

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintah seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung yang saat ini ada merupakan bentuk penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah untuk memilih secara langsung kepala daerahnya sehingga konteks aturan yang berlaku dalam pilkada merupakan jabaran atau turunan dari aturan yang berlaku dalam ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur tentang pemerintahan daerah dalam perspektif desentralisasi.¹

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia sebagai bagian dari cabang kekuasaan di bidang yudikatif yang mana salah satu kompetensi adalah mengadili

¹ Supriyatno, *Peraturan Pemilihan Kepala Daerah*, (Jakarta: Pustaka Mina, 2008), hlm. 12

pengujian suatu Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar dihadapkan pada suatu kenyataan yang genting dan menimbulkan perdebatan dalam mengeluarkan putusan-putusan terhadap permohonan uji materiil (*judicial review*) suatu Undang-Undang. Salah satu bentuk dinamika di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi yang dianggap perdebatan adalah dikenal dengan istilah putusan ultra petita. Dalam konteks hukum acara yang berlaku pada peradilan ultra petita merupakan putusan yang memuat hal-hal tidak diminta permohon di dalam proses pengujian Undang-Undang (*Judicial review*). Dengan adanya kondisi tersebut jelas akan membawa implikasi yuridis dan perdebatan di kalangan para ahli hukum. Untuk melakukan analisis hukum dalam menghadapi permasalahan tersebut dalam hal ini hanya akan diuraikan beberapa putusan yang dianggap memuat hal-hal yang bersifat ultra petita².

Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 dijalankan berdasarkan prinsip Otonomi Daerah. Dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah. Sebagai upaya menghadapi perkembangan keadaan, baik di dalam maupun di luar negeri, serta tantangan persaingan global, dipandang perlu menyelenggarakan Otonomi Daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan peraturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan Pusat dan

² <http://legalitas.org>, (Diakses pada tanggal 19 Oktober 2011, pukul 09.20 Wib)

Daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman Daerah, yang dilaksanakan dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

UUD 1945 khususnya dalam Pasal 1 ayat (2), menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Hal tersebut berarti bahwa kedaulatan tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, tetapi dilaksanakan menurut ketentuan UUD. Ketentuan ini menimbulkan konsekuensi terhadap perubahan beberapa peraturan perundang-undangan di bidang politik dan pemerintahan, yaitu dengan diterbitkannya UU Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, UU No 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR,DPR,DPD, dan DPRD, UU No.12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR,DPD, dan DPRD, dan UU No. 23 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, serta UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Wujud nyata kedaulatan rakyat diantaranya adalah dalam Pemilihan Umum baik untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD maupun untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat yang dilaksanakan menurut undang-undang. Hal ini merupakan perwujudan negara yang berdasarkan atas hukum dan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia . Karena itu, pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah juga dapat dilaksanakan secara langsung oleh rakyat.

Secara yuridis dasar pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung dapat ditemukan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD

1945 yang menyatakan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis.³

Pilkada bukan pemilu Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Ketentuan ini dijabarkan lebih lanjut melalui UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, mengenai pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung. Dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, peran KPU sebagai penyelenggara Pemilu berdasarkan Pasal 22 E UUD 1945 tidak berlaku. Penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan oleh KPUD meskipun KPUD (KPU Provinsi dan KPU Kabupaten /Kota) merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari KPU sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 4 UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Karena yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 sebagai penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) adalah KPUD, Pilkada bukanlah rezim Pemilu, meskipun pelaksanaan Pilkada dianggap oleh masyarakat sama dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara langsung.⁴

Pemilihan Umum (Pemilu) yang sebelumnya hanya dikenal sebagai instrumen untuk memilih sebagian anggota DPR dan DPRD (karena yang

³ Soedarsono, *Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Demokrasi Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu 2004 Oleh Mahkamah Konstitusi RI* (Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006) hlm 123-124.

⁴ *Ibid.* hlm. 125

sebagian lagi diangkat), melalui untuk memilih seluruh anggota DPR, DPD, dan DPRD, dan bahkan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung.

Untuk pemilihan kepala daerah (Pilkada), baik provinsi maupun kabupaten/kota, melalui ketentuan Pasal 18 ayat 4 UUD 1945 dinyatakan bahwa *"Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis"*. Pembentuk undang-undang, melalui Undang-Undang No. 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 rupanya menafsirkan *"kepala daerah dipilih secara demokratis"* adalah: *"dipilih secara langsung oleh rakyat"*.⁵

Menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pemilihan kepala daerah tidak termasuk kategori pemilihan umum, sehingga rezim hukumnya tidak di kaitkan dengan ketentuan Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi:

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. (***)
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (***)
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik. (***)

⁵ Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi Dalam Mahkamah Konstitusi* (Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta 2006). hlm 101-102.

- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan. ***)
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. ***)
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang. ***)

Pasal tersebut mengatur mengenai penjabat yang dipilih melalui pemilihan umum, melainkan semata-mata dikaitkan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang mengatur tentang pemilihan gubernur, bupati, dan walikota. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menentukan gubernur, bupati, dan walikota memiliki pasangan seorang wakil yang dipilih sebagai satu pasangan calon. Dalam Pasal 56 Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah ditentukan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pasangan calon tersebut harus diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik seperti dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD. Dalam melaksanakan tugasnya, KPUD menyampaikan laporan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada DPRD. Dalam mengawasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang keanggotaannya terdiri

dari unsur kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, pers, dan tokoh masyarakat. Panitia pengawas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di bentuk oleh dan bertanggung jawab kepada DPRD dan berkewajiban menyampaikan lapornya.⁶

Namun telah terjadi perkembangan cakupan pengertian Pemilu yang dengan sendirinya memengaruhi jenis perselisihan hasil Pemilu yang menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi. Perkembangan tersebut diawali oleh putusan Mahkamah Konstitusi yang terkait dengan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dalam Putusan No.073/PUU-II/2004, Mahkamah menyatakan bahwa "rezim" pemilihan kepala daerah langsung (Pilkada) walaupun secara formal ditentukan oleh pembentuk undang-undang bukan merupakan rezim pemilihan umum, tetapi secara substantif adalah pemilihan umum sehingga penyelenggaraannya harus memenuhi asas-asas konstitusional Pemilu. Putusan ini mempengaruhi pembentuk undang-undang yang selanjutnya melakukan pergeseran Pemilukada menjadi bagian dari Pemilu.

Melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pemilukada) secara tegas dinyatakan sebagai bagian dari pemilihan umum. Perubahan Pemilukada dari rejim pemerintahan daerah ke rejim Pemilu dilanjutkan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 mengamanatkan pengalihan wewenang memutus

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesai Pasca Reformasi*, (PT Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm 792

sengketa Pemilu pada dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi dalam waktu 18 bulan sejak diundangkannya undang-undang ini. Pengalihan wewenang secara resmi dilakukan oleh Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Mahkamah Konstitusi pada 29 Oktober 2008. Mulai saat inilah memutuskan perselisihan hasil Pemilu pada menjadi bagian dari wewenang Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian jenis Pemilu di mana sengketa hasilnya menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi untuk mengadili dan memutus adalah meliputi:

- a. Pemilu Legislatif yang meliputi pemilihan umum untuk anggota DPR, DPD, dan DPRD;
- b. Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden; dan
- c. Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.⁷

B . Pokok Permasalahan

Dalam karya ilmiah ini penulis akan merumuskan beberapa permasalahan yang akan dibahas yang antara lain adalah sebagai berikut:

1. Apakah konsep ultra petita dalam PHPU (Perselisihan Hasil Pemilihan Umum) dapat di terapkan dalam sidang Mahkamah Konstitusi?
2. Bagaimana hasil putusan permohonan PHPU (Perselisihan Hasil Pemilihan Umum) dalam Pilkada Jawa Timur?

⁷ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI 2010, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2010) hlm 223-224

C. Tujuan dan Manfaat Penulisan

Tujuan penulisan ini berdasarkan perumusan masalah, yaitu:

1. Untuk mengetahui apakah konsep ultra petita dalam PHPU (Perselisihan Hasil Pemilihan Umum) dapat di terapkan dalam sidang Mahkamah Konstitusi.
2. Untuk mengetahui bagaimana hasil putusan permohonan PHPU (Perselisihan Hasil Pemilihan Umum) dalam Pilkada Jawa Timur.

D. Definisi Operasional

1. Negative legislator adalah kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga Negara yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikan hasil perselisihan hasil pemilihan umum.
2. Positif legislator adalah kewenangan Mahkamah Konstitusi proses beracara pada Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PMK/2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah.
3. Ultra Petita adalah melebihi apa yang dimohonkan oleh pemohon dalam putusan hakim di pengadilan⁸.

⁸ Wikipedia, Indonesia Bebas Berbahasa Indonesia, *Mahkamah Konstitusi*, http://id.wikipedia.org/wiki/Ultra_Petita . (Diakses pada tanggal 8 September 2011, pukul 14.30 Wib)

4. Pilkada adalah Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung⁹.
5. Mahkamah Agung adalah Pengadilan Negara Tertinggi dari semua Lingkungan peradilan, yang dalam melaksanakan tugasnya terlepas dari pengaruh Pemerintah dan Pengaruh-Pengaruh lain.¹⁰
6. *Separation of power* adalah teori tentang pemisahan kekuasaan yang meliputi Eksekutif (Pemerintah) Legislatif (DPR) Yudikatif (MA).¹¹
7. *Checks and balances* adalah suatu prinsip bahwa kedudukan antara kekuasaan
8. Eksekutif, Legislatif, Yudikatif adalah sederajat dan saling mengontrol satu sama yang lain, dengan prinsip ini maka kekuasaan negara dapat di atur, di batasi bahkan di kontrol dengan sebaik-baiknya sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat di cegah dan di tanggulangi dengan sebaik-baiknya.¹²
9. Undang-undang adalah ketentuan-ketentuan dan peraturan-peraturan Negara yang dibuat oleh pemerintah sebagai badan eksekutif bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat sebagai badan legislatif.¹³

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Indonesia, Undang-undang Tentang Mahkamah Agung, UU Nomor 14 Tahun 1985, LN No. 1985, Tahun 1973, TLN No. 3316, Pasal 2.

¹¹ C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Jakarta:Rineka Cipta,2008), hlm.741.

¹² Jimly Ashhiddiqie (c), *Hukum Tata Negara Dan Pilar Pilar Demokrasi*, (Jakarta:Konstitusi Press,2005), hlm. 32.

¹³ Sudarsono, *Kamus Hukum*, (Jakarta: PT Asdi Mahasatya, 2007), hlm. 527.

10. Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peneadilan guna menegakan hukum dan keadilan.¹⁴
11. Erga omnes merupakan putusan Mahkamah Konstitusi yang berarti mengikat dan harus dipatuhi oleh setiap warga negara.¹⁵
12. Yurisdiksi adalah wilayah/daerah tempat berlakunya sebuah undang-undang yang berdasarkan hukum.¹⁶
13. Legislasi adalah pembuatan undang-undang.¹⁷
14. Baleg adalah Badan Legislatif.¹⁸
15. Erga omnes yang berarti mengikat dan harus dipatuhi oleh setiap warga negara.¹⁹
16. Petitum adalah bagian surat gugatan yang dimohon untuk diputuskan atau diperintahkan oleh pengadilan.²⁰

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Arsyad Sanusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi Bersifat Erga Omnes*, <http://hmihukumjember.wordpress.com> . (Diakses pada tanggal 12 September 2011, pukul 14.45 Wib)

¹⁶ Wikipedia, Indonesia Bebas Berbahasa Indonesia, *Mahkamah Konstitusi, Op Cit.* (Diakses pada tanggal 12 September 2011, pukul 21.26 Wib)

¹⁷ <http://kamusbahasaIndonesia.org/legislasi>, (Diakses pada tanggal 13 September 2011, pukul 09.20 Wib)

¹⁸ Mahmud MD, *Jangan Sampai Mahkamah Konstitusi Merasa Sebagai Lembaga Tertinggi Negara*, <http://hukumonline.com> (Diakses pada tanggal 12 Oktober 2011, pukul 13.45 wib)

¹⁹ H.M. Arsyad Sanusi, *Putusan MK Bersifat Erga Omnes*, <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id> (Diakses pada tanggal 14 Oktober 2011, pukul 15.45 wib)

²⁰ <http://kamusbahasaIndonesia.org/petitur> (Diakses pada tanggal 15 Oktober 2011, pukul 19.45 wib)

17. *Ex aequo et bono* adalah hakim dalam menjatuhkan hukuman yang seadil-adilnya.²¹
18. Substantif adalah secara administrasi bersangkutan-paut (berkaitan) dengan administrasi.²²
19. Adendum adalah ketentuan atau pasal tambahan.²³
20. Kontraktual adalah menurut perjanjian sesuai dengan surat kontrak.²⁴

E. Metode Penulisan

Metode penulisan yang digunakan dalam penulisan ini adalah:

1. Sifat Penulisan

Penulisan ini bersifat deskriptif analisa, yaitu memberikan gambaran dari kondisi yang ada , yaitu dalam hal sengketa pemilihan ulang pemilihan kepala daerah sehingga dapat diperoleh suatu kesimpulan.

2. Metode Pendekatan

Penulisan ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, yaitu penulisan dengan menggambarkan keadaan yang sebenarnya dari objek yang akan diteliti dengan didukung oleh peraturan per-Undang-Undang yang berlaku, teori-teori Hukum, dan pendapat para ahli sarjana

²¹ Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI 2010, *Loc. Cit*

²² <http://kamusbahasaindonesia.org/Substantif> (Diakses pada tanggal 25 Oktober 2011, pukul 19.00 wib)

²³ <http://kamusbahasaindonesia.org/adendum> (Diakses pada tanggal 28 Oktober 2011, pukul 20.45 wib)

²⁴ <http://kamusbahasaindonesia.org/kontraktual> (Diakses pada tanggal 30 Oktober 2011, pukul 08.45 wib)

3. Data Penelitian

Sumber data sekunder ini meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier²⁵, masing-masing bahan itu sendiri dari:

- 1) Bahan Hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat meliputi Peraturan perundang-undangan, putusan hakim dll.
- 2) Bahan Hukum Sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti buku-buku, koran, artikel yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.
- 3) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, misalnya kamus bahasa Indonesia, kamus hukum.

F. Sistematika Penulisan

Adapun sistematika penulisan yang akan penulis gunakan adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini ini penulis akan memberikan garis besar tentang latar belakang permasalahan, 2 (dua) pokok permasalahan yang akan dibahas, pembatasan masalah agar tidak menyimpang dari tema ataupun judul, tujuan penulisan, definisi operasional, metode penelitian, dan sistematika penulisan

²⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet3, (Jakarta: UI Press, 1986), hlm 52.

**BAB II KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI
DALAM SENGKETA PILKADA**

Pada bab ini penulis akan membahas tentang tentang Kewenangan Mahkamah Konstitusi, Teori Pemilu, Teori Pilkada, Peraturan Pilkada pada Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan ultra petita.

BAB III KASUS POSISI PILKADA JAWA TIMUR

Pada bab ini penulis akan membahas tentang kasus posisi pilkada Jawa Timur dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Sengketa Pemilihan Kepala Daerah Jawa Timur

**BAB IV TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PUTUSAN
MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 41/PHPU.D-
VI/2008.**

Pada bab ini penulis akan membahas konsep ultra petita dalam PHPU (Perselisihan Hasil Pemilihan Umum) dapat di terapkan dalam sidang Mahkamah Konstitusi dan analisa putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PHPU.D-VI/2008.

BAB V PENUTUP

Pada bab terakhir ini penulis akan memberikan kesimpulan Saran dari pembahasan terhadap pokok permasalahan.