberikan tugas dan wewenang dalam pengawasan penyelenggaraan Pemilihan berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini.⁵⁰

Dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum dalam prakteknya banyak terjadinya pelanggaran-pelanggaran atau sengketa-sengketa yang realitanya di

⁴⁸ Pasal 1 angka 1 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.

⁴⁹ Pasal 1 angka 7 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.

⁵⁰ Pasal 1 angka 10 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.

dalam penegakan hukumnya tidak maksimal. Adapun pelanggaran-pelanggaran tersebut sebagaimana disebutkan dalam BAB XX 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 yaitu meliputi pelanggaran kode etik, pelanggaran administrasi, penyelesaian sengketa, tindak pidana pemilihan, sengketa tata usaha negara dan perselisihan hasil pemilihan.

Pelanggaran-pelanggaran dan sengketa-sengketa tersebut di atas akan diselesaikan di lembaga yang berbeda-beda. Pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilihan (pelanggaran terhadap etika penyelenggara Pemilihan yang berpedoman pada sumpah dan/janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilihan) diselesaikan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum.

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat DKPP adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilihan umum dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang diberikan tugas dan wewenang dalam menangani pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilihan berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini.⁵¹

⁵¹ Pasal 1 angka 11 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.

Untuk pelanggaran administrasi pemilihan (yang terjadi secara terstruktur, sistematis dan masif⁵²) dan sengketa antarpeserta pemilihan dan sengketa antara peserta dengan penyelenggara pemilihan menjadi kewenangan dari Bawaslu dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Dan apabila dalam penyelenggaraan pemilihan terdapat tindak pidana pemilihan, Pengadilan Negeri yang memeriksa, mengadili dan memutus perkara tindak pidana pemilihan dengan menggunakan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Untuk memaksimalkan penanganan dan untuk menyamakan pemahanan dan pola penanganan tindak pidana pemilihan di dalam Undang-Undang diamanatkan dibentuk Majelis Khusus Tindak Pidana dan Sentra Penegakan Hukum Terpadu.

Untuk sengketa tata usaha negara pemilihan (merupakan sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara pemilihan antara Calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota dengan KPU Propinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Propinsi atau KPU Kabupaten/Kota) merupakan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dalam menerima, memeriksa, mengadili dan memutus sengketa tata usaha pemilihan.

⁵² Terstruktur adalah kecurangan yang dilakukan oleh aparat struktural, baik aparat pemerintah maupun penyelenggara pemilihan secara kolektif atau secara bersama-sama. Yang dimaksud dengan sistematis adalah pelanggaran yang direncanakan secara matang, tersusun, bahkan sangat rapi. Dan yang dimaksud dengan masif adalah dampak pelanggaran yang sangat luas pengaruhnya terhadap hasil pemilihan bukan hanya sebagian-sebagian. Penjelasan Pasal 135A ayat (2) 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.

Untuk perselisihan hasil pemilihan yang merupakan perselisihan antara KPU Propinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota dan peserta pemilihan mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilihan (perselisihan penetapan perolehan suara yang signifikan dan dapat mempengaruhi penetapan calon terpilih) menjadi kewenangan dari badan peradilan khusus.⁵³

Badan Peradilan Khusus Pilkada tujuannya adalah untuk menyederhanakan penyelesaian sengketa proses pada setiap tahapan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

F. Kerangka Teori

1. Teori Keadilan Sebagai *Grand Theory*

Berbagai mazhab-mazhab teori hukum, mulai dari mazhab teori hukum alam sampai dengan mazhab teori hukum pembangunan, teori hukum progresif dan teori hukum integrative seluruhnya menitik beratkan bahwa hukum harus bertumpu pada suatu keadilan. Bahkan sejak dicetuskannya teori Hukum Alam pada zaman Socrates hingga Francois Geny, sudah menitikberatkan keadilan sebagai mahkota hukum (*the search for justice*). Karena begitu pentingnya keadilan sebagai tumpuan hukum, berbagai ahli hukum memberikan pandangannya mengenai hak dan kebebasan, peluang kekuasaan, pendapatan dan kemakmuran untuk tercapainya suatu keadilan di masyarakat yang merupakan dasar pemikiran teori tentang keadilan.

⁵³ Pasal 157 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2016

Diantara teori-teori itu antara lain : teori keadilan Plato dalam bukunya *Republict*, teori keadilan Aristoteles dalam bukunya *Nicomachean Ethics* dan teori keadilan social John Rawl dalam bukunya *a theory of justice* serta teori hukum dan keadilan Hans Kelsen dalam bukunya *general theory of law and state*.

a. Teori Keadilan Plato

Keadilan Menurut Plato (427 SM-347 SM) akan dapat terwujud apabila Negara dipimpin oleh para filsuf (*aristocrat*), karena apabila Negara dipimpin oleh pemimpin yang cerdas, pandai dan bijaksana, maka akan lahir suatu keadilan yang sesungguhnya, oleh karena itu tanpa hukum sekalipun, jika Negara dipimpin oleh para aristocrat, maka masyarakat akan bahagia dengan terciptanya keadilan, dan apabila Negara tidak dipimpin oleh para aristocrat, maka keadilan tidak mungkin dapat diwujudkan tanpa adanya hukum. Dalam kondisi Negara tidak dipimpin oleh aristokratlah menurut Plato hukum dibutuhkan untuk menghadirkan keadilan dalam kondisi ketidakadilan.⁵⁴

Keadilan menurut Aristoteles (murid Plato), pandangan Aristoteles tentang keadilan didapatkan dalam karyanya *nichomachean ethics*, *politics*, dan *rethoric*. Spesifik dilihat dalam buku *nichomachean ethics*, buku itu sepenuhnya ditujukan bagi keadilan, yang berdasarkan filsafat hukum Aristoteles, meski dianggap sebagai inti dari filsafat hukumnya, karena hukum hanya bisa ditetapkan dalam kaitannya dengan keadilan.

⁵⁴ . Marwan Effendi, 2014, halaman 22

Pada pokoknya pandangan keadilan ini sebagai suatu pemberian hak persamaan tapi bukan persamarataan. Aristoteles membedakan hak persamaanya sesuai dengan hak proporsional. Kesamaan hak dipandang manusia sebagai suatu unit atau wadah yang sama. Inilah yang dapat dipahami bahwa semua orang atau setiap warga Negara dihadapan hukum sama.

Kesamaan proporsional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuan dan prestasi yang telah dilakukan. Lebih lanjut, keadilan menurut pandangan Aristoteles dibagi kedalam dua macam keadilan, keadilan *distributive* dan keadilan *kommutatif*. Kedua pengertian tersebut merupakan varian dari asas persamaan, yang umumnya dipandang sebagai inti dari keadilan.⁵⁵

Keadilan *distributive* ialah keadilan yang memberikan kepada tiap orang porsi menurut prestasinya. Keadilan *kommutatif* memberikan sama banyaknya kepada setiap orang tanpa membeda-bedakan prestasinya, dalam hal ini berkaitan dengan peranan tukar menukar barang dan jasa. Keadilan *distributive* memberikan kepada tiap-tiap orang jatah menurut jasanya, ia tidak menuntut supaya tiap-tiap orang mendapatkan bagian yang sama banyaknya, bukan persamaan melainkan kesebandingan. Keadilan *kumulatif* memberikan pada setiap orang sama banyaknya dengan tidak mengingat jasa-jasa perseorangan.⁵⁶

⁵⁵ B.Arief Sidharta, 2007, *terjemahan Meuwissen tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, Refika Aditama, Bandung.

⁵⁶ Appeldorn, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, halaman 12.

Keadilan *distributive* menurut Aristoteles berfokus pada distribusi, honor, kekayaan dan barang-barang lain yang sama-sama bisa didapatkan dalam masyarakat. Dengan mengesampingkan pembuktian matematis, jelaslah bahwa apa yang ada dibenak Aristoteles ialah distribusi kekayaan dan barang berharga lain berdasarkan nilai yang berlaku dikalangan warga. Distribusi yang adil boleh jadi merupakan distribusi yang sesuai dengan nilai kebaikan, yakni nilainya bagi masyarakat.

b. Teori Keadilan John Rawls

Beberapa konsep keadilan yang dikemukakan oleh Filsuf Amerika di akhir abad ke-20, John Rawls, seperti *A theory of justice*, *Political Liberalism* dan *The law of people*, yang memberikan pengaruh pemikiran cukup besar terhadap diskursus nilai-nilai keadilan.

John Rawls yang dipandang sebagai perspektif “ *liberal-egalitarian of social justice* “, berpendapat bahwa keadilan adalah kebajikan utama dari hadirnya institusi-institusi social (*social institutions*). Akan tetapi, kebajikan bagi seluruh masyarakat tidak dapat mengesampingkan atau menggugat rasa keadilan dari setiap orang yang telah memperoleh rasa keadilan. Khususnya masyarakat lemah pencari keadilan.⁵⁷

Lebih lanjut John Rawls menegaskan pandangannya terhadap keadilan bahwa program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan yaitu :

⁵⁷ Marwan Effendi, *ibid*, halaman 26

- 1) memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang;
- 2) mampu mengatur kembali kesenjangan social ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik (*reciprocal benefits*) bagi setiap orang, baik mereka yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung.

Dengan demikian, prinsip perbedaan menuntut diaturnya struktur dasar masyarakat sedemikian rupa sehingga kesenjangan prospek mendapat hal-hal utama kesejahteraan, pendapatan, otoritas diperuntukan bagi keuntungan orang-orang yang paling kurang beruntung. Ini berarti kedilan sosial harus diperjuangkan untuk dua hal yaitu :

- 1). melakukan koreksi dan perbaikan terhadap kondisi ketimpangan yang dialami kaum lemah dengan menghadirkan institusi-institusi sosial, ekonomi, dan politik yang memberdayakan;
- 2). setiap aturan harus memposisikan diri sebagai pemandu untuk mengembangkan kebijakan-kebijakan untuk mengoreksi ketidakadilan yang dialami kaum lemah.

Lebih lanjut John Rawls mengatakan bahwa teori keadilan berangkat dari keyakinan intuitif yang dituangkan dalam proposisi panjang yang pokok-pokoknya adalah :

- 1). Keadilan merupakan keutamaan utama insitusi social, seperti kebenaran pada sistim berpikir kita. Hukum atau institusi-institusi betapapun bagus dan efisiennya apabila tidak adil haruslah diperbaiki

atau dihapus. Benar dan adil adalah hal yang tidak bisa dikompromikan ;

- 2). Setiap orang memiliki hak yang tertanam pada prinsip keadilan yang tidak boleh dilanggar sekalipun atas nama kepentingan umum. Keadilan tidak membenarkan dikorbankannya kepentingan seorang atau sekelompok orang demi kepentingan orang banyak ;
- 3). Dalam masyarakat berkeadilan, kemerdekaan dengan sendirinya terjamin, hak-hak yang dijamin oleh keadilan tidak bias dijadikan mangsa tawar menawar politik atau hitung-hitungan kepentingan umum ;
- 4). Ketidakadilan dapat ditoleransi hanya apabila diperlukan untuk menghindari ketidakadilan yang lebih besar.⁵⁸

c. Teori Keadilan Hans Kelsen

Hans Kelsen dalam bukunya *general theory of law and state*, berpandangan bahwa hukum sebagai tatanan social yang dapat dinyatakan adil apabila dapat mengatur perbuatan manusia dengan cara yang memuaskan sehingga dapat menemukan kebahagiaan didalamnya.⁵⁹

Sebagai aliran positivisme Hans Kelsen mengakui juga bahwa keadilan mutlak berasal dari alam, yakni lahir dari hakekat suatu benda atau hakekat manusia, dari penalaran manusia atau kehendak Tuhan.

⁵⁸. Vhiianacatherine dalam Teori keadilan John Rawls Pemahaman Sederhana Buku A Theory OF Jusice, [http :// www.vhiianachaterine.wordpress.com/2013/Teori Keadilan John Rawls,](http://www.vhiianachaterine.wordpress.com/2013/Teori%20Keadilan%20John%20Rawls/) diakses,selasa,28 okt 2014.

⁵⁹.Hans Kelsen dalam Marwan Efendi, halaman 7

Pemikiran tersebut diesensikan sebagai doktrin yang disebut hukum alam. Doktrin hukum alam beranggapan bahwa ada suatu keteraturan hubungan-hubungan manusia yang berbeda dari hukum positif, yang lebih tinggi dan sepenuhnya sah dan adil, karena berasal dari alam, dari penalaran manusia atau kehendak Tuhan. Pemikiran tentang konsep keadilan, Hans Kelsen yang menganut aliran positivisme, mengakui juga kebenaran dari hukum alam. Sehingga pemikirannya terhadap konsep keadilan menimbulkan dualisme antara hukum positif dan hukum alam.⁶⁰

“Dualisme antara hukum positif dan hukum alam menjadikan karakteristik dari hukum alam mirip dengan dualism metafisika tentang dunia realitas dan dunia model Plato. Inti dari filsafat plato ini adalah doktrinya tentang dunia ide, yang mengandung karakteristik mendalam. Dunia dibagi menjadi dua bidang yang berbeda : yang pertama adalah dunia kasat mata yang dapat ditangkap melalui indera yang disebut realitas; yang kedua dunia ide yang tidak tampak “. Dua hal lagi konsep keadilan yang dikemukakan oleh Hans Kelsen.

Pertama tentang keadilan dan perdamaian. Keadilan yang bersumber dari cita-cita irasional. Keadilan dirasionalkan melalui pengetahuan yang dapat bewujud suatu kepentingan-kepentingan yang pada akhirnya menimbulkan suatu konflik kepentingan. Penyelesaian atas konflik kepentingan tersebut dapat dicapai melalui suatu tatanan yang memuaskan salah satu kepentingan dengan mengorbankan kepentingan

⁶⁰ Hans Klesen dalam Marwan Effendi, *ibid*, halaman14

yang lain atau dengan berusaha mencapai suatu kompromi menuju suatu perdamaian bagi semua kepentingan⁶¹.

Kedua, konsep keadilan dan legalitas. Untuk menegakkan diatas dasar suatu yang kokoh dari suatu tatanan sosial tertentu, menurut Hans Kelsen pengertian “ Keadilan” bermaknakan legalitas. Suatu peraturan umum adalah “ adil “, jika ia benar-benar diterapkan, sementara itu suatu peraturan umum adalah “ tidak adil “ jika diterapkan pada suatu kasus dan tidak diterapkan pada kasus yang lain yang serupa. Konsep keadilan dan legalitas inilah yang diterapkan dalam hukum nasional bangsa Indonesia, yang memaknai bahwa peraturan hukum nasional dapat dijadikan sebagai payung hukum (*law umbrella*) bagi peraturan-peraturan hukum nasional lainnya sesuai tingkat dan derajatnya dan peraturan hukum itu memiliki daya ikat terhadap materi-materi yang dimuat (materi muatan) dalam peraturan hukum tersebut.

Berbagai mahzab teori hukum dan teori keadilan tersebut diatas menjadi sebuah acuan dalam penerapan dan juga dapat digunakan sebagai acuan dalam memecahkan permasalahan pelik mengenai hukum di Indonesia untuk tercapainya kapastian hukum, ketertiban sosial, dan kemanfaatan yang berbasis keadilan bagi masyarakat.

Teori keadilan tersebut merupakan *grand theory* yang akan digunakan sebagai pisau analisa terhadap bahan-bahan hukum dan fakta-

⁶¹ *Ibid*, halaman 16

fakta yang ada guna mendeskripsikan penegakkan hukum tindak pidana politik uang.

Maraknya politik uang menimbulkan ketidakseimbangan dalam masyarakat yang akhirnya menimbulkan ketidakadilan karena masyarakat yang mempunyai modal saja yang akan berkuasa dan tentunya harapan untuk mempunyai wakil rakyat yang aspiratif, berkualitas dan bertanggungjawab jauh dari harap, dalam hal ini bukan berarti mengecilkan kemampuan dari calon yang mempunyai modal. Untuk itu perlu untuk memperkecil kesenjangan antara calon yang bermodal banyak dan calon yang bermodal sedikit sesuai dengan teori keadilannya John Rawl.

d. Keadilan Menurut Roberto M. Unger

An ideal of justice is formal when it makes the uniform application of general rules the keystone of justice of when it establishhes principle whose validity is supposedly independent of choiches among conflicting values. It is procedural when it imposes condition on the legitimacy of the processes by which social advantages are exchange and distributed. It is substantive when it governs the actual outcome of distributive decision or of bargains (keadilan yang ideal adalah formal ketika aturan-aturan umum dipraktikkan secara seragam sebagai dasar keadilan atau ketika dalam menegakkan prinsip-prinsip yang keabsahannya diharapkan bebas dari pilihan diantara nilai-nilai yang berlawanan. Ia adalah prosedural ketika menetapkan syarat-syarat bagi legitimasi proses dimana keuntungan sosial saling dipertukarkan atau terdistribusi. Ia adalah substantif ketika ia menentukan hasil aktual dari keputusan distributif atau bagi penawaran-penawaran).⁶²

Teori keadilan lainnya adalah teori keadilan prosedural John Rawls. Bahwa prosedural sempurna mempunyai kriteria independen maka

⁶² Roberto Unger, 1976, *Law in Modern Society*, The Free Press, New York, halaman 194.

menghasilkan hasil adil sesuai yang diharapkan. Sedangkan keadilan prosedural tak sempurna, kriteria independen tidak menjamin dihasilkan keadilan sesuai yang diharapkan. Untuk keadilan murni, tidak didahului kriteria independen: keadilan lahir dalam prosedur itu sendiri apabila dilaksanakan. Keadilan murni dicapai dengan membangun dan mengelola sistem institusi yang adil pula.⁶³

Arti keadilan yang lainnya adalah keadilan substantif dalam *Black's Law Dictionary 7th Edition* yang dimaknai sebagai *Justice Fairly Administered According to Rules of Substantive Law, Regardless of Any Procedural Errors Not Affecting The Litigant's substantive Rights*,⁶⁴ yakni bahwa keadilan yang diberikan sesuai dengan aturan-aturan hukum substantif, dengan tanpa melihat kesalahan-kesalahan procedural yang tidak berpengaruh pada hak-hak substantif Penggugat.

Menegakkan paradigma keadilan substantif juga sesuai dengan tipologi hukum responsif Nonet-Selznick. Menurut Philippe Nonet dan Philippe Selznick bahwa hukum responsif adalah hukum yang sesuai dengan perkembangan hukum dan masyarakat. Philippe Nonet dan Philippe Selznick mengungkapkan hukum responsif dengan karakteristik sebagai berikut:⁶⁵

- a. *The dynamics of legal development increase the authority of purpose in legal reasoning;*
- b. *Purpose makes legal obligation more problematic, thereby relaxing law's claim to obedience and opening the possibility of a less rigid and*

⁶³ John Rawls, 2011, *Teori Keadilan, Dasar-Dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial Dalam Negara*, terjemahan *A Theory of Justice*, Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, halaman 156. Teori keadilan John Rawls berdimensi luas, tetapi teori-teorinya banyak memberikan perhatian terhadap pihak-pihak yang kurang beruntung sekali pun, sehingga cocok dengan Indonesia dan dalam hal menilai distribusi keadilan.

⁶⁴ Bryan A. Garner, editor, 1999, *Black's Law Dictionary*, West Group, Amerika, halaman 869.

⁶⁵ Philippe Nonet and Philip Selznick. *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Transaction Publisher, 2001, *Diktat Politik Hukum* yang dikumpulkan oleh Satya Arinanto, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, halaman 122.

- more civil conception of public order;*
- c. *As law gains openness and flexibility, legal advocacy takes on a political dimension, generating forces that help correct and change legal institutions but threaten to undermine institutional integrity;*
 - d. *Finally, we turn to the most difficult problem of responsive law: In an environment of pressure the continuing authority of legal pruposive and the integrity of the legal order depend on the design of more competent legal institutions.*

Pada hukum responsif lebih menekankan pada pembangunan hukum yang bertujuan menciptakan keteraturan dan ketertiban pada masyarakat. Hukum dibentuk melalui proses advokasi dari masyarakat untuk mengoreksi dan merubah kelembagaan hukum. Hukum responsif bertujuan agar menghindarkan dari tindakan sewenang-wenang dari penguasa dan tindakan *ultra vires* merupakan hal yang dilarang.

Tipologi lainnya selain hukum responsif adalah hukum otonom Nonet-Selznick. Philippe Nonet dan Philippe Selznick mengungkapkan adanya kemandirian hukum/hukum otonom (*autonomous law*). Hukum otonom menurut Philippe Nonet dan Philippe Selznick dapat digambarkan sebagai berikut:⁶⁶

- a. *Law is separated from politics. Characteristically, the system proclaims the independence of the judiciary and draws a sharp line between legislative and judicial functions;*
- b. *The legal order espouses the model of rules. A focus on rules helps enforce a measure of official accountability; at the same time, it limits both the creativity of legal institutions and the risk of their intrusion into political domain;*
- c. *Procedure is the heart of law. Regularity and fairness, not substantive justice, are the first ends the main competence of the legal order;*
- d. *Fidelity to law is understood as strict obedience to the rules of positive law. Criticism of existing laws must be channeled through the political process.*

⁶⁶ *Ibid*, halaman 98.

Hukum otonom adalah hukum yang memisahkan antara hukum dan politik. Hukum sebagai sesuatu yang independen termasuk di dalamnya peradilan yang bebas dan mandiri, memisahkan tegas antara fungsi pembentukan undang-undangan dan fungsi kehakiman. Hukum Acara merupakan jantung utama dari hukum dan kepatuhan hukum ditujukan terbatas pada kepatuhan terhadap aturan hukum positif.

Tipologi yang terakhir adalah Suatu hukum yang represif menurut Philip Nonet dan Philip Seznick memiliki tujuan untuk mengatur dan memaksa masyarakat dengan karakteristik sebagai berikut:⁶⁷

- a. *Legal Institutions are directly accessible to political power; law is identified with the state and subordinated to raison d'état;*
- b. *The conservation of authority is an overriding preoccupation of legal officialdom. In the official perspective that ensues, the benefit of the doubt goes to the sistem, and administrative convenience weighs heavily;*
- c. *Specialized agencies control, such as the police, become independent centers of power; they are isolated from moderating social contexts and capable of resisting political authority;*
- d. *A regime of dual law institutionalizes class justice by consolidating and legitimating patterns of social subordination;*
- e. *The criminal code mirrors the dominant mores; legal moralisme prevail.*

Dari karakteristik hukum represif tersebut tergambar kedekatan hukum dengan politik. Hukum menjadi alat kekuasaan untuk mengatur dan memaksa masyarakat, apabila ada yang melanggar maka negara akan menekankan pada pengenaan sanksi. Polisi menjadi alat utama dari organ kekuasaan untuk menekan kelompok yang memiliki otoritas politik yang tidak sejalan. Hukum Pidana menjadi cerminan keinginan kelompok yang

⁶⁷ *Ibid*, halaman 126

dominan. Kelompok yang dominan menciptakan ukuran moral yang pada akhirnya menjadi moral hukum yang harus dipatuhi. Hukum yang represif seperti ini menciptakan pemerintahan yang otoriter.

2. Teori Negara Hukum Sebagai *Middle Theory*

Ide negara hukum selain dikaitkan dengan konsep *reechtaat* dan *rule of law* juga berkaitan dengan konsep *nomokrasi*. istilah *nomokrasi* itu berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum, atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi. Dalam istilah Inggris yang dikembangkan oleh A. V. Dicey, hal itu dikaitkan dengan prinsip *rule of law* yang berkembang di Amerika Serikat menjadi jargon *the rule of law, and not of man*. Yang sesungguhnya dianggap pemimpin adalah hukum itu sendiri, bukan orang. Sedangkan dalam buku Plato yang berjudul *Nomoy* yang kemudian diterjemahkan dalam bahasa Inggris yang berjudul *The Laws*, jelas tergambar bagaimana ide *nomokrasi* itu sesungguhnya telah sejak lama dikembangkan dari zaman Yunani kuno.

Di zaman modern, konsep negara hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu *rechtsstaat*. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika konsep negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A. V. Dicey dengan sebutan *the rule of law*.

Menurut Julius Stahl, konsep negara hukum yang disebutnya dengan istilah *rechtsstaat* itu mencakup empat elemen penting yaitu:

- a. Perlindungan terhadap hak asasi manusia;
- b. Pemerintah berdasarkan undang-undang;
- c. Adanya pembagian kekuasaan; dan
- d. Peradilan Tata Usaha Negara.

Sedangkan A. V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap negara hukum yang disebutnya dengan istilah *the rule of law*, yaitu:⁶⁸

- a. *Supremacy of law*;
- b. *Equality be for the law*;
- c. *Due process of law*.

Dari prinsip *rechtsstaat* yang dikembangkan Julius Stahl di atas yang pada pokoknya dapat digabungkan dengan prinsip *rule of law* yang dikembangkan oleh A. V. Dicey untuk menandai ciri dari negara hukum modern di zaman sekarang. Bahkan oleh *the international command of jurrist* prinsip negara hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independece and inpaartiality of judiciary*) yang pada zaman sekarang dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi. Prinsip-prinsip yang dianggap penting untuk negara hukum menurut (*the international command of jurrhist*) yaitu meliputi:⁶⁹

- a. Negara harus tunduk pada hukum;
- b. Pemerintah menghormati hak-hak individu;
- c. Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

⁶⁸ Jimly Asshddiqie, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, halaman 122.

⁶⁹ *Ibid*, halaman 152.

Akan tetapi Jimly Asshiddiqie dalam bukunya yang berjudul Kontitusi dan Konstitusionalisme Indonesia merumuskan bahwa terdapat dua belas prinsip negara hukum (*rechtsstaat*) yang berlaku di zaman sekarang. Kedua belas prinsip tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga disebut sebagai negara hukum (*the rule of law*, ataupun *rechtsstaat*) dalam arti yang sebenarnya. Adapun kedua belas prinsip Menurut Jimly Asshiddiqie tersebut adalah:⁷⁰

a. Supremasi hukum (*supremacy of law*)

Adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Dalam perspektif supremasi hukum (*supremacy of law*), pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi. Pengakuan normatif mengenai supremasi hukum adalah pengakuan yang tercermin dalam perumusan hukum dan/atau konstitusi, sedangkan pengakuan empirik adalah pengakuan yang tercermin dalam perilaku sebagian terbesar masyarakatnya bahwa hukum itu memang *supreme*. Bahkan, dalam republik yang menganut sistem presidensiil yang bersifat murni, konstitusi itulah yang sebenarnya lebih tepat untuk disebut sebagai kepala negara. Itu sebabnya, dalam sistem pemerintahan presidensiil, tidak dikenal adanya perbedaan antara kepala negara dan kepala pemerintahan seperti dalam sistem pemerintahan parlementer.

b. Persamaan dalam hukum (*equality before the law*)

Persamaan dalam hukum (*equality before the law*) adalah adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empirik. Dalam rangka prinsip persamaan ini, segala sikap dan tindakan diskriminatif dalam segala bentuk dan manifestasinya diakui sebagai sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara yang dinamakan *affirmative actions* guna mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu atau kelompok warga masyarakat tertentu untuk mengejar kemajuan sehingga mencapai tingkat perkembangan yang sama dan setara dengan kelompok masyarakat kebanyakan yang sudah jauh lebih maju. Kelompok masyarakat tertentu yang dapat diberikan perlakuan khusus melalui *affirmative actions* yang tidak termasuk pengertian diskriminasi itu misalnya adalah kelompok masyarakat suku terasing atau kelompok masyarakat hukum adat tertentu yang kondisinya

⁷⁰ *Ibid*, halaman 123,

terbelakang. Sedangkan kelompok warga masyarakat tertentu yang dapat diberi perlakuan khusus yang bukan bersifat diskriminatif, misalnya, adalah kaum wanita ataupun anak-anak terlantar.

c. Asas legalitas (*due process of law*)

Dalam setiap negara hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundangundangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau *rules and procedures (regels)*. Prinsip normatif demikian nampaknya seperti sangat kaku dan dapat menyebabkan birokrasi menjadi lamban. Oleh karena itu, untuk menjamin ruang gerak bagi para pejabat administrasi negara dalam menjalankan tugasnya, maka sebagai pengimbang, diakui pula adanya prinsip *frijsermessen* yang memungkinkan para pejabat administrasi negara mengembangkan dan menetapkan sendiri *beleid regels* atau *policy rules* yang berlaku internal secara bebas dan mandiri dalam rangka menjalankan tugas jabatan yang dibebankan oleh peraturan yang sah

d. Pembatasan kekuasaan

Adanya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal. Sesuai dengan hukum besi kekuasaan, setiap kekuasaan pasti memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenang-wenang, seperti dikemukakan oleh Lord Acton: *Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*. Karena itu, kekuasaan selalu harus dibatasi dengan cara memisahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang yang bersifat *checks and balances* dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi dan mengendalikan satu sama lain. Pembatasan kekuasaan juga dilakukan dengan membagi-bagi kekuasaan ke dalam beberapa organ yang tersusun secara vertikal. Dengan begitu, kekuasaan tidak tersentralisasi dan terkonsentrasi dalam satu organ atau satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan.

e. Organ penunjang yang independen

Dalam rangka membatasi kekuasaan itu, di zaman sekarang berkembang pula adanya pengaturan kelembagaan pemerintahan yang bersifat *independent*, seperti bank sentral, organisasi tentara, organisasi kepolisian dan kejaksaan. Selain itu, ada pula lembaga-lembaga baru seperti Komisi Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum, lembaga Ombudsman, Komisi Penyiaran, dan lain sebagainya. Lembaga, badan atau organisasi-organisasi ini sebelumnya dianggap sepenuhnya berada dalam kekuasaan eksekutif, tetapi sekarang berkembang menjadi independen sehingga tidak lagi sepenuhnya merupakan hak mutlak seorang kepala eksekutif untuk menentukan pengangkatan ataupun pemberhentian pimpinannya. Independensi lembaga atau organ-organ tersebut dianggap penting untuk

menjamin demokrasi, karena fungsinya dapat disalahgunakan oleh pemerintah untuk melanggengkan kekuasaan. Misalnya, fungsi tentara yang memegang senjata dapat dipakai untuk menumpang aspirasi pro demokrasi, bank sentral dapat dimanfaatkan untuk mengontrol sumber-sumber keuangan yang dapat dipakai untuk tujuan mempertahankan kekuasaan, dan begitu pula lembaga atau organisasi lainnya dapat digunakan untuk kepentingan kekuasaan. Karena itu, independensi lembaga-lembaga tersebut dianggap sangat penting untuk menjamin prinsip negara hukum dan demokrasi.

f. Peradilan bebas dan tidak memihak

Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*). Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap negara hukum. Dalam menjalankan tugas judisialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi). Untuk menjamin keadilan dan kebenaran, tidak diperkenankan adanya intervensi ke dalam proses pengambilan putusan keadilan oleh hakim, baik intervensi dari lingkungan kekuasaan eksekutif maupun legislatif ataupun dari kalangan masyarakat dan media massa. Dalam menjalankan tugasnya, hakim tidak boleh memihak kepada siapapun juga kecuali hanya kepada kebenaran dan keadilan. Namun demikian, dalam menjalankan tugasnya, proses pemeriksaan perkara oleh hakim juga harus bersifat terbuka, dan dalam menentukan penilaian dan menjatuhkan putusan, hakim harus menghayati nilai-nilai keadilan yang hidup di tengah-tengah masyarakat. Hakim tidak hanya bertindak sebagai mulut undang-undang atau peraturan perundang-undangan, melainkan juga mulut keadilan yang menyuarakan perasaan keadilan yang hidup di tengah-tengah masyarakat.

g. Peradilan tata usaha negara

Meskipun peradilan tata usaha negara juga menyangkut prinsip peradilan bebas dan tidak memihak, tetapi penyebutannya secara khusus sebagai pilar utama negara hukum tetap perlu ditegaskan tersendiri. Dalam setiap negara hukum, harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi negara dan dijalanannya putusan hakim tata usaha negara (*administrative court*) oleh pejabat administrasi negara. Pengadilan tata usaha negara ini penting disebut tersendiri, karena dialah yang menjamin agar warga negara tidak dizalimi oleh keputusan-keputusan para pejabat administrasi negara sebagai pihak yang berkuasa. Jika hal itu terjadi, maka harus ada pengadilan yang menyelesaikan tuntutan keadilan itu bagi warga negara, dan harus ada jaminan bahwa putusan hakim tata usaha negara itu benar-benar dijalankan oleh para pejabat tata usaha negara yang bersangkutan. Sudah tentu, keberadaan hakim peradilan tata usaha negara itu sendiri harus pula dijamin bebas dan tidak memihak sesuai prinsip *independent and impartial judiciary* tersebut di atas

h. Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*)

Di samping adanya pengadilan tata usaha negara yang diharapkan memberikan jaminan tegaknya keadilan bagi tiap-tiap warga negara, negara hukum modern juga lazim mengadopsikan gagasan pembentukan mahkamah konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya. Pentingnya mahkamah konstitusi (*constitutional courts*) ini adalah dalam upaya memperkuat sistem *checks and balances* antara cabangcabang kekuasaan yang sengaja dipisah-pisahkan untuk menjamin demokrasi. Misalnya, mahkamah ini diberi fungsi untuk melakukan pengujian atas konstitusionalitas undang-undang yang merupakan produk lembaga legislatif, dan memutus berkenaan dengan berbagai bentuk sengketa antar lembaga negara yang mencerminkan cabang-cabang kekuasaan negara yang dipisah-pisahkan. Keberadaan mahkamah konstitusi ini di berbagai negara demokrasi dewasa ini makin dianggap penting dan karena itu dapat ditambahkan menjadi satu pilar baru bagi tegaknya negara hukum modern

i. Perlindungan hak asasi manusia

Adanya perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut di masyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu negara hukum yang demokratis. Setiap manusia sejak kelahirannya menyandang hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang bersifat bebas dan asasi. Terbentuknya negara dan demikian pula penyelenggaraan kekuasaan suatu negara tidak boleh mengurangi arti atau makna kebebasan dan hak-hak asasi kemanusiaan itu. Karena itu, adanya perlindungan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia itu merupakan pilar yang sangat penting dalam setiap negara yang disebut sebagai negara hukum. Jika dalam suatu negara, hak asasi manusia terabaikan atau dilanggar dengan sengaja dan penderitaan yang ditimbulkannya tidak dapat diatasi secara adil, maka negara yang bersangkutan tidak dapat disebut sebagai negara hukum dalam arti yang sesungguhnya.

j. Bersifat demokratis (*demokratische rechtsstaat*)

Dianut dan dipraktekkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup di tengah masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa secara bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Karena hukum memang tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan segelintir orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan akan rasa adil bagi semua orang tanpa kecuali. Dengan demikian, negara hukum (*rechtsstaat*) yang dikembangkan bukanlah *absolute rechtsstaat*, melainkan *demokratische rechtsstaat* atau negara hukum yang demokratis. Dengan perkataan lain, dalam setiap negara hukum yang bersifat nomokratis harus dijamin adanya

demokrasi, sebagaimana di dalam setiap negara demokrasi harus dijamin penyelenggaraannya berdasar atas hukum.

- k. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*)

Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan negara demokrasi (*democracy*) maupun yang diwujudkan melalui gagasan negara hukum (*nomocracy*) dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Bahkan sebagaimana cita-cita nasional Indonesia yang dirumuskan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, tujuan bangsa Indonesia bernegara adalah dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Negara hukum berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan dan mencapai keempat tujuan negara Indonesia tersebut. Dengan demikian, pembangunan negara Indonesia tidak akan terjebak menjadi sekedar *rule-driven*, melainkan tetap *mission driven*, tetapi *mission driven* yang tetap didasarkan atas aturan.

- l. Transparansi dan Kontrol Sosial

Adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peran serta masyarakat secara langsung (partisipasi langsung) dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran. Adanya partisipasi langsung ini penting karena sistem perwakilan rakyat melalui parlemen tidak pernah dapat diandalkan sebagai satu-satunya saluran aspirasi rakyat. Karena itulah, prinsip *representation in ideas* dibedakan dari *representation in presence*, karena perwakilan isik saja belum tentu mencerminkan keterwakilan gagasan atau aspirasi. Demikian pula dalam penegakan hukum yang dijalankan oleh aparat kepolisian, kejaksaan, pengacara, hakim, dan pejabat lembaga pemasyarakatan, semuanya memerlukan kontrol sosial agar dapat bekerja dengan efektif, efisien serta menjamin keadilan dan kebenaran.

Negara Indonesia adalah negara hukum (*recthstaat*) berdasarkan Pancasila. Negara hukum yang dianut Indonesia tidaklah dalam artian formal, namun negara hukum dalam artian material, yang juga diistilahkan dengan negara kesejahteraan (*welfare state*).⁷¹ Untuk mewujudkan tujuan tersebut,

⁷¹ E. Utrecht, 1960, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Penerbit FHPM Unpad, Bandung, halaman 21.

negara hanya bertugas memelihara ketertiban masyarakat, akan tetapi dituntut turut serta secara aktif dalam semua aspek kehidupan dan penghidupan rakyat. Kewajiban ini merupakan amanat para pendiri negara (*the founding father*) Indonesia, seperti dikemukakan pada alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 sebagai negara berdasarkan atas hukum, maka segala aktivitas dalam kehidupan berbangsa dan bernegara haruslah sesuai atau tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku.

Di samping perundang-undangan negara hukum seperti tersebut di atas kiranya perlu juga dilihat berapa pendapat lainnya untuk dipakai sebagai pembandingan dan memperkaya pengertian negara hukum. Abud Daud Busroh menyatakan bahwa negara hukum adalah negara yang berdasarkan atas hukum. Maksudnya adalah segala kewenangan dan tindakan-tindakan alat-alat negara atau penguasa semata-mata berdasarkan atau dengan kata lain diatur oleh hukum.⁷² D. Notohamidjojo menyebutkan, negara hukum ialah di mana pemerintah dan semua pejabat-pejabat hukum mulai dari presiden, para menteri, kepala-kepala lembaga pemerintahan lain, pegawai, hakim, jaksa dan kepala lembaga pemerintahan yang lain, anggota legislatif semuanya dalam menjalankan tugasnya di dalam dan di luar jam kantor taat kepada hukum, mengambil keputusan-keputusan, jabatan-jabatan menurut hati nurani sesuai hukum.⁷³

⁷² Abu Daud Busroh, 1985, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, halaman 110.

⁷³ Dasril Radjab, 1994, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, halaman 65.

3. Teori Demokrasi Sebagai *Middle Theory*

Demokrasi Pancasila merupakan konsekuensi penggolongan demokrasi dalam arti materiel, bahwa sumber pembentukannya didasarkan pada ideologi suatu bangsa. Pernyataan tersebut sesuai dengan opini Sri Soemantri sebagai berikut:

Pertama-tama, demokrasi dapat dilihat dari dua segi, yaitu demokrasi dalam arti material dan demokrasi dalam arti formal. Demokrasi dalam arti yang pertama adalah demokrasi yang diwarnai oleh falsafah atau ideologi yang dianut oleh suatu bangsa atau negara. Perbedaan dalam demokrasi yang dianut oleh masing-masing negara menunjukkan adanya perbedaan yang mendasar dalam demokrasi ini. Oleh karena itu, dikenal adanya demokrasi Pancasila demokrasi terpimpin, demokrasi liberal, demokrasi sosialis, demokrasi rakyat dan demokrasi sentralisme.⁷⁴

Pengertian Demokrasi Pancasila pertama kali dijabarkan dalam Seminar

Angkatan Darat II pada bulan Agustus 1966 sebagai berikut:

Demokrasi Pancasila sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945, yang berarti menegakkan kembali asas-asas negara-negara hukum di mana kepastian hukum dirasakan oleh segenap warga negara, dimana hak-hak asasi manusia baik dalam aspek kolektif, maupun dalam aspek perseorangan dijamin, dan di mana penyalahgunaan kekuasaan, dapat dihindarkan secara institutionil.⁷⁵

Dengan demikian demokrasi Pancasila pada dasarnya memenuhi secara materiel syarat-syarat negara demokratis, sedangkan secara formal Kotan Y. Stefanus mengajukan syarat-syarat terwujudnya cita negara Pancasila sebagai berikut:

Dari hal-hal tersebut lahir pandangan bahwa negara republik Indonesia berusaha menciptakan keseimbangan, keselarasan, dan keserasian antara kepentingan individual dengan kepentingan umum. Di samping itu, terdapat hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-

⁷⁴ Sri Soemantri Martosoewignjo, 1992, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, halaman 9.

⁷⁵ Miriam Budiardjo, 1990, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1990, halaman 74.

kekuasaan negara, kekeluargaan atau persatuan sebagai sukma dari kehidupan kenegaraan, serta semangat gotong-royong.⁷⁶

Adanya hubungan fungsional yang proporsional tersebut merupakan ciri khas bangsa Indonesia dalam pembagian kekuasaan antar lembaga-negara yang diatur secara konstitusional dalam UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian, dapat dipahami dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia juga dianut asas demokrasi konstitusional, sebagaimana pendapat Miriam Budiardjo, bahwa:

Ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi, maka dari itu sering disebut pemerintah berdasarkan konstitusi (*constitutional government*). Jadi, *constitutional government* sama dengan *limited government* atau *restrained government*.⁷⁷

4. Teori Penegakan Hukum Sebagai *Applied Theory*

Tujuan teori hukum lembaga peradilan yang tercermin dari putusan lembaga tersebut adalah sesuai dengan yang dikatakan oleh Friedmann dalam mengungkapkan dasar-dasar esensial dari pemikiran Kelsen yakni Tujuan teori hukum, seperti tiap ilmu pengetahuan, adalah untuk mengurangi kekacauan dan kemajemukan menjadi kesatuan.⁷⁸ Friedmann mengungkapkan dasar-dasar esensial dari pemikiran Kelsen sebagai berikut:⁷⁹

a. Tujuan teori hukum, seperti tiap ilmu pengetahuan, adalah untuk

⁷⁶ Kotan Y. Stefanus, 1998, *Kajian Kritis terhadap Teori Integralistik di Indonesia*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, halaman 84.

⁷⁷ Miriam Budiardjo, *Op, Cit*, halaman 76.

⁷⁸ W. Friedmann, 1993, *Teori dan Filasafat Hukum: Telaah Kritis Atas Teori-Teori Hukum (Susunan I)*, Judul Asli: *Legal Theory*, Penerjemah: Mohamad Ariin, Raja Graindo Persada, Jakarta, halaman 170.

⁷⁹ *Ibid.*

- mengurangi kekacauan dan kemajemukan menjadi kesatuan.
- b. Teori hukum adalah ilmu pengetahuan mengenai hukum yang berlaku, bukan mengenai hukum yang seharusnya.
 - c. Hukum adalah ilmu pengetahuan normatif, bukan ilmu alam. Teori hukum sebagai teori tentang norma-norma, tidak ada hubungannya dengan daya kerja norma-norma hukum.
 - d. Teori hukum adalah formal, suatu teori tentang cara menata, mengubah isi dengan cara yang khusus. Hubungan antara teori hukum dan sistem yang khas dari hukum positif ialah hubungan apa yang mungkin dengan hukum yang nyata.

Teori lainnya adalah putusan lembaga preadilasi seharusnya mempunyai 3 nilai menurut Radbruch adalah nilai keadilan, nilai kepastian, dan nilai keadilan (*gerechtigkeitsrecht/justice*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*) dan kepastian (*rechtssicherheit*).⁸⁰ Radbruch menyebut nilai kemanfaatan sebagai tujuan keadilan atau finalitas. Kemanfaatan menentukan isi hukum, sebab isi hukum memang sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai. Isi hukum berkaitan secara langsung dengan keadilan dalam arti umum, sebab hukum menurut isinya merupakan perwujudan keadilan tersebut. Tujuan keadilan umum adalah tujuan hukum itu sendiri yaitu memajukan kebaikan dalam hidup manusia. Menurut Sudikno Mertokusumo, hukum yang dimaksud dibuat untuk manusia, maka pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus memberikan manfaat atau kegunaan bagi masyarakat. Jangan sampai justru karena hukumnya dilaksanakan atau ditegakkan, timbul keresahan di dalam masyarakat.⁸¹

Fungsi adanya pengadilan administrasi di Indonesia adalah *the first (which we may call judicial review) arises when an individual seeks to review*

⁸⁰ Theo Huijber, 1992, *Pengantar Filsafat Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, 1992, halaman 164.

⁸¹ Sudikno Mertokusumo, 1993, *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, halaman 2.

*the legality of a decision taken by public authorities or specialized tribunals, and the court must in exercise of the supervisory jurisdiction decide whether to uphold or set aside the decision.*⁸² Fungsi pengadilan administrasi yang diemban oleh pengadilan tata usaha negara dalam fungsi ini memutuskan untuk menilai apakah suatu keputusan yang diterbitkan sudah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. *The second task (public liability) arises when individuals seek compensation in the form of damages for loss caused by a public authority's unlawful act.*⁸³ Fungsi pengadilan administrasi yang diemban oleh pengadilan adalah memberikan keadilan dari tindakan yang tidak sesuai peraturan perundang-undangan.

⁸² A. W. Bradley and K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, Longman, London and New York, page 618.

⁸³ *Ibid.*

G. Kerangka Pemikiran

H. Orisinalitas Penelitian

I. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Penulisan ini merupakan penelitian hukum (*legal research*) dikarenakan secara spesifik menggunakan logika berpikir hukum dalam menganalisis permasalahan. Penelitian hukum ini fokus mengkaji urgensi dan dimungkinkannya Peradilan Khusus Pilkada sebagai sebuah inisiasi yang diperlukan untuk penyelesaian sengketa Pilkada secara adil terutama dalam keserentakan Pilkada di Indonesia. Adil tentunya bagi para peserta pemilu maupun bagi penyelenggara pemilu dan tentunya adil bagi masyarakat.

Untuk mendapatkan informasi yang diperlukan dalam penelitian ini dan dapat digunakan untuk menganalisis permasalahan hukum yang sedang dikaji, maka digunakan beberapa pendekatan yang lazim digunakan dalam penelitian hukum, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).⁸⁴ Pendekatan-pendekatan tersebut digunakan untuk menjawab fokus penelitian.

Beberapa pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah: *Pertama*, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Penelitian hukum dalam level dogmatik hukum atau penelitian untuk keperluan praktik hukum tidak dapat melepaskan diri dari pendekatan peraturan perundang-undangan.⁸⁵ Dalam penelitian hukum ini, dikarenakan terkait dengan penyelesaian sengketa Pilkada, maka dirujuk berbagai peraturan yang terkait

⁸⁴ Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, halaman 93.

⁸⁵ *Ibid*, halaman 96.

dengan kekuasaan kehakiman dan pemerintahan daerah merupakan suatu pendekatan yang mutlak harus digunakan. Perspektif peraturan perundang-undangan digunakan untuk menilai bagaimana pengaturan mengenai penyelesaian sengketa Pilkada yang didesain saat ini sebagai titik fokus penelitian ini.

Kedua, pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Setelah mengetahui mengenai desain pengaturan, maka selanjutnya penelitian bergeser menggunakan pendekatan konseptual untuk menilai dan memahami bagaimana aspek teoretis terhadap konsepsi penyelesaian sengketa Pilkada. Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.⁸⁶

Ketiga, pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan kasus dalam penelitian ini digunakan untuk menilai praktik penyelesaian sengketa Pilkada di beberapa negara. Dengan demikian, dapat dilihat praktik terbaik (*best practices*) dari pengadilan khusus dalam menyelesaikan sengketa Pilkada atau yang sejenis.

2. Spesifikasi Penelitian

Mengadopsi klasifikasi yang dibuat oleh Amiruddin dan Zainal Asikin, maka penelitian hukum ini pada dasarnya digolongkan dalam penelitian hukum normatif,⁸⁷ dengan spesifikasi *deskriptif kualitatif*, karena dalam penelitian hukum ini, hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan

⁸⁶ *Ibid*, halaman 95.

⁸⁷ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, halaman 29.

sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.⁸⁸ Dalam kategorisasi yang lain menurut Ronny Hanitijo Soemitro, penelitian ini dapat dikategorikan dalam penelitian hukum normatif terhadap asas-asas hukum.⁸⁹ Dalam penelitian hukum normatif digunakan penelitian kepustakaan,⁹⁰ yaitu mendapatkan data sekunder dengan bahan atau materi berupa buku, artikel, hasil penelitian, dan peraturan perundang-undangan, serta pendapat ahli yang berkaitan tentang berkaitan dengan fokus penelitian. Untuk meyakinkan hasil penelitian, penulis digunakan juga data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari sumbernya, baik melalui wawancara, observasi maupun laporan yang berbentuk dokumen tidak resmi yang kemudian diolah oleh penulis.

3. Sumber Data

Sebagaimana telah disebutkan di atas bahwa penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang utamanya menitikberatkan pada penelitian kepustakaan. Dan sebagai penunjang juga dilakukan penelitian lapangan. Penelitian kepustakaan dengan menggunakan sumber data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.⁹¹

⁸⁸ *Ibid*, halaman 118.

⁸⁹ Ronny Hanitijo Soemitro, 1988, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, halaman 15.

⁹⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2007, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Umum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, halaman 23.

⁹¹ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Loc. Cit.*

Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum atau ketentuan yang mengikat,⁹² dan peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku yang berkaitan dengan objek penelitian. Contoh bahan hukum primer adalah peraturan perundang-undangan, yaitu undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah dan undang-undang yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah.

Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan-bahan hukum primer,⁹³ atau teks yang berisi mengenai prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan klasik para sarjana yang mempunyai kualifikasi tinggi,⁹⁴ atau bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer,⁹⁵ antara lain semua dokumen yang terkait obyek penelitian yang tersebar dalam buku, majalah, surat kabar atau internet, makalah hasil seminar, dan hasil penelitian terdahulu yang sejenis dengan obyek penelitian.

Bahan Hukum Tersier, mencakup bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan hukum sekunder.⁹⁶ Contoh berupa Kamus Hukum.

Untuk penelitian lapangan yaitu menggunakan data primer tetapi posisi tersebut sebagai data pendukung. Data primer merupakan data yang belum

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Op, Cit*, halaman 142.

⁹⁵ Ronny Hanitijo Soemitro, 1985, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, halaman 25.

⁹⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op, Cit*, halaman 33.

diaolah atau data yang langsung diperoleh dari masyarakat dengan melakukan wawancara secara bebas terpimpin.

4. Teknik Pengumpulan Data

Data sekunder yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier dikumpulkan melalui prosedur inventarisasi dan identifikasi peraturan perundang-undangan, serta klasifikasi dan sistematisasi bahan hukum sesuai permasalahan penelitian. Untuk data sekunder teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan studi kepustakaan. Penelitian kepustakaan dilakukan dengan cara membaca, menelaah, mencatat ulasan bahan-bahan pustaka yang ada kaitannya dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah.

Untuk penelitian lapangan di dalam teknik pengumpulan data yaitu dengan melakukan wawancara bebas terpimpin dengan pihak-pihak yang terkait.

5. Analisis Data

Analisis data sebagai tindak lanjut proses pengolahan data merupakan kerja seorang peneliti yang memerlukan ketelitian, dan penerapan daya pikir secara optimal.⁹⁷ Analisis data berisi uraian tentang cara-cara analisis, yaitu bagaimana memanfaatkan data yang terkumpul untuk dipergunakan dalam memecahkan masalah penelitian atau merupakan penjelasan mengenai proses

⁹⁷ Bambang Waluyo, 2002, *Penelitian Hukum dalam Praktik*, Sinar Grafika, Jakarta, halaman 77.

memanfaatkan data yang terkumpul untuk selanjutnya digunakan dalam memecahkan masalah penelitian.⁹⁸

Metode pengolahan data yang digunakan adalah dengan mengumpulkan data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan, yang kemudian diolah menggunakan metode kualitatif. Sebagai penelitian hukum normatif, maka data yang terkait dengan penulisan hukum ini dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu dengan melakukan analisis yang pada dasarnya dikembalikan pada tiga aspek, yaitu mengklasifikasi, membandingkan, dan menghubungkan.⁹⁹ Dengan perkataan lain, seorang peneliti yang mempergunakan metode kualitatif, tidaklah semata-mata bertujuan mengungkapkan kebenaran belaka, akan tetapi untuk memahami kebenaran tersebut.¹⁰⁰

Suatu analisis *deskriptif kualitatif* pada hakikatnya menekankan pada metode deduktif sebagai pegangan utama,¹⁰¹ yaitu proses berpikir yang dimulai dari pernyataan yang umum menuju pernyataan yang khusus (spesifik) dengan menggunakan logika yang dapat diterima.

Selain itu, dalam mengolah dan menganalisis data yang ada, Peneliti juga menggunakan penafsiran (interpretasi) yang dikenal dalam ilmu hukum. Penafsiran tersebut diperlukan dalam rangka penggalian makna, sehingga apa yang dibaca bukan hanya diartikan secara tekstual, namun dimaknai secara

⁹⁸ Maria S. W. Sumardjono, 2001, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian: Sebuah Panduan Dasar*, Gramedia, Jakarta, halaman 38.

⁹⁹ Jujur S. Suriasumantri, 1986, *Ilmu dalam Perspektif Moral, Sosial dan Politik: Sebuah Dialog tentang Keilmuan Dewasa Ini*, Gramedia, Jakarta, 1986, halaman 61.

¹⁰⁰ Soerjono Soekanto, *Op, Cit*, halaman 250.

¹⁰¹ *Ibid*, halaman 164.

kontekstual untuk menggali makna baik yang tersurat maupun yang tersirat. Ketepatan pemahaman (*subtilitas intellegendi*) dan ketepatan penjabaran (*subtilitas explicandi*) adalah sangat relevan bagi hukum.¹⁰²

J. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan disertasi terdiri dari :

BAB I PENDAHULUAN yang berisi : Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Kerangka Pemikiran, Orisinalitas Penelitian, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA yang berisi : Pengertian Demokrasi, Pengertian Pemilihan Kepala Daerah, Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia, Lembaga Penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah.

BAB III HAKEKAT PENYELESAIAN SENGKETA PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA yang berisi : Filosofi Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah, Pengawasan Pemilihan Kepala Daerah, Penyelesaian oleh Mahkamah Konstitusi, Penyelesaian oleh Pengadilan Tata Usaha Negara, Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilihan Kepala Daerah, Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah, Kewenangan Mahkamah Konstitusi Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 97/PUU-XI.2013.

BAB IV PROBLEMATIKA PENYELESAIAN SENGKETA DALAM PELAKSANAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH yang berisi : Problematika Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Dilema Pelaksanaan Pilkada sebagai Instrumen Penguatan Desentralisasi dan Otonomi Daerah dan

¹⁰² *Ibid*, halaman 164.

Pelanggaran Dalam Pemilihan Kepala Daerah), Problematika Kekuasaan Lembaga Peradilan Dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah (Konsep Demokrasi dan Penegakan Hukum, Lahirnya Kekuasaan Lembaga Peradilan dalam Penyelesaian Pelanggaran Pilkada : Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah dari Kekuasaan MA menjadi Kekuasaan MK, Kekuasaan PTUN dalam mengadili Keputusan Penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah, Kekuasaan Pengadilan Umum dalam menangani Pelanggaran Pidana Pemilihan Kepala Daerah), Penegakan Kode Etik oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah, Analisis Putusan Dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah, Problematika Dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah

BAB V REKONSTRUKSI PENYELESAIAN SENGKETA DALAM MEWUJUDKAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH YANG DEMOKRATIS BERBASIS NILAI KEADILAN yang berisi : Penyelenggaraan Pemilu Yang Demokratis, Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah Menurut Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah di Beberapa Negara, Pemilihan Umum Dalam Perspektif Hukum Islam, Perbandingan Pengadilan Khusus Pemilihan Umum di Berbagai Negara (*Corte Electoral* di Uruguay, *Tribunal Superior Eleitoral* di Brazil, *Tribunal Supremo de Elecciones* di Costa Rica), Rekonstruksi Dalam Mewujudkan Pemilihan Kepala Daerah Yang Demokratis Berbasis Nilai Keadilan

BAB VI PENUTUP yang berisi : Simpulan, Saran dan Implikasi Kajian Disertasi (Implikasi Teoritis dan Implikasi Praktis).