

**TESIS**

**INDIKATOR PELANGGARAN PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH**

**(Studi Perbandingan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 63/PHPU.D-IX/2011 dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 82/PHPU.D-IX/2011)**



Oleh :

**GUSTI RANDA, SH**

**Nomor Mahasiswa : 11912725**

**BKU : HTN/HAN**

**Program Studi : Magister Ilmu Hukum**

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCA SARJANA FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA 2013**

**INDIKATOR PELANGGARAN PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH**

**(Studi Perbandingan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 63/PHPU.D-IX/2011 dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 82/PHPU.D-IX/2011)**

**TESIS**

**Oleh :**

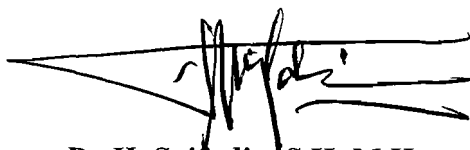
**GUSTI RANDA, SH**

Nomor Mahasiswa : 11912725

BKU : HTN/HAN

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan ke Dewan Penguji dalam ujian Tesis



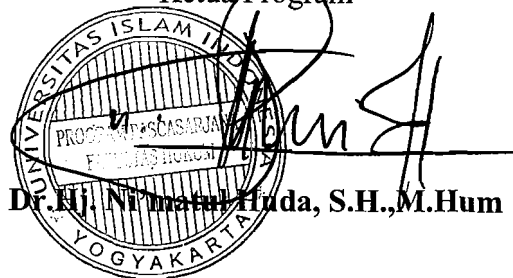
Pembimbing

**Dr.H. Saifudin, S.H.,M.Hum**

Tanggal 2 Januari 2013

Mengetahui

Ketua Program



**Dr.Hj. Ni'matul Huda, S.H.,M.Hum**

**INDIKATOR PELANGGARAN PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH**

**(Studi Perbandingan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 63/PHPU.D-IX/2011 dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 82/PHPU.D-IX/2011)**

**TESIS**

**Oleh :**

**GUSTI RANDA**

Nomor Mahasiswa : 11912725

BKU : HTN/HAN

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

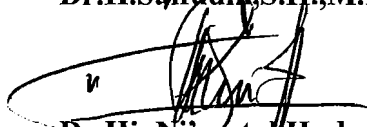
Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji pada tanggal 12 Januari 2013 dan dinyatakan Lulus



**Dr. H. Saifuludin, S.H., M.Hum**

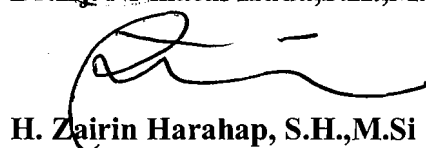
Tim Penguji

Tanggal 12 Januari 2013



**Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum**

Tanggal 12 Januari 2013

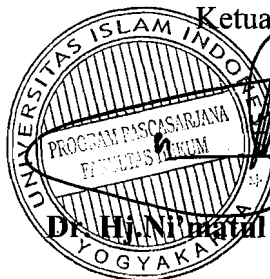


**H. Zairin Harahap, S.H., M.Si**

Tanggal 12 Januari 2013

Mengetahui

Ketua Program



**Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum**

## HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN

Motto ;

Allah akan mengangkat derajat orang-orang yang berilmu dan beriman beberapa derajat. (QS.Al-Mujadalah ayat 11).

Apa tanda orang berilmu, bertanya dan belajar tidaklah jemu (gurindam 12 Raja Ali Haji)

Berjalan sampai ke batas,

Berlayar sampai ke pulau,

Sekali melangkah pantang bersurut. (by Gusti Randa).

Hidup bermanfaat, mati dalam keadaan beriman (by Gusti randa)

Persembahan ;

Tesis ini saya persembahkan dengan tulus, ikhlas,  
dan hati yang suci kepada;

Orang tua dan keluarga penulis ;

Yang selalu berdoa dan memberikan yang terbaik buat  
anakny

Para Guru dan Dosen yang telah mengajar, mendidik  
dan membimbing penulis. semoga kita semua selalu  
dalam keadaan sehat dan mendapat hidayah-Nya.

**PERNYATAAN ORISINILITAS**

**Tesis dengan Judul :**

**INDIKATOR PELANGGARAN PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH**

**(Studi Perbandingan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 63/PHPU.D-IX/2011 dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 82/PHPU.D-IX/2011)**

**Benar-benar adalah karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademisi yang berlaku.**

**Jika terbukti karya ini bukan karya penulis sendiri, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.**

**Yogyakarta, 1 Januari 2013**



**GUSTI RANDA, S.H**

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis persembahkan kepada Allah SWT, pelimpah segala taufiq, penaung segala rahmat. Atas segala limpahan rahmat dan taufiqnya Allahmdulillah penulis telah bisa menyelesaikan Tesis ini dengan judul **INDIKATOR PELANGGARAN PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH (Studi Perbandingan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 63/PHPU.D-IX/2011 dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 82/PHPU.D-IX/2011)** dalam keadaan sehat.

Shalawat dan salam tidak lupa kita ucapkan buat baginda Rasulullah Salallahualaihi wasallam, sang reformis sejati panutan bagi umat manusia. Semoga kita kelak tetap diakui sebagai pengikutnya yang setia dan mendapat syafaat darinya. Selain rasa syukur kepada Allah SWT, penulis juga ingin mengucapkan rasa terimakasih yang mendalam kepada Ayahanda M.Nur dan Ibunda Hasmia yang selalu mendoakan penulis.

Ucapan terimakasih penulis haturkan kepada para Dosen terutama bapak. Dr.H. Saifudin,S.H.,M.Hum sebagai dosen pembimbing penulis, kemudian kepada bapak H.Zairin Harahap.S.H.,M.Si dan Ibu Dr.Hj Ni'Matul Huda,S.H.,M.Hum, yang telah banyak memberikan bimbingan dan masukan yang sangat penting dan berharga bagi penyelesaian tesis ini. Penulis hanya bisa berdoa semoga ilmu yang telah diberikan kepada penulis menjadi amal ibadah disisi Allah SWT. Selain itu penulis juga mengucapkan terimakasih kepada ketua Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan

## Daftarisi

	Halaman
Halaman Judul Tesis.....	i
Halaman Persetujuan Tesis.....	ii
Halaman Pengesahan Tesis.....	iii
Halaman Motto dan Persembahan.....	iv
Halaman Pernyataan Orisinilitas.....	v
Kata Pengantar.....	vi
Daftar isi.....	viii
<b>Bab I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	10
D. Kerangka Teori.....	11
E. Metode Penelitian.....	26
F. Sistematika Penulisan.....	29
<b>Bab II. DEMOKRASI DAN PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH</b>	
A. Konsep Demokrasi.....	32
B. Demokrasi dan Hak Asasi Manusia.....	39
C. Negara Hukum dan Demokrasi.....	53
D. Potret Demokrasi di Indonesia.....	67

E. Sistem Pemilihan Umum Kepala Daerah.....	71
F. Pemahaman Pelanggaran Sistematis, Terstruktur dan Masif.....	78

### Bab III. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

A. Kewenangan MK dalam Penyelesaian Sengketa Pemilukada .....	80
B. Penyelesaian Sengketa Pemilukada Pasca dilimpahkan ke MK.....	84
C. Prosedur Pengajuan Gugatan Sengketa Pemilukada di MK.....	89

### Bab IV. INDIKATOR PELANGGARAN PEMILIHAN UMUM KEPALA

*DAERAH(StudiPerbandianganPutusan MK No.63/PHPU.D-IX/2012  
denganPutusan No.82/PHPU.D-IX/2011)*

A. Faktor Penyebab dibatalkannya hasil Pemilukada Kota Pekanbaru dan Kab.Pati .....	97
B. Indikator Pelanggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah (studi perbandinganPutusan MK No 63/PHPU.D-IX/2011 dengan Putusan No 82/PHPU.D-IX/2011).....	117

### Bab V. PENUTUP

A. Kesimpulan .....	133
B. Saran .....	135
DAFTAR PUSTAKA.....	137



## Abstrak

Gusti Randa, SH.

Pasca dialihkannya kewenangan penyelesaian sengketa pemilukada dari MA ke MK, banyak hasil pemilukada akhirnya di tentukan di MK. Bagi MK, dampak peralihan kewenangan tersebut memberikan keleluasaan untuk menilai bobot pelanggaran dan penyimpangan yang terjadi dalam keseluruhan tahapan proses pemilukada dan kaitannya dengan perolehan hasil suara bagi para pasangan calon.

Pelanggaran sistematis, terstruktur dan masif dan pelanggaran administratif, menjadi dasar dan pertimbangan bagi MK untuk membatalkan hasil pemilukada, meskipun merupakan hasil dari demokrasi pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Dari 22 sengketa pemilukada yang telah diajukan ke MK termasuk sengketa pemilukada Kota Pekanbaru salah satunya yang merupakan sengketa yang diindikasikan telah terjadi pelanggaran yang memenuhi sifat sistematis, tersutruktur dan masif dengan putusan Nomor 63/PHPU.D-IX/2011. Berbeda halnya dengan sengketa yang terjadi di Pati Jawa Tengah, dimana pelanggaran yang terjadi di Pati tidak terjadi pada saat berlangsungnya pemilihan seperti di Koata Pekanbaru, pelanggaran yang terjadi di Pati adalah pada saat pendaftaran, dimana terjadi penggantian sepihak salah satu peserta yang sejak awal sudah didaftarkan. Penggantian sepihak tanpa ada klarifikasi oleh KPU Pati berdasarkan bukti-bukti dan argumentasi yang dibangun oleh pihak Pemohon di Persidangan MK, maka MK menyimpulkan dengan menerima dalil pemohon dan membatalkan hasil pemilukada Pati dengan putusan Nomor 82/PHPU.D-IX/2011.

Tesis ini mencoba membaca lebih dalam lagi terkait cara dan bagaimananya pelanggaran sistetmatīs, tersutruktur dan masif yang terjadi di Pekanbaru setelah itu membandingkan dengan pelanggaran yang dimaksud oleh pemohon dan dikabulkan oleh MK pada pemilukada Kabupaten Pati. Sehingga dengan demikian dapat menambah pemahaman terkait dengan bentuk dan kualifikasi pelanggaran-pelanggaran yang sangat berpotensi dijadikan dasar bagi MK untuk membatalkan hasil Pemilukada.

## **BABI**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar belakang**

Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan dalam penyelesaian perselisihan hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (pemilukada)<sup>1</sup> Kewenangan tersebut muncul setelah perubahan ketiga atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 hasil perubahan undang-undang pemerintah daerah secara eksplisit memberikan kewenangan kepada MK dalam penyelesaian perselisihan hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pasal 236C menyebutkan bahwa dengan diundangkannya UU No. 12 Tahun 2008 maka, kewenangan Mahkamah Agung (MA) dalam menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi.

Kewenangan penyelesaian perselisihan hasil pemilukada oleh MK, pada dasarnya merujuk pada kewenangan yang diberikan Pasal 24C ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perbedaan tafsir terhadap klausula “pemilu” yang kemudian menyebabkan kewenangan tersebut tidak menjadi kompetensi MK untuk menyelesaikannya. Pemilihan Umum Kepala Daerah dan

---

<sup>1</sup> Istilah Pemilukada digunakan untuk menunjukan Pemilihan Umum Kepala Daerah sebagai rezim Pemilihan Umum pasca Putusan MK. No.72-73/PUU/2004, dan penggunaan istilah Pemilukada dapat juga dilihat dalam Putusan MK No.63/PHPU.D-IX/2011.

Wakil Kepala Daerah dikategorikan sebagai rezim pemerintah daerah dan bukan sebagai rezim pemilihan umum sebagaimana pemilu presiden dan pemilu legislatif. Perbedaan rezim tersebut yang kemudian menyebabkan MK tidak memiliki kewenangan dalam perselisihan hasil pemilukada.<sup>2</sup>

Perbedaan rezim pemilukada antara pemerintah daerah dan pemilihan umum kemudian melebur, ketika MK mengeluarkan Putusan No. 72-73/PUU/2004 tentang pengujian UU No.32 Tahun 2004. Putusan tersebut menjadi penengah antara perbedaan pendapat tentang rezim pemilukada, apakah dikategorikan sebagai rezim pemilu atau justru rezimnya pemerintah daerah. pemilukada kemudian dimasukkan ke dalam rezim pemilu. Perubahan rezim tersebut yang mendasari kewenangan konstitusional MK dalam menyelesaikan perselisihan hasil pemilukada. Dengan masuknya kewenangan pemilukada ke dalam rezim pemilu, maka menjadi logis jika kewenangan perselisihan hasil pemilukada diserahkan ke MK. Perbedaan tafsir terhadap rezim pemilukada ternyata memberi konsekuensi besar terhadap mekanisme penyelesaian perselisihan pemilukada. Di luar alasan konstitusional itu, banyak alasan yang mendasarinya. Konflik yang berkepanjangan dalam perselisihan pemilukada menjadi dasar, sehingga menyerahkan kewenangan itu kepada lembaga yang lebih berwibawa. Beban kerja yang dihadapi oleh MA pun menjadi alasan logis, sehingga dapat mengurangi beban kerja yang dimiliki. Namun apapun

---

<sup>2</sup> Veri Junaidi, *Pelanggaran Sistematis, Terstruktur dan Masif Penyebab dibatalkannya kehendak Rakyat dalam Pemilihan Kepala Daerah tahun 2010*. Jurnal Konstitusi, Volume 7 Nomor 5, Oktober 2010.hlm. 41

alasannya, kewenangan itu telah dimandatkan kepada MK untuk dapat menyelesaikannya.<sup>3</sup>

Perkembangan kewenangan MK dalam memutus perselisihan hasil pemilu, khususnya Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah begitu pesat. Setelah penyerahan kewenangan dari MA ke MK Tahun 2008, MK memberikan kontribusi besar terhadap pembangunan demokrasi di Indonesia. Melalui putusannya, MK dapat memberikan koreksi terhadap proses konversi suara rakyat melalui pemilihan umum. Dengan kata lain, MK akan memastikan bahwa hasil suara sebagaimana ditetapkan KPU adalah sesuai dengan kehendak rakyat yang sesungguhnya tersebut dilakukan tanpa ada manipulasi, intimidasi dan bahkan bujuk rayu sekalipun yang dapat mencederai makna demokrasi yang sesungguhnya.<sup>4</sup>

Demokrasi yang sesungguhnya, atau dikenal dengan demokrasi subsatansial menjadi perhatian MK. Untuk mewujudkannya, MK kemudian mencoba keluar dari *patron* penegakan hukum pemilu dan bahkan ketentuan hukum yang dimaknai sempit. Argumentasi tersebut secara tegas disebutkan misal dalam putusan MK No.41/PHPU.D-VI/2008 Tentang Perselisihan Hasil Pemilu pada Jawa Timur Tahun 2008, dan belum lama ini putusan MK dalam sengketa Pemilu pada Kota Pekanbaru Nomor.63/PHPU.D-IX/2011, serta Putusan sengketa Pemilu pada Kabupaten Pati Nomor 82/PHPU.D-IX/2011. Bahwa untuk mencapai demokrasi substansial maka

---

<sup>3</sup> *Ibid.* hlm.42

<sup>4</sup> *Ibid.* hlm.43

MK tidak dapat dibelenggu oleh penafsiran sempit terhadap peraturan perundang-undangan. Pelanggaran yang bersifat sistematis, terstruktur, masif, dan administratif menjadi pertimbangan dalam memutuskan perselisihan hasil pemilu.

Dalam proses Pemilihan Umum Walikota dan Wakil Walikota kotaPekanbaru misalnya, telah dihasilkan dari suatu rangkaian proses yang telah merusak sendi-sendi asas pemilukada yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (asas “Luber” dan “Jurdil”)<sup>5</sup> dimana telah terjadi berbagai pelanggaran institusi serius yang bersifat masif, sehingga secara langsung mempengaruhi hasil penghitungan suara yang telah ditetapkan.

Perolehan Suara Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota Pekanbaru : <sup>6</sup>

No. Urut	Nama Calon	Suara
1	H. Firdaus., MT Ayat Cahyadi., S.Si	153.943 (58,93%)
2	Dra.Hj.Septina Primawati, MM H.Erizal Muluk	107.268 (41,07%)

Menurut pemohon dalam hal ini pasangan Nomor Urut 2 bahwa pelaksanaan Pemilihan Umum Walikota dan Wakil Walikota Pekanbaru Tahun 2011 penuh dengan pelanggaran yang bersifat masif, terstruktur dan tersistematis seperti

<sup>5</sup> Asas Langusng, bebas, rahasia dan adil merupakan terjemahan dari pemilihan secara demokratis dalam pemilukada. Perubahan pertma UUD 1945 Pasal 18 ayat (5).

<sup>6</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor.63/PHPU/D-IX/2011, Duduk Perkara, Fakta dan Alasan Permohonan poin 14 ; tabel perolehan suara Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota Pekanbaru. hlm.10

terlibatnya oknum pejabat dan PNS, walikota, oknum camat dan lurah, intimidasi dan lainnya yang bertentangan dengan sendi-sendi dan asas penyelenggaraan pemilukada yang termuat dalam UUD Tahun 1945. Keterlibatan oknum pejabat tersebut dapat dilihat dari jenis-jenis pelanggaran yang dilakukan diantaranya:<sup>7</sup> tanggal 30 April 2011, pengarahan Mambang MIT dalam rapat yang dipimpin Walikota Pekanbaru dan dihadiri Wakil Gubernur Riau, Calon Walikota Nomor Urut 1, Ketua dan Pengurus Partai Koalisi, Partai Demokrat dan PKS dengan Camat dan Lurah se-Kota Pekanbaru yang dilaksanakan di kediaman (rumah dinas) Walikota Pekanbaru Jl. Ahmad Yani No.3, Transkrip VCD Nomor 11 yang intinya mengarahkan agar memilih Pasangan Calon Nomor Urut 1, selain itu adanya keterlibatan Walikota Pekanbaru dalam acara silaturahmi di rumah dinas Walikota dengan RT dan RW se-Kota Pekanbaru tanggal 13 April 2011 yang dihadiri oleh salah satu Pasangan Calon Nomor Urut 1 Ayat Cahyadi, dalam acara tersebut Walikota Pekanbaru menghimbau untuk memilih Pasangan Calon Nomor Urut 1 dan sekaligus memperkenalkan Ayat Cahyadi sebagai Calon Walikota kedepan.

Dengan terjadinya rangkaian kecurangan dalam proses Pemilukada Kota Pekanbaru dan dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi dinyatakan terbukti sehingga, mengakibatkan dibatalkannya hasil pemilukada yang secara demokratis sudah dilakukan. MK melalui amar putusannya menyatakan diantaranya : *Pertama,*

---

<sup>7</sup> Dalam Putusan tersebut pada poin jenis-jenis pelanggaran juga dijelaskan fakta dan bukti keterlibatan Oknum Pejabat, mulai dari Wakil Gubernur, Walikota sampai pada tingkatan RT dan RW. *Ibid* hlm.24

membatalkan berita acara rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Umum Walikota dan Wakil Walikota di Tingkat Kota oleh Komisi Pemilihan Umum Kota Pekanbaru tanggal 24 Mei 2011 yang ditetapkan oleh termohon. *Kedua*, Memerintahkan kepada Komisi Pemilihan Umum Kota Pekanbaru untuk melakukan pemungutan suara ulang Pemilihan Umum Walikota dan Wakil Walikota Pekanbaru tahun 2011 di seluruh TPS se- Kota Pekanbaru.

Bukan hanya sengketa Pemilukada Kota Pekanbaru yang diputuskan MK agar dilakukan pemungutan suara ulang tetapi, bahkan MK juga memutuskan agar dilakukannya pemilukada ulang pada Pemilukada Kabupaten Pati Jawa Tengah. Untuk mengetahui modus atau indikasi pelanggaran yang terjadi dalam sengketa Pemilukada Kabupaten Pati maka, akan lebih jelas dipahami dengan melihat apa yang menjadi pokok permohonan dalam sidang di Mahkamah Konstitusi. Dalam pokok permohonan sengketa Pemilukada Kabupaten Pati tersebut menjelaskan bahwa :<sup>8</sup>Pada masa pendaftaran, yaitu pada tanggal 5 Mei pukul 22.05. WIB, PDI Perjuangan yang dalam hal ini diwakili oleh Dewan Pimpinan Cabang (DPC) PDI Perjuangan Kabupaten Pati, yang dalam hal ini diwakili oleh Sdr. Sunarwi, SE., MM yang pada saat itu bertindak selaku Ketua dan Sdr. Irianto Budi Utomo SH yang pada waktu itu bertindak sebagai Sekretaris dan Dewan Pimpinan Daerah (DPD) Jawa Tengah yang dalam hal ini diwakili oleh Sdr. Alwin Basri dan Sdr. Sarwono selaku Pengurus. Mereka bersama-sama pemohon datang ke kantor termohon dalam

---

<sup>8</sup>Lihat Putusan MK No. 82/PHPU.D-IX/2011, tentang Kronologis Diajukannya Gugatan. hlm.10

rangka mendaftarkan Pemohon untuk kemudian dijadikan sebagai calon Bupati dan Wakil Bupati dalam Pemilukada Kabupaten Pati Tahun 2011-2016 yang diusul oleh PDI Perjuangan. Olehkarenanya Pemohon telah terdaftar secara sah dan resmi sebagai bakal pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati dalam Pemilukada Kabupaten Pati periode 2011-2016 dan telah pula dibuatkan tanda terima berkas persyaratan, sebagaimana dinyatakan dalam dokumen tanda terima berkas pencalonan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Pati Tahun 2011 atas nama Imam Suroso dan dokumen tanda terima berkas calon Wakil Bupati atas nama Sujoko.

Akan tetapi pada tanggal 5 Juni tahun 2011, Termohon telah menerbitkan surat keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Pati Nomor: 40 Tahun 2011, tentang Penetapan Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tahun 2011, berdasarkan berita acara Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Pati Nomor: 37/BA/KPU/VI/2011, tentang Penetapan Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati yang memenuhi syarat untuk mengikuti Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Pati Tahun 2011 dan tanpa sepengetahuan Pemohon ternyata sudah diganti. Atas ketetapan tersebut Pemohon merasa keberatan dan mengajukan persoalan itu ke Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Nomor 82/PHPU.D-IX/2011 dengan amar putusan diantaranya : *Pertama* membatalkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Pati Nomor 40 Tahun 2011 tentang Penetapan Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati Tahun 2011. *Kedua*



Memerintahkan kepada Komis Pemilihan Umum Kabupaten Pati untuk melakukan pemungutan suara ulang dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Pati.

Dari uraian diatas dapat dipahami ternyata dua putusan MK yang sama-sama menghendaki dilakukanya pemilukada ulang (pemungutan suara ulang) ternyata terdapat indikasi pelanggaran yang terjadi atau dilakukan tidak sama. Kasus pelanggaran sengketa pemilukada yang terjadi di Kabupaten Pati Provinsi Jawa Tengah, berbeda dengan pelanggaran yang terjadi di Kota Pekanbaru. Pelanggaran di Pati tidak melibatkan birokrasi, Pejabat dan PNS, tidak adanya intimidasi, mobilisasi massa dan atau politik uang pada saat kampanye atau pemilihan, serta penghitungan suara seperti yang terjadi pada Pemilukada Kota Pekanbaru. Pelanggaran Pemilukada Pati hanya terjadi pada tahap pendaftaran pencalonan. Tetapi, Walaupun mudus atau bentuk pelanggaran yang berbeda dan selalu mengalami pengembangan dan inovasi, pelanggaran tersebut tetap menjadi dasar bagi Mahkamah Konstitusi untuk membatalkan hasil pemilukada kendatipun sudah diselenggarakan secara demokratis di Kabupaten Pati Provinsi Jawa Tengah.

Dari bebarapa persoalan yang terjadi dalam proses Pemilihan Kepala Daerah yang di sengkatakan di Mahkamah Konstitusi diatas, baik pada Pemilukada Kota Pekanbaru ataupun Pati penulis tertarik untuk mengetahui dan mengkaji lebih jauh tentang apakah yang menjadi indikator pelanggaran pemilihan umum kepala daerah sebagai penyebab dibatalkannya hasil Pemilihan Kepala Daerah yang telah dilakukan

secara demokratis, perbandingan antara pelanggaran sistematis, terstruktur dan masif Pemilukada di Kota Pekanbaru Tahun 2011 dengan Pemilukada di Kabupaten Pati Tahun 2011.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada uraian latar belakang masalah diatas, maka dapat dikemukakan suatu rumusan masalah yang akan dicarikan penjelasan dan jawabannya yaitu:

1. Apakah faktor penyebab dibatalkannya hasil pemilihan umum kepala daerah kota Pekanbaru dan kabupaten Pati 2011?
2. Bagaimana perbandingan indikator pelanggaran pemilihan umum kepala daerah sebagai pembatal hasil demokarasi Pemilihan Kepala Daerah Kota Pekanbaru dengan Pati Tahun 2011?

### **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

#### **1. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk menjawab dan menjelaskan terhadap masalah yang secara khusus sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui faktor penyebab dibatalkannya hasil pemilihan umum kepala daerah kota Pekanbaru dan Kabupaten Pati tahun 2011 yang sudah dilakukan secara demokratis.

2. Untuk mengetahui indikator pelanggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah yang demokratis perbandingan antara Pemilukada Kota Pekanbaru dengan Kabupaten Pati Tahun 2011.

## **2. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wacana dan pengetahuan dalam menyikapi dan menyelesaikan sengketa pemilukada atas dasar pelanggaran-pelanggaran yang terjadi dalam proses pemilukada pasca diberikannya kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi. Mengingat banyaknya sengketa pemilukada berakhir di Mahkamah Konstitusi dengan putusan dilakukannya pemungutan suara ulang atau pemilukada ulang. Sehingga dapat menjadi pelajaran berharga bagi peserta dan penyelenggara agar kedepan dapat menjunjung tinggi asas *luber dan jurdil*.

## **D. Kerangka Teori**

### **1. Demokrasi dan HAM**

Dari sudut pandang etimologi demokrasi berasal dari kata "*demos*" (rakyat) dan "*cratein*" (memerintah). Jadi secara harfiah kata demokrasi dapat diartikan sebagai rakyat yang memerintah. Persoalannya adalah apakah pengertian yang demikian ini dapat dilaksanakan secara ideal dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan Negara.<sup>9</sup> Menurut Aristoteles, sebagaimana di kutip oleh CF.Strong dalam buku yang berjudul "*Modern Political Constitution*", dikatakan bahwa

---

<sup>9</sup> B.Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan, dan Hak Asasi Manusia*, (Universitas Admajaya Yogyakarta, Tahun 2003). hlm 98.

demokrasi itu termasuk bentuk pemerosotan<sup>10</sup>. Pendapat yang seperti ini terasa mengejutkan, mengingat di era sekarang paham demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah laksana "primadona" yang memancarkan pesona bagi setiap bangsa untuk meraihnya. Menurut Polybios dalam *Cyclus Theory* dikemukakan bahwa demokrasi merupakan bentuk sistem pemerintah yang paling akhir kemunculannya setelah monarkhi dan aristocracy. Menurut Maurice Duverger pada intinya mengatakan bahwa kalau arti kata yang dipahami secara awam, maka demokrasi yang sesungguhnya tidak pernah ada, sebab hal ini adalah bertentangan dengan kodrat alam dan sangat utopis mengingat tidak mungkin segolongan orang yang berjumlah besar memerintah sedangkan yang berjumlah sedikit diperintah.<sup>11</sup>

Demokrasi adalah sebuah sistem yang ajaib. Bukan hanya karena ia telah menjadi pembicaraan yang teramat menyejahterahkan, tetapi juga karena seakan ia bisa menjadi apapun. Semacam gelora, dalam bahasa Goenawan Muhammad. Demokrasi sering kali punya posisi yang mutlak, tak tergoyahkan, dan tak tergantikan bahkan sering kali dianggap sebagai panacea. Ada yang menuliskan sebagai obat dari kemiskinan. Negara akan menjadi miskin jika tidak menjalankan demokrasi secara

---

<sup>10</sup> CF.Strong, *Modern Political Constitution*, dalam Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-lembaga Negara menurut UUD 1945*, (Alumni Bandung, 1986), hlm.2

<sup>11</sup> Samuel P.Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ke Tiga*. Grafiti, (Jakarta,; Cet II, 1997), hlm.5

*kaffah*. Demokrasi sering kali disebut sebagai jawaban atas masalah kemakmuran. Negara yang demokratis akan lebih mampu menjamin kemakmuran warganya.<sup>12</sup>

Pemerintahan yang demokrasi adalah pemerintah negara yang dilakukan oleh rakyat, maka persoalan tentang sistem pemerintahan demokrasi itu langsung mengenai soal-soal rakyat sebagai penduduk dan warga negara dalam hak dan kewajibannya. Sebenarnya untuk keseluruhannya dalam penyelidikan soal demokrasi yang luas itu termasuk pula sudut ekonomi dan sosialnya. Sebagaimana misalnya telah menjadi perhatian luas dalam buku *Harold J.Laskaki "Reflection on the revolution of our time"* (1950) (salinan Yage Foppema). Pun pula sebagai mana maklum tiap-tiap sistem itu hanyalah mempunyai nilai relatif, karena hanya dapat mencakup satu atau beberapa aspek persoalan saja.<sup>13</sup>

Disisi lain, demokrasi juga sejalan dengan Hak Asasi Manusia (HAM). Hak Asasi Manusia (HAM) dan Demokrasi merupakan konsepsi kemanusiaan dan relasi sosial yang dilahirkan dari sejarah peradaban manusia di seluruh penjuru dunia. HAM dan Demokrasi juga dapat dimaknai sebagai hasil perjuangan manusia untuk mempertahankan dan mencapai harkat kemanusiaannya, sebab hingga saat ini hanya

---

<sup>12</sup> Saldi Isra, *Membangun Demokrasi Membongkar Korupsi*, Kumpulan Wawancara, Jakarta Murai Kencana, 2010.hlm. 29

<sup>13</sup> Koentjoro Poerbopranoto. *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Cetalan ke 4 Bandung 1987.hlm.1

konsep HAM dan Demokrasi yang terbukti paling mengakui dan menjamin harkat kemanusiaan.<sup>14</sup>

Konsep HAM dan Demokrasi dapat dilacak secara teologis berupa relativitas manusia dan kemutlakan Tuhan. Konsekuensinya, tidak ada manusia yang dianggap menepati posisi lebih tinggi, karena hanya satu mutlak dan merupakan *prima face*, yaitu Tuhan Yang Maha Esa. Semua manusia memiliki potensi untuk mencapai kebenaran, tetapi tidak mungkin kebenaran mutlak dimiliki manusia, karena yang benar adalah Tuhan Yang Maha Esa. Maka, semua pemikiran manusia juga harus dinilai kebenarannya relatif. Konsep demokrasi yang memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan dan kesederajatan manusia. Demokrasi menempatkan manusia sebagai pemilik kedaulatan yang kemudian dikenal dengan kedaulatan rakyat. Berdasarkan pada teori kontrak sosial, untuk memenuhi hak-hak tiap manusia, tidak mungkin dicapai masing-masing orang secara individual, tetapi harus bersama. Maka dibuatlah perjanjian sosial yang berisi tentang tujuan bersama, batas-batas hak individual, dan siapa yang bertanggung jawab untuk mencapai tujuan tersebut dan menjalankan perjanjian yang telah dibuat dengan batas-batasnya. Perjanjian tersebut diwujudkan dalam bentuk konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam suatu negara (*the suprem law of land*), yang kemudian di elaborasi secara konsisten dalam hukum dan kebijakan negara. Proses demokrasi juga terwujud

---

<sup>14</sup> Jimly Asshidqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Jakarta ; Sekretariat Mahkamah Konstitusi, 2008. hlm. 531

melalui prosedur pemilihan umum untuk memilih wakil rakyat dan pejabat publik lainnya.<sup>15</sup>

Dalam perjalanannya di Indonesia, Demokrasi dan HAM dalam praktiknya terus mendapatkan tempat. Jimly Asshidqie menyatakan bahwa setelah amandemen UUD 1945, prinsip kedaulatan rakyat (Pasal 1 ayat (2) Perubahan Ketiga) dan Prinsip negara hukum (Pasal 1 ayat (3) Perubahan Ketiga) menunjukkan Negara Republik Indonesia adalah Negara Hukum yang demokratis (*democratische rechtaat*) dan sekaligus negara Demokrasi yang berdasarkan atas hukum (*constitucional democracy*). Hal ini sebenarnya mengandung makna bahwa pengaturan tentang hak asasi manusia harus diatur secara tertulis eksplisit dan terinci tertuang dalam konstitusi. Keterkaitan antara Demokrasi, Konstitusi dan Hak Asasi Manusia merupakan hubungan yang tidak bisa dipisahkan, namun hal yang mendasar tentunya adalah perlindungan terhadap hak-haknya sebagai manusia. Dalam Konstitusi yang demokratis maka HAM Pasca amandemen kedua telah diatur dalam UUD 1945 yang tersebar dalam 17 Pasal yaitu; Pasal 27, Pasal 28, Pasal 28A s/d 28I, Pasal 29, Pasal 31, Pasal 32, Pasal 33, dan Pasal 34. Secara garis besar dibagi menjadi 2 (dua) yaitu Haksipil dan Politik (HSP) dan Hak Ekonomi Sosial dan Budaya (HESB).<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> *Ibid.* hlm.532

<sup>16</sup> Nanik Prasetyoningsih, Jurnal Konstitusi, *Implementasi Hak Politik Warga Negara dalam Pemilihan Umum Legislatif*, PSHK UII Volume II Juni 2009.hlm27-28

Selain itu, demokrasi atau kedaulatan rakyat dapat menjamin peran masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum dan peraturan yang berlaku tidak boleh ditetapkan sepihak oleh atau hanya untuk kepentingan penguasa. Hal ini bertentangan dengan prinsip demokrasi. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Dengan demikian, negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtsstaat*, melainkan *demokratische rechtsstaat*.<sup>17</sup>

## **2. Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Secara Langsung**

Munculnya aspirasi pemilihan secara langsung dalam rekrutmen kepemimpinan politik tak lain agar didapat pemimpin yang benar-benar mengakar. Pemimpin yang benar-benar dihasilkan atas proses evaluasi menyeluruh, baik karena kapabilitasnya, akseptabilitasnya maupun kompetensi kepemimpinannya. Maka sistem representasi yang selama Orde Baru menghasilkan pemimpin karbitan (kader jenggot karena akarnya dari atas) dan akhirnya menumbuh kembangkan praktek otoritarian itu coba dibumi hanguskan.<sup>18</sup> sebegus apapun sebuah negara yang ditata secara demokratis, tidak akan dianggap benar-benar demokratis manakala pemimpin-

---

<sup>17</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta; Konstitusi Perss, 2005. hlm 152

<sup>18</sup> Redi Panuju. *Oposisi Demokrasi dan Kemakmuran*, Yogyakarta Juni 2009. hlm.242



pemimpinnya tidak dipilih secara bebas oleh rakyat sendiri. Pemilihan selalu dijadikan sebagai tolo ukur untuk menentukan demokratis tidaknya suatu negara.<sup>19</sup>

Secara umum dikatakan bahwa pemilihan Kepala Daerah secara langsung itu lebih demokratis. Setidaknya ada dua alasan mengapa gagasan pemilihan langsung dianggap perlu. *Pertama*, untuk lebih membuka pintu bagi tampilnya Kepala Daerah yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat sendiri. *Kedua*, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah jatuh ditengah jalan. Praktik selama berlakunya UU No.22 Tahun 1999 menunjukkan bahwa pilihan DPRD seringkali besebrangan dengan kehendak mayoritas rakyat di daerah. DPRD punya tafsiran sendiri terhadap aspirasi masyarakat, bahkan penyelewengan pun tidak jarang terjadi, dan berbagai cara “terlarang” pun ditempuh (misalnya; pemalsuan identitas calon, *money politic*, *mark up* suara dan seterusnya). Disamping itu, sering muncul ketegangan antara Kepala Daerah dengan DPRD berkali-kali terjadi diberbagai tempat. Sepanjang pemberlakuan UU No.22 Tahun 1999 cerita tentang penjatuhan (pemberhentian) Kepala Daerah oleh DPRD berkali-kali terjadi di berbagai tempat. Sistem pemerintahan daerah seperti sistem parlementer saja. Tidak ada kepastian bagi jabatan Kepala Daerah, karena setiap saat harus menghadapi “serangan” dari DPRD.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Jimly Asdhidiqie, *Pemilihan Langsung Presiden dan Wakil Presiden*” Jurnal UNISIA No.51/XXVII/I/2004.hlm.10

<sup>20</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah dan Problematika*,Pustaka Pelajar, Yogyakarta 2005.hlm. 204.

Disadari bahwa pembentukan UU No.22 Tahun 1999 diselimi oleh semangat reformasi di segala aspek kehidupan bernegara, berlangsung secara cepat. Sehingga, dalam perlawanannya, dirasakan ada substansi atau praktik penyelenggara yang kurang sesuai dengan jiwa semangat berdemokrasi dalam Negara Kesatuan RI. Kekurangan dalam UU.No 22 Tahun 1999 telah disadari oleh para wakil rakyat yang duduk di MPR RI yang melahirkan Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Bersamaan dengan itu, dalam Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2000 telah dilakukan perubahan Kedua UUD 1945 yang antara lain telah mengubah Bab VI tentang Pemerintah Daerah dengan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B sehingga dikeluarkannya Ketetapan MPR No.IV/MPR/2000 tersebut sejalan dengan perubahan UUD 1945. Salah satu butir rekomendasi menyebutkan;”Sejalan dengan semangat desentralisasi, demokrasi, dan kesetaraan hubungan pusat dan daerah diperlukan upaya perintisan awal untuk melakukan revisi yang bersifat mendasar terhadap UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Revisi dimaksud dilakukan sebagai upaya penyesuaian terhadap Pasal 18 UUD 1945...”Atas dasar amanat TAP MPR diatas, kebutuhan untuk melakukan revisi terhadap UU No.22 Tahun 1999 tidak terelakkan, apalagi Pasal 18 UUD 1945, telah disempurnakan dan ditambah menjadi semakin jelas dan terperinci.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> *Ibid.*hlm.205

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung merupakan suatu rangkaian *rel* demokrasi pada tingkat daerah. Sebagaimana dikatakan oleh Robert Dahl, bahwa dengan adanya demokrasi lokal pada tingkat pemerintah Kota dan Kabupaten mendorong masyarakat disekitar pemerintahan tersebut untuk ikut serta secara rasional terlibat dalam kehidupan politik. Dalam rangka mewujudkan suatu pemerintahan daerah yang demokratis dibutuhkan suatu komitmen yang kuat dari para penyelenggara pilkada itu sendiri. Dalam pengaturan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang sebelumnya diatur dalam UU.No.22 Tahun 1999 dan sekarang direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah dan dijabarkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Lembaga Penyelenggara pemilihan Kepala Daerah ini berbeda dengan penyelenggaraan pemilihan umum lembaga Legislatif maupun Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Dalam melaksanakan tugasnya KPUD menyampaikan laporan penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah kepada DPRD.

Berdasarkan Pasal 4 (4) PP No. 6 Tahun 2005, dalam menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, KPUD bertanggung jawab kepada DPRD. Ketentuan pasal ini kemudian direvisi menjadi PP Nomor 17 Tahun 2005 tentang perubahan atas PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah, dimana KPUD tidak bertanggung jawab kepada DPRD. Perubahan ini berdasarkan pada Putusan

Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 027-037/PUU-II/2004. Perubahan ini jelas mempunyai implikasi hukum dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Demikian pula dengan kewajiban dari KPUD untuk mempertanggung jawabkan anggaran kepada DPRD sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 6 e PP No 6 kemudian di hapus berdasarkan PP Nomor 17 Tahun 2005. Penjabaran UU No.32 Tahun 2004/12 Tahun 2008 PP Nomor 17 Tahun 2008 direvisi menjadi PP Nomor 49 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah, yang disahkan oleh Presiden tanggal 4 Juli Tahun 2008.

Selain pengaturan yang ada dalam PP Nomor 17 Tahun 2005 perubahan atas PP Nomor 6 Tahun 2005, dan terakhir menjadi PP Nomor 49 Tahun 2008 dalam hal Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 yang direvisi menjadi UU Nomor 12 Tahun 2008 setidaknya diindikasikan dari jumlah pasal yang mengaturnya yakni mulai dari Pasal 56-119 (sebanyak 64 Pasal) secara subsatantif, materi muatannya mengatur seluruh tahapan-tahapan proses Pemilihan, mulai dari pemilihan sampai pemantauan bahkan sanksi hukum bagi pelanggaran yang terjadi.<sup>22</sup>

Dalam hal pelanggaran atau kecurangan yang terjadi dalam pilukada, yang menarik adalah pasca MK memberikan Putusan dengan membatalkan hasil pilukada yang terjadi di Jawa Timur tahun 2008. MK memutuskan dengan memakai

---

<sup>22</sup>Dede Mariana dan Caroline Paskarina. *Demokrasi dan Politik Desentralisasi*. Yogyakarta. Tahun 2008, hlm.39

pertimbangan yang tidak dijelaskan dalam undang-undang. Dalam Undang-undang 12 tahun 2008 secara tegas sebenarnya MK hanya diberikan kewenangan memutuskan sengketa perselisihan hasil penghitungan suara dalam pemilu, tetapi dalam prakteknya, dalam rangka menegakan keadilan substansial MK keluar dari ketentuan tersebut dan menjadikan kualifikasi pelanggaran sistematis, tersstruktur dan masif, serta administratif yang terjadi dalam proses pemilu menjadi dasar pertimbangan dalam memutuskan sengketa pemilu.

Sistematis, tersstruktur dan masif secara baku yang ditungkan dalam undang-undang atau peraturan belum ada, namun setidaknya secara definisi bisa dipahami dari beberapa pendapat diantaranya Maruara Siahaan (Mantan Hakim Konstitusi), beliau memberikan pengertian bahwa yang dimaksud dengan sistematis, tersstruktur dan masif adalah; Tersstruktur diartikan pelanggaran yang dilakukan dalam struktur tataran tertinggi sampai terendah untuk memenangkan salah satu pasangan calon. Sistematis diartikan suatu sistem yang dirancang dengan matang. Masif berarti dilakukan di wilayah luas dan komprehensif di seluruh kecamatan di kabupaten bersangkutan yang meliputi RT, RW, Desa, dan Kelurahan secara merata. Sedangkan yang dimaksud dengan pelanggaran administratif persyaratan adalah pelanggaran yang terukur seperti syarat tidak pernah dijatuhi hukuman pidana penjara dan syarat keabsahan dukungan bagi calon independen.

### 3. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi Indonesia pada dasarnya telah muncul pada sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) tahun 1945 ketika pada sidang kedua merumuskan rancangan UUD 1945. Muhammad Yamin ketika itu pernah mengusulkan dan mengemukakan perlu dibentuknya Mahkamah Konstitusi yang memiliki kewenangan secara materiil untuk menguji UU terhadap UUD 1945, tetapi usulan Yamin pada waktu itu ditolak oleh Soepomo. Alasan penolakan yang dilakukan oleh Soepomo antara lain: <sup>23</sup>

- a. Tidak ada kesepakatan antara para ahli tata negara dalam soal ini.
- b. Perselisihan tentang soal apakah suatu undang-undang bertentangan dengan UUD atau tidak, pada umumnya bukan soal yuridis, tetapi politis.
- c. Adanya kewenangan *judicial review* pada Mahkamah Agung yang merupakan konsekwensi dari *trias politica* yang tidak dianut dalam Undang-Undang Dasar yang dipersiapkan BPUPKI. Oleh karena itu tidak tepat jika kekuasaan kehakiman mengontrol lembaga legislatif (pembentuk undang-undang).
- d. Para ahli hukum sama sekali belum mempunyai pengalaman dalam soal tersebut dan tenaga-tenaganya belum begitu banyak, jadi belum waktunya bagi negara yang muda untuk mengerjakan hal itu.

Kemudian gagasan itu dalam kurun waktu tertentu menghilang dan tidak terdengar. Tetapi ide pembentukan lembaga Mahkamah Konstitusi itu muncul kembali pada masa berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950, namun juga tidak sempat direalisasikan. Dalam masa berlakunya UUD 1945, terutama pada masa Orde Baru, ide itu kembali muncul disuarakan dari berbagai kalangan dan kelompok profesi hukum, diantaranya Ikatan Hukum Indonesia

---

<sup>23</sup> Suhartono, *Konstitusi Lembaga Negara Baru Pengawal Konstitusi*, P3I, Sekretariat Jendral Dewan Perwakilan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Tahun 2003, hlm. 1

(IKAHI) dan persatuan Advokat Indonesia (PERADI), namun juga sangat susah untuk direalisasikan. Sejalan dengan munculnya era reformasi di Indonesia tahun 1998 telah memaksa MPR hasil pemilu 1999 memiliki keberanian untuk melakukan Amandemen terhadap UUD 1945. Maka terjadilah perubahan secara besar-besaran terhadap konstitusi bangsa Indonesia sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh MPR berdasarkan pasal 37 UUD 1945. Proses Amandemen ini terjadi sebanyak empat tahap hingga kini. Namun dalam melakukan proses perubahan UUD 1945 MPR tidak memiliki visi dan misi yang jelas yang disepakati dan dirumuskan secara tegas, atau dengan kata lain tidak memiliki paradigma perubahan yang diinginkan terhadap perubahan konstitusi, sehingga menuai banyak kritik baik dalam proses maupun substansi bahkan secara ekstrim ada dua kubu pendapat yang berhadapan secara diametral, yaitu perubahan yang dilakukan MPR telah kebablasan dalam melakukan perubahan terhadap UUD 1945 sehingga harus dihentikan dan pendapat yang lain MPR tidak mampu melakukan perubahan sehingga diharapkan MPR menyerahkan tugas tersebut kepada sebuah Komisi Konstitusi yang independen, sedangkan MPR cukup menetapkan saja. Dan setelah terjadinya perubahan, tepat pada perubahan yang ketiga UUD 1945 maka dimunculkanlah kembali mengenai Mahkamah Konstitusi yang nantinya mempunyai peran penting dalam supremasi hukum dan proses demokrasi yang sedang berlangsung di Indonesia.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> *Ibid.*

Mahfud menjelaskan bahwa sejarah berdirinya MK dimulai pada era reformasi 1998, dimana saat itu belum ada lembaga yang bisa membatalkan undang-undang yang tidak sesuai dan justru berlawanan dengan UUD 1945. Selain itu, di Indonesia, presiden bisa dijatuhkan hanya dengan alasan politis saja. Artinya, Indonesia perlu lembaga untuk menjembatani sengketa tersebut. "Oleh sebab itu, tahun 2003 MK didirikan sesuai amanat UUD 1945," kata Mahfud.<sup>25</sup>

Perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) yang berlangsung dalam 4 (empat) tahap, yaitu Perubahan Pertama tahun 1999, Perubahan Kedua tahun 2000, Perubahan Ketiga tahun 2001, Perubahan Keempat tahun 2002, telah membawa perubahan besar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Perubahan tersebut meliputi sistem pelebagaan dan hubungan tiga cabang kekuasaan negara yang utama (legislatif, eksekutif dan yudikatif), sistem pemerintahan lokal, pengaturan jaminan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) yang lebih rinci, dan berbagai sistem dalam penyelenggaraan negara (pemilihan umum, pendidikan dan kebudayaan, perekonomian, kesejahteraan sosial dan keamanan).<sup>26</sup>

Dalam konteks perubahan kekuasaan kehakiman (kekuasaan yudikatif) perubahan UUD 1945 telah melahirkan Mahkamah Konstitusi dengan 9 hakim sebagai pengawal Konstitusi dan sekaligus sebagai pelindung Hak Konstitusional

---

<sup>25</sup>Mahfud MD, "Berdirinya MK Amanat Konstitusi", Jurnal Konstitusi No.27 (Maret) 2009, . hlm. 48

<sup>26</sup>Abdul Mukhtie Fajar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, Konstitusi Press, , 2006 hlm. 109.



warga negara. Penjelasan tentang pengisian jabatan hakim konstitusi diatur dalam Pasal 24c Ayat(3) :

”Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.”<sup>27</sup>

Namun demikian, kehadiran Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga baru tidaklah cukup dipahami secara parsial saja, tetapi harus pula dipahami sebagai suatu penguatan terhadap dasar-dasar konstitusionalisme pada UUD 1945 setelah perubahan. Inti dari paham konstitusionalisme bahwa setiap kekuasaan negara harus mempunyai batas kewenangan. Dalam hal perlunya pembatasan kewenangan tersebut, maka menjadi sangat relevan hadirnya sebuah konstitusi yang di dalamnya diatur kelembagaan negara serta batas-batas kewenangannya.<sup>28</sup>

Di Indonesia dijelaskan dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah MA dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan sebuah Mahkamah Konstitusi (MK)”. Hal ini berarti cabang kekuasaan kehakiman merupakan suatu kesatuan sistem yang dilakukan oleh MA dan MK yang

---

<sup>27</sup>Harjono, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa*, Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008 hlm. 124.

<sup>28</sup>Iwan Satriawan, “Kedudukan dan Peran Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia” 2008, *Jurnal Konstitusi*, PK2P-FH UMY., Volume 1 N0.1, hlm. 12.

mencerminkan puncak kedaulatan hukum Indonesia berdasarkan Undang-Undang 1945. Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan :<sup>29</sup>

- (1). Menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945
- (2). Memutuskan sengketa kewenangan konstitusional lembaga Negara
- (3). Memutuskan pembubaran partai politik
- (4). Memutuskan perselisihan hasil pemilihan umum
- (5). Memutuskan pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden (yang selanjutnya *impeachment*).

Sekarang berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan atas Undang –Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, MK diberi kewenangan oleh Undang-Undang untuk memutuskan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah (pilkada). Setelah disahkannya UU.Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas UU.No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 236C,<sup>30</sup> menyebabkan kewenangan penyelesaian sengketa Pilkada diberikan kepada Mahkamah Konstitusi, yang sebelumnya berada pada kewenangan Mahkamah Agung. Dalam Pasal 236 huruf C UU No.12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah tersebut, merupakan dasar yuridiksi atas kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutuskan sengketa Pemilihan Kepala Daerah.

---

<sup>29</sup> Abdul Mukhtie Fajar, *Hukum Konstitusi.... Op.Cit.120*

<sup>30</sup> Lihat UU.No.12 Tahun 2008 tentang Perubahan UU.No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Pasal 236C dinyatakan: Penanganan sengketa hasil penghitungan suara Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan ke Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Pengalihan kewenangan dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi merupakan implikasi dari bunyi Pasal 236C UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, sehingga permasalahan dalam pemilihan kepala daerah khususnya yang menyangkut hasil pemilihan kepala daerah yang telah ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Merujuk pada buku karangan Soerjono Soekamto dari Sri Mamudji yang berjudul : Penelitian Hukum Normatif serta buku Soerjono Soekamto Pengantar Penelitian Hukum, maka jenis penelitian ini adalah jenis penelitian hukum normatif. Lazimnya penelitian ini disebut juga dengan *Liberary Rresearch*.

### **2. Objek Penelitian**

Objek penelitian adalah Putusan Mahkamah Konstitusi No.63/PHPU.D-IX/2011 tentang putusan sengketa Pemilihan Kepala Daerah Kota Pekanbaru Riau, Putusan Nomor 82/PHPU.D-IX/2011 tentang sengketa Pemilukada Kabupaten Pati, dengan membandingkan dua putusan tersebut serta meneliti bahan hukum tertulis lainnya baik berupa perundang-undangan, buku-buku, jurnal dan surat kabar yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.

### 3. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder yang dapat dibedakan sebagai berikut :

#### a. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer berupa Peraturan Perundang-Undangan yaitu :

- 1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Mahkamah Konstitusi revisi atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003.
- 3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang direvisi menjadi UU No.12 Tahun 2008
- 4) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 63/PHPU.D-IX/2011 Tentang sengketa Pemilukada Kota Pekanbaru Riau
- 5) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 82/PHPU.D-IX/2011 Sengketa Pemilukada Kabupaten Pati

#### b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum sekunder adalah bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan atau membahas lebih lanjut hal-hal yang telah diteliti pada bahan-bahan hukum primer seperti :

- 1) Buku-buku literature
- 2) Karya Ilmiah/Jurnal
- 3) Teori-teori Hukum
- 4) Yurisprudensi dan Doktrin

#### 4. Tehnik Pengumpulan Data

Dalam Penelitian ini dari bahan atau data yang telah dikumpulkan melalui studi pustaka, maka penulis melakukan penyeleksian dan identifikasi, setelah itu penulis klasifikasikan untuk diolah. Selanjutnya penulis melakukan interpretasi dan menyusun secara sistematis, logis, yuridis terhadap data tersebut.

#### 5. Metode Pendekatan

Pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah : pendekatan Yuridis, yaitu menganalisa dengan membandingkan Indikator Pelanggaran pemilihan umum kepala daerah, Putusan Mahkamah Konstitusi tentang sengketa Pemilihan Kepala Daerah Kota Pekanbaru dengan Putusan sengketa Pemilukada Kabupaten Pati

#### 6. Analisi Data

Dalam penelitian ini data-data yang telah dikumpulkan dianalisis secara kualitatif berdasarkan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Dalam hal ini penulis menarik kesimpulan dari suatu pernyataan dengan menggunakan metode deduktif yaitu cara berfikir dengan menarik kesimpulan dari suatu pernyataan dan dalil-dalil yang bersifat umum menjadi suatu pernyataan khusus.

## **F. Sistematika Penulisan**

Untuk mempermudah pembahasan ini, maka penulis akan menguraikan bab demi bab yang saling mendukung secara terperinci, dan bab-bab tersebut disusun sebagaiberikut : dalam Bab I dengan judul “Pendahuluan” akan dikemukakan latar belakang permasalahan yang menginspirasi penulis memilih judul “INDIKATOR PELANGGARAN PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH (Studi Perbandingan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 63/PHPU.D-IX/2011 dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 82/PHPU.D-IX/2011). Penyajian latar belakang masalah ini bermuara pada lahirnya permasalahan yang perlu dicarikan penjelasan dan jawabannya. Atas dasar permasalahan tersebut, maka ditentukanlah tujuan dan kegunaan penelitian serta kerangka pemikiran teoritis yang akan digunakan sebagai pisau analisis dalam menjawab dan menjelaskan permasalahan. Dalam Bab I ini disajikan pula metode penelitian yang digunakan dan diakhiri dengan sistematika penulisan untuk memberikan gambaran utuh tentang keterkaitan diantara satu bab dengan bab yang lain.

Selanjutnya dalam Bab. II tentang telaah pustakan bab II ini diberi judul “Demokrasi dan Pemilihan Langsung Kepala Daerah”. Bab ini mencoba menjelaskan bagaimana Konsep Demokrasi di Indonesia, Perkembangan Demokrasi dan HAM di Indonesia, Negara Hukum dan Demokrasi, Potret Demokrasi di Indonesia, mengupas tentang Pemilihan Umum Kepala Daerah Secara Langsung dan terakhir

membicarakan tentang pemahaman pelanggaran sistematis, terstruktur dan masif dalam pemilukada.

Kajian selanjutnya Bab III masih tentang telaah pustaka, dan diberi judul “Kewenangan Mahkamah Konstitusi” dalam bab ini akan dijabarkan tentang Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan Sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada), tentang penyelesaian sengketa pemilukada pasca pengalihan kewenangan ke MK, kemudian menguraikan tentang prosedur pengajuan gugatan di Mahkamah Konstitusi dalam sengketa Pemilukada, penyajian bab ini bertujuan untuk mendapatkan pengetahuan yang berkaitan dengan Kewenangan dan Putusan MK tentang Pemilukada.

Kemudian berikut adalah Bab IV dengan judul “INDIKATOR PELANGGARAN PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH (Studi Perbandingan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 63/PHPU.D-IX/2011 dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 82/PHPU.D-IX/2011)”. Bab ini akan menyajikan data dan analisis penelitian terhadap hasil penelitian tentang : Apa yang menjadi faktor penyebab dibatalkannya hasil pemilihan umum kepala daerah kota Pekanbaru, dan Kabupaten Pati yang telah dilakukan secara demokratis, menyajikan analisis indikator pelanggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah Studi Perbandingan pada Putusan MK Nomor.63/PHPU.D-IX/2011 dengan Putusan MK Nomor 82/PHPU.D-IX/. Diakhir kajian ini akan ditutup dengan Bab V yaitu “Penutup”. Dalam bab ini

akan dikemukakan kesimpulan, dan saran-saran yang didasarkan dari hasil analisis penelitian.



## BAB II

### DEMOKRASI DAN PEMILIHAN LANGSUNG KEPALA DAERAH

#### A. Konsep Demokrasi

##### 1. Defenisi Demokrasi

Ada banyak pengertian-pengertian demokrasi, misalnya demokrasi parlementer, demokrasi Amerika serikat, demokrasi Terpimpin, demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*), dan sebagainya. Dari sederetan sebutan demokrasi, terlihat bahwa pengertian demokrasi adalah yang pokoknya (*genus*) dan macamnya (*species*) sesuai dengan keadaan dan tempat.<sup>31</sup>

Pada permulaan pertumbuhannya, demokrasi telah mencakup beberapa azas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa yang lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya. Sistem demokrasi yang terdapat di negara- kota (*city-state*) Yunani Kuno (abad ke 6 sampai abad ke-3 s.M) merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*) yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang berdasarkan prosedur mayoritas.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986. Cetakan kedua. hlm 74.

<sup>32</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. Tahun 2005. hlm.53

Awalnya demokrasi ini dibangun dengan sistem demokrasi langsung, tetapi seiring dengan perkembangan masyarakat yang semakin meluas dan persoalan-persoalan semakin kompleks, maka model demokrasi langsung ini dimodifikasi menjadi sistem demokrasi tidak langsung. Sebagai konsekuensi logis dianutnya demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*), pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dilaksanakan secara langsung oleh rakyat tetapi melalui lembaga perwakilan. Demokrasi perwakilan tentunya melandaskan pada kontrak sosial.<sup>33</sup>

Demokrasi terus mengalami perkembangan. Demokrasi dari waktu ke waktu terus tumbuh berkembang dengan berbagai pemikiran mengenai muatan dan nilai. Mungkin hal inilah yang akhirnya menjadikan orang untuk menemukan dan mencari hakikat dari demokrasi yang sebenarnya. Banyak sarjana memberikan pengertian tentang demokrasi yang berbeda-beda. Hal ini menandakan bahwa demokrasi memiliki banyak pengertian dan arti.<sup>34</sup>

Perkembangan demokrasi dapat dicatat mulai dari masa klasik sampai masa modern. Menurut Moh Mahfud, minimal ada tiga rute sampai saat ini sebagai catatan tentang upaya menuju demokrasi modern yaitu, revolusi burjuis yang ditandai dengan kapitalisme dan parlementarisme (Prancis, Inggris) revolusi dari atas yang juga kapitalisme dan reaksioner yang berpuncak pada fasisme (Jerman), dan revolusi

---

<sup>33</sup> *Ibid.* hlm. 56

<sup>34</sup> Afan Gaffar. *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar. Yogyakarta, 1999, hal 3

petani seperti terlihat pada rute komunis yang sampai tahap tertentu disokong oleh kaum buruh (seperti Rusia dan Cina)<sup>35</sup>

Kekuatan-kekuatan pokok dalam perkembangan pemikiran, demokrasi modern adalah gagasan liberal tentang hak individu yang melindungi ketetapan gagasan yang individual dan demokratis yang menyatakan persamaan hak dan kedaulatan yang populer. Perluasan bertahap gagasan tentang persamaan dari bidang politik ke bidang sosial dan ekonomi ditambah dengan problema-problema keamanan sosial dan perencanaan ekonomi. Perwujudan dan penyesuaian prinsip ini terus merupakan problema pokok demokrasi.<sup>36</sup>

Menurut Bigham Powel Jr. Beberapa indikator adanya kehidupan politik demokratis dalam suatu negara yang mencakup hal-hal sebagai berikut: <sup>37</sup>

- a. Legitimasi pemerintah didasarkan pada klaim bahwa pemerintah mewakili rakyat
- b. Pengaturan bagi yang mengorganisasikan perundingan (*bergaining*) untuk memperoleh legitimasi yang dilaksanakan melalui pemilu yang kompetitif.
- c. Sebagai orang dewasa dapat ikut serta dalam pemilihan, baik sebagai pemilih, maupun sebagai yang dipilih untuk menduduki jabatan penting.
- d. Penduduk memilih secara rahasia tanpa pakasaan.
- e. Masyarakat dan pemimpin menikmati hak-hak dasar, seperti kebebasan berkumpul berorganisasi dan kebebasan pers.

Untuk mewujudkan nilai-nilai ideal dalam berdemokrasi tersebut, tentunya diperlukan perangkat kelembagaan dalam suatu negara yang menganut konsep demokrasi sebagai berikut;<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Moh.Mahfud, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Rineke Cipta, Jakarta, 2003. hlm.18

<sup>36</sup> W.Friedman, *Legal Teori*, Muhammad Arifin (terj), *Teori dan Filsafat Hukum; Hukum dan Masalah-masalah Kontemporer (susunan III)*, CV Rajawali, Jakarta, Cetakan pertama, 1990. hlm.69

<sup>37</sup> Dahlan Thaib. *Kedaulatan Rakyat, Negara dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta, 1994. hlm.7

- a. Adanya pemerintahan yang bertanggung jawab
- b. Dewan Perwakilan Rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih melalui pemilihan umum yang bebas dan rahasia.
- c. Organisasi yang mencakup satu atau lebih partai politik
- d. Pers dan media massa yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

Apabila beberapa perangkat kelembagaan tersebut dapat diwujudkan oleh suatu negara, maka akan terwujud kehidupan suatu negara yang demokratis. Nilai-nilai ideal yang menjadi cita-cita berdemokrasi akan mewarnai proses penyelenggaraan pemerintahan, sehingga akan berimbas pada saling terkait antara konfigurasi politik yang demokratis dengan produk hukum yang responsif dan akan mampu melahirkan konsepsi negara hukum yang demokratis. Demokrasi sebagai sistem pemerintahan terdiri dari tiga ciri yaitu:<sup>39</sup>

- a. Persaingan yang ekstensi untuk menduduki posisi-posisi politis negara negara melalui pemilihan yang teratur, bebas, dan adil
- b. Adanya akses untuk partisipasi politik yang menyeluruh sehingga tidak seorang dewasapun tidak dicakupinya.
- c. Kebebasan pers, kebebasan berserikat dan ditegakkannya hukum, yang cukup untuk menjamin bahwa persaingan dan partisipasi politik tersebut menjadi bermakna dan otentik.

## 2. Varian Demokrasi Pemilihan Langsung

Demokrasi secara sederhana dipahami sebagai pemerintahan dari mereka yang diperintah (*regiurung der regerten*). Pengertian yang sederhana itu menjadi teramat rumit ketika kita menyoalkan bagaimana pemerintahan model semacam itu diterapkan dan diperdebatkan. Tradisi teori maupun praktik demokrasi dalam

---

<sup>38</sup> Meriam Budiardjo, *Dasar - dasar Ilmu politi.....Op.Cit.* hlm.62-63

<sup>39</sup> Diamond Larry, *Revolusi Demokrasi , Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1994,hlm.10*

sejarahny telah berevolusi sedemikian rupa sehingga memunculkan berbagai varian demokrasi termasuk salah satunya *direct democracy*. Sebenarnya, *direct democracy* memiliki iktiar yang sama dengan varian demokrasi yang lain, yakni bagaimana mendekatkan (bahkan menyatukan) antara pemerintah (*governing*) dengan diperintah (*governed*) sehingga kedaulatan rakyat bisa dengan maksimal diwujudkan.

Bentuk-bentuk demokrasi langsung yang dijalankan sangatlah variatif, setidaknya ada empat kategori besar bentuk mekanisme demokrasi langsung, yaitu ; referendum, inisiatif warga negara (*citizens initiatives*), agenda inisiatif (*agenda initiatives*) atau sering juga disebut inisiatif legislatif dan *recall*.<sup>40</sup> Pertama, referendum. Prosedur yang ditetapkan dalam referendum memberikan warga yang sudah berhak memilih untuk memilih secara langsung mengenai sebuah isu spesifik dalam bidang politik, konstitusi atau legislatif. Dalam hal ini, referendum yang diajukan oleh warga disebut dengan *citizen's initiative* (dibahas berikutnya). Disamping itu, referendum bisa juga dilakukan ketika otoritas pemerintahan (*political outhotities*)- eksekutif dan legislatif di tingkat nasional maupun lokal- memutuskan untuk memvoting sebuah isu atau ketika voting diperlukan berdasarkan undang-undang atau aturan yang berlaku. Referendum yang digagas oleh *political authorities* itu disebut dengan referendum. Dalam beberapa kasus, prosedur referendum dilakukan ketika ada minoritas dalam legislatif meminta referendum untuk memutuskan sebuah isu. Hasil referendum mengikat secara legal karena dijamin oleh

---

<sup>40</sup> Fahrul Muzaqqi, *Menelaah Praktik Demokrasi Langsung*, Majalah Konstitusi Juli 2011.hlm.133

undang-undang atau terkadang digunakan oleh pemerintah untuk keperluan laporan saja.

*Kedua*, inisiatif warga (*citizen's initiatives*), yang diterapkan dengan memberikan pilihan kepada warga yang sudah berhak memilih namun diusulkan oleh sejumlah warga dan bukan pemerintah, legislatif ataupun otoritas politik yang lain. Terdapat dua model *citizen initiatives*, yaitu *derec intietives*. Yang pertama merupakan inisiatif isu yang diajukan untuk referendum yang benar-benar murni dari masyarakat tanpa ada intervensi dari pemerintah. Sedangkan yang kedua masih membuka kemungkinan untuk bekerja sama dalam menyusun isu atau proposal dengan legislatif. Prosedur *citizen's initiatives* biasanya terlebih dahulu melalui dibuatnya petisi referendum oleh masyarakat yang isinya antara lain ; judul dan sifat referendum, kemudian petisi itu diedarkan untuk mendapatkan tandatangan dengan target jumlah tandan tangan yang berbeda-beda disetiap negara. Setelah itu ditetapkan sebaran dari orang-orang yang berpartisipasi dalam penandatanganan petisi itu dan batasan waktu untuk mengumpulkan tandatangan juga terkadang ditetapkan dalam aturan yang berlaku. <sup>41</sup>

*Ketiga*, agenda inisiatif (*agenda initiatives*) adalah prorsedur dimana warga dapat mengorganisasikan isu khusus untuk dibahas dalam agenda parlemen atau dewan legislatif. Karena inisiatif warga, maka sejumlah minimum tandatangan ditentukan dengan aturan hukum untuk dibawa ke legislatif. Namun dalam agenda inisiatif tidak menggunakan voting dari warga sebagaimana dalam model inisatif

---

<sup>41</sup> Fahrul Muzaqi.....*Ibid.*

warga. Oleh karenanya, dalam agenda inisiatif posisi legislatif menjadi penting, yakni sebagai penentu apakah proposal agenda inisiatif dari warga bisa dilakukan atau tidak. Umumnya, jumlah tandatangan yang harus dipenuhi dalam agenda inisiatif lebih banyak dibandingkan dengan inisiatif warga.<sup>42</sup>

*Keempat*, mekanisme *recall* yaitu prosedural yang memperbolehkan warga pemilihan untuk meberhentikan pejabat terpilih dengan alasan tertentu apabila tandatangan yang dibutuhkan telah memenuhi jumlah minimal menurut aturan yang berlaku. Ada dua jenis *recall* menurut tingkat keterlibatan masyarakat dalam prosesnya yaitu :

- a) *Full recall* yaitu *recall* yang membutuhkan keterlibatan langsung masyarakat daripada pase awal isu *recall* ini muncul hingga saat usulan *recall* ini diterima;
- b) *Mxed recall*, yaitu *recall* yang membutuhkan keterlibatan masyarakat pada saat inisiasi isu *recall* sampai pada proses persetujuan, melalui pilihan populis.

Dua tipe *recall* ini bisa digunakan dilevel nasional maupun lokal dan juga bisa ditunjukkan pada pejabat eksekutif maupun lagislatif. Barangkali gambaran perihal *direct democracy* secara sekilas tersebut masih sebatas menjadi imaji kedepan bagi demokrasi di Indonesia. Hal ini bisa dimaklumi mengingat *direct democracy* memang membutuhkan prakondisi masyarakat yang mampu untuk mengambil keputusan-keputusan publik secara rasional. Tentunya disini mengandaikan adanya kesadaran politik yang tinggi dan kesediaan untuk berpartisipasi yang tinggi pula. Disamping

---

<sup>42</sup> Fahrul Muzaqi.....*Ibid.* hlm.114.

itu, warga negara menganggap kebutuhan akan demokrasi sudah menjadi mutlak sehingga apabila terjadi penyimpangan terhadap prinsip-prinsip demokrasi maka, warga negara dengan berani dan penuh pertimbangan rasional mau dan mampu mengupayakan dilakukannya demokrasi langsung.<sup>43</sup>

### **B. Demokrasi dan Hak Asasi Manusia (HAM)**

Demokrasi dan Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan dua isu yang menjadi orientasi dan kerangka perubahan di era reformasi. Penataan kehidupan berbangsa dan bernegara diarahkan untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis serta melindungi, memenuhi dan memajukan HAM. Demokrasi dan HAM sejatinya bukan isu baru. Hampir seluruh negara di dunia saat ini menyatakan diri sebagai negara demokrasi dan menghormati HAM. Walaupun masih ada negara-negara yang mempertahankan sistem monarki atau aristokrasi, banyak diantara yang telah mengadopsi demokrasi dan menempatkan HAM sebagai pembatas kekuasaan. Bagi bangsa Indonesia, demokrasi telah menjadi pilihan sejak pendiri bangsa mempersiapkan dasar-dasar negara Indonesia merdeka. Demikian pula halnya dengan perlindungan dan penghormatan HAM yang telah diakui dalam UUD 1945 sebelum perubahan. Hal inilah yang dipertegas dan dikuatkan melalui perubahan UUD 1945 agar keduanya betul-betul dapat diimplementasikan dan tidak mudah disalahgunakan. Demokrasi dan HAM bagai dua sisi mata uang yang tidak bisa dipisahkan. Perlindungan HAM adalah tujuan sekaligus persyaratan bagi berjalannya demokrasi.

---

<sup>43</sup>Fahrul Muzaqi..... *Ibid.*



Sebaliknya kegagalan perlindungan dan penghormatan HAM akan menjadi ancaman bagi demokrasi.<sup>44</sup>

Jika melihat sejarah dari masa kemasa sesungguhnya, sejak awal abad ke-20, dapat dilihat bahwa gelombang aspirasi ke arah kebebasan dan kemerdekaan umat manusia dari penindasan penjajahan, meningkat tajam dan terbukan dengan menggunakan “pisau” demokrasi dan HAM sebagai instrumen perjuangan yang efektif dan membebaskan. Puncak perjuangan kemanusiaan itu telah menghasilkan perubahan yang sangat luas dan mendasar pada pertengahan abad ke-20 dengan munculnya gelombang dekolonisasi di seluruh dunia dan menghasilkan berdiri dan terbentuknya negara-negara baru yang merdeka dan berdaulat di berbagai belahan dunia. Perkembangan Demokrasi terjadi dan menguat pasca perang dingin yang ditandai runtuhnya kekuasaan komunis Uni Soviet dan Yugoslavia. Hal ini kemudian diikuti proses demokrasi di negara-negara dunia ketiga pada tahun 1990-an.<sup>45</sup>

### **1. Perkembangan Demokrasi di Indonesia**

Semenjak kemerdekaan 17 agustus 1945, Undang Undang Dasar 1945 memberikan penggambaran bahwa Indonesia adalah negara demokrasi. Dalam mekanisme kepemimpinannya Presiden harus bertanggung jawab kepada MPR dimana MPR adalah sebuah badan yang dipilih dari Rakyat. Sehingga secara hirarki seharusnya rakyat adalah pemegang kepemimpinan negara melalui mekanisme

---

<sup>44</sup>Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional Praktek Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 Cetakan Pertama*, Oktober 2012. hlm.28-29

<sup>45</sup>Jimly Ashidqie. *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis.....Op.Cit.* hlm.533.

perwakilan yang dipilih dalam pemilu. Indonesia sempat mengalami masa demokrasi singkat pada tahun 1956 ketika untuk pertama kalinya diselenggarakan pemilu bebas di Indonesia, sampai kemudian Presiden Soekarno menyatakan demokrasi terpimpin sebagai pilihan sistem pemerintahan. Setelah mengalami masa Demokrasi Pancasila, sebuah demokrasi semu yang diciptakan untuk melanggengkan kekuasaan Soeharto, Indonesia kembali masuk ke dalam alam demokrasi pada tahun 1998 ketika pemerintahan militer Soeharto tumbang. Pemilu demokratis kedua bagi Indonesia terselenggara pada tahun 1999 yang menempatkan Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan sebagai pemenang Pemilu.

Diskursus demokrasi di Indonesia tak dapat dipungkiri, telah melewati perjalanan sejarah yang demikian panjangnya. Berbagai ide dan cara telah coba dilontarkan dan dilakukan guna memenuhi tuntutan demokratisasi di negara kepulauan ini. Usaha untuk memenuhi tuntutan mewujudkan pemerintahan yang demokratis tersebut misalnya dapat dilihat dari hadirnya rumusan model demokrasi Indonesia di dua zaman pemerintahan Indonesia, yakni Orde Lama dan Orde Baru. Di zaman pemerintahan Soekarno dikenal yang dinamakan model Demokrasi Terpimpin, lalu berikutnya di zaman pemerintahan Soeharto model demokrasi yang dijalankan adalah model Demokrasi Pancasila. Namun, alih-alih mempunyai suatu pemerintahan yang demokratis, model demokrasi yang ditawarkan di dua rezim awal pemerintahan Indonesia tersebut malah memunculkan pemerintahan yang otoritarian, yang membelenggu kebebasan politik warganya. Dipasungnya demokrasi di dua zaman

pemerintahan tersebut akhirnya membuat rakyat Indonesia berusaha melakukan reformasi sistem politik di Indonesia pada tahun 1997. Reformasi yang diperjuangkan oleh berbagai pihak di Indonesia akhirnya berhasil menumbangkan rezim Orde Baru yang otoriter di tahun 1998. Pasca kejadian tersebut, perubahan mendasar di berbagai bidang berhasil dilakukan sebagai dasar untuk membangun pemerintahan yang solid dan demokratis. Namun, hingga hampir sepuluh tahun perubahan politik pasca reformasi 1997-1998 di Indonesia, transisi menuju pemerintahan yang demokratis masih belum dapat menghasilkan sebuah pemerintahan yang profesional, efektif, efisien, dan kredibel. Demokrasi yang terbentuk sejauh ini, meminjam istilah Olle Tornquist hanya menghasilkan demokrasi kaum penjahat, yang lebih menonjolkan kepentingan pribadi dan golongan ketimbang kepentingan rakyat sebagai pemilik kedaulatan. Tulisan ini berusaha menguraikan lebih lanjut bagaimana proses transisi menuju konsolidasi demokrasi di Indonesia belum menuju kepada proses yang baik, karena masih mencerminkan suatu pragmatisme politik. Selain itu di akhir, penulis akan berupaya menjawab pilihan demokrasi yang bagaimana yang cocok untuk diterapkan di Indonesia.<sup>46</sup>

Munculnya Kekuatan Politik Baru yang Pragmatis Pasca jatuhnya Soeharto pada 1998 lewat perjuangan yang panjang oleh mahasiswa, rakyat dan politisi, kondisi politik yang dihasilkan tidak mengarah ke perbaikan yang signifikan. Memang secara nyata kita bisa melihat perubahan yang sangat besar, dari rezim yang

---

<sup>46</sup> <http://korandemokrasiindonesia.wordpress.com/2009/11/27/demokrasi-dan-sejarahny>. diunduh pada hari selasa tanggal .....pukul 13.28. tahun 2012

otoriter menjadi era penuh keterbukaan. Amandemen UUD 1945 yang banyak merubah sistem politik saat ini, penghapusan dwi fungsi ABRI, demokratisasi hampir di segala bidang, dan banyak hasil positif lain. Namun begitu, perubahan-perubahan itu tidak banyak membawa perbaikan kondisi ekonomi dan sosial di tingkat masyarakat.

Perbaikan kondisi ekonomi dan sosial di masyarakat tidak kunjung berubah dikarenakan adanya kalangan oposisi elit yang menguasai berbagai sektor negara. Mereka beradaptasi dengan sistem yang korup dan kemudian larut di dalamnya. Sementara itu, hampir tidak ada satu pun elit lama berhaluan reformis yang berhasil memegang posisi-posisi kunci untuk mengambil inisiatif. Perubahan politik di Indonesia, hanya menghasilkan kembalinya kekuatan Orde Baru yang berhasil berkonsolidasi dalam waktu singkat, dan munculnya kekuatan politik baru yang pragmatis. Infiltrasi sikap yang terjadi pada kekuatan baru adalah karena mereka terpengaruh sistem yang memang diciptakan untuk dapat terjadinya korupsi dengan mudah.<sup>47</sup>

Selain hal tersebut, kurang memadainya pendidikan politik yang diberikan kepada masyarakat, menyebabkan belum munculnya artikulator-artikulator politik baru yang dapat mempengaruhi sirkulasi elit politik Indonesia. Gerakan mahasiswa, kalangan organisasi non-pemerintah, dan kelas menengah politik yang "mengambang" lainnya terfragmentasi. Mereka gagal membangun aliansi yang

---

<sup>47</sup> *Ibid.*

efektif dengan sektor-sektor lain di kelas menengah. Kelas menengah itu sebagian besar masih merupakan lapisan sosial yang berwatak anti-politik produk Orde Baru. Dengan demikian, perlawanan para reformis akhirnya sama sekali tidak berfungsi di tengah-tengah situasi ketika hampir seluruh elit politik merampas demokrasi. Lebih lanjut, gerakan mahasiswa yang pada awal reformasi 1997-1998 sangatlah kuat, kini sepertinya sudah kehilangan roh perjuangan melawan pemerintahan. Hal ini bukan hanya disebabkan oleh berbedanya situasi politik, tetapi juga tingkat apatisme yang tinggi yang disebabkan oleh depolitisasi lewat berbagai kebijakan di bidang pendidikan. Mulai dari mahalnya uang kuliah yang menyebabkan mahasiswa dituntut untuk segera lulus. Hingga saringan masuk yang menyebabkan hanya orang kaya yang tidak peduli dengan politik.<sup>48</sup>

Akibat dari hal tersebut, representasi keberagaman kesadaran politik masyarakat ke dunia publik pun menjadi minim. Demokrasi yang terjadi di Indonesia kini, akhirnya hanya bisa dilihat sebagai demokrasi elitis, dimana kekuasaan terletak pada sirkulasi para elit. Rakyat hanya sebagai pendukung, untuk memilih siapa dari kelompok elit yang sebaiknya memerintah masyarakat.

Pertanyaan yang muncul dari kemudian adalah, "Lantas, jika reformasi 1998 juga belum dapat menentukan bagaimana model demokrasi yang cocok bagi Indonesia, apakah demokrasi memang tidak cocok bagi Indonesia?". Menanggapi pertanyaan diatas maka, perlu menekankan untuk memisahkan antara demokrasi

---

<sup>48</sup> *Ibid.*

sebagai sistem politik dengan demokrasi sebagai sebuah nilai. Demokrasi adalah sebuah nilai yang memberikan kebebasan dan partisipasi masyarakat. Dengan demokrasi, para warga negara dapat dilibatkan dalam proses pembuatan kebijakan. Idealismenya, setiap individu berhak menentukan segala hal yang dapat mempengaruhi kehidupannya, baik dalam kehidupan personal maupun sosial. Selain itu, demokrasi juga adalah cara yang efektif untuk mengontrol kekuasaan agar tidak menghasilkan penyalahgunaan wewenang.<sup>49</sup>

Masa transisi di Indonesia yang masih belum menunjukkan kehidupan demokrasi yang baik lebih dikarenakan negara hukum yang menjadi landasan Indonesia belum dapat mengkonsolidasikan demokrasi. Persyaratan untuk menuju konsolidasi demokrasi akhirnya memang sangat bertumpu pada proses reformasi hukum. Hukum harus diciptakan untuk memberikan jaminan berkembangnya masyarakat sipil dan masyarakat politik yang otonom, masyarakat ekonomi yang terlembagakan, dan birokrasi yang mampu menopang pemerintahan yang demokratis. Hukum harus dikembangkan untuk memperkuat masyarakat sipil (*civil society*) agar mampu menghasilkan alternatif-alternatif politik dan mampu mengontrol dan memantau pemerintah dan negara ketika menjalankan kekuasaannya.

Oleh karena itu, melihat masih ada harapan bagi Indonesia di masa yang akan datang. Walaupun banyak yang skeptis bahwa masa depan politik di Indonesia akan menuju kearah yang lebih baik. Namun perkembangan yang terjadi belakangan ini

---

<sup>49</sup> *Ibid.*

dapat dijadikan setitik harapan bagi masa depan Indonesia. Yang perlu dicatat adalah jangan sampai kita terjebak dalam demokrasi prosedural saja dan melupakan ketertinggalan masyarakat secara ekonomi maupun sosial. Masalah-masalah sosial yang secara jelas mengancam integrasi bangsa ini dan juga berbagai kasus kelaparan harulah cepat diselesaikan. Seiring dengan perbaikan sistem politik dan juga aktor-aktor yang terlibat di dalamnya.<sup>50</sup>

## 2. Perkembangan Hak Asasi Manusia (HAM) di Indonesia

Pemahaman Hak Asasi Manusia (HAM) di Indonesia sebagai tatanan nilai, norma, sikap yang hidup di masyarakat dan acuan bertindak pada dasarnya berlangsung sudah cukup lama. Secara garis besar Prof. Bagir Manan pada bukunya *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan HAM di Indonesia* ( 2001 ), membagi perkembangan HAM pemikiran HAM di Indonesia dalam dua periode yaitu periode sebelum Kemerdekaan ( 1908 – 1945 ), periode setelah Kemerdekaan ( 1945 – sekarang ).<sup>51</sup>

### a. Periode Sebelum Kemerdekaan ( 1908 – 1945 )

- 1) Boedi Oetomo, dalam konteks pemikiran HAM, pemimpin Boedi Oetomo telah memperlihatkan adanya kesadaran berserikat dan mengeluarkan pendapat melalui petisi -petisi yang dilakukan kepada pemerintah kolonial

---

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> <http://ivantoebi.wordpress.com/2009/03/29/perkembangan-ham-di-indonesia>. diunduh pada hari selasa tanggal.....pukul 14.26.

maupun dalam tulisan yang dalam surat kabar goeroe desa. Bentuk pemikiran HAM Boedi Oetomo dalam bidang hak kebebasan berserikat dan mengeluarkan pendapat. Perhimpunan Indonesia, lebih menitikberatkan pada hak untuk menentukan nasib sendiri.

- 2) Sarekat Islam, menekankan pada usaha – usaha untuk memperoleh penghidupan yang layak dan bebas dari penindasan dan deskriminasi rasial.
- 3) Partai Komunis Indonesia, sebagai partai yang berlandaskan paham Marxisme lebih condong pada hak- hak yang bersifat sosial dan menyentuh isu-isu yang berkenan dengan alat produksi.
- 4) Indische Partij, pemikiran HAM yang paling menonjol adalah hak untuk mendapatkan kemerdekaan serta mendapatkan perlakuan yang sama dan hak kemerdekaan.
- 5) Partai Nasional Indonesia, mengedepankan pada hak untuk memperoleh kemerdekaan.
- 6) Organisasi Pendidikan Nasional Indonesia, menekankan pada hak politik yaitu hak untuk mengeluarkan pendapat, hak untuk menentukan nasib sendiri, hak berserikat dan berkumpul, hak persamaan di muka hukum serta hak untuk turut dalam penyelenggaraan Negara.

Pemikiran HAM sebelum kemerdekaan juga terjadi perdebatan dalam sidang BPUPKI antara Soekarno dan Soepomo di satu pihak dengan Mohammad Hatta dan Mohammad Yamin pada pihak lain. Perdebatan pemikiran HAM yang terjadi dalam sidang BPUPKI berkaitan dengan masalah hak persamaan kedudukan di muka



hukum, hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, hak untuk memeluk agama dan kepercayaan, hak berserikat, hak untuk berkumpul, hak untuk mengeluarkan pikiran dengan tulisan dan lisan.<sup>52</sup>

b. Periode Setelah Kemerdekaan ( 1945 – sekarang )

1) Periode 1945 – 1950, Pemikiran HAM pada periode awal kemerdekaan masih pada hak untuk merdeka, hak kebebasan untuk berserikat melalui organisasi politik yang didirikan serta hak kebebasan untuk menyampaikan pendapat terutama di parlemen. Pemikiran HAM telah mendapat legitimasi secara formal karena telah memperoleh pengaturan dan masuk kedalam hukum dasar Negara ( konstitusi ) yaitu, UUD 45. komitmen terhadap HAM pada periode awal sebagaimana ditunjukkan dalam Maklumat Pemerintah tanggal 1 November 1945. Langkah selanjutnya memberikan keleluasaan kepada rakyat untuk mendirikan partai politik. Sebagaimana tertera dalam Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945.<sup>53</sup>

2) Periode 1950 – 1959 , Periode 1950 – 1959 dalam perjalanan Negara Indonesia dikenal dengan sebutan periode Demokrasi Parleментар. Pemikiran HAM pada periode ini menapatkan momentum yang sangat membanggakan, karena suasana kebebasan yang menjadi semangat demokrasi liberal atau demokrasi parlementer mendapatkan tempat di

---

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> *Ibid.*

kalangan elit politik. Seperti dikemukakan oleh Prof. Bagir Manan pemikiran dan aktualisasi HAM pada periode ini mengalami “ pasang” dan menikmati “ bulan madu “ kebebasan. Indikatornya menurut ahli hukum tata Negara ini ada lima aspek. Pertama, semakin banyak tumbuh partai – partai politik dengan beragam ideologinya masing -masing. Kedua, Kebebasan pers sebagai pilar demokrasi betul - betul menikmati kebebasannya. Ketiga, pemilihan umum sebagai pilar lain dari demokrasi berlangsung dalam suasana kebebasan, fair ( adil ) dan demokratis. Keempat, parlemen atau dewan perwakilan rakyat resprentasi dari kedaulatan rakyat menunjukkan kinerja dan kelasnya sebagai wakil rakyat dengan melakukan kontrol yang semakin efektif terhadap eksekutif. Kelima, wacana dan pemikiran tentang HAM mendapatkan iklim yang kondusif sejalan dengan tumbuhnya kekuasaan yang memberikan ruang kebebasan.

- 3) Periode 1959 – 1966, Pada periode ini sistem pemerintahan yang berlaku adalah sistem demokrasi terpimpin sebagai reaksi penolakan Soekarno terhadap sistem demokrasi Parlementer. Pada sistem ini ( demokrasi terpimpin ) kekuasaan berpusat pada dan berada ditangan presiden. Akibat dari sistem demokrasi terpimpin Presiden melakukan tindakan inkonstitusional baik pada tataran supratruktur politik maupun dalam tataran

infrastruktur politik. Dalam kaitan dengan HAM, telah terjadi pemasangan hak asasi masyarakat yaitu hak sipil dan dan hak politik.<sup>54</sup>

- 4) Periode 1966 – 1998, Setelah terjadi peralihan pemerintahan dari Soekarno ke Soeharto, ada semangat untuk menegakkan HAM. Pada masa awal periode ini telah diadakan berbagai seminar tentang HAM. Salah satu seminar tentang HAM dilaksanakan pada tahun 1967 yang merekomendasikan gagasan tentang perlunya pembentukan Pengadilan HAM, pembentukan Komisi dan Pengadilan HAM untuk wilayah Asia. Selanjutnya pada tahun 1968 diadakan seminar Nasional Hukum II yang merekomendasikan perlunya hak uji materil ( *judicial review* ) untuk dilakukan guna melindungi HAM. Begitu pula dalam rangka pelaksanaan TAP MPRS No. XIV/MPRS 1966 MPRS melalui Panitia Ad Hoc IV telah menyiapkan rumusan yang akan dituangkan dalam piagam tentang Hak – hak Asasi Manusia dan Hak – hak serta Kewajiban Warganegara. Sementara itu, pada sekitar awal tahun 1970-an sampai periode akhir 1980-an persoalan HAM mengalami kemunduran, karena HAM tidak lagi dihormati, dilindungi dan ditegakkan. Pemerintah pada periode ini bersifat defensif dan represif yang dicerminkan dari produk hukum yang umumnya restriktif terhadap HAM. Sikap defensif pemerintah tercermin dalam ungkapan bahwa HAM adalah produk pemikiran barat yang tidak sesuai dengan nilai – nilai luhur budaya bangsa yang tercermin dalam Pancasila serta bangsa Indonesia sudah

---

<sup>54</sup> *Ibid.*

terlebih dahulu mengenal HAM sebagaimana tertuang dalam rumusan UUD 1945 yang terlebih dahulu dibandingkan dengan deklarasi Universal HAM. Selain itu sikap defensif pemerintah ini berdasarkan pada anggapan bahwa isu HAM seringkali digunakan oleh Negara – Negara Barat untuk memojokkan Negara yang sedang berkembang seperti Inonesia. Meskipun dari pihak pemerintah mengalami kemandegan bahkan kemunduran, pemikiran HAM nampaknya terus ada pada periode ini terutama dikalangan masyarakat yang dimotori oleh LSM ( Lembaga Swadaya Masyarakat ) dan masyarakat akademisi yang concern terhadap penegakan HAM. Upaya yang dilakukan oleh masyarakat melalui pembentukan jaringan dan lobi internasional terkait dengan pelanggaran HAM yang terjadi seperti kasus Tanjung Priok, kasus Keung Ombo, kasus DOM di Aceh, kasus di Irian Jaya, dan sebagainya. Upaya yang dilakukan oleh masyarakat menjelang periode 1990-an nampak memperoleh hasil yang menggembirakan karena terjadi pergeseran strategi pemerintah dari represif dan defensif menjadi ke strategi akomodatif terhadap tuntutan yang berkaitan dengan penegakan HAM. Salah satu sikap akomodatif pemerintah terhadap tuntutan penegakan HAM adalah dibentuknya Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM ) berdasarkan KEPRES No. 50 Tahun 1993 tertanggal 7 Juni 1993. Lembaga ini bertugas untuk memantau dan menyelilki pelaksanaan HAM,

serta memberi pendapat, pertimbangan, dan saran kepada pemerintah perihal pelaksanaan HAM.<sup>55</sup>

5) Periode 1998 – sekarang, Pergantian rezim pemerintahan pada tahun 1998 memberikan dampak yang sangat besar pada pemajuan dan perlindungan HAM di Indonesia. Pada saat ini mulai dilakukan pengkajian terhadap beberapa kebijakan pemerintah orde baru yang beralwanaan dengan pemajuan dan perlindungan HAM. Selanjutnya dilakukan penyusunan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemberlakuan HAM dalam kehidupan ketatanegaraan dan kemasyarakatan di Indonesia. Hasil dari pengkajian tersebut menunjukkan banyaknya norma dan ketentuan hukum nasional khususnya yang terkait dengan penegakan HAM diadopsi dari hukum dan instrumen Internasional dalam bidang HAM. Strategi penegakan HAM pada periode ini dilakukan melalui dua tahap yaitu tahap status penentuan dan tahap penataan aturan secara konsisten. pada tahap penentuan telah ditetapkan beberapa penentuan perundang – undangan tentang HAM seperti amandemen konstitusi Negara ( Undang – undang Dasar 1945 ), ketetapan MPR ( TAP MPR ), Undang – undang (UU), peraturan pemerintah dan ketentuan perundang – undangam lainnya.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> *Ibid.*

### **C. Negara Hukum dan Demokrasi**

Negara Hukum dan Demokrasi digagas guna melakukan pendalaman dan pemahaman dasar-dasar teoritis, filosofis, yuridis, serta sosiologis negara hukum dan demokrasi. Hal tersebut merupakan bagian prinsip-prinsip atau asas-asas sistem ketatanegaraan. Selanjutnya mempelajari dan memahami bagaimana penerapannya, penyelenggaraannya, dan pelaksanaannya, baik di negara yang menciptakannya maupun di negara-negara lain yang mengikutinya, termasuk Negara Republik Indonesia.<sup>57</sup>

Agar dapat mendalami dan memahami dengan baik, awal peng gagasan, pembicaraan dan pembahasan mengenai negara Hukum dan Demokrasi, bertitik dari awal dari lahirnya dan perkembangannya pemikiran tentang negara dan hukum, dan bermuara pada implementasinya di Negara Republik Indonesia.

Pemikiran tentang negara hukum dan demokrasi lahir dan dimulai serta berkembang pada abad V sebelum Masehi, di Athena, Yunani Kuno. Dalam praktek penyelenggaraan dan pelaksanaan sistem ketatanegaraannya. Athena adalah suatu negara kecil, wilayahnya sempit, warga negaranya sedikit, dan urusan-urusan kenegaraannya sederhana. Namun manakala negara c.q. pemerintah menghadapi masalah-masalah, terutama masalah kenegaraan, yang besar dan bersifat nasional; setiap orang diundang untuk berkumpul pada suatu tempat guna membahas dan membuat keputusan mengenai masalah tersebut.

---

<sup>57</sup> Soehino, *Hukum Tata Negara : Hukum, Politik, Demokrasi dan Pemerintahan di Negara Republik Indonesia*. Yogyakarta, Januari 2011. hlm.51

Konsep negara hukum juga terkait dengan dengan istilah nomokrasi (*nomocratie*) yang berarti bahwa penentu dalam penyelenggara kekuasaan negara adalah hukum. Menurut Sthal, konsep negara hukum yang disebut dengan istilah "*rechstaat*" mencakup empat elemen penting yaitu :<sup>58</sup>

1. Perlindungan Hak Asasi Manusia
2. Pembagian kekuasaan
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang
4. Peradilan tatausaha

Sedangkan A.V.Dicy menyebutkan tiga ciri penting "*The Rule Of Law*", yaitu :

1. *Supremacy Of Law*
2. *Equality before the Law*
3. *Due Process of Law*

*International Commission of Jurist* menentukan pula syarat-syarat *representative government under the rule of law*, sebagai berikut:

1. Adanya proteksi konstitusional
2. Adanya pengadilan yang bebas tidak memihak
3. Adanya pemilihan umum
4. Adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat
5. Adanya pendidikan *civic*
6. Prinsip negara hukum selalu berkembang seiring dengan perkembangan Adanya tugas oposisi masyarakat dan negara.

Professor Utrecht membedakan dua macam negara hukum formil atau klasik dan negara hukum materiel atau modern. Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis terutama. Tugas negara adalah melaksanakan peraturan perundang-undangan tersebut untuk menegakkan ketertiban. Negara hukum materiel mencakup pengertian yang lebih luas termasuk keadilan di dalamnya. Tugas negara tidak hanya

---

<sup>58</sup> Jimly Asshidqie. *Menu Negara Hukum Yang Demokratis.....Op.Cit.hlm.680*

menjaga ketertiban dengan melaksanakan hukum, tetapi juga mencapai kesejahteraan rakyat sebagai bentuk keadilan (*welfare state*).<sup>59</sup>

Berdasarkan berbagai prinsip negara hukum yang dikemukakan tersebut dan melihat kecenderungan perkembangan negara hukum modern yang melahirkan prinsip-prinsip penting baru untuk mewujudkan negara hukum, maka terdapat dua belas prinsip pokok sebagai pilar-pilar utama yang menyangga berdirinya negara hukum. Kedua belas prinsip tersebut adalah :<sup>60</sup>

#### 1. 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 normative atas supremasi hukum tercermin dalam perumusan hukum dan/atau konstitusi, sedangkan pengakuan empirik tercermin dalam perilaku sebagian terbesar masyarakatnya bahwa hukum itu memang '*supreme*'. Bahkan, dalam republik yang menganut sistem presidential yang bersifat murni, konstitusi itulah yang sebenarnya lebih tepat untuk disebut sebagai '*kepala negara*'. Itu sebabnya,

---

<sup>59</sup> Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta: Ichtiar, 1962.hlm.9. dikutip kemabali oleh Jimly Asshidqie, *Menuju Negara Hukum.....Op.Cit.*hlm.689.

<sup>60</sup> <http://www.jimly.com/pemikiran/view/11>, diunduh pada tanggal 22 Januari 2013, Pukul 13.20.Wib



dalam sistem pemerintahan presidential, tidak dikenal pembedaan antara kepala Negara dan kepala pemerintahan seperti dalam sistem pemerintahan parlementer.

## 2. **Persamaan dalam Hukum (Equality before the Law):**

Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normative 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 adapt tertentu yang kondisinya terbelakang. Sedangkan kelompok warga masyarakat tertentu yang dapat diberi perlakuan khusus yang bukan bersifat diskriminatif, misalnya, adalah kaum wanita ataupun anak-anak terlantar.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> *Ibid.*

### 3. Asas Legalitas (Due Process of Law):

Dalam setiap Negara Hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis 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 sangat kaku dan dapat menyebabkan birokrasi menjadi lamban. Karena itu, untuk menjamin ruang gerak 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. Asas legalitas (*wetmatigheid*) juga dipahami<sup>62</sup>: yaitu bahwa setiap tindakan pejabat administrasi negara harus ada dasar hukumnya (ada peraturan dasar yang melandasinya). Apalagi Indonesia adalah

---

<sup>62</sup> *Ibid.*

negara hukum, maka asas legalitas adalah hal yang paling utama dalam setiap tindakan pemerintah.<sup>63</sup>

#### 4. 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 memisah-misahkan 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 itu ke dalam beberapa organ yang tersusun secara vertical. Dengan demikian, kekuasaan tidak tersentralisasi dan terkonsentrasi dalam satu organ atau satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan.

---

<sup>63</sup> <http://danielsamosir.blogspot.com/2010/10/dasar-umum-dan-asas-asas-hukum.html>, diunduh pada tanggal 22 Januari 2013, Pukul 13.25.Wib.

## 5. **Organ-Organ Eksekutif Yang Bersifat Independen:**

Dalam rangka pembatasan kekuasaan tersebut, tidak lagi cukup bahwa kekuasaan Pemerintah dipisah dan dibagi-bagikan ke dalam beberapa organ seperti selama ini. Untuk meningkatkan kualitas demokrasi dan demokratisasi, terutama sejak akhir abad ke 20, kekuasaan pemerintahan juga semakin dikurangi dengan dibentuknya berbagai '*independent body*' seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNASHAM), Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan bahkan lembaga tradisional yang sebelumnya melekat sebagai bagian tak terpisahkan dari fungsi eksekutif, juga dikembangkan menjadi independent seperti Bank Central, Organisasi Tentara, Kepolisian, dan bahkan di beberapa Negara juga Kejaksaan dibuat independent, sehingga dalam menjalankan tugas utamanya tidak dipengaruhi oleh kepentingan politik memereka yang menduduki jabatan politik di pemerintahan. Di hamper semua negara demokrasi, gejala pertumbuhan badan-badan independen semacam itu merupakan sesuatu yang niscaya. Di Amerika Serikat sendiri, lebih dari 30-an badan semacam ini dikembangkan selama abad ke 20, dan biasa disebut sebagai '*independent auxiliary state organs*' (lembaga-lembaga negara yang independent dan bersifat penunjang). Beberapa di antaranya diberi kewenangan regulatoris sehingga biasa disebut sebagai '*self regulatory body*'. Di Indonesia, dapat disebut beberapa di antaranya, misalnya Komisi

Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPTPK), dan sebagainya.<sup>64</sup>

## 6. 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 legislative 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.

---

<sup>64</sup> <http://www.jimly.com/pemikiran/view/11>, diunduh pada tanggal 22 Januari 2013, Pukul 13.20. Wib...*Op.cit.*

## **7. 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 didzalimi 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.<sup>65</sup>

## **8. Peradilan Tata Negara (Constitutional Court):**

Di samping adanya Pengadilan Administrasi Negara atau Pengadilan Tata Usaha Negara (*verwaltungsgesicht*), di lingkungan negara-negara yang menganut tradisi

---

<sup>65</sup>*Ibid.*

'civil law', sejak tahun 1920, juga berkembang adanya Pengadilan Tata Negara (*verfassungsgericht*). Jika pengadilan tata usaha negara dapat disebut sebagai fenomena abad ke-19 dan karena itu dianggap sebagai salah satu ciri penting konsep '*rechtsstaat*' abad ke-19, maka dengan berkembangnya pengadilan tata negara pada abad ke-20, adalah wajar pula jika keberadaannya organ baru ini, baik keberadaan kelembagaannya yang berdiri sendiri ataupun setidaknya dari segi fungsinya sebagai pengawal konstitusi sebagaimana yang dikaitkan dengan fungsi Mahkamah Agung Amerika Serikat, juga sebagai ciri konsep negara hukum modern. Jika suatu negara mengklaim menganut paham Negara Hukum, tetapi tidak tersedia mekanisme untuk mengontrol konstitusionalitas pembuatan undang-undang ataupun konstitusionalitas penyelenggaraan demokrasi, maka negara yang bersangkutan tidak sempurna untuk disebut sebagai Negara Hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) ataupun negara demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*).<sup>66</sup>

#### 9. 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 dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu Negara Hukum yang demokratis. Setiap manusia

---

<sup>66</sup>*Ibid.*

sejak kelahirannya menyanggah 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.

#### **10. Bersifat Demokratis (Democratische Rechtsstaat):**

Dalam setiap Negara Hukum, dianut dan dipraktekkan adanya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peranserta masyarakat dalam setiap proses pengambilan keputusan kenegaraan. Dengan adanya peranserta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan tersebut, setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan dapat diharapkan benar-benar 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. Artinya, 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.<sup>67</sup>

**11. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Kesejahteraan (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 melalaui gagasan negara hukum (*nomocracy*) dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Bahkan sebagaimana cita-cita nasional Indonesia yang dirumuskan dalam Pembukaan UUD 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 social. Negara Hukum berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan dan mencapai keempat tujuan negara Indonesia tersebut. Dengan demikian, pembangunan

---

<sup>67</sup> *Ibid.*

negara Indonesia tidak akan terjebak menjadi sekedar *'rule-driven'*, melainkan tetap *'mission driven'*, tetapi *'mission driven'* yang tetap didasarkan atas aturan.

## **12. 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 peranserta 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 fisik saja belum tentu mencerminkan keterwakilan gagasan atau aspirasi. Demikian pula dalam penegakan hukum yang dijalankan oleh aparaturnya kepolisian, kejaksaan, pengacara, hakim, dan pejabat lembaga pemasyarakatan, semuanya memerlukan kontrol sosial agar dapat bekerja dengan efektif, efisien serta menjamin keadilan dan kebenaran.

## **13. Berke-Tuhanan Yang Maha Esa:**

Negara modern biasanya mengaitkan diri dengan paham sekularisme yang memisahkan diri dari urusan-urusan keagamaan dan ketuhanan sama sekali.

Negara modern mengaku (*claim*) mampu bersikap netral dalam urusan-urusan agama dan keagamaan. Karena itu, dimensi-dimensi ketuhanan lazimnya berada di luar jangkauan kajian kenegaraan. Akan tetapi, Negara Hukum Indonesia adalah negara hukum yang berke-Tuhanan Yang Maha Esa. Karena setiap produk hukum Indonesia di samping harus dibuat dan ditetapkan secara demokratis serta ditegakkan tanpa melanggar hak-hak asasi manusia, juga mempersyaratkan adanya persesuaiannya dengan ataupun terbebas dari kemungkinan bertentangan dengan norma-norma agama yang diyakini oleh para subjek warganegara Indonesia. Hukum Indonesia juga tidak boleh ditegakkan dengan semena-mena dengan tanpa mempertimbangkan nilai-nilai keadilan yang hidup dalam konteks kehidupan umat beragama dalam negara Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila.<sup>68</sup>

Perkembangan prinsip negara hukum tersebut dipengaruhi oleh semakin kuatnya penerimaan paham kedaulatan rakyat dan demokrasi dalam kehidupan bernegara menggantikan model-model negara tradisional. Dalam sistem demokrasi modern dewasa ini, sistem kekuasaan dalam kehidupan bersama biasa dibedakan dalam tiga wilayah domain, yaitu : negara (*state*), pasar (*market*), dan masyarakat (*civil society*). Ketiga domain kekuasaan tersebut memiliki logika dan hukumnya sendiri-sendiri. Ketiganya harus berjalan seiring dan sejalan, sama-sama kuat dan sama-sama saling mengendalikan satu sama lain, tetapi tidak boleh saling

---

<sup>68</sup>*Ibid.*

mencampuri atau dicampuri. Jika kekuasaan negara terlalu dominan, demokrasi tidak akan tumbuh karena selalu didikte dan dikendalikan oleh negara di mana yang berkembang adalah otoritarianisme. Jika kekuasaan pasar terlalu kuat, melampaui kekuatan “*civil society*” dan negara, berarti kekuatan modal (kapital) dan kaum kapitalis yang menentukan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara adalah “*civil society*” sedangkan negara dan pasar lemah, maka yang akan terjadi adalah situasi “*chaos*,” “*government-less*”, tanpa arah yang jelas.<sup>69</sup>

#### **D. Potret Demokrasi di Indonesia**

Setelah hampir sepuluh tahun berjalan, praktik demokrasi di era reformasi mulai menuai gugatan dan pertanyaan kritis. Ada sebagian pihak yang memandang bahwa praktik demokrasi yang dijalankan telah membangkitkan semangat kedaerahan, memperlemah persatuan nasional, serta tidak mampu mewujudkan pembangunan ekonomi yang menyejahterakan. Gugatan yang demikian, berujung dengan ketidakpercayaan pada demokrasi terjadi manakala perbaikan kondisi masyarakat tidak terwujud. Kondisi serupa itu pernah terjadi pada masa pemerintahan presiden Soekarno yang berakhir dengan diterapkannya demokrasi terpimpin. Pengalaman tersebut juga melatarbelakangi pilihan pembatasan demokrasi di era orde baru demi berjalannya pembangunan ekonomi.<sup>70</sup>

Adanya pihak yang menyatakan bahwa sistem nondemokrasi lebih berhasil melaksanakan pembangunan ekonomi. Kepercayaan tersebut berangkat dari hipotesa

---

<sup>69</sup> Jimly Asshidqie, *Menuju Negara Hukum.....Op.Cit.hlm.690-691*

<sup>70</sup> Jenedjri M. Gaffar. *Demokrasi Konstitusional.....Op.Cit.hlm.34*

Lee Kuan Yew (*the lee hypothesis*) yang menyatakan bahwa negara yang membatasi kebebasan memiliki pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi dibanding negara-negara yang lebih tidak otoriter. Hipotesis tersebut didasarkan pada fakta di negara-negara Singapura, Korea Selatan, dan China yang pertumbuhannya lebih tinggi dibandingkan negara-negara yang lebih demokratis.<sup>71</sup>

Di Indonesia, para pendiri bangsa melihat demokrasi secara utuh, sebagai suatu sistem yang memiliki nilai dan prinsip dasar disamping mekanisme instrumental. Hal itu dapat dilihat dari naskah Pembukaan UUD 1945 yang pada alinea pertama telah menegaskan keyakinan kesetaraan melalui kalimat “Kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa”. Pengakuan tersebut tentu saja meliputi pengakuan atas kemerdekaan dan kebebasan tiap insan manusia. Bahkan pada alinea ketiga juga ditegaskan bahwa rakyat Indonesia menyatakan kemerdekaannya “supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas”.<sup>72</sup>

Dianutnya sistem demokrasi bagi bangsa Indonesia dituangkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, yang menyatakan bahwa Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia terbentuk dalam “susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat” dalam suatu “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia”. Pernyataan tersebut sekaligus merupakan penegasan bahwa demokrasi dianut bersama-sama dengan prinsip negara konstitusional. Pilihan sistem demokrasi konstitusional dimaksud untuk mencapai tujuan nasional, yaitu melindungi segenap

---

<sup>71</sup> Jenedjri M. Gaffar. *Demokrasi Konstitusional*.....*Ibid*.

<sup>72</sup> Jenedjri M. Gaffar. *Demokrasi Konstitusional*.....*Ibid*.hlm.37

bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia.

Konstruksi alinea keempat pembukaan UUD 1945 menunjukkan bahwa pendiri bangsa memiliki keyakinan bahwa pencapaian tujuan nasional hanya dapat dicapai melalui kemerdekaan kebangsaan yang terbentuk dalam negara demokrasi konstitusional. Demokrasi adalah manifestasi keyakinan akan kemerdekaan dan kebebasan setiap manusia yang dalam konteks bernegara menjelam menjadi pengakuan atas kedaulatan rakyat. Demokrasi tidak hanya dimanifestasikan dalam bidang politik, tetapi juga dalam bidang ekonomi dan sosial budaya seperti tertuang dalam UUD 1945 sebelum perubahan pada Pasal 33 dan Pasal 36 beserta penjelasannya. Sistem demokrasi konstitusional tetap dipegang teguh dan bahkan diperkuat dalam UUD 1945 yang telah diubah melalui Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Perwujudan dari demokrasi juga dirincikan melalui pengaturan kelembagaan negara berdasarkan sistem *check and balances* serta jaminan hak konstitusional warga negara dan hak asasi manusia.<sup>73</sup>

Dibidang ekonomi, demokrasi ditegaskan dengan menambahkan ayat (4) pada Pasal 33 yaitu bahwa perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efesiansi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga

---

<sup>73</sup> Jenedjri M. Gaffar. *Demokrasi Konstitusional.....Ibid.hlm.38-39*

keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Sedangkan di bidang sosial dan budaya, Pasal 18B ayat (2) menegaskan pengakuan dan penghormatan terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, serta Pasal 32 yang menjamin keberadaan dan bahkan memelihara budaya masyarakat dan daerah.

Adanya prinsip-prinsip dasar demokrasi dalam UUD 1945, baik Pembukaan maupun pasal-pasal, memberikan keyakinan bahwa demokrasi yang kita anut bukanlah demokrasi sebagai mekanisme semata, melainkan sebagai suatu sistem. Oleh karena itu pula dalam UUD 1945 terdapat jaminan perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara, hak asasi manusia, hak masyarakat adat, serta arah demokrasi ekonomi nasional. Hal itu dimaksudkan agar praktik demokrasi tidak tereduksi menjadi pemerintahan mayoritas (*majority rule*) yang mengesampingkan prinsip-prinsip dasar demokrasi dan tujuan bernegara.

Dalam bukunya Jenedrij. M.Gaffar menegaskan bahwa, demokrasi bukanlah sistem tertutup. Demokrasi senantiasa berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat. Oleh karena itu kritik terhadap demokrasi senantiasa diperlukan demi perbaikan pelaksanaan demokrasi itu sendiri. Karena itu pula, proses demokratisasi yang telah dijalani selama sepuluh tahun senantiasa membutuhkan evaluasi : apakah demokrasi telah benar-benar dilakukan sesuai dengan kehendak rakyat dan diarahkan untuk kepentingan rakyat.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Jenedrij M.Gaffar menegaskan bahwa demokrasi bukanlah sistem tertutup, demokrasi dinamis mengikuti perkembangan dan keinginan masyarakat.....*Ibid*.hlm.40

### **E. Sistem Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada)**

Dalam sistem demokrasi modern kegiatan pemilihan umum maupun pemilihan kepala daerah merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warganegara (hak kostitusional) yang prinsipil dan fundamenl. Oleh karenanya, dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi warga negara adalah keharusan bagi pemerintah untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan pemilihan umum sesuai dengan jadwal ketatanegaraan yang ditentukan. Sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat dimana rakyatlah yang bedaulat, maka semua aspek penyelenggaraan pemilihan umum itu pun harus juga dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya<sup>75</sup>.

Pemilihan Kepala Daerah merupakan salah satu instrumen untuk memenuhi desentralisasi politik dimana, dimungkinkan terjadinya transfer lokus kekuasaan dari pusat ke daerah. Pemilihan kepala daerah sebagaimana pemilihan umum nasional merupakan sarana untuk memilih dan mengganti pemerintah secara damai dan teratur. Melalui pemilihan kepala daerah, rakyat secara langsung akan memilih pemimpin di daerahnya sekaligus memebrikan legitimasi yang pantas dan dipercayai untuk memerintah. Pemilihan kepala daerah dengan kata lain merupakan seperangkat aturan atau metode bagi warga negara untuk menentukan masa depan pemerintahan yang absah (*legitimed*).

---

<sup>75</sup> Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia (Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusional)*, Jogjak,arta, UII Pres. 2010.hlm115.



Semangat dilaksanakannya pemilihan kepala daerah langsung adalah koreksi terhadap sistem demokrasi tidak langsung (perwakilan) di era sebelumnya, dimana kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh DPRD, menjadi demokrasi yang berakar langsung pada pilhan rakyat (pemilih). Oleh karena itu, keputusan politik untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah adalah langkah strategis dalam rangka memperluas, memperdalam, dan meningkatkan kualitas demokrasi. Hal ini juga sejalan dengan semangat otonomi yaitu pengakuan terhadap aspirasi dan inisiatif masyarakat lokal (daerah) untuk menentukan nasibnya sendiri. Jika agenda desentralisasi dilihat dalam kerangka besar demokratisasi kehidupan bangsa, maka pemilihan kepala daerah semestinya memberikan kontribusi yang besar dalam hal itu.<sup>76</sup>

Selama ini, untuk jabatan politik dari pusat sampai daerah masyarakat melakukan pilihan secara tidak langsung, yakni melalui wakil-wakilnya di parlemen (MPR untuk pilihan Presiden dan Wakil Presiden; DPRD Provinsi untuk pilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota untuk pilihan Bupati/Walikota dan Wakil Bupati dan Wakil Walikota). Namun, mulai bulan Juni 2005 kita telah mulai pemilihan Kepala Daerah secara langsung di seluruh Indonesia. Berbagai polemik muncul ke permukaan, berkaitan dengan hajatan (Pemilukada langsung) tersebut. Antusiasme dan harapan masyarakat untuk dapat memilih secara langsung Kepala Daerah sangat terasa di masyarakat. Inilah saat yang tepat untuk menentukan pilihan secara langsung, dan ikut bertanggung jawab atas pilihan kita.

---

<sup>76</sup> Mustafa Kamil.....*Ibid.*hlm129.

Kita telah mencatat keberhasilan masyarakat dalam Pemilihan anggota DPR, DPD, dan DPRD, yang kemudian dilanjutkan dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Sukses inilah yang harus terus kita jaga dan tingkatkan kualitasnya sampai memasuki arena pemilihan Kepala Daerah secara langsung.<sup>77</sup>

Desakan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (pemilukada) secara langsung semakin menguat seiring dengan dilaksanakannya pemilihan presiden secara langsung. Bahkan, masyarakat sudah tidak sabar lagi ingin segera memilih pemimpin daerah secara langsung dengan mengungkapkan persyaratan pencalonan. Desakan tersebut muncul berdasarkan penelitian di 40 kota dan kabupaten di seluruh Indonesia oleh 28 organisasi dalam penelitian *Indonesia Rapid Decentralization Appraisal* (IRD) dengan dukungan *The Asia Foundation*. Hasil penelitian IRD itu dipresentasikan oleh para peneliti dari berbagai daerah. Tahun 2004, penelitian IRD yang ke lima mengangkat tema demokrasi lokal. Penelitian dilakukan di beberapa daerah yaitu; di Nanggro Aceh Darussalam, Medan, Pekanbaru, Padang, Palembang, Lampung, Jambi, Bengkulu, Jakarta, Bekasi, Bandung, Salatiga, Yogyakarta, Surabaya, Denpasar, Mataram, Kupang, Pontianak, Banjarmasin, Manado, Gorontalo, Makassar, dan Jayapura. Adapun empat topik penelitian yang dilakukan adalah dinamika kewilayahan, dukungan pemerintah daerah dalam pemilu 2004, respon daerah terhadap pemilukada langsung, dan dinamika kebijakan lokal.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah.....Op.Cit.* hlm.208

<sup>78</sup> Kompas, Cyber Media; Jum'at 21 Mei 2004

Dilaksanakannya Pemilihan Kepala Daerah secara langsung pasca dikeluarkannya UU.No.32 Tahun 2004, ternyata masih memiliki berbagai kelemahan baik dari segi pengaturan sistemnya maupun pengaturan teknis pelaksanaannya. Undang-Undang No.32 Tahun 2004, memposisikan bahwa Pemilihan Kepala Daerah merupakan domainnya pemerintah sehingga pemerintah bisa mengintervensi pengaturan dan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah. Padahal senyatanya bahwa yang menjadi prinsipil dalam pelaksanaan pemilihan adalah independensi dari Penyelenggara. Tetapi persoalan tersebut terjawab setelah lahirnya UU No.22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum merevisi ketentuan penyelenggara yang terdapat dalam UU.No 32 Tahun 2004. UU No.22 Tahun 2007 memposisikan pemilihan kepala daerah masuk dalam rezimnya pemilihan umum sehingga KPU dengan independensinya bertanggung jawab dalam menyelenggarakan pemilihan kepala daerah. Tidak ahanya itu, untuk menjawab persoalan-persoalan yang ada maka ketentuan terkait penyelenggara pemilihan dalam UU No.32 Tahun 2004 direvisi melalui UU.No.12 Tahun 2008 khususnya dalam mengakomodasi calon perseorangan (indevenden).<sup>79</sup>

Dalam hal pengaturan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dapat dilihat dalam beberapa Undang-Undang atau Peraturan sebagaiberikut:<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Lihat Ni'matul Huda, dalam bukunya menjelaskan bagaimana pengaturan Pemilihan kepala daerah pasca lahirnya Undang-Undang 32 Tahun 2004. *Op. Cit.* hlm.209

<sup>80</sup> Lihat Ni'matul Huda dalam bukunya menjelaskan Undang-Undang yang terkait tentang pengaturan Pemilihan Umum yang menjelaskan posisi Komisi Pemilihan Umum dalam Penyelenggaraan Pemilu termasuk Pilkada. Undang-Undangnya telah disesuaikan dengan yang terbau. *Ibid.*

1. Pasal 22 E ayat (5) UUD 1945

“Pemillu diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”

1. Pasal 1 Butir 6 UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD;

“Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya diseingkat dengan KPU adalah lembaga penyelenggra pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas menyelenggarakan pemilu”

2. Pasal 1 Butir 7 UU No.8 Tahun 2012

“Komisi Pemilihan Umum Provinsi, selanjutnya disingkat KPU Provinsi adalah Penyelenggara pemilu yang bertugas melaksanakan Pemilu Provinsi”

3. Pasal 1 Butir 8 UU No.8 Tahun 2012

Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, selanjutnya disingkat KPU Kabupaten/Kota adalah Penyelenggara pemilu yang bertugas melaksanakan Pemilu Kabupaten/Kota”

4. Pasal 1 butir 7 UU. No 42 Peilihan Umum Presiden.

5. Pasal 1 Butir 21 UU. No. 32 Tahun 2004/UU No.12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah;

“Komisi Pemilihan Umum Daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah KPUD sebagaimana dimaksud dalam UU.No.8 Tahun 20012 yang diberi wewenang khusus oleh UU ini untuk menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di setiap provinsi dan/atau Kabupaten/Kota.”

6. Pasal 57 UU No.32 Tahun 2004/12 tahun 2008 menegaskan kembali sebagai berikut;

- 1) Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD;
- 2) Dalam melaksanakan tugasnya, KPUD menyampaikan laporan penyelenggaraan

Seiring berjalannya waktu, pengaturan terkait pemilihan kepala daerahpun selalu menjadi bahan diskusi dikalangan elit politik dan para pakar hukum ketatanegaraan, mencuatnya kembali isu pemilihan kepala daerah yang dikembalikan kepada lembaga dewan perwakilan rakyat. Menurut Isran Noor Ketua Asosiasi Pemerintah Kabupaten seluruh Indonesia (APKASI) bahwa penyusunan undang-undang Pemilihan Kepala Daerah dapat dikaji dalam hubungan perspektif interpretasi konstitusi. Beliau berpendapat <sup>81</sup>: *Pertama*, Berdasarkan interpretasi tekstual (*litterlijk*) Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan dipilih secara demokratis”. Memang yang dipilih secara demokratis adalah gubernur, bupati dan walikota, akan tetapi dalam perspektif konstitusi sebagai *living constitution* harus dikembangkan interpretasi kontekstual yang harus mempertimbangkan dinamika serta kompleksitas penyelenggaraan pemerintah daerah. Dengan demikian, pemilihan kepala/wakil kepala daerah dalam satu paket pada dasarnya merupakan realisasi

---

<sup>81</sup> Isran Noor, *Politik Otonomi Daerah Untuk Mengutakan NKRI*, Penerbit, Seven Strategic Studies, 2012, hlm.117

interpretasi kontekstual atas konstitusi dalam kerangka pemberdayaan kepemimpinan di daerah serta kebutuhan birokrat dalam menangani persoalan-persoalan pembangunan daerah.

*Kedua*, Interpretasi kontekstual atas pasal konstitusi tersebut di atas juga harus dikembangkan dalam menafsirkan *frasa* dipilih secara demokratis yang harus sepenuhnya mengacu pada nilai-nilai kedaulatan rakyat. Pada dasarnya sistem pemilihan langsung kepala daerah adalah realisasi penyelenggaraan demokrasi dan demokratisasi pemerintah. Dalam perspektif demokrasi universal, memang ada dua versi pemilihan kepala eksekutif, yaitu pemilihan langsung dan pemilihan melalui lembaga perwakilan atau perlemen. UUD 1945 sendiri tidak secara defenitif menyebutkan tentang pemilihan kepala daerah bersifat langsung atau tidak langsung, tetapi hanya menekankan sifat demokratisnya. Ini berbeda dengan pemilihan presiden yang memang jelas mengharuskan dipilih oleh rakyat. Dengan demikian terbuka ruang interpretasi dalam penerapannya. Pemilihan kepala daerah bisa secara langsung, bisa pula melalui DPRD. Dua versi pemilihan secara demokratis ini terbuka untuk dijalankan sesuai dengan perkembangan dan dinamika politik kita, dengan catatan versi apapun yang digunakan haruslah tetap menjamin terselenggaranya kedaulatan rakyat, terjaganya nilai-nilai persatuan nasional dan terbukanya berbagai kesempatan untuk memajukan kesejahteraan umum dan mecerdaskan kehidupan bangsa.

## **F. Pemahaman Pelanggaran Sistematis, Terstruktur dan Masif**

Memahami makna terstruktur, masif dan sistematis yang menjadi syarat dalam pengajuan perkara Perselisihan Hasil Pemilukada (PHPUD) sangatlah penting. Menurut Ketua Bawaslu, Nur Hidayat Sardini, yang dimaksud dengan Struktur, sistematis dan Masif yaitu ;<sup>82</sup>

Struktur, sambung Sardini, biasanya menunjuk pada susunan organisasi. Struktur organisasi adalah suatu susunan dan hubungan antara tiap bagian serta posisi yang ada pada suatu organisasi dalam menjalankan kegiatan operasional demi mencapai tujuan. “Struktur organisasi menggambarkan dengan jelas pemisahan kegiatan pekerjaan antara yang satu dengan yang lain dan bagaimana hubungan aktivitas dan fungsi dibatasi,” Sardini.

Dalam struktur organisasi yang baik, harus menjelaskan hubungan wewenang siapa melapor kepada siapa. Empat elemen dalam struktur organisasi yakni adanya spesialisasi kegiatan kerja, adanya standardisasi kegiatan kerja, adanya koordinasi kegiatan kerja dan besaran seluruh organisasi. Sementara sistematis, struktur konseptual yang bersusun dari fungsi-fungsi yang saling berhubungan, yang bekerja sebagai suatu kesatuan organik untuk mencapai hasil yang diinginkan secara efektif dan efisien. “Ada bagian-bagian dalam sistem yang saling berhubungan,” papar Ketua Bawaslu.

---

<sup>82</sup> <http://www.bawaslu.go.id/berita/39/tahun/2010/bulan/09/tanggal/06/id/1701/>, diunduh pada tanggal 18 Desember 2012, pkl. 13.20.

Ada pun masif menandakan adanya keadaan yang mendominasi dari keadaan yang lebih kurang. Membangun suatu sistem berarti membentuk interaksi secara regular atau mengusahakan saling ketergantungan antargroup atau item supaya menjadi kesatuan yang menyeluruh untuk bekerja mewujudkan tujuan yang diinginkan. Tugas Panwas yang dihadirkan sebagai pihak pemberi keterangan atau saksi, tujuannya membantu para hakim konstitusi untuk membuktikan kebenaran yang terjadi di lapangan pengawasan Pemilu Kada.

Sedangkan menurut Maruara Siahaan<sup>83</sup> (Mantan Hakim Konstitusi), beliau memberikan pengertian bahwa yang dimaksud dengan sistematis, terstruktur dan masif adalah; Tersstruktur diartikan pelanggaran yang dilakukan dalam struktur tataran tertinggi sampai terendah untuk memenangkan salah satu pasangan calon. Sistematis diartikan suatu sistem yang dirancang dengan matang. Masif berarti dilakukan di wilayah luas dan komprehensif di seluruh kecamatan di kabupaten bersangkutan yang meliputi RT, RW, Desa, dan Kelurahan secara merata. Ada banyak pendapat tentang yang dimaksud dengan pelanggaran sistematis, terstruktur dan masif, namun belum ada ketegasan yang dituangkan dalam bentuk batasan undang-undang. Pemaknaan sistematis, terstruktur hanya bisa dimengerti ketika melihat berbagai alasan pertimbangan yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi dalam memberikan putusan tanpa ada batasan yang pasti.

---

<sup>83</sup><http://www.google.com/search?hl=en&tbid&biw=1143&bih=533&q=definisi+pelanggaran+sistematis%2C+terstruktur+dan+misi+pilkada+menurut+Muarasiahaan.diunduh> pada tanggal 18 Desember 2012, pkl. 13.20



### **Bab III**

#### **KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI**

##### **A. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Penyelesaian sengketa Pemilukada**

Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam hal penyelesaian sengketa Pemilukada tentunya diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 sebagai dasar hukumnya. Kewenangan tersebut diberikan kepada Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 236C Undang-Undang No.12 Tahun 2008 tentang perubahan Kedua atas Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur dan menjelaskan bahwa penanganan sengketa hasil penghitungan suara Pemilihan Kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Mahkamah Konstitusi sebelum diberi kewenangan menyelesaikan sengketa Pemilukada, berdasarkan Pasal 24C ayat (1) dan diperkuat dengan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003, sekarang direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi, menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi memiliki 4 (empat) kewenangan mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk;<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> Abdul Mukthi Fajar, *Hukum Konstitusi dan.....Op.Cit.* hlm 120

1. Menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar
2. Memutuskan sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar
3. Memutuskan pembubaran partai politik
4. Memutuskan perselisihan tentang hasil Pemilihan Umum.

Selain itu terkait kewenangan Mahkamah Konstitusi juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman khususnya Pasal 29 ayat (1) yang menyatakan : Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- a. Menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar
- b. Memutuskan sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar
- c. Memutuskan pembubaran partai politik
- d. Memutuskan perselisihan tentang hasil Pemilihan Umum; dan
- e. Kewenangan lain yang diberikan oleh Undang-undang”

Kewenangan memutuskan Perselisihna Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah, pada awalnya ditangani oleh Mahkamah Agung. Pada saat itu, Pemilukada oleh pembentuk undang-undang dikategorikan sebagai rezim hukum pemerintah daerah yang ditegaskan melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah Pasal 106 ayat (1) yang menyatakan bahwa keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 hari. Setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Seiring berjalannya waktu, terjadi pergeseran konsep dalam memandang pemilukada yang sebelumnya dikategorikan sebagai rezim hukum pemerintah daerah bergeser menjadi bagian dari rezim hukum pemilihan umum. Pergeseran pemilukada menjadi

hukum pemilu tidak lepas dari pengaruh Putusan Mahkamah Konstitusi No. 72-73/PUU/2004 tentang pengujian Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah.<sup>85</sup>

Dalam permohonan tersebut, Mahkamah Konstitusi melakukan uji materi terhadap beberapa Pasal dalam Undang-Undang No.32 Tahun 2004 yang menyangkut independensi dan tanggung jawab KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Mahkamah dalam putusan No. 072-073/PUU-II/2004 mengabulkan permohonan untuk sebagian. Dengan demikian maka Pasal 57 ayat (1) sepanjang anak kalimat “.....yang bertanggung jawab kepada DPRD; Pasal 66 ayat (3) huruf e “meminta pertanggung jawaban pelaksanaan tugas KPUD”; Pasal 67 ayat (1) huruf e sepanjang anak kalimat “.....kepada DPRD”; Pasal 82 ayat (2) sepanjang anak kalimat “.....oleh DPRD UU Pemda bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Sedangkan untuk permohonan lainnya, Mahkamah Konstitusi memutuskan menolak permohonan para pemohon.<sup>86</sup>

Dalam pertimbangan hukum putusan tersebut, Mahkamah berpendapat bahwa Pemilukada langsung tidak termasuk dalam katagori pemilihan umum sebagaimana yang dimaksud Pasal 22E UUD 1945. Namun demikian Pemilukada langsung adalah pemilihan umum secara meteriil untuk mengimplementasikan Pasal 18 UUD 1945. Berkaitan dengan hal ini (rezim hukum Pemilukada), tiga hakim konstitusi yaitu;

---

<sup>85</sup> Maria Farida Indrati. *Demokrasi Lokal ; Evaluasi Pemilukada di Indonesia*. Diterbitkan oleh Konstitusi Press. 2012.hlm.51

<sup>86</sup> Maria Farida Indrati. *Demokrasi Lokal.....Ibid*. hlm.53

H.M.Laica Marzuki, A.Mukhtie Fajar, dan Maruar Siahaan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-PUU-II/2004 memberikan *dissenting opinion* (perbedaan pendapat).

Laica Marzuki menjelaskan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung, menurut Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah. Undang-Undang No.32 tahun 2004 memberlakukan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung. Dari sudut pandang konstitusi Pemilukada langsung adalah pemilihan umum, sebagai mana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Pasal 22 ayat (2) UUD 1945 berbunyi; pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>87</sup>

A.Mukthi Fajar menjelaskan dalam *dissenting opinion*-nya bahwa pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara demokratis adalah pemilihan kepala daerah secara langsung (pemilukada langsung), pemilukada langsung adalah pemilu, dan pemilu adalah pemilu yang subsatansial seperti yang dituangkan dalam Pasal 22E UUD 1945. Senada dengan A.Mukthie, Hakim Marua Siahaan menegaskan bahwa pemilihan kepala daerah termasuk rezimnya pemilihan umum, dengan mana bukan saja asas-asasnya diambil alih dalam mekanisme pemilihan kepala daerah, pengaturan dan penyelenggaraanya juga harus tunduk pada sistematis dan aturan UUD 1945

---

<sup>87</sup> Maria Farida Indrati. *Demokrasi Lokal.....Ibid.*

dalam bab VIIB tentang Pemilihan Umum yaitu Pasal 22E ayat (1) sampai ayat (6). Pasal-pasal konstitusional harus dibaca dalam satu kesatuan konstitusi ketika merancang dan membuat Undang-Undang No.32 tahun 2004, yaitu pasal yang satu dengan pasal yang lainnya yang menyangkut kategori yang sama harus dilihat dalam satu kesatuan yang harmonis. Dissenting opinion hakim konstitusi tersebutlah yang kemudian diakomodir dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2008 tentang perubahan Kedua atas Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah.<sup>88</sup>

#### **B. Penyelesaian sengketa Pemilukada pasca pengalihan kewenangan ke Mahkamah Konstitusi**

Pasca dilimpahkannya kewenangan penyelesaian sengketa pemilukada dari MA ke MK, dapat dipahami bahwa ternyata dalam prakteknya MK tidak membatasi diri pada objek sengketa pemilukada yang hanya berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh penyelenggara Pemilu (Komisi Pemilihan Umum) di daerah yang bersangkutan. MK juga mempertimbangkan dan menilai proses penyelenggaraan Pemilukada. Pendapat ini merupakan bagian dari Yurisprudensi dalam perkara Nomor 41/PHPU.D-VI/2008, dimana majelis hakim bersepakat bahwa pengalihan kewenangan dari MA ke MK bukan hanya merupakan peralihan kewenangan secara institusional tetapi juga memberikan implikasi yang berkenaan dengan fungsi dan tugas MK sebagai peradilan konstitusi. Bagi MK,

---

<sup>88</sup> Penegasan atas kewenangan dalam penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dari MA ke MK dipertegas dalam Pasal 236C bahwa penanganan sengketa oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan. Maria Farida Indrati. *Demokrasi Lokal.....Ibid.* hlm.55

dampak peralihan kewenangan tersebut “.....memberikan keleluasaan untuk menilai bobot pelanggaran dan penyimpangan yang terjadi dalam keseluruhan tahapan proses pemilukada dan kaitannya dengan perolehan hasil suara bagi para pasangan calon”<sup>89</sup>

Yurisprudensi putusan ini berimbas pada isi amar putusan dalam perkara Pemilukada. MK tidak lagi hanya membatalkan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh penyelenggara pemilukada dan menetapkan hasil penghitungan yang benar. Sejak putusan pemilukada Jawa Timur itu, terdapat beberapa varian isi amar Putusan MK bila terbukti terdapat pelanggaran serius yang dilakukan oleh penyelenggara maupun peserta pemilukada. Dari 36 daerah dimana MK mengabulkan permohonan pemohon, ada 4 (empat) kelompok jenis putusan berdasarkan isi amar putusan, yaitu ;<sup>90</sup>

1. Memerintahkan penyelenggara pemilukada untuk melakukan pemungutan suara ulang.

MK memerintahkan penyelenggara pemilu untuk mengulang tahapan pemungutan suara disebagian wilayah yang terbukti dalam sidang peradilan bahwa di daerah tersebut telah terjadi pelanggaran pemilu yang serius dalam ukuran sistematis terstruktur dan masif. Putusan MK untuk

---

<sup>89</sup> Putusan MK Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 tentang Permohonan keberatan atas Putusan KPU Provinsi Jawa Timur Nomor 30 Tahun 2008 tanggal 11 November tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2008, paragraf 236.

<sup>90</sup> Aqil Mochtar, Sengketa Pemilukada dan Putusan Mahkamah Konstitusi Demokrasi Lokal evaluasi Pemilukada di Indonesia, 2012 jakarta Konstitusi Press.hlm. 75

dilakukannya pemungutan suara ulang di sebagian wilayah misalnya pada Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Bangli, Kota Tebing Tinggi, Kabupaten Bangka Barat, Kota Tomohon, Kabupaten Minahasa Utara, Kota Manado, Kabupaten Pandegelang, Kab. Sumbawa, Kota Tanjung Balai, Kab. Konawe Utara, Kab. Buru Selatan, Kab. Cianjur, dan Kota Waringin Barat.

Selain itu, ada beberapa daerah dimana MK memerintahkan untuk melakukan pemungutan suara ulang diseluruh Tempat Pemungutan Suara (TPS) misalnya di Kabupaten Konawe Selatan, Kabupaten Mandailing Natal dan termasuk Kota Pekanbaru yang dilakukan Pemungutan Suara Ulang di 12 Kecamatan (seluruhnya).

2. Memerintahkan penyelenggara PemiluKada untuk melakukan penghitungan suara ulang. Hal ini dilakukan, diantaranya pada PemiluKada Kab.Sintang, Kabupaten Lamongan dan Kota Surabaya.
3. Memerintahkan kepada penyelenggara untuk melakukan verifikasi (administratif dan faktual) ulang terhadap seluruh pasangan calon.
4. Mendiskualifikasi salah satu pasangan calon peserta pemiluKada bila dalam persidangan terbukti bahwa pasangan calon peserta pemiluKada melakukan manipulasi persyaratan calon peserta pemiluKada. MK dapat mendiskualifikasi pasangan calon yang melakukan manipulasi tersebut seperti yang terjadi pada pemiluKada Kab.Bengkulu Selatan, dan Kota Tebing tinggi.

Dalam menjatuhkan putusan di atas, bukan berarti bahwa MK hanya menjatuhkan satu jenis amar putusan berdasarkan klasifikasi tersebut. Namun, majelis hakim mempertimbangkan tingkat pelanggaran yang terjadi di daerah-daerah tersebut sehingga menjatuhkan putusan yang sesuai dengan tingkatan pelanggaran yang dilakukan. Terutama, bila ditemukan nomenklatur “putusan yang mengabulkan sebagian permohonan”. Artinya, dalam putusan ini MK memerintahkan untuk menjatuhkan pemungutan suara atau penghitungan suara di sebagian daerah dalam wilayah daerah Pemilukada itu. Contoh dalam pemilukada Provinsi Jawa Timur, MK memutuskan pemungutan suara ulang di Kabupaten Bangkalan, dan Kab.Sampang dan penghitungan suara ulang di Kabupaten Pamengkasan. Atau untuk pemilukada Bengkulu Selatan dimana MK dalam amar putusannya memutuskan “pemungutan suara ulang yang diikuti seluruh pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah kecuali pasangan nomor urut 7 (H.Dirwan Mahmud dan H.Hartawan,S.H)”<sup>91</sup> dalam putusan nya MK memerintahkan kepada penyelenggara pemilukada untuk melakukan pemungutan suara ulang sekaligus mendiskualifikasi salah satu pasangana calon peserta pemilukada.

Putusan MK dalam Pemilukada yang mengabulkan permohonan Pemohon, mayoritas didominasi atas pertimbangan adanya pelanggaran yang serius. Hal ini berdampak pada variasi jenis putusan tersebut diatas. Namun, ada beberapa perkara dimana MK murni mengabulkan permohonan pemohon karena kesalahan dalam

---

<sup>91</sup> Putusan nomor 57PHPU.D-VI/2008, bagian amar putusan. Dan dikutip kembali dalam tulisannya Aqil Muchtar.....*Ibid.* hlm.76



penghitungan suara di Pemilu pada yaitu seperti yang terjadi di Wonokwari.<sup>92</sup> Dalam perkara sengketa pemilu pada Monokwari, Majelis hakim mengabulkan permohonan pemohon dengan menetapkan penghitungan suara yang benar sehingga pemohon berhak untuk lolos mengikuti putaran ke dua pemilu pada Kabupaten Monokwari.

Dalam putusan-putusan MK mempertimbangkan adanya pelanggaran pemilu, dengan istilah “terstruktur, masif dan sistematis” senantiasa dijadikan dalil dan ukuran atas pelanggaran yang terjadi. Dari 36 daerah penyelenggaraan Pemilu pada sepanjang tahun 2008-2011 dimana MK mengabulkan permohonan, ada 22<sup>93</sup> daerah termasuk di dalamnya sengketa pemilu pada Kota Pekanbaru, dimana pertimbangan adanya pelanggaran terstruktur, sistematis dan masif menjadi dalil argumentasi dikabulkannya permohonan pemohon. Pada putusan lainnya, majelis hakim juga mempertimbangkan pelanggaran yang “serius dan signifikan” seperti pada putusan pemilu pada Tapanuli Selatan.

---

<sup>92</sup> Putusan Nomor 169/PHPU.D-VIII/2010

<sup>93</sup> Daerah-daerah tersebut adalah; (1) Provinsi Jawa Timur Putusan nomor 41/PHPU.D-VI/2008; (2) Kabupaten Timur Tengah Selatan-Putusan nomor 22/PHPU.D-VI/2008;(3) Kabupaten Konawe Selatan Putusan nomor 22/PHPU.D-VIII/2010; (4) Kabupaten Sintang Putusan nomor 25/PHPU.D-VIII/2010; (5) Kabupaten Gresik-Putusan nomor 28/PHPU.D-VIII/2010; (6) Kota Surabaya putusan nomor 31/PHP.D-VIII/2010 (7) Kabupaten Mandailing Natal putusan nomor 41/PHPU.D-VIII/2010; (8) Kabupaten Kota Waringin Barat putusan nomor 45/PHPU.D-VIII/2010; (9) Kota Tomohon Putusan nomor 137/PHPU.D-VIII/2010; (10) Kota Manado putusan nomor 144/PHPU.D-VIII/2010;(11) Kabupaten Minahasa Utara putusan nomor 145/PHPU.D-VIII/2010;(12) Kabupaten Merauke putusan nomor 157/PHPU.D-VIII/2010;(13) Kota Tanjung Balai putusan nomor 166/PHPU.D-VIII/2010;(14) Kabupaten Sipiuri putusan nomor 182/PHPU.D-VIII/2010;(15) Kabupaten Pandeglang putusan nomor 190/PHPU.D-VII/2010;(16) Kabupaten Konawe Utara putusan nomor 191/PHPU.D-VIII/2010;(17) Kota Tangerang Selatan putusan nomor 221/PHPU.D-VIII/2010;(18) Kepulauan Yapen putusan nomor 218-219-220-221/PHPU.D-VIII/2010;(19) Kabupaten Cianjur putusan nomor 10&12/PHPU.D-IX/2011;(20) Kabupaten Tebo putusan nomor 33/PHPU.D-IX/2011;(21) Kabupaten Buru Selatan putusan nomor 216/PHPU.D-IX/2011;(22) Kota Pekanbaru putusan nomor 63/PHPU.D-IX/2011.

Terlepas dari penggunaan istilah yang menjadi dasar bagi MK untuk melihat tingkat pelanggaran yang terjadi baik “sistematis, terstruktur dan masif”, “serius dan signifikan”, atau pelanggaran administratif yang telah menjadi dalil bagi MK untuk mengeluarkan putusan dengan membatalkan hasil pemilukada, meskipun pemilukada tersebut sudah dilakukan dengan demokratis, dan dipilih langsung oleh masyarakat, disuatu sisi kita ingin membangun kehidupan yang demokratis, yang memberikan kesempatan secara langsung kepada masyarakat menggunakan haknya untuk menentukan pemimpinnya, tetapi demokratis saja tidak cukup karena demokrasi yang ingin dibangun adalah demokrasi yang sehat tanpa warnai dengan kecurangan-kecurangan. Sehingga hasil daripada pemilihan yang telah dilakukan secara demokratis dapat dibatalkan di Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu, pasca dilimpahkannya kewenangan ke MK banyak dan sering hasil pemilukada berakhir dan dihasilkan penegasannya melalui putusan MK (demokrasi konstitusional)

### **C. Prosedur Pengajuan Gugatan Sengketa Pemilukada di Mahkamah Konstitusi.**

Terkait hukum acara perselisihan hasil Pemilukada, Mahkamah Konstitusi berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku antara lain UUD 1945, Undang-Undang No.48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang No.24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No.8 Tahun 2011 tentang perubahan atas UU no. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi untuk mendukung pelaksanaan kewenangannya

dalam rangka penanganan perselisihan pemilukada yang dijabarkan ke dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah.<sup>94</sup>

### **1. Objek Perkara Pemilukada**

Objek perkara Pemilukada yang ditandatangani oleh MK adalah:

- a) Hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh KPU/KIP Provinsi atau KPU/KIP Kabupaten /Kota yang mempengaruhi ;
  1. Penetapan Pasangan Calon yang dapat mengikuti putaran kedua Pemilukada; atau
  2. Terpilihnya Pasangan Calon sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah.
- b) Proses Pemilukada yang mempengaruhi perolehan suara pasangan calon karena terjadinya pelanggaran Pemilukada yang bersifat sistematis, terstruktur dan masif yang dilakukan sebelum, selama dan sesudah pemungutan suara.

Pelanggaran-pelanggaran terhadap ketentuan perundang-undangan dalam proses Pemilukada yang dapat berpengaruh terhadap perolehan suara dan hasil penghitungan suara juga dapat dipandang menjadi bagian sengketa Pemilukada.

---

<sup>94</sup> Maria Farida Indrati. *Demokrasi Lokal.....Ibid.*

## 2. Para Pihak dalam Pemilukada

Para pihak yang mempunyai kepentingan langsung dalam pemilukada adalah Pemohon, Termohon, dan Pihak Terkait yang dapat diwakili dan/atau didampingi oleh kuasa hukumnya masing-masing yang mendapat surat kuasa khusus dan/atau surat keterangan untuk itu (Pasal 3 PMK 15/2008).

- a) Pemohon adalah Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Sejak Putusan MK (No.196-197-198/PHPU.D-VIII/2010)<sup>95</sup> perihal Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Jaya Pura tanggal 25 November 2010, MK memberikan kedudukan hukum (*legal standig*) kepada bakal Pasangan Calon kepada daerah dan wakil kepala daerah yang telah diperlakukan secara tidak adil oleh Termohon sehingga bakal pasangan calon tersebut kehilangan hak konstitusionalnya untuk menjadi pasangan calon dalam Pemilukada. Untuk itu, bakal Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah harus mampu membuktikan bahwa dirinya telah diperlakukan secara sewena-wena oleh Termohon.
- b) Termohon, yaitu ; KPU Provinsi sebagai penyelenggara Pemilukada Provinsi, KPU Kab/Kota sebagai penyelenggara Pemilukada Kab/Kota, KIP sebagai penyelenggara Pemilukada Provinsi, Kab/Kota di Aceh.
- c) Pihak Terkait, yaitu Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah selain Pemohon. Perolehan suara atau keterpilihan Pihak Daerah selain Pemohon. Perolehan suara atau keterpilihan pihak Terkait akan terpengaruh jika

---

<sup>95</sup> Putusan MK No.196-197-198/PHPU.D-VIII/2010 Menjadi Yurisprudensi bagi MK

terjadi perubahan dalam perolehan suara Pemohon atau dikabulkannya permohonan Pemohon, baik untuk sebagian atau seluruhnya.

### 3. Pengajuan Permohonan

Permohonan yang diajukan harus memenuhi ketentuan-ketentuan sebagai berikut :

- a) Permohonan diajukan secara tertulis dalam bahasa Indonesia sebanyak 12 (dua belas) rangkap yang ditandatangani oleh Pemohon atau kuasa hukumnya yang mendapat suarat kuasa khusus dari Pemohon.
- b) Struktur/susunan permohonan sekurang-kurangnya memuat:
  1. Identitas Pemohon, berisi :
    - Nama
    - Pekerjaan
    - Tempat/tanggal lahir
    - Alamat
  2. Identitas Termohon
    - Nama lembaga
    - Alamat lembaga
  3. Materi permohonan, meliputi :
    - Kewenangan MK
    - Kedudukan hukum (*legas standing*)
    - Tenggang waktu pengajuan permohonan

➤ Pokok permohonan

➤ Permintaan (*petitum*)

- c) Permohonan yang diajukan disertai dengan bukti-bukti yang mendukung, permohonan dan alat bukti pendukung masing-masing 12 (dua belas) rangkap, yang terdiri dari 1(satu) rangkap pematerian kemudian *nazeglen* dan 11 (sebelas) rangkap berupa fotokopi dari alat bukti yang telah di-*nagzagal*/legalisir.

#### **4. Prosedur pengajuan permohonan**

Pengajuan permohonan dilakukan dengan mengajukan secara langsung ke Mahkamah Konstitusi dan dapat juga diajukan secara online melalui laman [www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id).

#### **5. Tenggang waktu pengajuan permohonan sengketa Pemilukada**

Permohonan mengajukan sengketa pemilukada ke Mahkamah Konstitusi paling lambat tiga (3) hari kerja setelah Termohon menetapkan hasil penghitungan suara di daerah yang bersangkutan (Pasal 5 ayat (1) PMK 15/2008). Tidak dapat diregistrasi apabila permohonan yang diajukan lewat dari 3(tiga)hari kerja setelah pengumuman Termohon mengenai penetapan hasil penghitungan suara pemilukada (Pasal 5 ayat (2) PMK15/2008).

#### **6. Alat bukti dalam pemeriksaan sengketa pemilukada**

Dalam perkara sengketa pemilukada terdapat beberapa alat bukti yang digunakan oleh para Hakim dalam memutuskan suatu perkara, diantaranya ;

- a) Keterangan para pihak
- b) Surat atau tulisan

Surat atau tulisan dapat berupa ;

- Berita acara dan salinan pengumuman hasil pemungutan suara dari TPS
- Berita acara dan salinan rekapitulasi hasil penghitungan suara dari PPK
- Berita acara dan salinan rekapitulasi hasil penghitungan suara pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi /kabupaten/kota
- Berita acara dan salinan rekapitulasi hasil penghitungan suara dari KPU/KIP provinsi
- Penetapan calon terpilih dari KPU/KIP provinsi/kabupaten/kota
- Dokumen tertulis lainnya.

- d) Keterangan saksi

Saksi adalah orang yang melihat, mendengar, atau mengalami sendiri proses penghitungan suara yang diperselisihkan. Saksi tersebut antara lain:

- Saksi resmi peserta pemilukada
- Saksi pemantau pemilukada
- Panitia pengawas pemilu
- Kepolisian

e) Keterangan ahli

Ahli adalah seorang yang karena pendidikan dan/atau pengalamannya memiliki keahlian atau pengetahuan mendalam yang berkaitan dengan permohonan, berupa pendapat yang bersifat ilmiah, teknis, atau pendapat khusus lainnya tentang suatu alat bukti atau fakta yang diperlukan untuk pemeriksaan permohonan

f) Petunjuk

g) Alat bukti lainnya berupa informasi dan/atau komunikasi elektronik (Pasal 9 dan Pasal 10 PMK 15/2008).

## 7. Persidangan

Tahapan persidangan dalam sengketa pemilukada terbagi :

a) Pemeriksaan Permohonan

- Memeriksa kelengkapan dan kejelasan materi permohonan (termasuk surat kuasa)
- Memberi nasehat untuk perbaikan dan memberi tenggang waktu perbaikan permohonan (apabila dipandang perlu)
- Memeriksa perbaikan permohonan dan kelengkapannya (apabila dipandang perlu).

b) Pemeriksaan Persidangan

- Jawaban Termohon
- Keterangan Pihak Terkait (apabila ada)
- Pembuktian tertulis Pemohon Termohon, dan Pihak Terkait



- Keterangan saksi dan/atau ahli dari Pemohon, Termohon dan Pihak Terkait.
- Keterangan pihak lain yang diperlukan misalnya Panwaslu, Bawaslu, Kepolisian
- Kesimpulan para pihak

c) Pengucapan Putusan

Pengucapan Putusan dalam sidang pleno terbuka untuk umum, setelah diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH).

## **Bab IV**

### **INDIKATOR PELANGGARAN PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH**

**(Studi Perbandingan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor.63/PHPU.D-IX/2011 dan Nomor 82/PHPU.D-IX/2011)**

#### **A. Faktor penyebab dibatalkannya hasil Pemilukada Kota Pekanbaru dan Kabupaten Pati yang demokratis.**

Rotasi kekuasaan mutlak dilakukan dan menjadi prasarat berjalannya negara demokrasi. Namun rotasi kekuasaan harus dijalankan dengan mekanisme yang demokratis dan bukan sekedar prosedur demokrasi semata. Kedaulatan rakyat harus tetap dijunjung tinggi. Kebebasan dan kesetaraan rakyat dalam menentukan pilihannya harus dimaknai terbatas dari manipulasi. Oleh karenanya, harus dipastikan bahwa suara rakyat sebagai pengakuan eksplisit dan formal melalui pemilihan umum adalah merupakan kehendak rakyat.<sup>96</sup>

Tomas Meyer menegaskan, bahwa demokrasi tidak sekedar prosedural untuk mengambil keputusan, namun demokrasi merupakan sebuah sistem nilai. Bagaimana kehendak rakyat benar-benar terwujud sesuai dengan kehendaknya. Alasan mendasar pemilihan demokrasi adalah untuk mengklaim menjadi sistem politik yang berdasarkan pada prinsip-prinsip kebebasan dan kesetaraan untuk semua orang. Namun demokrasi akan berubah menjadi sebuah penyimpangan jika hanya digunakan sebagai legitimasi keputusan suara terbanyak, namun justru mengarah kepada hasil

---

<sup>96</sup> Veri Junaidi Jurnal Konstitusi.....*Op.Cit.*hlm.47

yang dapat melanggar martabat dan nilai-nilai individu atau bahkan banyak orang. Oleh karena itu demokrasi harus dilengkapi dengan sebuah sistem hukum (*this is one reason why democracy is only complete as system backed by the rule of law*)<sup>97</sup>

Dalam konteks demokrasi di Indonesia, Mahkamah Konstitusi memiliki fungsi dan peran untuk mengawal tegaknya kedaulatan rakyat sebagaimana dijamin dalam konstitusi beserta segala asas-asas yang melekat padanya. Putusan-putusan kontroversial tidaklah semata-mata untuk menganulir kedaulatan rakyat yang terwujud dalam suara terbanyak. namun perlu ditegaskan bahwa pembatalan itu dilakukan untuk memurnikan kehendak rakyat dari manipulasi-manipulasi kedaulatan itu sendiri. Mengembalikan kehendak kebebasan rakyat dalam menentukan pilihannya.

Kehadiran Mahkamah Konstitusi (MK) dalam konteks ini adalah menegakkan kedaulatan rakyat yang menjadi salah satu asas yang paling fundamental dalam konstitusi. Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 menyatakan bahwa kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Prinsip itu biasa disebut dengan demokrasi konstitusional (*democracy constitutional*), yaitu demokrasi yang berdasarkan hukum.<sup>98</sup>

Asas kedaulatan rakyat tidak bisa berdiri sendiri, dia akan terkait dengan asas negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat 3 UUD 1945. Kedua ketentuan itu disandingkan yang mengisyaratkan bahwa demokrasi sebagai wujud kedaulatan

---

<sup>97</sup> Tomas Meyer, 2002. *Democracy; An Intorduction For Democratic Practice*. Jakarta; Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Indonesia Office.hal 18-19

<sup>98</sup> Jimly Ashiddqie, *Menuju Negara Hukum..... Op.Cit.*hlm 10-11

rakyat, tidak dapat didasarkan pada pergulatan kekuasaan politik semata. Asas demokrasi akan selalu terkait dengan asas negara hukum (*nomokrasi*). Demokrasi harus dilaksanakan sesuai dengan aturan hukum. Jimly Ashidqie menyebutkan dengan istilah Negara Hukum yang demokratis. Dimana prinsip-prinsip negara hukum dan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat dijalankan secara beriringan seperti dua sisi mata uang.<sup>99</sup>

Dalam hal Pemilihan Kepala Daerah Kota Pekanbaru dan Kabupaten Pati, merupakan dua diantara hasil Pemilihan Kepala Daerah yang bersengketa dan diajukan ke Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor.63/PHPU.D-IX/2011 dan Putusan Nomor 82/PHPU.D-IX/2011 membatalkan hasil Pemilukada dan memerintahkan kepada KPUD agar melaksanakan Pemungutan Suara Ulang (PSU) Pemilukada Kota Pekanbaru dan Pemilukada Ulang pada Pemilukada Kab.Pati. Pelanggaran-pelanggran yang yang terjadi dan terbukti merupakan faktor penyebab dibatalkannya hasil Pemilihan secara langsung Kepala Daerah meskipun telah diselenggarakan secara demokratis. Hal ini dapat diketahui dalam Putusan MK Nomor.63/PHPU/D-IX/2011 dan Nomor 82/PHPU.D-IX/2011 diantaranya sebagai berikut :

---

<sup>99</sup> Jimly Ashidqie, 2003.*Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta; Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI.Hlm.57

## **1. Jenis-Jenis Pelanggaran dalam Putusan MK Nomor.63/PHPU.D-IX/2011**

Dalam fakta persidangan yang disampaikan dan tertulis dalam Putusan MK Nomor.63/PHPU.D-IX/2011 menurut Pemohon, terdapat pelanggaran sebagai berikut : Bahwa adanya kesengajaan pengacauan Data Kependudukan sehingga dalam DPT ditemukan banyak NIK ganda, nama ganda dan tanpa NIK. Bahwa rencana untuk pemenangan Pasangan Calon Nomor Urut 1 (satu) jauh sebelum pelaksanaan Pemilu Kota Pekanbaru dilaksanakan telah direncanakan secara sistematis melalui Dinas Kependudukan, yaitu dengan cara :

- a. Pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dengan Nomor Induk Kependudukan (NIK) ganda secara massif yang dilakukan jauh sebelumnya dengan perencanaan yang sistematis sekitar bulan Agustus Tahun 2010. KTP yang ditandatangani Kepala Dinas Pendaftaran Penduduk dan Catatan Sipil untuk dimasukkan ke dalam DP4 (Daftar Penduduk Pemilih Potensial Pemilu), dimana alamat yang mencoblos (Pemilih) tidak berada diwilayah seharusnya sama dengan alamat yang ada saat DP4 diserahkan ke KPU Kota Pekanbaru sebanyak 581.823 terdapat identitas ganda sebanyak kurang lebih 18.000

- b. Alamat pemilih yang tercantum dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) tidak ada dijumpai dalam Peta Wilayah Kota Pekanbaru (alamat pemilih fiktif).

Bahwa adanya indikasi kesengajaan Termohon menghilangkan hak konstitusional 33.000 orang penduduk Kota Pekanbaru pendukung Pasangan Calon Walikota Pekanbaru Andry Muslim-Marbage Tampubolon yang mendaftarkan sebagai Pasangan Calon Walikota Pekanbaru pada tanggal 7 Februari 2011 dengan alasan format kolom tidak sesuai dengan format KPU dimana seharusnya 7 kolom dan bukan 9 kolom, hal ini tersirat dalam surat KPU Pusat Nomor 206/KPU/IV/2011 tertanggal 11 April 2011 yang ditandatangani oleh Ketua KPU Pusat memerintahkan KPU Kota Pekanbaru melakukan klarifikasi soal pendaftaran pasangan *a quo* dalam waktu 3 hari mewajibkan pelaksanaan tugas *a quo* ke KPU Pusat, namun kewajiban tersebut tidak dilaksanakan. Termohon melakukan tindakan tersebut semata-mata untuk tujuan mengkondisikan hanya 2 calon pasangan peserta pemilu Kota Pekanbaru karena lebih menguntungkan Pasangan Nomor Urut 1. Tindakan termohon tersebut merupakan pelanggaran hak memilih dan dipilih yang dijamin oleh konstitusi.

Adanya intervensi Walikota aktif Pekanbaru dengan menggerakkan struktur Pemerintahan Kota Pekanbaru mulai dari Kepala Dinas, Camat, RW, RT dan SKPD agar berpihak kepada Pasacangan Calon Nomor Urut 1, rencana untuk pemenangan Pasangan Calon Nomor Urut 1 (satu) jauh sebelumnya telah direncanakan yaitu

dengan melakukan mutasi besar-besaran dimana ada banyak pejabat-pejabat di lingkungan Pemerintahan Kota Pekanbaru telah dimutasi dan banyak yang di non-aktifkan (*non-job*) mereka tersebut berasal dari golongan IVa sampai dengan golongan IIIc yang dilakukan secara besar-besaran dalam struktur pemerintahan hanya disebabkan pegawai bersangkutan hendak bersikap netral dan tidak mau mendukung Pasangan Calon Nomor Urut 1.

Bahwa tindakan sistematis tersebut tidak hanya berupa mutasi 12 orang Lurah bahkan pemberhentian dari jabatan (*non-job*) di instansi Pemerintah Kota Pekanbaru, diantaranya ada 2 (dua) orang Sekretaris Camat (Sekcam) yaitu Sekcam Kecamatan Suka Jadi dan Tanayan Raya yang dinonjobkan pada Tanggal 8 April 2011. Disamping itu pelibatan sistematis dan terencana tersebut juga ditemukan dalam berbagai kegiatan diantaranya :

- a. Adanya tindakan pemanfaatan jajaran birokrasi Pemerintah Kota Pekanbaru dilakukan secara simultan dan terencana dengan melibatkan atau memberikan ruang khusus kepada Pasangan Calon Nomor Urut 1 secara istimewa diantaranya telah diadakan Rapat yang dipimpin oleh Walikota Pekanbaru dan dihadiri oleh Wakil Gubernur Riau, Calon Walikota Pekanbaru Pasangan Calon Nomor Urut 1, Ketua dan Pengurus Partai Koalisi, Partai Demokrat dan PKS dengan Camat dan Lurah se Kota Pekanbaru yang dilaksanakan dirumah kediaman (rumah dinas) Walikota Pekanbaru Jl.Ahmad Yani No. 3 yang menginstruksikan untuk

mendukung Pasangan Nomor Urut 1 (Firdaus –Ayat); (catatan : tulisan tanggal). (Bukti P-9a dan VCA no.06).

- b. Keterlibatan Camat dengan Tim Suksesnya Nomor 1 PAS menggelar kegiatan pemerintah yang menghadirkan salah satu calon Pasangan Nomor Urut 1 (Firdaus), yang sebelumnya secara sistematis dengan surat undangan yang ditandatangani oleh Camat Tampan dan Lurah Delima; (bukti P-9b) dan Foto-fotonya.
- c. Program PNPM sebagai ajang kampanye PAS (Profesional Amanah Santun) yang dimiliki oleh Pasangan Nomor Urut 1 (satu) di Geria Cemara Asri Kelurahan Sido Mulyo Barat, Kecamatan Tampan yang dihadiri oleh Firdaus dan Walikota Pekanbaru; (bukti P-9c)
- d. Program GENTAKIN (Gerakan Cinta Keluarga Miskin) sebagai ajang kampanye yang melibatkan birokrasi; (Bukti P-9d dan VCD No.07 dan No.08)
- e. Kegiatan Ulang Tahun Kecamatan digunakan sebagai ajang mencari dukungan terhadap Pasangan Nomor 1.(bukti P-9e)
- f. Walikota Pekanbaru melakukan kampanye terselubung pada acara Silaturahmi dengan Masyarakat dalam mencari dukungan terhadap Pasangan Nomor Urut 1(bukti P-9f dan bukti P-9g)



Selain itu adanya keterlibatan oknum pejabat Pegawai Negeri Sipil (PNS) dari tingkat Wakil Gubernur, Walikota sampai tingkat RT. Pelanggaran PemiluKada oleh oknum Pejabat Walikota beserta jajaran aparat Pemerintah Kota Pekanbaru dari penyalahgunaan jabatannya, dengan cara mempengaruhi, mengintimidasi, dan atau mengiming-iming dengan janji kenaikan tunjangan agar pejabat dibawahnya tidak netral dan berpihak kepada pasangan calon No Urut 1. Tanggal 29 April 2011 Pidato Mambang Mit (Wakil Gubernur Riau) Acara Wayangan di Kecamatan Tanayan Raya, dari transkrip sebagian VCD Nomor 10 antara lain menyatakan ;“yang saya hormati Bapak Camat, Lurah, RT/RW, Saudara Partai Pendukung Firdaus - Ayat yang saya muliakan tokoh-tokoh kita dari Jawa yang sudah menjadi orang Riau”, karena kalau ke TPS tujuannya adalah menusuk cukup dilihat yang satu saja jangan kemana-mana. Disana gunung di sini gunung di tangan-tangan pohon kenari....kalau di sana bingung di sini bingung coblos saja Firdaus - Ayat Cahyadi.

Jika kita pahami ternyata telah terjadi pelanggaran pada pemiluKada Kota Pekanbaru. Pelanggaran-pelanggaran tersebut bisa dibuktikan oleh pihak pemohon di persidangan Mahkamah Konstitusi. Mahkamah berpendapat dalam kesimpulan Putusannya bawah telah terjadi pelanggaran yang bersifat sistematis, terstruktur dan masif dalam pelaksanaan pemiluKada Kota Pekanbaru.

Dari 36 daerah penyelenggaraan Pemilu pada sepanjang tahun 2008-2011 dimana MK mengabulkan permohonan, ada 22<sup>100</sup> sengketa pemilu termasuk sengketa Pemilu Kota Pekanbaru di dalamnya. MK menjadikan pertimbangan dalam putusan MK adalah bahwa terdapat pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis dan masif dan menjadi dalil argumentasi untuk dikabulkannya permohonan pemohon. Pada putusan lainnya, majelis hakim juga mempertimbangkan pelanggaran dengan istilah berbeda yaitu “serius dan signifikan” seperti pada putusan pemilu Tapanuli Selatan.

Pelanggaran-pelanggaran yang terjadi pada Pemilu Kota Pekanbaru menurut Mahkamah Konstitusi telah memenuhi kualifikasi daripada sifat sistematis, terstruktur dan masif dan terjadi di seluruh kecamatan di Kota Pekanbaru sehingga Mahkamah memerintahkan kepada penyelenggara agar melakukan pemungutan suara ulang seluruhnya. Putusan yang diberikan Mahkamah dalam sengketa pemilu

---

<sup>100</sup> Daerah-daerah tersebut adalah; (1) Provinsi Jawa Timur Putusan nomor 41/PHPU.D-VI/2008; (2) Kabupaten Timur Tengah Selatan-Putusan nomor 22/PHPU.D-VI/2008;(3) Kabupaten Konawe Selatan Putusan nomor 22/PHPU.D-VIII/2010; (4) Kabupaten Sintang Putusan nomor 25/PHPU.D-VIII/2010; (5) Kabupaten Gresik-Putusan nomor 28/PHPU.D-VIII/2010; (6) Kota Surabaya putusan nomor 31/PHPU.D-VIII/2010 (7) Kabupaten Mandailing Natal putusan nomor 41/PHPU.D-VIII/2010; (8) Kabupaten Kota Waringin Barat putusan nomor 45/PHPU.D-VIII/2010; (9) Kota Tomohon Putusan nomor 137/PHPU.D-VIII/2010; (10) Kota Manado putusan nomor 144/PHPU.D-VIII/2010;(11) Kabupaten Minahasa Utara putusan nomor 145/PHPU.D-VIII/2010;(12) Kabupaten Meroke putusan nomor 157/PHPU.D-VIII/2010;(13) Kota Tanjung Balai putusan nomor 166/PHPU.D-VIII/2010;(14) Kabupaten Sipiuri putusan nomor 182/PHPU.D-VIII/2010;(15) Kabupaten Pandeglang putusan nomor 190/PHPU.D-VII/2010;(16) Kabupaten Konawe Utara putusan nomor 191/PHPU.D-VIII/2010;(17) Kota Tangerang Selatan putusan nomor 221/PHPU.D-VIII/2010;(18) Kepulauan Yapen putusan nomor 218-219-220-221/PHPU.D-VIII/2010;(19) Kabupaten Cianjur putusan nomor 10&12/PHPU.D-IX/2011;(20) Kabupaten Tebo putusan nomor 33/PHPU.D-IX/2011;(21) Kabupaten Buru Selatan putusan nomor 216/PHPU.D-IX/2011;(22) Kota Pekanbaru putusan nomor 63/PHPU.D-IX/2011.

kota Pekanbaru sama dengan yang terjadi pada sengketa pemilukada Kabupaten Konawe Selatan dan Kabupaten Mandailing Natal.

Pelanggaran yang bersifat sistematis, terstruktur dan masif secara baku memang belum diatur dalam undang-undang, MK dalam mempertimbangkan putusannya melihat pada pertimbangan dan bentuk pelanggaran yang pernah terjadi pada pemilukada-pemilukada sebelumnya. Tetapi jika mendasarkan kepada pemahaman yang dikemukakan oleh Maruara Siahaan (Mantan Hakim Konstitusi),<sup>101</sup> terkait dengan pelanggaran sistematis, terstruktur dan masif beliau memberikan pengertian bahwa yang dimaksud dengan sistematis, terstruktur dan masif adalah; Tersstruktur diartikan pelanggaran yang dilakukan dalam struktur tataran tertinggi sampai terendah untuk memenangkan salah satu pasangan calon. Sistematis diartikan suatu sistem yang dirancang dengan matang. Masif berarti dilakukan di wilayah luas dan komprehensif di seluruh kecamatan di kabupaten bersangkutan yang meliputi RT, RW, Desa, dan Kelurahan secara merata.

Adanya intervensi Walikota aktif Pekanbaru misalnya, dengan menggerakkan struktur Pemerintahan Koata Pekanbaru mulai dari Kepala Dinas, Camat, RW, RT dan SKPD agar berpihak kepada Pasacangan Calon Nomor Urut 1, rencana untuk pemenangan Pasanagan Calon Nomor Urut 1 (satu) jauh sebelumnya telah direncanakan yaitu dengan melakukan mutasi besar-besaran dimana ada banyak

---

<sup>101</sup><http://www.google.com/search?hl=en&tbo=d&biw=1143&bih=533&q=definisi+pelanggaran+sistematis%2C+terstruktur+dan+misi+pilkada+menurut+Muarasiahaan>.diunduh pada tanggl 18 Desember 2012, pkl. 13.20. *Loc. Cit.*

pejabat-pejabat di lingkungan Pemerintahan Kota Pekanbaru telah dimutasi dan banyak yang di non-aktifkan (*non-job*) mereka tersebut berasal dari golongan IVA sampai dengan golongan IIIc yang dilakukan secara besar-besaran dalam struktur pemerintahan hanya disebabkan pegawai bersangkutan hendak bersikap netral dan tidak mau mendukung Pasangan Calon Nomor Urut 1, <sup>102</sup>ini menunjukkan terpenuhinya sifat terstruktur karena dilakukan terorganisir dan masif melibatkan secara luas mulai tingkat RT/RW dan itu terjadi di 12 Kecamatan. Menurut pendapat Topo Santoso pelanggaran-pelanggaran yang terjadi tersebut, disamping terpenuhinya sifat sistematis, tersstruktur dan masif pelanggaran itu harus bisa dibuktikan dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi dan dapat meyakinkan Mahkamah Konstitusi.

Jika dibedah memakai pisau teori demokrasi secara parsial maka, sesungguhnya pemilukada yang telah diselenggarakan oleh KPUD Kota Pekanbaru sudah dilakukan secara demokratis tetapi demokrasi tersebut rusak, karena yang dikatakan dengan demokrasi harus sesuai dengan gagasan tentang melindungi ketepatan gagasan yang individual dan demokratis yang menyatakan persamaan hak dan kedaulatan yang populer dan bicara demokrasi haruslah secara utuh, tidak secara parsial. Menurut Bigham Powel ada beberapa prinsip demokrasi diantaranya adalah; dimana masyarakat dan pemimpin menikmati hak-hak dasar, seperti kebebasan berkumpul, berorganisasi dan kebebasan Pers, penduduk memilih secara rahasia tanpa paksaan. Dalam hal ini, Masyarakat Kota Pekanbaru mengalami intimidasi,

---

<sup>102</sup> Baca alasan permonan sengketa Pemilukada Kota Pekanbaru Putusan Nomor 63/PHPU.D-IX/2011

adanya paksaan dan sebagainya sehingga proses berdemokrasi melanggar prinsip demokrasi itu sendiri.

## **2. Putusan MK Nomor 82/PHPU.D-IX/2011**

Putusan MK Nomor 81/PHPU.D-IX/2011 adalah putusan sengketa Pemilukada Kabupaten Pati Provinsi Jawa Tengah, mengenai Keberatan Atas Hasil Maupun Proses Dalam Pelaksanaan Pemilukada di Kabupaten Pati. Dalam kronologis yang disampaikan dan terungkap dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi diantaranya ;

- a. Bahwa pada tanggal 1s/d 5 Mei 2011, Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Pati telah membuka pendaftaran bagi masyarakat untuk menjadi Bakal Calon Bupati dan Wakil Bupati Pati Periode 2011-2016
- b. Bahwa pada tanggal 5 Mei 2011, Dewan Pimpinan Cabang Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan Kabupaten Pati yang pada saat itu diwakili oleh Sdr. Sunarwi SE.,MM selaku Ketua dan Sdr. Irianto Budi Utomo selaku Sekretaris beserta Dewan Pimpinan Daerah Partai Demokrasi Perjuangan Indonesia Provinsi Jawa Tengah, telah mendaftarkan Pemohon sebagai Pasangan Bakal Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati yang telah mendapatkan rekomendasi dari Dewan Pimpinan Pusat PDIP (dikantor termohon). Sebagaimana dinyatakan dan dibuktikan dengan Tanda Tangan berkas pencalonan yang ditandatangani oleh Termohon (Vide Bukti P-5 dan Vide Bukti

P-6). Bahwa pada saat pendaftaran, Dewan Pimpinan Cabang Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan Pati yang pada saat itu diwakili oleh Sdr.Sunarwi, SE.,MM selaku Ketua dan Sdr.Irianto Utomo SH selaku Sekretaris, telah pula menandatangani dan memberikan stempel terhadap formulir B-KWK-KPU PARTAI POLITIK, yang pada pokoknya merupakan surat Pencalonan PEMOHON dalam Pemilu Bupati dan Wakil Bupati Pati Tahun 2011 (Bukti P-7) dan formulir Komisi Pemilihan Umum (KPU) model B2-KWK.KPU PARTAI POLITIK, yang pada pokoknya merupakan pernyataan Partai politik yang tidak akan menarik pencalonan PEMOHON dalam Pemilu Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Pati Tahun 2011 (Bukti P-8).

- c. Bahwa pada masa pendaftaran, semua berkas bakal pasangan tidak ada yang lengkap (dikarenakan harus tes kesehatan yang dilakukan oleh Tim Medis yang ditunjuk oleh Termohon dan sebagainya) akan tetapi terkait dengan penyempurnaan kelengkapan berkas Ketua Termohon dan Anggota Termohon yang bertanggung jawab dalam kaitannya dengan pencalonan menyatakan secara tegas bahwa : *“...yang mengembalikan (penyempurnaan/kelengkapan berkas) boleh Tim Sukses atau Tim Kampanye.....”*
- d. Bahwa pada tanggal 11 Mei 2011, berdasarkan hasil verifikasi Tim Sukses Pemohon, seluruh berkas pencalonan Pemohon sebagai Bakal Calon Bupati dan Wakil Bupati Pati Tahun 2011, telah dinyatakan

lengkap dan Pemohon telah menginformasikan Termohon untuk secepatnya dapat dikirim ke Kantor Termohon, akan tetapi Termohon menjawab “ Belum Waktunya”

- e. Bahwa terhadap surat Termohon Nomor 271/333 Perihal Hasil Verifikasi Syarat Pencalonan dan Syarat Bakal Calon Bupati dan Wakil Bupati tertanggal 12 Mei 2011 (vide Bukti P-9 dan Vide Bukti P-10), maka sejak tanggal 12 s/d 19 Mei 2011, Pemohon baik sendiri-sendiri maupun secara bersama-sama ataupun melalui Tim Sukses Pemohon terus berupaya untuk menyerahkan kelengkapan berkas pendaftaran, akan tetapi Termohon senantiasa menghindar dan tidak bersedia untuk ditemui. Bahkan setiap kali Pemohon ataupun Tim Suksesnya hendak menyerahkan kelengkapan berkas, Termohon selalu menyatakan bahwa yang berhak menyerahkan kelengkapan berkas pendaftaran hanyalah Ketua dan Sekretaris Partai yang dahulu mendaftarkan Pasangan Bakal Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati Pati yaitu Ketua dan Sekretaris Partai DPC PDI Perjuangan Pati.

Padahal nyata-nyata sebagaimana diatur dalam Bukti II (Tahapan ) Surat Keputusan KPU Kabupaten Pati No 1 Tahun 2010 tentang Tahapan, program dan jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati Pati Tahun 2011, secara tegas dinyatakan bahwa “Perbaikan syarat pencalonan dan syarat calon dilakukan oleh Pasangan Calon” (vide Bukti P-11) sebagaimana

lazimnya dalam pelaksanaan pemilukada-pemilukada di daerah dan bahkan sangat logis dimana untuk penyempurnaan kelengkapan berkas persyaratan administrasi pasangan calon cukup dilakukan oleh Tim Sukses atau Tim Kampanye.

- f. Bahwa sesuai dengan tahapan Pemilukada Kabupaten Pati yang telah ditetapkan oleh Termohon, diketahui jika batas akhir penyerahan kelengkapan berkas bagi Pasangan Bakal Calon Bupati dan Wakil Bupati Pati adalah tanggal 19 Mei 2011 pukul 14 WIB, sedangkan batas waktu pendaftaran pasangan calon sudah terlampaui yaitu pada tanggal 29 April -5 Mei 2011;
- g. Bahwa pada tanggal 17 Mei 2011, yakni pada suatu waktu yang dinyatakan pemerintah sebagai hari libur nasional memperingati hari Raya Waisak, Pemohon mendapat informasi jika Sdr. Sunarwi, SE.,MM selaku Ketua dan Sdr. Irianto Budi Utomo selaku Sekretaris DPC PDI Perjuangan Pati telah mencabut berkas pencalonan atas nama Sdr. Sunarwi, SE.,MM sebagai Calon Bupati dan Sdr. Tedjo Pranomo sebagai Calon Wakil Bupati Pati Periode 2011-2016, padahal disaat yang sama Pemohon telah mendatangi kantor Termohon sekaligus menyatakan untuk menyerahkan kelengkapan berkas pendaftaran, dimana saat itu Pemohon bertemu dengan Termohon maupun Sdr.Sunarwi, SE., MM akan tetapi Sdr. Sunarwi justru meminta Pemohon untuk keluar dari kantor Termohon.



h. Bahwa berdasarkan fakta dan informasi yang disampaikan oleh Termohon maupun fakta dan informasi yang berhasil dikumpulkan oleh Pemohon maupun dari media massa, diketahui bahwa alasan Termohon menerima atau mengizinkan pencabutan berkas pencalonan Pemohon adalah dikarenakan pendaftaran Pemohon yang belum lengkap padahal diketahui, bahwa ketidaklengkapan berkas pendaftaran pasangan calon sebagaimana disampaikan oleh Termohon, telah seluruhnya dilengkapi oleh Pemohon, terhitung tanggal 11 Mei 2011, akan tetapi karena Pemohon tidak diberikan kesempatan oleh Termohon untuk menyerahkan berkas yang dimaksud, maka kelengkapan berkas tersebut tidak kunjung tersampaikan.

Uraian yang dijelaskan dalam kronologis terjadinya pelanggaran dalam PemiluKabada Kabupaten Pati menarik dikaji dan kelihatan unik serta menambah catatan MK dalam memutuskan hasil pemilihan umum kepala daerah. Setelah menjadikan pelanggaran yang bersifat sistematis terstruktur dan masif dasar pertimbangan MK dalam membatalkan hasil pemiluKabada, yang menjadi perbincangan dikalangan pakar hukum ketatanegaraan, pada tahun 2011 sengketa pemiluKabada Kabupaten Pati MK kembali mengeluarkan putusan dengan membatalkan hasil pemiluKabada yang sudah dilakukan secara demokratis.

Jika melihat dari putusan-putusan sebelumnya tidak ditemukan putusan yang persis sama mudus dan pola pelanggaran yang dilakukan, tetapi diantara isi amar putusannya ada yang sama yaitu pemiluKabada ulang dengan mendiskualifikasi salah

satu pasangan calon seperti yang diputuskan dalam sengketa Kabupaten Tebing Tinggi. Mahkamah berpendapat kecurang-kecurang di Kabupaten Pati telah melanggar prosedur dan tata cara Pemilihan Kepala Daerah, yang telah mencederai nilai-nilai demokrasi. Sehingga hasil Pemilukada tidak bisa dipertanggung jawabkan kebenarannya.

Jika kita amati fakta dan informasi yang disampaikan oleh Termohon maupun fakta dan informasi yang berhasil dikumpulkan oleh Pemohon maupun dari media massa, yang disampaikan dalam persidangan dan tertulis dalam Putusan MK pada bagian kronologis diajukannya gugatan, maka diketahui bahwa alasan Termohon menerima atau mengizinkan pencabutan berkas pencalonan Pemohon adalah dikarenakan pendaftaran Pemohon yang belum lengkap.

Padahal diketahui, menurut Pemohon ketidaklengkapan berkas pendaftaran pasangan calon sebagaimana disampaikan oleh Termohon, telah seluruhnya dilengkapi oleh Pemohon, terhitung tanggal 11 Mei 2011, akan tetapi karena Pemohon tidak diberikan kesempatan oleh Termohon untuk menyerahkan berkas yang dimaksud, maka kelengkapan berkas tersebut tidak kunjung tersampaikan.<sup>103</sup>

Atas apa yang telah dilakukan oleh Termohon, seakan telah terjadi konspirasi antara Termohon dengan Pihak Terkait yaitu Sunarwi untuk sengaja menghalangi dan penggantian itu sudah direncanakan padahal pemohon adalah pasangan calon

---

<sup>103</sup> Putusan MK Nomor.63/PHPU/D-IX/2011

yang sejak awal sudah didaftarkan sebagai calon yang diusung oleh Partai PDI Perjuangan. Dalam berkas pencalonan, Dewan Pimpinan Cabang Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan Pati yang pada saat itu diwakili oleh Sdr.Sunarwi, SE.,MM selaku Ketua dan Sdr.Irianto Utomo SH selaku Sekretaris, sebenarnya telah menandatangani dan memberikan stempel terhadap formulir B-KWK-KPU PARTAI POLITIK, yang pada pokoknya merupakan surat Pencalonan PEMOHON dalam Pemilu Bupati dan Wakil Bupati Pati Tahun 2011 (Bukti P-7) dan formulir Komisi Pemilihan Umum (KPU) model B2-KWK.KPU PARTAI POLITIK. Dalam formulir tersebut ada pernyataan yang menyatakan bawa Partai politik atau gabungan partai politik tidak akan menarik pencalonan calon yang telah didaftarkan.

Pernyataan tersebut diperkuat dan ditegaskan sebelumnya dalam Peraturan KPU Pasal 7 ayat 3 Peraturan KPU No.13 Tahun 2010 *“Partai Politik atau gabungan Partai Politik yang sudah mengajukan bakal pasangan calon dan sudah menandatangani kesepakatan pengajuan bakal pasangan calon, tidak dibenarkan menarik dukungan, dengan ketentuan apabila Partai Politik tetap menarik dukungan terhadap bakal pasangan calon yang bersangkutan, Partai Politik atau gabungan Partai Politik atau gabungan Partai Politik tersebut dianggap tetap mendukung bakal pasangan calon yang telah diajukan”*. Selain itu terdapat juga dalam Pasal 42 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pedoman Teknis Tatacara Pencalonan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yang menyatakan ; *“Pasangan calon yang diajukan oleh partai politik atau gabungan*

*partai politik dapat memperbaiki dan/atau melengkapi surat pencalonan, syarat pencalonan, dan/atau mengajukan calon baru selama masa perbaikan berdasarkan pemberitahuan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota dengan ketentuan diantaranya ; dalam berkas surat pencalonan yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang bersangkutan, perbaikan hanya wajib dilakukan terhadap dokumen status pimpinan partai politik yang tidak memenuhi syarat.*

Pernyataan yang sudah dibuat dan ditandatangani dilanggar oleh pihak Terkait (Sunarwi) dan anehnya pihak Termohon yang seharusnya memahami dan bisa mencari kebenaran faktual penyebab dilakukannya pergantian bisa mengklarifikasi kepada pemohon sebagai calon yang didaftarkan pertama. Tetapi tidak dilakukan oleh pihak Terkait. Yang menjadi pertanyaan adalah apakah MK bisa membatalkan hasil pemilukada di Kab.Pati dengan alasan pelanggaran penggantian salah satu pasangan calon dalam masa verifikasi persyaratan? Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam hal penyelesaian sengketa Pemilukada diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 sebagai dasar hukumnya. Kewenangan tersebut deiberikan kepada Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 236C Undang-Undang No.12 Tahun 2008 tentang perubahan Kedua atas Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur dan menjelaskan bahwa penanganan sengketa hasil penghitungan suara Pemilihan Kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah

Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan<sup>104</sup>

Jika melihat dari konteks kewenangan maka penyelesaian sengketa pemilukada adalah merupakan kewenangan yang diberikan Undang-Undang kepada MK, dan kewenangan itu di rincikan dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi No 15. PMK No 15 menjelaskan hanya pada konteks penyelesaian perselisihan suara hasil pemilukada, tetapi Bagi MK, dampak peralihan kewenangan dari MA ke MK justru *“.....memberikan keleluasaan untuk menilai bobot pelanggaran dan penyimpangan yang terjadi dalam keseluruhan tahapan proses pemilukada dan kaitannya dengan perolehan hasil suara bagi para pasangan calon”*<sup>105</sup>.

Atas dasar pemahaman MK demikian, menjadikan MK tidak hanya menilai sengketa hasil pemilukada tetapi juga bisa melihat pelanggaran-pelanggaran yang terjadi dari proses dilakukannya pesta demokrasi Pemilukada. Pada persoalan yang terjadi di Pati MK menilai telah terjadi Pelanggaran, sehingga patut untuk dijadikan sebagai dasar dibatalkanya hasil pemilukada.

Dalam teori demokrasi disamping demokrasi harus sesuai dengan gagasan tentang melindungi ketepatan gagasan yang individual dan demokratis yang menyatakan persamaan hak dan kedaulatan yang populer. Menurut Bigham Powel

---

<sup>104</sup> Abdul Mukti Fajar, *Hukum Konstitusi.....Lo.Cit.*hlm.120

<sup>105</sup> Putusan MK Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 tentang Permohonan keberatan atas Putusan KPU Provinsi Jawa Timur Nomor 30 Tahun 2008 tanggal 11 November tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2008, paragraf 236.

demokrasi juga harus meneghiupkan prinsip-prinsip emokrasi diantaranya : dimana masyarakat dan pemimpin menikmati hak-hak dasar, seperti kebebasan berkumpul, berorganisasi dan kebebasan Pers, penduduk memilih secara rahasia tanpa paksaan dan dapat iktu serta dalam pemilihan, baik sebagai pemilih, maupun sebagai yang dipilih untuk menduduki jabatan penting.

Dalam proses pemilukada Kab.Pati telah terjadi pengabaian terhadap kesempatan untuk dipilih (kandidat). Apa yang terjadi pada proses pemilukada Pati tentunya sudah mencederai prinsip demokrasi. Padahal hak untuk memilih dan di pilih sudah dijamin dalam UUD 1945.

**B. Indikator Pelanggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah Studi Perbandingan pada Putusan MK Nomor.63/PHPU.D-IX/2011 dan Nomor 82/PHPU.D-IX/2011**

Gugatan atas Putusan KPUD Kota Pekanbaru dalam permohonan bertanggal 26 Mei 2011 yang selanjutnya diterima oleh Kepanitraan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 27 Mei 2011 berdasarkan akta penerimaan permohonan Nomor 197/PAN/2011 dan diregistrasi dengan Nomor 63/PHPU.D-IX/2011 pada tanggal 7 Juni 2011 yang diperbaiki dan diterima di kepanitraan Mahkamah pada tanggal 9 Juni 2011. Begitu juga dengan Gugatan terhadap putusan KPUD Kabupaten Pati dalam permohonannya ternggal 29 Juli 2011 dengan berkas permohonan yang diterima Kepanitraan Nomor 272/PAN.MK/2011 yang mengungkapkan segala bentuk pelanggaran yang terjadi pada Pemilihan Kepala Daerah Kota Pekanbaru dan

Kabupaten Pati pada persidangan di Mahkamah Konstitusi sehingga dikeluarkannya Putusan MK Nomor.63/PHPU/D-IX/2011 sengketa Pemilukada Kota Pekanbaru dan Putusan Nomor 82/PHPU.D-IX/2011 sengketa Pemilukada Kabupaten Pati dalam waktu berbeda, dengan salah satu amar putusan dimasing-masing putusan memerintahkan kepada KPUD Kota Pekanbaru untuk melakukan Pemungutan Suara Ulang dan memerintahkan KPUD Kabupaten Pati untuk melakukan Pemilihan Ulang dimulai dengan melakukan verifikasi persyaratan Pencalonan Pemohon. Ini merupakan perkembangan dari ruanglingkup kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam hal memutuskan perselisihan hasil Pemilihan Kepala Daerah, sebagai upaya mewujudkan demokrasi subsatansial atau disebut juga dengan nama demokrasi konstitusional.

Keputusan Mahkamah Konstitusi untuk melaksanakan Pemilihan Ulang tersebut merupakan terobosan hukum. Karena banyak yang berpendapat, bahwa keputusan Mahkamah Konstitusi yang memerintahkan agar diselenggarakannya pemilihan dan pemungutan suara ulang tersebut bukan merupakan kompetensi Mahkamah Konstitusi.

Ketentuan dalam Pasal 4 Peraturan MK No. 15 Tahun 2008 menyebutkan bahwa objek perselisihan Pemilihan Kepala Daerah adalah hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh Termohon (KPU Provinsi/KPU Kabupaten/Kota) yang mempengaruhi ;

- a. Penetapan Pasangan Calon yang dapat mengikuti putaran kedua Pemilukada, atau
- b. Terpilihnya Pasangan Calon sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Kewenangan tersebut kemudian mengalami perkembangan yang dimulai sejak dikeluarkannya putusan MK tentang Perselisihan Hasil Pemilukada Jawa Timur Tahun 2008. Pendapat Mahkamah Konstitusi *Poin 3.25* menyebutkan bahwa kewenangan yang diberikan UU No.32 Tahun 2004 dan perubahannya, UU 12 Tahun 2008 sifatnya sangat terbatas dan kaku. Akibatnya secara tekstual terlihat ketidaktegasan dan ketidakjelasan aturan untuk menjawab apakah pelanggaran yang bersifat Sistematis, Massif dan Terstruktur masuk dalam ruang lingkup sengketa perselisihan hasil yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi.<sup>106</sup>

Jika melihat dari dua (2) putusan Mahkamah Konstitusi yaitu putusan MK Nomor 63/PHPU.D-IX/2011 (sengketa Pemilukada Kota Pekanbaru) mendasarkan kepada pendapat Muara Siahaan (Mantan Hakim Konstitusi), terkait dengan pemaknaan Pelanggaran Sistematis, terstruktur dan Masif, maka pelanggaran yang terjadi pada sengketa Pemilukada Kota Pekanbaru terbukti, sah dan meyakinkan Mahkamah bahwa dalam proses pemilukada telah terjadi pelanggaran yang bersifat Sistematis, Tersutruktur dan Masif. Sedangkan Putusan MK Nomor 82/PHPU.D-IX/2011 (putusan sengketa Pemilukada Kab.Pati) Mahkamah tidak dengan tegas

---

<sup>106</sup>Veri Junaidi Jurnal Konstitusi.....*Op.Cit.*hlm.51



dalam kesimpulan putusannya menyatakan bentuk pelanggaran apa yang telah terbukti, Mahkamah dalam kesimpulan putusan hanya menyatakan dalil-dalil Pemohon terbukti.

Dalam sengketa PemiluKada Kota Pekanbaru dan Kabupaten Pati, masing-masing sengketa memiliki modus atau bentuk pelanggaran yang berbeda. Jika dianalisa ternyata antara pelanggaran yang terjadi pada Pemilihan Kepala Daerah Kota Pekanbaru berbeda atau tidak sama dengan Pelanggaran yang terjadi pada Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Pati. Secara umum perbandingannya adalah bahwa pelanggaran yang terjadi dan menjadi dasar dibatalkannya hasil Pemilihan Kepala Daerah Kota Pekanbaru oleh Mahkamah Konstitusi adalah pelanggaran yang dilakukan pada proses Kampanye dan Pemilihan yang memenuhi kualifikasi pelanggaran sistematis, tersstruktur dan masif, tetapi pelanggaran yang terjadi pada PemiluKada di Kabupaten Pati tidak demikian melainkan pada proses penetapan Pencalonan, sebagai mana telah diuraikan pada pembahasan terlebih dahulu.

Ada beberapa catatan yang menjadi Indikator Pelanggaran yang terjadi pada pemiluKada Kota Pekanbaru jika dibandingkan antar dasar pelanggaran sengketa pemiluKada berdasarkan pada Putusan MK Nomor.63/PHPU/D-IX/2011 (sengketa PemiluKada Kota Pekanbaru) dengan Putusan MK Nomor 82/PHPU.D-IX/2011 (sengketa PemiluKada Kabupaten Pati). Yaitu sebagai berikut :

Tabel perbandingan indikator pelanggaran ;

No	Pelanggaran Pemilukada Kota Pekanbaru	Pelanggaran Pemilukada Kab.Pati
1	Politisasi Birokrasi	Proses Pencalonan ( penggantian Pasangan Calon dalam masa perbaikan syarat pencalonan)
2	Intimidasi PNS Pemkot Pekanbaru	
3	Mobilisasi Ketua RT dan RW untuk mendukung PAS	
4	Keterlibatan Pejabat Walikota, oknum Camat dan Lurah	

Dari tabel diatas terlihat bahwa indikator Pelanggaran yang terjadi pada sengketa Pemilukada Kota Pekanbaru berbeda bahkan tidak terjadi pada Pelanggaran yang ada di Pati. Pelanggaran yang terjadi pada Pemilukada Kota Pekanbaru adalah pelanggaran yang mendasarkan kepada terpenuhinya sifat sistematis, tersutruktur dan masif. Seperti politisasi birokrasi, intimidasi, mobilisasi massa, serta terlibatnya oknum pejabat, PNS dalam suksesi. Hal ini hampir terjadi diberbagai tempat pada waktu berlangsungnya pesta demokrasi Pemilihan Kepala Daerah. Politisasi birokrasi yang terjadi pada Pemilukada Kota Pekanbaru seperti; keterlibatan Camat dengan Tim Suksesnya Nomor 1 PAS menggelar kegiatan pemerintah yang menghadirkan salah satu calon Pasangan Nomor Urut 1 (Firdaus), yang sebelumnya secara

sistematis dengan surat undangan yang ditandatangani oleh Camat Tampan dan Lurah Delima; (bukti P-9b) dan Foto-fotonya.

Mutasi, intimidasi dan pemecatan PNS/Pejabat Pemerintah pada Pemilukada Kota Pekanbaru yaitu dengan melakukan mutasi besar-besaran dimana ada banyak pejabat-pejabat di lingkungan Pemerintahan Kota Pekanbaru telah dimutasi dan banyak yang di non-aktifkan (*non-job*) mereka tersebut berasal dari golongan IVA sampai dengan golongan IIIc yang dilakukan secara besar-besaran dalam struktur pemerintahan hanya disebabkan pegawai bersangkutan hendak bersikap netral dan tidak mau mendukung Pasangan Calon Nomor Urut 1, bahwa tindakan sistematis tersebut tidak hanya berupa mutasi 12 orang Lurah bahkan pemberhentian dari jabatan (*non-job*) di instansi Pemerintah Kota Pekanbaru, diantaranya ada 2 (dua) orang Sekretaris Camat (Sekcam) yaitu Sekcam Kecamatan Suka Jadi dan Tanayan Raya yang dinon-jobkan pada Tanggal 8 April 2011. Selain itu juga adanya keterlibatan oknum pejabat Pegawai Negeri Sipil (PNS) dari tingkat Wakil Gubernur, Walikota sampai tingkat RT. Dari bukti-bukti yang disampaikan dalam persidangan Mahkamah Konstitusi pelanggaran tersebut merata di 12 (dua belas) kecamatan yang ada di Kota Pekanbaru, sehingga MK mengadili dengan mengeluarkan Putausan MK No.63/PHPU/D-IX/2011, dengan salah satu amar putusannya memerintahkan kepada KPUD Kota Pekanbaru untuk melakukan Pemungutan Suara Ulang Pemilukada Kota Pekanbaru Tahun 2011.

Politisasi birokarasi pada masa menjelang atau masa berlangsungnya Pemilihan Kepala Daerah biasanya dilakukan oleh calon atau calon yang bisa mempengaruhi *incumbent*. Politisasi birokarasi terjadi di beberapa daerah, selain Kota Pekanbaru sendiri sebelumnya juga terjadi pada Pemilukada Kota Tangerang, Kabupaten Konawe Selatan, Kabupaten Gresik, Kota Tanjung balai dan Kabupaten Sumbawa. Kepala Daerah yang menjabat kemudian menggunakan kekuasaannya melalui berbagai program pemerintah untuk memperoleh dukungan. Sosialisasi program, mengkoordinasikan pegawai negeri sipil hingga melakukan intimidasi perolehan suara. Politisasi terhadap birokrasi tidak hanya digunakan untuk memenangkan *incumbent* sendiri, namun juga bisa dan sering digunakan untuk mensukseskan keluarga kepala daerah, atau calon yang mendapat dukungan dari *incumbent*.

Sedangkan pelanggaran yang terjadi pada Pemilukada Kabuten Pati baru pertama terjadi. Lebih jelas lagi untuk memastikan ada tidaknya perbandingan antara Indikasi Pelanggaran yang terjadi pada Pemilukada Kota Pekanbaru dengan Pemilukada Kabupetan Pati maka, apa yang menjadi indikator Pelanggaran pada Pemilukada Kabupaten Pati dapat dilihat dari pokok permohonan dan dasar pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam mengambil keputusan.

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK Nomor 82/PHPU.D-IX/2011 pada Pokok Permohonan *Poin 3.17* menjelaskan bahwa menimbang Pemohon mendalilkan keberatan terhadap Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Pati Nomor 47

Tahun 2011 tentang Penetapan Hasil Penghitungan Perolehan Suara tiap-tiap Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati peserta pemilihan umum Bupati dan Wakil Bupati tahun 2011, tertanggal 26 Juli 2011, Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Pati Nomor 48 Tahun 2011 tentang penetapan Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Pati Tahun 2011 Putaran Kedua. Dan berita Acara Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati di Tingkat Kabupaten oleh KPU Kabupaten Pati Nomor 45/BA/KP/VII/2011, tertanggal 26 Juli 2011 dengan alasan karena Termohon telah menerima penggantian Pasangan Calon dan menerima pendaftaran Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Pati atas nama Sunarwi dan Tedjho Pramono (Pihak Terkait) yang ditetapkan dalam Keputusan Termohon Nomor 40 Tahun 2011, tertanggal 4 Juni 2011 tentang Penetapan Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati Pati tahun 2011 yang didaftarkan oleh DPC PDIP Kabupaten Pati, padahal sebelumnya DPP PDIP telah merekomendasikan dan mengusulkan Bakal Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Pati tahun 2011 atas nama Imam Suroso dan Sujoko dengan Nomor 1011/IN/DPP/2011, tertanggal 14 Mei 2011 perihal Rekomendasi. Rekomendasi DPP telah ditindak lanjuti oleh DPC PDIP Kabupaten Pati *in casu* Ketua dan Sekretaris DPC PDIP (Sunarwi S.E.,MM dan Irianto Budi Utomo S.H). tertanggal 5 Mei 2011 dengan mendaftarkan Pemohon di kantor Termohon, Jalan Kolonel Sunandar Nomor 54 Kabupaten Pati Jawa Tengah.

Bahwa pada masa tenggang waktu melengkapi berkas pencalonan, Termohon telah menerima permohonan baru Bakal Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Pati Tahun 2011 atas nama Sunarwi dan Tedjo Pramono (Pihak Terkait) melalui surat pencalonan yang ditandatangani oleh Ketua dan Sekretaris DPC PDIP (Sunarwi S.E.,MM dan Irianto Budi Utomo S.H), padahal pencabutan Pemohon sebagai Pasangan Bakal Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Pati Tahun 2011 sama sekali tidak pernah dikomunikasikan atau diberitahukan terlebih dahulu oleh Termohon, Ketua dan Sekretaris DPC PDIP Kabupaten Pati kepada Pemohon, baik secara lisan ataupun tertulis. Menurut Pemohon DPP PDIP tidak pernah mencabut rekomendasi kepada Pemohon sebagai pasangan calon yang diusulkan.

Jika selama ini pelanggaran yang terjadi pada proses pencalonan itu adalah berupa diikutsertakannya calon yang tidak memenuhi syarat karena pernah dihukum pidana, dengan istilah yang digunakan MK pelanggaran berupa administratif lalu bagaimana dengan pelanggaran yang terjadi di Pati? Karena secara administratif tahapan atau proses pencalonan telah dipenuhi. Seperti yang dijelaskan oleh pihak Termohon. Dimana Termohon berpendapat bahwa yang menjadi dasar penilaian Termohon untuk menentukan dapat atau tidaknya diterima sebagai bakal pasangan calon adalah bukan karena calon tersebut mendapat surat rekomendasi dari DPP PDI Perjuangan melainkan calon tersebut diusulkan oleh parpol yang telah memenuhi syarat minimal 15 % perolehan kursi atau suara sah dan surat pendaftaran pencalonan

telah ditandatangani oleh Ketua dan Sekretaris partai politik yang bersangkutan sesuai dengan tingkat daerah pencalonannya.<sup>107</sup>

Sebenarnya jika mendasarkan pada beberapa peraturan yang berkaitan mengenai penggantian Bakal Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah pada masa melengkapi persyaratan pencalonan sah-sah saja seperti dijelaskan dalam aturan diantaranya : Pasal 60 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, yang menyatakan;

- 1) Pasangan calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (1) diteliti persyaratan administrasinya dengan melakukan klarifikasi kepada instansi pemerintah yang berwenang dan menerima masukan dari masyarakat terhadap persyaratan pasangan calon.
- 2) Hasil penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberitahukan secara tertulis kepada pimpinan partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan, paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal penutupan pendaftaran.
- 3) Apabila pasangan calon belum memenuhi syarat atau ditolak karena tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 dan/atau Pasal 59, partai politik yang mengajukan calon diberi kesempatan untuk melengkapi dan/atau gabungan partai politik

---

<sup>107</sup> Putusan MK Nomor 82/PHPU.D-IX/2011, dalam Eksepsi Termohon.

yang mengajukan calon diberi kesempatan untuk melengkapi dan/atau memperbaiki surat pencalonan atau mengajukan calon baru paling lambat 7 (tujuh) hari sejak saat pemberitahuan hasil penelitian persyaratan oleh KPU Kabupaten;

- 4) KPU Kabupaten melakukan penelitian ulang kelengkapan dan/atau perbaikan persyaratan pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan sekaligus memberitahukan hasil penelitian tersebut paling lambat 7(tujuh) hari kepada pimpinan partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan;
- 5) Apabila hasil penelitian berkas pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak terpenuhi syarat atau ditolak oleh KPUD, maka partai politik atau gabungan partai politik, tidak dapat lagi mengajukan pasangan calon.

Aturan tersebut dapat dipahami bahwa penggantian bakal pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah pada masa melengkapi berkas persyaratan pencalonan adalah dibenarkan dan diperbolehkan. Tetapi pergantian tersebut haruslah dilakukan dengan cara-cara yang sudah diatur dan tanpa ada yang dimanipulasi dan ditutup-tutupi.

Penggantian sepihak yang dilakukan oleh pihak Termohon dan Terkait mengakibatkan terhalangnya hak pemohon untuk ikut serta menjadi kandidat dalam pemilukada Kabupaten Pati, padahal pemohon adalah kandidat yang sah dan telah



medapatkan rekomendasi dari DPP PDIP sebagai calon yang diusung oleh PDIP. Kelainan pihak Terkait yang tidak melakukan klarifikasi faktual inilah yang mengakibatkan bisa diterima pergantian itu. Seharusnya pihak Terkait harus melakukan klarifikasi faktual kepada pemohon atas kebenaran penggantian. Karena dalam AD/ART Partai Demokrasi Perjuangan menyepakati bahwa setiap calon yang diusung partai harus mendapatkan dukungan dari DPP PDIP. Tidak sesuai dengan pencalonan pihak terkait dengan ketentuan yang diatur dalam peraturan PDIP, maka menurut Mahkamah pencalonan pihak terkait menjadi tidak sah dan menjadikan pelanggaran tersebut sebagai dasar dilakukannya Pemilukada Ulang.

Dari dua sengketa diatas sangat jelas bahwa Indikator pelanggaran berbeda dimana pada Pemilukada Kota Pekanbaru pada proses tahapan penetapan DPT, kampanye, dan pada saat pemilihan dan rangkaian pelanggaran tersebut merupakan kesatuan tidak terpisah dari proses pemilihan serta dilakukan oleh pihak terkait yang sama, sedangkan Indikator Pelanggaran yang terjadi pada Pemilukada Kabupaten Pati adalah proses pendaftaran Pasangan Calon Kepala Daerah, dimana KPUD sebagai Pihak Termohon telah mengabaikan dengan tidak memverifikasi berkas persyaratan Pemohon pada masa tahapan verifikasi persyaratan pencalonan. Sehingga pemohon tidak dapat menggunakan hak konstitusionalnya untuk dicalonkan atau dipilih (*raight to be candidate*) yang telah dijamin dalam UUD 1945, dimana pengakuan hak konstitusional tersebut tersebar dalam 17 Pasal dan secara garis besar

mengatur tentang Hak Sipil dan Politik (HSP)<sup>108</sup> termasuk hak politik untuk memilih dan dipilih. Sementara tahapan pemilihan tetap dilakukan tanpa ada pelanggaran seperti halnya terjadi pada Pemilukada Kota Pekanbaru.

Apa yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi tentunya menimbulkan perbincangan, mungkin sebagian pakar hukum tidak sependapat karena tidak adanya kepastian hukum dari setiap pertimbangan yang menjadi dasar bagi MK. Peran yang dimainkan oleh MK seakan telah mengamputasai aspirasi masyarakat yang telah memilih calonnya dan mendapatkan suara terbanyak, dan masyarakat telah menggunakan hak pilihnya dalam pemilukada Kota Pekanbaru sesuai dengan prinsip demokrasi namun dianulir dengan putusan-putusannya. Karena, sebagai apapun sebuah negara yang ditata secara demokratis, tidak akan dianggap benar-benar demokratis manakala pemimpin-pemimpinnya tidak dipilih secara bebas oleh rakyat sendiri. Pemilihan selalu dijadikan sebagai tolo ukur untuk menentukan demokratis tidaknya suatu negara.<sup>109</sup> Pada konteks ini selalu hasil pilihan masyarakat secara langsung dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, seperti pemilukada Kota Pekanbaru dan Pati.

Tetapi sebenarnya tidak demikian, MK melihat posisi kasus atau permasalahan sengketa pemilukada tidaklah normatif semata, MK melihat jauh kedalam akar penyebab terjadinya suatu pelanggaran. Terobosan dan keberanian MK

---

<sup>108</sup> Nanik Prasetyoningsih Jurnal Konstitusi.....*Loc.Cit.*hlm.27

<sup>109</sup> Jimly Asdhidjic, *Pemilihan Langsung Presiden dan Wakil Presiden*” Jurnal UNISIA No.51/XXVII/I/2004.hlm.10

terutama dalam memutuskan sengketa Pemilu adalah dalam rangka dan upaya menegakkan keadilan substansial dan demi terwujudnya demokrasi yang sehat (demokrasi konstitusional). Jadi MK tidak hanya melihat hasil pemilu secara parsial saja melainkan jika terjadi pelanggaran, maka MK juga akan melihat pada tahapan prosesnya sehingga MK tidak hanya melihat pada sisi hasil demokrasi saja, tetapi kepatuhan terhadap aturan dan tidak melakukan kecurangan dalam proses berdemokrasi juga menentukan dan terpenting bagi MK demi mewujudkan demokrasi sehat dan keadilan substansial.

Dalam tinjauan teori demokrasi maka putusan sengketa Pemilu Kota Pekanbaru dan Kab.Pati merupakan upaya mewujudkan makna dan hakikat dari demokrasi itu sendiri, yang melihat tidak hanya kepada hasil tetapi juga proses dicapainya hasil dari proses demokrasi tersebut. karena sejalan dengan apa yang disampaikan oleh Bigham Powel bahwa demokrasi juga harus meneghidupkan prinsip-prinsip demokrasi diantaranya : dimana masyarakat dan pemimpin menikmati hak-hak dasar, seperti kebebasan berkumpul, berorganisasi dan kebebasan Pers, penduduk memilih secara rahasia tanpa paksaan dan dapat ikut serta dalam pemilihan, baik sebagai pemilih, maupun sebagai yang dipilih untuk menduduki jabatan penting. Jika yang demikian itu tidak dapat dirasakan oleh masyarakat yang hidup dalam wilayah yang demokratis maka disinilah pentingnya hukum sebagai dasar berpijak dan penjaga dari demokrasi. Oleh karenanya antara hukum dan

demokrasi tidak bisa dipisahkan karena ia merupakan dua sisi mata uang yang saling keterkaitan demi mewujudkan masyarakat yang madani.

Lalu bagaimana dengan kewenangan MK terkait penanganan pelanggaran Pemilukada Kota Pekanbaru dan Kab.Pati jika dilihat dari asas legalitas? Karena di dalam negara yang demokratis yang mendasarkan hukum harus mengimplementasikan juga satu asas dari 12 asas yang hidup dalam demokrasi konstitusional modern yaitu asas "Lagalitas". Dalam setiap Negara Hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis 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 sangat kaku dan dapat menyebabkan birokrasi menjadi lamban. Karena itu, untuk menjamin ruang gerak 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.

Sistematis, terstruktur dan masif yang menjadi dasar bagi MK dalam memutuskan sengketa pemilukada Kota Pekanbaru sesungguhnya mendasar pada Putusan MK Nomor 41/PHPU.D-IV/2008 tentang Perselisihan Hasil Pemilukada Jawa Timur tahun 2008. Sedangkan legal standing pemohon pada pengajuan sengketa pemilukada Kab.Pati mendasar kepada putusan MK Nomor 196-197-198/PHPU.D-VIII/2010 tentang perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Jaya Pura tanggal 25 November 2010. Putusan MK Nomor 41/PHPU.D-IV/2008 dan putusan MK Nomor 196-197-198/PHPU.D-VIII/2010 menjadi Yurisprudensi bagi MK dalam putusan sengketa Pemilukada Kota Pekanbaru dengan pelanggaran STM dan Pemilukada Kab.Pati dalam hal legal standing yang membolehkan pasangan calon menjadi pemohon.

## **Bab V**

### **Penutup**

#### **A. Kesimpulan**

Sebagai kesimpulan dari tulisan ini adalah :

1. Bahwa faktor yang menjadi sebab dibatalkannya Pemilihan Umum Kepala Daerah Kota Pekanbaru disebabkan dalam pelaksanaan Pemilu tersebut terbukti adanya pelanggaran dan kecurangan yang memenuhi kualifikasi Sistematis, Terstruktur dan Massif menurut Mahkamah Konstitusi. Jika memahami pengertian yang dikemukakan oleh Muara Siahaan (mantan hakim MK) pelanggaran STM tersebut juga memenuhi pengertian yang dikemukakannya. Kecurangan yang dilakukan telah merusak prinsip dan nilai demokrasi, dimana dalam berdemokrasi seharusnya memberikan kebebasan kepada masyarakat untuk menentukan pilihan. Masyarakat dilindungi hak konstitusionalnya untuk memilih dan dipilih secara bebas dan rahasia serta tidak boleh adanya tekanan seperti yang terjadi dan terbukti dalam pemilu Kota Pekanbaru. Sedangkan pelanggaran yang terjadi pada Pemilu Kab. Pati dalam konklusi Putusan, MK tidak menegaskan bentuk pelanggaran yang telah terjadi, meskipun Pemohon dan MK sama-sama mengaitkannya dengan pelanggaran STM tersebut. MK hanya menyatakan dalam kesimpulan Putusan

menerima dalil-dalil Pemohon. Tetapi dalam kesimpulan ini bisa ditegaskan bahwa dalam proses demokrasi pemilihan kepala daerah Kab.Pati telah terjadi pelanggaran hak konstitusional untuk dipilih (*raight to be candidate*). Dan ini tentunya sudah tidak sejalan dengan UUD 19 45 yang telah menjamin hak-hak konstitusional tersebut. Kecurangan –kucurang tersebut memang merupakan persoalan yang sering terjadi dalam berdemokrasi, tetapi kecurangan-kecurang tersebut akan bisa dibingkai dan di kontrol oleh hukum dan aturan yang berlaku, sehingga pelanggaran-pelanggaran tersebut bisa diminimalis bahkan di hilangkan. Namun demikian apapun putusannya dalam penanganan sebuah perkara tidak bisa ditangani tanpa ada aturan terlebih dahulu (asas legalitas) termasuk sengketa pemilukada yang dibawa ke Mahkamah Konstitusi.

2. Jika pelanggaran pada Pemilukada Kota Pekanbaru terdapat Politisasi birokrasi, intimidasi, mobilisasi massa terjadi pada saat kampanye dan saat berlangsungnya pemilihan, maka berbeda dengan pelanggaran pada Pemilukada Kabupaten Pati. Karena yang terjadi dan terbukti adalah pelanggaran pada tahapan pencalonan yang memang tidak ada kaitannya dengan proses kampanye, pemilihan apalagi penetapan calon terpilih. Dalam hal pelanggaran yang terjadi di kabupaten Pati terdapat istilah atau klasifikasi pelanggaran yang baru oleh MK, jika selama ini MK mendasarkan putusan kepada pelanggaran sistematis,

tersutruktur, masif dan pelanggaran administratif, tetapi dalam pelanggaran yang terjadi di Kabupaten Pati tidak demikian melainkan pelanggaran Hak Konstitusional (*raight to be candidate*). Meskipun tidak secara tegas dikatakan oleh MK dalam Putusannya. Hak Konstitusional untuk dipilih dijamin oleh UUD 1956, MK pun memberikan kesempatan kepada Pasangan Calon yang merasa terzalimi atau diabaikan hak konstitusionalnya untuk di pilih bisa atau dapat memperjuangkan di Mahkamah Konstitusi. Inilah yang dilakukan oleh pemohon dalam sengketa pemilukada Pati, dan MK menerima gugatannya dengan menjadikan Putusan MK Nomor 196-197-198/PHPU.D-VIII/2010 tentang perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Jaya Pura tanggal 25 November 2010 sebagai yurisprudensi terkait dengan legal standing pemohon yang hanya berstatus bakal pasangan calon.

## **B. Saran**

Sebagai saran pada tulisan ini adalah :

1. Demi kepastian hukum maka, Mahkamah Konstitusi harus konsisten dengan kewenangan yang telah diberikan kepadanya, bahwa yang menjadi kewenangan MK dalam sengketa Pemilukada adalah terkait Perselisihan Hasil Perolehan Suara (PHPUD). sehingga tidak ada pelanggaran sistematis, tersutruktur dan masif, pelanggaran



administratif dan baru-baru ini pelanggaran hak konstitusional yang terus mengalami perluasan. Besok mungkin adalagi pelanggaran baru selain pelanggaran STM, Administratif dan Pelanggaran hak konstitusional yang juga bisa menjadi dasar bagi MK untuk membatalkan hasil pemilu.

2. Jika Mahkamah Konstitusi menjadikan Pelanggaran Sistematis Tersstruktur dan Masif, pelanggaran administratif dan pelanggaran hak konstitusional (*right to be candidae*) sebagai landasan dalam melihat dapat tidaknya dibatalkan pemilu maka harus dilakukan redefinisi kembali secara baku yang dimaksud pelanggaran sistematis, tersstruktur, dan masif, pelanggaran administratif dan pelanggaran hak konstitusional yang menjadi pegangan MK dalam memutuskan sengketa pemilu kedepan. Kemudian menentukan indikator yang defenitif dalam undang-undang pemilu dari setiap pelanggaran yang dimaksud demi tercapainya kepastian hukum. Sehingga tidak semua pelanggaran yang terjadi diasumsikan dan dikait-kaitkan dengan pelanggaran sistematis, tersstruktur dan masif, Administratif serta pelanggaran hak konstitusional.

## Daftar Pustaka

Afan Gaffar. *Politik Indonesia Taransisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar.Yogyakarta, 1999

B.Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan, dan Hak Asasi Manusia*, Universitas Admajaya Yogyakarta, Tahun 2003.

CF.Strong, *Modern Political Constitution*, dalam Sri Soemantri, Tentang Lembaga-lembaga Negara menurut UUD 1945, Alumni Bandung, Tahun 1986

Dahlan Thaib dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta:PT.Grafindo Cet.4 Tahun 2004.

-----, *Kedaulatan Rakyat, Negara dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta, 1994

Dede Mariana dan Caroline Paskarina, *Demokrasi dan Politik Desentralisasi*. Tahun 2008 Yogyakarta.

Diamond Larry, *Revolusi Demokrasi* , Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1994.

Fahrul Muzaqqi, *Menelaah Praktik Demokrasi Langsung*, Majalah Konstitusi Juli 2011

Fatkurohman dkk, *Memahami Keberadaan Mahkamah Kosntitusi di Indonesia*, PT.Citra bandung Tahun 2004.

Isran Noor, *Politik Otonomi Daerah Untuk Mengutakan NKRI*, Penerbit, Seven Startegic Studies, 2012,

Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional Praktek Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 Cetakan Pertama*, Oktober 2012

Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional Praktek Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 Cetakan Pertama*, Oktober 2012

Jimly Asshidqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Jakarta ; Sekretariat Mahkamah Konstitusi, Tahun 2008.

-----, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta; Konstitusi Perss, Tahun 2005.

Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. Tahun 2005.

Moh.Mahfud, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*.Rineke Cipta, Jakkarta,2003

Muhammad Thair Azhary, *Negara Hukum ; Suatu Study tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari segi Hukum Islam, Implementasi pada perioden Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta ; Bulan Bintang. Tahun 1992.

Maria Farida Indrati. *Demokrasi Lokal ; Evaluasi Pemilukada di Indonesia*. Diterbitkan oleh Konstitusi Press.2012

Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah dan Problematika*,Pustaka Pelajar, Yogyakarta Tahun 2005.

-----, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta; Rajawali Perss Tahun 2011.

Redi Panuju. *Oposisi Demokrasi dan Kemakmuran*, Yogyakarta Juni Tahun 2009.

Samuel P.Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ke Tiga*. Grafiti, Jakarta,; Cet II, Tahun 1997.

Saldi Isra, *Membangun Demokrasi Membongkar Korupsi*, Kumpulan Wawancara, Jakarta: Murai Kencana, Tahun 2010.

Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indoneisa Pasca Amandemen 1945*,( Jakarta; Kencana Tahun 2010).

Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.Cetakan kedua

W.Friedman, Legal Teori, Muhammad Arifin (terj), *Teori dan Filsafat Hukum; Hukum dan Masalah-masalah Kontenporer (susunan III)*, CV Rajawali, Jakarta, Cetakan pertama, 1990.

### **Jurnal**

Nanik Prasetyoningsih, *Implementasi Hak Politik Warga Negara dalam Pemilihan Umum Legislatif*, Jurnal Konstitusi, PSHK UII Volume II Juni 2009.

Jimly Asdhidiqie, *Pemilihan Langsung Presiden dan Wakil Presiden*” Jurnal UNISIA No.51/XXVII/I/2004.

Veri Junaidi, *Jurnal Konstitusi*, Volume 7 Nomor 5 Oktober Tahun 2010