

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Dalam praktik ketatanegaraan Indonesia adalah negara hukum berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Sejarah kelam dalam sistem pemerintahan di Indonesia dalam segi penegakan hukum di era orde baru menjadi salah satu tantangan untuk mewujudkan makna negara hukum sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Salah satu latar belakang proses amandemen konstitusi terhadap sistem tata negara muncul karena adanya kewenangan kekuasaan pemerintahan yang dianggap berlebihan dan keluar batas, sehingga ide konstitusionalisme ini muncul.

Konstitusi merupakan sebuah landasan atau dasar bagi sebuah negara sebagai pedoman negara dalam menjalankan sistem ketatanegaraan. Dalam bentuk tertulis konstitusi diartikan sebagai undang-undang karena berisi mengenai hukum dasar sebagai landasan sebuah negara. Selain dalam bentuk tertulis berupa undang-undang, isi dan makna dari konstitusi juga harus sesuai dengan nilai-nilai kehidupan masyarakat dan diharapkan bersifat fundamental yang mencerminkan pokok-pokok dan azas-azas hukum yang baik sebagai aturan yang tertulis. Negara dan konstitusi merupakan suatu hal yang tidak dapat dipisahkan karena negara dianggap tidak bisa melaksanakan kekuasaannya tanpa adanya konstitusi sebagai hukum dasar dan juga konstitusi tidak akan ada tanpa adanya sebuah negara yang berdaulat.

Setelah mengetahui pengertian dan tujuan konstitusi secara umum ada beberapa pengertian konstitusi menurut para ahli, sebagaimana yang dikutip oleh

Syafnil effendi dalam artikelnya yang berjudul *Konstitusionalisme Dan Konstitusi*

Ditinjau Dari Prespektif Sejarah antara lain yaitu:

1. K.C. Wheare menjelaskan “Konstitusi adalah aturan hukum yang menetapkan kerangka dasar suatu negara dan mengatur tentang susunan pemerintahan”.
2. James Bryce menyatakan “Konstitusi berfungsi menetapkan lembaga-lembaga negara dan mengatur fungsi dan batas haknya”.
3. Hans Kelsen berpendapat bahwa “Konstitusi merupakan dasar tertib hukum nasional (*the constitution is the highest level within national law*)”¹

Hasil reformasi dan perubahan ke tiga UUD NRI 1945 tidak hanya memaknai konstitusi sebagai dasar hukum tertinggi tetapi juga dimaknai secara kelembagaan. Konstitusi tidak hanya dimaknai sebagai prinsip-prinsip nilai dan norma dasar tetapi juga dimaknai dalam sistem lembaga yang diatur berdasarkan Bab IX Pasal 2 Undang-Undang NRI 1945 yang berbunyi “Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”. Pengaturan secara dasar mengenai Mahkamah Konstitusi sesuai dengan undang-undang menjadi salah satu ujung tombak dalam memperbaiki sistem peradilan di Indonesia.

Sedangkan secara *lex specialis* dalam hukum dasar aturan mengenai MK diatur dalam Pasal 24 C ayat (1) 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

¹ Effendi, S, *Konstitusionalisme dan Konstitusi Ditinjau dari Perspektif Sejarah*. *Humanus*, Vol.10, No.1, Tahun 2011, hal 7.

kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”. Selain diatur secara khusus di dalam hukum dasar, aturan Mahkamah Konstitusi juga diatur di dalam undang-undang No 7 Tahun 2002 tentang Mahkamah Konstitusi, yang membuktikan bahwa keseriusan negara dalam menjaga konstitusi

Kedudukan Mahkamah Konstitusi menjadi salah satu harapan dalam membantu *check and balance* dan memastikan prinsip *equality before of law* terhadap sistim ketatanegaraan karena hal penting yang tidak dapat dipisahkan dari Mahkamah Konstitusi adalah konsep *Judicial Riview* yang memiliki pemikiran terhadap perkembangan modern tentang system pemerintahan demokratis yang didasarkan atas ide-ide negara hukum (*rule of law*), prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*), serta perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia (*the protection of fundamental rights*).²

MK merupakan sebuah lembaga negara yang menjadi hasil dari produk amandemen ke tiga UUD NRI 1945 dan menjadi era baru dalam sistem lembaga peradilan di Indonesia karena membawa dampak yang sangat besar dalam hal ini yaitu *Judicial Riview* yang menjadi wujud dari demokrasi sehingga prinsip *check and balance* dapat berjalan dengan baik. Mahkamah Konstitusi dalam kewenangannya terhadap pengujian uu ada beberapa hal yang harus diperhatikan salah satunya yaitu adanya pembatasan-pembatasan, dan Mahkamah Konstitusi

² Nanang Sri Darmadi, Kedudukan dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia; *Jurnal Unissula*, Vol. XXXVIII, No 2, Tahun 2012, hal 3.

sebagai lembaga yang menjaga nilai HAM memiliki istilah terhadap pembatasan tersebut yaitu *ex post* yang menjelaskan bahwa *Judicial Riview* hanya bisa dilakukan terhadap undang-undang bukan rancangan undang-undang.³

Dalam pembentukan Mahkamah Konstitusi, Majelis Permusyawaratan Rakyat merubah UUD NRI 1945 secara mendasar yaitu merubah Pasal 24 dan menambah Pasal 24 A hingga Pasal 24 C yang di dalamnya tercantum lembaga baru dalam kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Konstitusi. Setelah era reformasi Mahkamah Konstitusi menjadi lembaga yang diharapkan masyarakat untuk melindungi hak konstitusional dan memberikan pengaruh yang besar dalam perkembangan sistem peradilan di Indonesia. Selain melindungi hak konstitusional Mahkamah Konstitusi juga sebagai pelindung hak asasi manusia berdasarkan UUD NRI 1945 dengan cara pengaduan konstitusional. Pengaduan konstitusional sebagai bentuk upaya hukum yang diberikan Mahkamah Konstitusi untuk melindungi hak warga negara dalam konteks kebebasan berpendapat. Secara hukum tupoksi Mahkamah Konstitusi diatur dalam Pasal 24 C ayat (3) UUD NRI 1945 yaitu Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/ atau Wakil Presiden Menurut Undang-Undang Dasar.

Salah satu wewenang dari Mahkamah Konstitusi yaitu memutus perselisihan tentang hasil pemilu, tetapi dalam praktiknya Mahakamh Konstitusi juga memiliki

³ Titon Slamet Kurnia, *Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Sang Penjaga HAM*, P.T. Alumni, 2022, Bandung, hal 123.

wewenang tambahan terkait penyelesaian sengketa Pemilukada. Secara bahasa sengketa pemilukada sendiri secara etimologi diambil dari istilah sengketa (*dispute*) yang diartikan sebagai suatu hal yang dapat menyebabkan permasalahan, perbedaan pendapat, perselisihan, dalam hal ini permasalahan yang timbul karena pemilukada.⁴ Dalam pembahasan mengenai sengketa pemilukada menurut pendapat Topo Santoso yang dimaksud sengketa pemilukada yaitu permasalahan terkait pelanggaran administrasi atau pelanggaran pidana dalam proses jalannya pemilukada dan ketidakpuasan terhadap keputusan penyelenggara terkait permasalahan hasil perolehan suara.⁵

Dalam praktiknya pemilukada sendiri di dalam UUD NRI 1945 diatur pada Pasal 18 ayat (4), mengatakan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis. Diera sekarang ini arti dari demokratis dalam segi praktek dalam pemilihan kepala daerah adalah dengan sistem pemilihan cara langsung dengan menggunakan asas-asas pemilu yang tertuang pada Pasal 22 E, tetapi pemilihan Kepala Daerah dengan menggunakan sistem keterwakilan yaitu dengan dipilih oleh DPRD dapat dinilai sebagai proses yang demokratis. Tetapi sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat pemilukada memilih menggunakan sistem pemilihan secara langsung. Sehingga dapat disimpulkan bahwa pemilukada secara langsung menjadi bagian dari proses berkembangnya sistem demokrasi yang ada di Indonesia, selain

⁴Nasrullah & Tantolailam, 2019, *Politik Hukum Pemilukada & Desain Badan Peradilan Khusus*, Pustaka Belajar, Yogyakarta, hal 62.

⁵ *Ibid.*

menjadi ajang politik, pemilukada juga menjadi jawaban atas tuntutan rakyat terhadap memilih kepala daerahnya masing-masing sesuai dengan yang dipandang masyarakat baik.

Pada awal penyelenggaran pemilukada lembaga yang berwenang menyelesaikan sengketa pemilukada yaitu Mahkamah Agung berdasarkan Pasal 106 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Seiring berjalannya waktu wewenang penyelesaian sengketa pemilukada tidak lagi dilakukan di Mahkamah Agung karena mengalami perubahan karena berdasarkan putusan MK No.072-073/PUU-II/2004 yang memasukkan sitem pemilukada menjadi bagian dari pemilu. Dengan adanya putusan tersebut yang menjadi latar belakang Dewan Perwakilan Rakyat mengeluarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum yang memasukkan pemilukada menjadi bagian dari pemilu dan disebut Pemilukada.⁶ Dengan dikeluarkannya undang-undang tersebut sengketa pemilukada tidak lagi menjadi kewenangan Mahkamah Agung dan beralih menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi dengan ketentuan Pasal 236 C Undang-Undang No.12 Tahun 2007.

Adanya dinamika mengenai siapa lembaga yang layak dan berwenang menyelesaikan sengketa pemilukada tentunya masih banyak perdebatan terhadap siapa yang benar-benar layak dalam menyelesaikan sengketa pemilukada. Untuk saat ini penyelesaian sengketa pemilukada masih menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi meskipun kewenangan tersebut sudah dianggap inkonstitusional

⁶ *Ibid.*, hal 84.

berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi No.97/PUU-XI/2013. Hal itu lah yang menjadi latar belakang munculnya Pasal 157 Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota jika ada sengketa diselesaikan di Badan peradilan khusus, karena belum terbentuk hingga saat ini sengketa pemilukada tetap dilaksanakan di Mahkamah Konstitusi. Padahal kewenangan Mahkamah Konstitusi diatur secara limitatif dalam Pasal 24 C ayat (1) UUD NRI 1945 yang salah satu kewenangannya adalah memutus sengketa pemilu yang harus dipandang sebagai dasar yang fundamental. Dalam memaknai Pasal 24 C ayat (1) seharusnya harus melihat bahwa kewenangannya yang diamanatkan oleh undang-undang harus dimaknai secara *Original Intent*/ pemahaman tata Bahasa secara utuh terhadap kewenangan Mahkamah Konstitusi di dalam UUD NRI 1945.⁷

Mahkamah Konstitusi dalam memutus sengketa pemilukada yang diamanatkan oleh Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota tentunya akan menghadapi banyak perdebatan terhadap wewenang tersebut. Karena kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam sengketa pemilukada hanya sebatas mengisi kekosongan hukum terhadap belum dibentuknya peradilan khusus terhadap sengketa pemilukada. Dalam pesta demokrasi yang akan berlangsung pada tahun 2024 tentunya akan menimbulkan pertanyaan besar terhadap kepastian hukum terhadap terbentuknya peradilan khusus yang sudah diatur, dan juga penyelesaian pemilukada serentak yang dikhawatirkan menumpuknya permohonan sengketa pemilukada di Mahkamah Konstitusi akan

⁷ *Ibid.*, hal 112.

mengurangi kualitas putusan sengketa pemilukada karena banyaknya permohonan. Jika keberadaan peradilan khusus ini masih belum terbentuk justru akan menimbulkan persepsi negatif terhadap Mahkamah Konstitusi karena kewenangan memutus sengketa pemilukada sejatinya inkonstitusional karena sesuai Pasal 24 C ayat (1) salah satu kewenangannya adalah hanya memutus sengketa pemilu yang secara ruang lingkup dan dasar hukum berbeda.

Sehingga dengan adanya permasalahan kepastian hukum terhadap peradilan khusus dalam menghadapi pemilukada serentak tahun 2024 yang seharusnya tidak lagi diselesaikan di Mahkamah Konstitusi sesuai dengan Pasal 157 ayat (2) Undang-Undang No 10 tahun 2016. Dengan adanya penelitian terkait dengan masalah kepastian hukum ini menjadi pembaruan terhadap hasil referensi penelitian sebelumnya yang banyak membahas implikasi hukum penyelesaian sengketa pemilukada di Mahkamah Konstitusi dan bentuk ideal dari badan peradilan khusus itu sendiri. Sehingga dari permasalahan kepastian hukum ini menarik untuk di korelasikan dengan judul “Penyelesaian Sengketa Pemilukada Berdasarkan Pasal 157 Undang-Undang No 10 Tahun 2016 Dalam Prespektif Pasal 24 C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945” dan hal ini yang melatarbelakangi penulis untuk meneliti permasalahan tersebut.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut: Bagaimana kepastian hukum terhadap terbentuknya badan peradilan khusus pemilukada?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dalam penulisan proposal ini adalah untuk menjawab kepastian hukum terhadap Pasal 157 Undang-Undang No 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah yang belum memiliki kepastian hukum karena belum adanya peradilan khusus sebagaimana yang telah disebutkan dalam pasal tersebut dan dalam realitanya wewenang tersebut masih berada di wilayah kewenangan tambahan Mahkamah Konstitusi.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Penelitian ini diharapkan bisa menambah referensi ilmiah yang berguna untuk mengembangkan ilmu hukum di Indonesia yang berhubungan dengan permasalahan sengketa pemilukada di Mahkamah Konstitusi.
 - b. Sebagai tempat penerapan apa yang sudah diperoleh dari bangku perkuliahan dan menghubungkan dengan teori secara normatif dengan sebuah realita dan praktek di lapangan.

2. Manfaat Praktis

Meneliti bagaimana kepastian hukum terhadap dibentuknya peradilan khusus dalam penyelesaian sengketa pemilukada berdasarkan Pasal 157 Undang-Undang No 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Kepala Daerah dalam prespektif Pasal 24 C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang secara *original intent* hanya memiliki wewenang menyelesaikan segketa pemilu. Selain itu, penelitian ini dapat menambah ilmu pengetahuan di bidang hukum, memperluas wawasan dan memberikan pandangan kepada akademisi hukum, masyarakat umum dan khususnya mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember tentang Penyelesaian Sengketa Pemilukada di Mahkamah Konstitusi Berdasarkan Pasal 157 Undang-Undang No 10 Tahun 2016 dalam prespektif Pasal 24 C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik 1945

1.5. Metode Penelitian

Dalam sebuah penelitian harus menggunakan metode yang sesuai untuk menjamin dan mendapatkan hasil yang sesuai. Hal ini menjadi pedoman dalam melakukan analisis terhadap data penelitian. Dalam menyusun sebuah karya ilmiah diperlukan metode penelitian yang jelas untuk mempermudah proses penelitian dan penyusunan laporan yang sistematis. Metode yang digunakan dalam penyusunan proposal penulisan hukum adalah sebagai berikut:

1.5.1. Metode Pendekatan Masalah

Pendekatan yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah ada 3 macam metode pendekatan yaitu:

1. Pendekatan undang-undang (*Statute Approach*) pendekatan ini dilakukan dengan cara membahas peraturan Perundang-undangan yang akan diteliti dan isu hukum yang dibahas. Dengan pendekatan perundang-undangan ini penulis secara tidak langsung mempelajari terkait konsistensi dan kesesuaian antara undang-undang satu dan yang lainnya atau undang-undang yang lebih tinggi dengan yang lebih rendah ataupun regulasi dengan undang-undang, hal ini bertujuan untuk mendapatkan argumen untuk memecahkan permasalahan yang dihadapi.⁸
2. Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*), pendekatan ini dilakukan dengan cara menelaah pandangan-pandangan ahli hukum dari berbagai negara yang berkaitan dengan isu yang dibahas. Dalam pendekatan konsep ini peneliti selain harus memahami konsep dari pandangan para ahli hukum dan dalam menemukan jawaban tersebut memerlukan rujukan terhadap prinsip-prinsip, doktrin dan yang ada di undang-undang.⁹
3. Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*), pendekatan ini dilaksanakan dengan cara melakukan perbandingan hukum dalam membantu menemukan jawaban terhadap isu yang dibahas. Pendekatan perbandingan ini dapat melakukan perbandingan hukum pada suatu negara tertentu atau hukum dari suatu waktu. Sedangkan menurut para ahli seperti Van Apeldorn metode perbandingan merupakan suatu cara bagi ilmu hukum dogmatik untuk

⁸ Perter Mahmud Marzuki, 2022, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, hal 133.

⁹ *Ibid.*, hal 178.

memperbandingkan dan menilai aturan hukum dan putusan pengadilan yang terdapat pada sistem hukum lain.¹⁰

1.5.2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum ini adalah penelitian yuridis normatif yaitu dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan terkait permasalahan yang akan dibahas, serta menganalisis adanya kekosongan hukum atau kekaburan norma dalam suatu peraturan perundang-undangan.

1.5.3. Bahan Hukum Penelitian

Bahan hukum dalam penelitian hukum normatif terdiri dari bahan hukum primer dan sekunder yang dijelaskan sebagai berikut:

1. Bahan Hukum primer yaitu, bahan hukum yang terdiri dari peraturan perundang-undangan, risalah resmi, putusan pengadilan dan bahan hukum primer memiliki sifat autoritataif yang berarti memiliki pengaruh tertentu.¹¹ Adapun penulis menggunakan peraturan perundang-undangan antara lain sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.
3. Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

¹⁰ *Ibid.*, hal. 173

¹¹ *Ibid.*, hal. 181.

4. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
5. Undang Undang No. 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah.
6. Undang-Undang RI No 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.
7. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
8. Undang-Undang No 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota.
9. Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
10. Undang-Undang No 7 Tahun 2020 Tentang Perubahan ketiga Atas Undang-Undang No 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.
11. Undang-Undang RI No 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan.
12. Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No 1 Tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi Di Pengadilan.
13. Putusan Mahkamah Konstitusi No 97/PUU-XI/2013.
14. Putusan Mahkamah Konstitusi No 072-073/PUU-II/2004.

Bahan Hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang terdiri dari buku-buku yang berisi tentang prinsip dan pandangan ilmu hukum para ahli hukum sesuai dengan isu dan permasalahan sehingga peneliti dapat mengetahui perkembangan terhadap objek yang diteliti.¹²

¹² *Ibid.*, hal 183.

1.5.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam memperoleh bahan hukum dalam penulisan hukum ini, penulis menggunakan metode pengumpulan data bahan hukum dengan studi Pustaka yang bersumber dari undang-undang dan studi analisis terhadap karya tulis ilmiah baik dari sumber buku dan jurnal yang berkaitan dengan kepastian hukum terhadap dibentuknya peradilan khusus pemilukada sesuai dengan Pasal 157 Undang-Undang No 10 Tahun 2016.

1.5.5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Teknik penulis dalam mengolah dan menganalisis bahan hukum yaitu dengan menggabungkan pendekatan undang-undang (*Statute Approach*), pendekatan konsep (*Conceptual Approach*) dan pendekatan perbandingan (*Comparative Approach*) serta menganalisis bahan hukum primer dan sekunder. Dengan menggunakan pendekatan undang-undang penulis diharapkan mampu menjawab permasalahan kepastian hukum yang termuat di dalam undang-undang. Dalam menjawab isu hukum tidak cukup menggunakan bahan hukum primer saja baik dari undang-undang ataupun putusan pengadilan, sehingga untuk menjab isu kepastian hukum perlu memacu bahan hukum sekunder dan menggunakan literatur hukum lah yang dapat menjawab permasalahan terhadap isu yang dibahas.