

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemilihan Umum (selanjutnya disebut pemilu) sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI 1945) bukanlah sesuatu hal yang baru dalam praktik sistem demokrasi Indonesia. Menilik sejarah konstiusionalisme Indonesia, pemilu pertama kali diselenggarakan sepuluh tahun setelah Indonesia merdeka, yakni pada tahun 1955.¹ Tidak hanya sekali, berdasarkan UUD Sementara 1950, pemilu diselenggarakan dua kali, yaitu yang pertama pada 29 September 1955 untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR) dan yang kedua pada 15 Desember 1955 untuk memilih anggota konstituante. Enam belas tahun kemudian, di bawah bendera Orde Baru, pada tahun 1971 diadakan pemilu yang kedua. Terlepas dari segala catatan seputar pelaksanaannya pemilu diadakan secara rutin setiap lima tahun sekali.²

Pemilu sebagai representasi amanat konstitusi yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) dan (3) UUD NRI 1945, bahwa Indonesia adalah negara hukum yang demokratis, sehingga pemilu merupakan pilar utama demokrasi wajib dilaksanakan di Indonesia untuk mendapatkan pemimpin yang dekat dengan kehendak rakyat. Pemilu diselenggarakan dengan memberlakukan

¹ Refly Harun, 2016, *Pemilu Konstitusional: Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan ke Depan*, Jakarta: PT Radja Grafindo, hlm. v.

² *Ibid.*

asas-asas pemilu yaitu langsung, umum, bebas, jujur, dan adil. Pemilu dalam pelaksanaannya harus menganut asas-asas tersebut yang juga memenuhi asas-asas pemerintahan yang baik seperti mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib, terbuka, proporsional, professional, akuntabel, efektif, dan efisien.

Ramlan Surbakti mengategorikan pemilu sebagai salah satu dari 11 pilar sistem politik demokrasi.³ Dengan demikian, pemilu sekaligus menjadi salah satu indikator utama yang menunjukkan bahwa sistem politik demokrasi hidup dan digunakan dalam suatu negara.⁴ Sebab, dalam pemilu warga negara berhak untuk berpartisipasi dan memberikan suaranya terkait masalah politik.⁵ Dengan partisipasi dan suara rakyat yang dimaksud, pemilu menjadi mekanisme penyeleksian dan pendelegasian daulat rakyat kepada orang atau partai politik yang dipercaya.⁶

Ketentuan dalam Pasal 22E UUD NRI 1945 menjadi alat untuk memilih seluruh anggota DPR, Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disebut DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut DPRD), bahkan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Pasca reformasi, pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak hanya diwujudkan dalam pemilu. Namun, demokrasi telah diwujudkan dalam kehidupan politik

³ Ramlan Surbakti, dkk, 2011, *Merancang Sistem Politik Demokratis. Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif*, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, hlm. 5.

⁴ Saldi Isra dan Khairul Fahmi, 2019, *Pemilihan Umum Demokratis: Prinsip-Prinsip dalam Konstitusi Indonesia*, Depok: Rajawali Pers, hlm. 11.

⁵ Robert Dahl, 2001, *Perihal Demokrasi, Menjelajahi Teori dan Praktik Demokrasi Secara Singkat*, Diterjemahan oleh A. Rahman Zainudin, Jakarta: Yayasan Obor, hlm. 68.

⁶ Ramlan Surbakti, 1982, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Grasindo, hlm. 181. Dikutip dari buku Saldi Isra dan Khairul Fahmi, 2019, *Pemilihan Umum Demokratis: Prinsip-Prinsip dalam Konstitusi Indonesia*, Depok: Rajawali Pers, hlm. 11.

lokal melalui desentralisasi politik ke daerah-daerah otonom.⁷ Salah satu isi kebijakan desentralisasi politik adalah adanya pemilihan yang demokratis terhadap jabatan Gubernur, Bupati dan Walikota untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terdapat dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945.⁸ Ketentuan mengenai dipilih secara demokratis ini kemudian diwujudkan dengan adanya pengaturan mengenai pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (selanjutnya disebut pemilukada) langsung yang berfungsi sebagai sarana partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Salah satu dinamika penting dalam perkembangan pemilu di Indonesia adalah penyelesaian permasalahan hukum yang muncul dalam perselisihan hasil pemilihan. Dalam perkembangannya, terjadi redefinisi perselisihan hasil pemilu dan pemilukada dalam beberapa putusan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut MK). Awalnya, perselisihan hasil pemilukada diselesaikan dalam persidangan yang masuk ranah kompetensi absolut Mahkamah Agung (selanjutnya disebut dengan MA) dan Pengadilan Tinggi (selanjutnya disebut PT). Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemilihan Kepala Daerah⁹ terjadi peralihan kewenangan dari MA ke MK dalam menyelesaikan perselisihan hasil pemilukada.

⁷ Abdul Mukhtie Fadjar, 2013, *Pemilu, Perselisihan Hasil Pemilu, dan Demokrasi*, Malang: Setara Press, hlm. 101.

⁸ Pasal 18 ayat (4) yang berbunyi “ Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.”

⁹ Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang berbunyi “Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan ke

MK merupakan lembaga negara baru di dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia dari hasil perubahan keempat UUD NRI 1945. Kedudukan MK diatur di dalam Pasal 24 ayat (2) UUD NRI 1945. Kehadiran MK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan wujud dari kemajuan yang signifikan dan besar yang tidak hanya mampu membangun hukum tetapi juga mampu membangun demokrasi di Indonesia. MK memiliki kewenangan dan kewajiban untuk mengubah doktrin supremasi parlemen dengan mengubahnya menjadi doktrin supremasi konstitusi. Kewenangan yang dimiliki oleh MK diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945¹⁰.

Berbicara mengenai Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa pemilukada tidak termasuk dalam rezim pemilu, sehingga MK melepaskan kewenangannya untuk menyelesaikan hasil pemilukada. Pasca putusan tersebut, MK masih berwenang untuk menyelesaikan perselisihan pemilukada sampai terbentuknya suatu Undang-Undang Pemilukada. Pada tahun 2014, pembentuk undang-undang membentuk suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (selanjutnya disebut Perpu) Nomor 1 Tahun 2014 yang kemudian 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.

Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak undang-undang ini diundangkan.”

¹⁰ Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi “ Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.”

Pada kenyataannya pembentukan 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 dilaksanakan secara terburu-buru sehingga pembentuk undang-undang merevisi menjadi undang-undang yang lebih komprehensif melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilu. Dalam undang-undang tersebut MK kembali menyelesaikan perselisihan hasil pemilu sampai terbentuknya suatu badan peradilan khusus.

Undang-undang tersebut kembali direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Pemilu. Pada Pasal 157 ayat (3) Undang-Undang Pemilu yang berbunyi “Perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus.” Dengan itu MK masih memiliki kewenangan untuk mengadili dan memutus perselisihan pemilu dikarenakan badan peradilan khusus pemilu masih belum dibentuk. Alhasil dengan ketidakpastian pembentuk undang-undang untuk membentuk suatu badan peradilan khusus pemilu, MK mengeluarkan Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 dengan memberikan 6 (enam) model pemilu serentak yang mana MK secara eksplisit menyatukan pemilu dan pemilu menjadi satu rezim hukum.

Pada tahun 2022, Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022 yang mengabulkan permohonan *judicial review* dari Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (selanjutnya disebut Perludem) terkait dengan kepastian suatu

badan peradilan khusus pemilu.¹¹ Perludem menguji Pasal 157 ayat (3) Undang-Undang Pemilu dimana Pasal tersebut bertentangan dengan UUD NRI 1945. Mahkamah mengabulkan permohonan Perludem mengenai frasa sampai dibentuknya suatu badan peradilan khusus pada pasal tersebut. Dalam amar putusannya, inkonstitusionalitas Pasal 157 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Pemilu membawa implikasi hilangnya kesementraan yang diatur dalam Pasal 157 ayat (3) Undang-Undang Pemilu.

Dengan demikian, kewenangan MK untuk memeriksa dan mengadili perkara perselisihan hasil pemilu tidak bersifat sementara melainkan bersifat permanen dikarenakan badan peradilan khusus pemilu tidak lagi akan dibentuk. Berdasarkan penjelasan diatas, isu hukum yang muncul adalah latar belakang pembentukan suatu badan peradilan khusus pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dan Mahkamah Konstitusi mengubah pendiriannya terhadap badan peradilan khusus pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“DINAMIKA BADAN PERADILAN KHUSUS PEMILIHAN (KAJIAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 97/PUU-XI/2013 DAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 85/PUU-XX/2022)”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, permasalahan yang diteliti adalah :

¹¹ Perludem, MK Kabulkan Gugatan Perludem Soal peradilan untuk Selesaikan Perselisihan Pilkada, <https://perludem.org/2022/10/01/mk-kabulkan-gugatan-perludem-soal-peradilan-untuk-selesaikan-perselisihan-pilkada/>, diakses 13 Oktober 2022.

1. Apa yang Melatarbelakangi Pembentukan Badan Peradilan Khusus Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah?
2. Apa yang Mendasari Perubahan Pendirian Mahkamah Konstitusi terhadap Badan Peradilan Khusus Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah?



C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui apa yang melatarbelakangi pembentukan badan peradilan khusus pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
2. Untuk mengetahui apa yang mendasari perubahan pendirian Mahkamah Konstitusi terhadap badan peradilan khusus pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Untuk memperkaya ilmu pengetahuan dan khasanah berfikir khususnya dalam bidang hukum itu sendiri. Selain itu penelitian ini juga bermanfaat dalam memberikan kontribusi pemikiran dalam menunjang perkembangan ilmu hukum khususnya dalam Hukum Tata Negara.

2. Manfaat Praktis

Memberikan kontribusi serta manfaat bagi individu, masyarakat, dan pemerintah maupun pihak-pihak berkepentingan dalam menambah pengetahuan yang berhubungan dengan pemilu dan pemilukada. Sehingga penelitian ini dapat memperkaya khasanah berfikir bagi mahasiswa, akademisi, dan penulis sendiri.

E. Metode Penelitian

Penelitian yang akan ditulis oleh penulis merupakan penelitian hukum. Sugeng Istanto menjelaskan bahwa penelitian hukum adalah penelitian yang diterapkan pada ilmu hukum.¹² Lebih jauh lagi, Peter Mahmuda Marzuki mengutip pendapat dua orang sarjana Belgia *Jan Gijssels* dan *Mark Van Hoecker* yang menjelaskan penelitian hukum merupakan suatu proses dalam menemukan aturan, prinsip-prinsip maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab isu hukum yang ada.

Guna menjawab pertanyaan dalam perumusan masalah diatas, maka proses penelitian ini akan menggunakan metode penelitian hukum normatif atau biasa disebut penelitian kepustakaan. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.¹³ Menurut Peter Mahmud Marzuki penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum,

¹² F. Sugeng Istanto, 2007, *Penelitian Hukum*, Yogyakarta: CV Ganda, hlm. 29.

¹³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 13.

prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹⁴

Pada penelitian hukum jenis, seringkali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundangan-undangan atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas¹⁵. Hal ini juga sejalan dengan pendapat Bagir Manan, penelitian normatif adalah penelitian terhadap kaedah dan asas hukum yang ada.

1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian adalah metode atau cara mengadakan penelitian.¹⁶ Penelitian ini menggunakan konsep pendekatan penelitian secara normatif, konseptual dan historis. Pendekatan normatif merupakan pendekatan yang bertujuan untuk membandingkan antara teori-teori hukum dengan penerapan hukum yang terjadi di masyarakat, seringkali hukum yang ada telah ideal, namun dalam penerapannya banyak terjadi penyimpangan sehingga tujuan hukum menjadi tidak tercapai.¹⁷ Dalam penelitian normatif terdapat beberapa pendekatan dalam rangka mengumpulkan bahan hukum yang diperlukan, pendekatan antara lain:

a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Op.Cit., hlm. 25.

¹⁵ Amiruddin dan H. Zainal Asikin, 2006, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT Radja Grafindo Persada, hlm. 118.

¹⁶ Suharsimi Arikunto, 2002, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta: Rieneka Cipta, hlm. 23.

¹⁷ Soerjono Soekanto, 2014, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia Press, hlm. 21.

Pendekatan perundang-undangan merupakan pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi karena yang akan diteliti adalah aturan hukum yang akan menjadi fokus sekaligus tema sentral dalam penelitian ini.¹⁸ Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan atau regulasi yang berkaitan dengan pemilu dan pemilukada.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual (*conceptual Approach*) merupakan jenis pendekatan dalam penelitian hukum yang memberikan sudut pandang Analisa penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum dilihat dari aspek konsep-konsep yang digunakan.¹⁹ Sebagian besar jenis pendekatan ini dipakai untuk memahami konsep-konsep yang berkaitan dengan penerapan dalam suatu perundang-undangan apakah telah sesuai dengan ruh yang terkandung dalam konsep-konsep hukum yang mendasari. Sehingga pendekatan ini dapat dikaji terkait dengan perkembangan pemilu dan pemilukada.²⁰

c. Pendekatan Historis (*Historical Approach*)

Menurut perspektif sejarah, ada dua macam penafsiran terhadap peraturan perundang-undangan. *Pertama*, penafsiran

¹⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Loc.cit.*, hlm. 13.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

menurut sejarah hukum (*rechts historische interpretatie*) dan Kedua, penafsiran menurut sejarah penetapan peraturan perundang-undangan (*wets historische interpretie*).²¹

Penelitian normatif yang menggunakan pendekatan sejarah memungkinkan seorang peneliti untuk memahami hukum secara lebih mendalam tentang suatu sistem atau lembaga, atau suatu pengaturan hukum tertentu sehingga dapat memperkecil kekeliruan, baik dalam pemahaman maupun penerapan suatu lembaga atau ketentuan hukum tertentu.²²

Hukum pada masa kini dan hukum masa lampau merupakan suatu kesatuan yang berhubungan erat, sambung-menyambung dan tidak putus sehingga diaktakan bahwa kita dapat memahami hukum pada masa kini dengan mempelajari sejarah. Mengingat, tata hukum yang berlaku sekarang mengandung anasir-anasir dari tata hukum yang silam dan membentuk tunas-tunas tentang tata hukum pada masa yang akan datang.²³

2. Sumber dan Bahan Hukum

²¹ Johnny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayu Publishing, hlm. 318.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

Penelitian ini menggunakan data primer yang digunakan sebagai bahan yang diperoleh secara langsung oleh sumber utama. Pada penelitian ini, bahan hukum primer diperoleh dari undang-undang dasar, peraturan perundang-undangan, dan putusan pengadilan. Bahan penelitian mencakup bahan primer dan bahan hukum sekunder.

a. Bahan hukum primer

Jenis bahan hukum primer yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini, meliputi:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubahh dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
4. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman;
5. 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 2004 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang;

6. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;

7. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004;

8. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013;

9. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019;

10. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan primer yang diperoleh secara tidak langsung dari sumbernya. Bahan-bahan tersebut berupa buku, jurnal hukum, dokumen resmi, penelitian dalam bentuk laporan, dan buku-buku hukum.

3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam melakukan penelitian ini, pengumpulan data dilakukan dalam bentuk studi dokum atau penelitian kepustakaan (*Library*

Research). Studi dokumen adalah alat pengumpulan data yang dilakukan melalui analisis bahan-bahan hukum untuk memperoleh landasan teori, berupa hukum positif, pendapat para ahli atau pihak lain berupa informasi baik dalam bentuk formal maupun dalam naskah resmi yang berkaitan dengan pemilu dan pemilukada.

4. Teknik pengolahan bahan hukum

Teknik pengolahan bahan hukum yang akan digunakan dalam penelitian ini dilakukan dengan menelaah, mempelajari bahan hukum yang telah diperoleh, baik data primer maupun sekunder untuk memastikan apakah data tersebut dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan kenyataan. Pengolahan bahan hukum dilakukan setelah bahan hukum terkumpul secara lengkap dikelompokkan menjadi beberapa kategori untuk memudahkan dalam menganalisis bahan hukum. Analisis bahan hukum dilakukan setelah semua data terkumpul kemudian dilakukan pemeriksaan kemudian data tersebut diolah dan disusun secara sistematis.

5. Metode Analisis Bahan Hukum

Dalam menganalisis data, semua bahan hukum diklasifikasikan dan dianalisis menggunakan analisis deskriptif yang bertujuan untuk menggambarkan berbagai permasalahan hukum yang ada, sehingga diperoleh solusi yang tepat. Dalam penelitian ini data yang dikumpulkan berupa data sekunder atau data kepustakaan, maka analisis dilakukan kualitatif yaitu menilai dan mendeskripsikan data yang diperoleh dengan menggunakan teori dan konsepsi para ahli,

peraturan perundang-undangan, dan logika untuk memperoleh kesimpulan yang relevan dengan isu hukum yang diangkat. Berbagai data tersebut kemudian diolah dan dikonstruksi dengan tujuan akhir untuk menjawab pokok permasalahan yang disajikan sehingga bersifat deskriptif analitis.

