



SKRIPSI

**PERLUASAN KOMPETENSI ABSOLUT PERADILAN
TATA USAHA NEGARA DALAM MENANGANI
SENGKETA HASIL PEMILIHAN KEPALA DAERAH**

OLEH :

RIZMAN HADIWIJAYA

B12114004

PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2020

HALAMAN JUDUL

**PERLUASAN KOMPETENSI ABSOLUT PERADILAN TATA USAHA
NEGARA DALAM MENANGANI SENGKETA HASIL
PEMILIHAN KEPALA DAERAH**

OLEH:

RIZMAN HADIWIJAYA

B12114004

SKRIPSI

**Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana pada
Program Studi Hukum Administrasi Negara**

PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2020

PENGESAHAN SKRIPSI

**PERLUASAN KOMPETENSI ABSOLUT PERADILAN TATA
USAHA NEGARA DALAM MENANGANI SENGKETA
HASIL PEMILIHAN KEPALA DAERAH**

Disusun dan diajukan oleh

**RIZMAN HADIWIJAYA
B121 14004**

Telah Dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang Dibentuk
Dalam Rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana
Program Studi Hukum Administrasi Negara
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada Hari Kamis 05 November 2020
Dan Dinyatakan Diterima

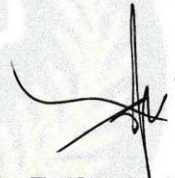
Panitia Ujian

Ketua



Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H.
NIP. 19570430 198503 1 004

Sekretaris



Muh. Zulfan Hakim, S.H., M.H.
NIP. 197510232008011010

**Ketua Program Studi
Hukum Administrasi Negara**




Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.
NIP. 19570101 1986011 001

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Bahwa Skripsi Mahasiswa:

Nama : Rizman Hadiwijaya

Nomor Induk Mahasiswa : B12114004

Peminatan : Hukum Administrasi Negara

Judul : Perluasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata
Usaha Negara dalam Menangani Sengketa
Hasil Pilkada

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi.

Makassar, 31 Oktober 2020

Pembimbing I



Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H

NIP. 19570430 198503 1 004

Pembimbing II



Muh. Zulfan Hakim, S.H., M.H

NIP. 19751023 200801 1 101



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM
KAMPUS UNHAS TAMALANREA, JALAN PERINTIS KEMERDEKAAN KM.10**

Telp : (0411) 587219,546686, FAX. (0411) 587219,590846 Makassar 90245

E-mail: hukumunhas@unhas.ac.id

SURAT KETERANGAN

Nomor : -

Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin menerangkan bahwa sesuai Transkrip Akademik (terlampir) dan Persetujuan Konsultasi atas Skripsi Mahasiswa tersebut di bawah :

Nama : RIZMAN HADIWIJAYA
N I M : B12114004
Program Studi : Hukum Administrasi Negara

Dinyatakan berhak menempuh Ujian Skripsi/Koprehensip untuk memperoleh gelar Sarjan Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin di Makassar.

Demikian surat keterangan ini diberikan untuk dipergunakan seperlunya.

Makassar, November 2020

a.n. Dekan,
Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset
dan Inovasi



Prof. Dr. Hamzah Halim SH.,MH
NIP. 19731231 199903 1 003

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Rizman Hadiwijaya

Nomor Induk Mahasiswa : B12114004

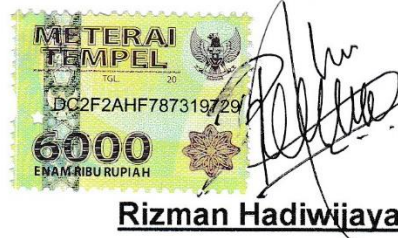
Program Studi : Hukum Administrasi Negara

Judul : Perluasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata
Usaha Negara dalam Menangani Sengketa Hasil
Pemilihan Kepala Daerah.

Bahwa benar ada Karya Ilmiah Saya dan bebas dari Plagiarisme (duplikasi).
Demikianlah Surat Pernyataan ini dibuat, jika dikemudian hari ditemukan bukti
ketidakaslian atas Karya Ilmiah ini maka Saya bersedia mempertanggungjawabkan
sesuai Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar 30 November 2020

Yang Bersangkutan


Rizman Hadiwijaya

ABSTRAK

Rizman Hadiwijaya (B12114004), Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Menangani Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah, dibimbing oleh Marthen Arie dan Zulfan Hakim.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui proses penyelesaian sengketa hasil Pilkada dan untuk mengkaji perluasan kompetensi absolut (kewenangan mengadili) Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menangani sengketa hasil Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada).

Jenis penelitian ini adalah penelitian normatif dengan menggunakan Pendekatan Perundang-Undangan (statute approach); Pendekatan Kasus (case approach); dan Pendekatan Konseptual (conceptual approach). Sumber data dalam penelitian ini adalah data skunder dengan sumberbahan berupa bahan hukum primer, bahan hukum skunder, dan bahan hukum tersier.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan penyelesaian sengketa hasil Pilkada di Indonesia diatur dalam bentuk peraturan perundang-undangan dan berbagai peraturan pelaksanaannya. Pengaturan tersebut sering berubah-ubah mengikuti ritme politik hukum lembaga yang diberi kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada. Disamping itu, status rezim hukum Pemilu juga mempengaruhi pengaturan penyelesaian sengketa hasil Pilkada. Terbaru, melalui Undang-Undang No 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah, sengketa hasil Pilkada ditangani oleh Badan Peradilan Khusus. Akan tetapi tidak dijelaskan bagaimana bentuk dan hukum acara badan tersebut. Sejalan dengan hal tersebut, Peradilan Tata Usaha Negara secara hukum dapat diberi kewenangan untuk menangani sengketa hasil Pilkada. Sebab, keputusan KPUD tentang hasil Pilkada tidak lagi termasuk sebagai keputusan yang dikecualikan sebagai keputusan TUN Pasca MK menganulir Pilkada sebagai rezim Pemilu melalui Putusan No.97/PUU-XI/2013. Disamping itu, Keputusan KPUD tentang hasil Pilkada memenuhi unsur sebagai Keputusan TUN sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yakni bersifat konkrit, individual, final dan menimbulkan akibat hukum.

Kata kunci: Kompetensi Absolut, Peradilan Tata Usaha Negara, Sengketa Hasil Pilkada

ABSTRACT

Rizman Hadiwijaya (B12114004), The Absolute Competency Expansion of State Administrative Courts in Handling Disputes over The Regional Head Election, advised by Marthen Arie and Zulfan Hakim.

This study aims to understand the completion process of regional head election (Pilkada) and to examine the absolute competency expansion (the authority to judge) in The State of Administrative Courts in Handling Disputes over The Election.

The study design was normative study by utilising Statute Approach; Case Approach; and Conceptual Approach. Data source was secondary data from primary-to-tertiary legal materials.

The study found the completion disputes settings of Pilkada results in Indonesia is regulated with the form of statutory regulations and various implementing-based regulations. This setting mostly changes following the trend of institution legal politics. Recently, through The Law No. 10 of 2016 about The Regional Head Election, the disputes will be handled by the Special Judicial Bodies of Indonesia. Unfortunately, the form and procedural law of the Bodies are not clearly well-described. Along with this, the State of Administrative Courts de jure is able to have authority in order to handling the disputes. This is because the KPUD's decision on the Pilkada results is no longer included as a decision that is exempted from the TUN decision, after the Constitutional Court annulled the Pilkada as an election regime through Decision No.97 / PUU-XI / 2013. Besides, that decision meets the elements over the TUN's decision, in accordance with the Legislation — concrete, individual, final, and legal consequences.

Keyword : Absolute Competency, Administrative Courts, Disputes over The Regional Head Elec

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirahim,

Puji syukur alhamdulillah penulis panjatkan kehadiran Allah Subhanahu Wa Ta'ala atas berkat, rahmat, taufik dan hidayah-Nya penyusunan Penelitian yang berjudul **“Perluasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara dalam Menangani Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah”** dapat diselesaikan dengan baik.

Penulis menyadari bahwa dalam proses penulisan Penelitian ini banyak mengalami kendala namun berkat bantuan, bimbingan, kerja sama dari berbagai pihak dan berkah dari Allah Subhanu Wa Ta'ala sehingga kendala-kendala yang dihadapi tersebut dapat di atasi.

Dengan segala kerendahan hati, penulis ingin menghaturkan rasa terima kasih kepada mereka yang telah banyak membantu penulis selama perkuliahan dan penyusunan skripsi, antara lain :

1. Allah Subhanahu Wa Ta'ala yang senantiasa memberikan rahmat dan hidayah-Nya serta selalu memberikan kemudahan dan perlindungan.
2. Ibunda tercinta Hj. Sitti Nurhaeda, S.Pd. yang selalu memberikan bantuan moril, material, arahan dan mendoakan keberhasilan dan keselamatan selama menempuh pendidikan.
3. Saudara kandung penulis, Rizka Purnamasari, S.Gz dan Rizna Kumalasari yang senantiasa memberi dukungan dan memotivasi penulis selama menempuh pendidikan.
4. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA, selaku Rektor Universitas Hasanuddin.
5. Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.hum., Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
6. Bapak Prof. Dr. Marthen Arie, S.H.,M.H selaku pembimbing I dan bapak Muh. Zulfan Hakim, S.H.,M.H selaku pembimbing II yang dengan penuh kesabaran memberikan masukan, dukungan,

saran dan kritik yang membangun untuk kelancaran penulisan penelitian ini.

7. Para Dosen, Staf/Pegawai Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah membimbing dan membantu penulis selama menempuh pendidikan.
8. Teman-teman dan sahabat seperjuangan angkatan 2014 Prodi Hukum Administrasi Negara yang tidak bisa penulis sebutkan satu per satu yang selalu memberikan dukungan dan masukan kepada penulis.
9. Teman-teman Kopepturian yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu atas segala dukungan dan motivasi kepada penulis selama menempuh pendidikan.

Akhirnya, dengan segala kerendahan hati penulis menyadari masih banyak terdapat kekurangan-kekurangan, sehingga penulis mengharapkan adanya saran, kritikan dan masukan yang bersifat membangun demi kesempurnaan penelitian ini.

Makassar, Oktober 2020

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI.....	iv
ABSTRAK.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	vii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan	8
D. Manfaat.....	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	10
A. Konsep Negara Hukum	10
B. Peradilan Administratsi.....	13
1. Istilah dan Pengertian Peradilan Tata Usaha Negara.....	13
2. Tujuan Peradilan Tata Usaha Negara.....	16
3. Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara.....	18
C. SengketaTata Usaha Negara	24
1. Pengertian Sengketa Tata Usaha Negara	24
2. Pengertian dan Istilah Keputusan Tata Usaha Negara	25
3. Unsur-Unsur Keputusan Tata Usaha Negara	28
D. Tinjauan Tentang Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah..	31
1. Pengertian dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pilkada di Indonesia.....	31
2. Dinamika Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada.....	34

3. Proses Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada.....	37
BAB III METODE PENELITIAN.....	41
A. Jenis Penelitian	41
B. Pendekatan Penelitian	42
C. Jenis dan Sumber Bahan	43
D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	44
E. Analisis Bahan Hukum	44
BAB IV PEMBAHASAN	
A. Bentuk Pengaturan Proses Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada).....	45
B. Perluasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara dalam Menangani Sengketa Hasil Pilkada.....	70
BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan	93
B. Saran.....	94
DAFTAR PUSTAKA	95
LAMPIRAN	98

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara hukum yang bertujuan untuk mewujudkan negara kesejahteraan (*welfare state*)¹, demikian dapat disimpulkan dari rumusan pasal 1 ayat 3 dan kalimat alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Frederich Julius Stahl mengemukakan bahwa ciri-ciri negara hukum (*rechtsstaat*) harus memenuhi empat unsur, yaitu: 1). Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; 2). Pemisahan atau pembagian kekuasaan negara untuk menjamin hak-hak asasi manusia; 3). Pemerintahan berdasarkan peraturan; dan 4). Adanya peradilan administrasi.²

¹*Welfarestaat* dapat diartikan sebagai negara hukum materiil, antitesa terhadap negara hukum formil. Negara hukum materiil meniscayakan adanya peran aktif negara/ atau pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat/ atau *welfarestaat*, juga biasa disebut menurut istilah Lemaire sebagai *bsetuurszorg*. Berbeda dengan negara hukum formil yang dipraktekkan pada abad ke-19 di neggara-negara eropa kontinental (*rechtstaat*). Negara hukum formil meniscayakan negara dalam kondisi pasif yaitu hanya mengurungi persoalan pertahanan dan keamanan negara/ atau juga biasa disebut sebagai negara penjaga malam (*nahcwaterstaat*)...., selengkapnya lihat dalam S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi*, Yogyakarta: Liberty, 1997. h. 11-12. Lihat pula, tipe negara hukum: tipe negara hukum formil; dan tipe negara hukum materiil...., dalam Romi Librayanto, *Ilmu Negara Suatu Pengantar*, Makassar: Arus Timur, 2013, h. 153-158. sebagai *bsetuurszorg*. Berbeda dengan negara hukum formil yang dipraktekkan pada abad ke-19 di neggara-negara eropa kontinental (*rechtstaat*). Negara hukum formil meniscayakan negara dalam kondisi pasif yaitu hanya mengurungi persoalan pertahanan dan keamanan negara/ atau juga biasa disebut sebagai negara penjaga malam (*nahcwaterstaat*)...., selengkapnya lihat dalam S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi*, Yogyakarta: Liberty, 1997. h. 11-12. Lihat pula, tipe negara hukum: tipe negara hukum formil; dan tipe negara hukum materiil...., dalam Romi Librayanto, *Ilmu Negara Suatu Pengantar*, Makassar: Arus Timur, 2013, h. 153-158.

² Priyatmanto Abdoellah: *Revitalisasi Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2016, hal.1.

Pendapat Stahl diatas mengindikasikan bahwa pentingnya peradilan administrasi didalam negara hukum. Hal tersebut didasarkan pada pendapat bahwa didalam negara hukum apabila terjadi sengketa antara rakyat dengan pemerintah sebagai akibat dari suatu tindakan pemerintah yang dianggap merugikan rakyatnya, haruslah ada lembaga peradilan administrasi yang netral untuk menyelesaikan sengketa tersebut.

Sejalan dengan pendapat Stahl diatas, sebagai negara hukum, sejak tahun 1991 di Indonesia telah dibentuk suatu peradilan administrasi (Pengadilan Tata Usaha Negara) berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 (sebagaimana telah diubah beberapa bagian pasalnya oleh Undang-Undang No 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang No 51 Tahun 2009). Berdasarkan Undang-Undang tersebut, tujuan dari dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara adalah dalam rangka memberikan perlindungan kepada rakyat pencari keadilan yang merasa dirinya dirugikan akibat suatu Keputusan Tata Usaha Negara.

Untuk mencapai tujuan Peradilan Tata Usaha Negara (Peratun) yang diamanatkan oleh undang-undang tersebut, salah satu aspek penting adalah menilik sejauh mana Peratun diberi kewenangan untuk mengadili objek dan subjek sengketa tata usaha negara yang relevan dan efektif sesuai dengan kondisi dan kebutuhan hukum masyarakat di Indonesia. Ruang lingkup kewenangan mengadili (kompetensi absolut) ini penting, bukan hanya menyangkut batasan wewenang Peratun,

melainkan juga menyangkut efektivitas fungsinya dalam memberikan perlindungan hukum dan sekaligus kontrol terhadap pemerintah.

Kompetensi absolut PTUN terdapat dalam pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang mengatur bahwa pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Sementara menurut pasal 1 angka 4 UU tersebut yang dimaksud sengketa tata usaha negara yaitu,

“sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

PTUN dalam sejarahnya juga telah turut serta dilibatkan untuk menangani sengketa yang terjadi dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Kompetensi Absolut PTUN terhadap sengketa Pemilihan Kepala Daerah dapat kita jumpai dalam pasal 153 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang yang mengatur bahwa,

“Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang mengadili sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara pemilihan antara Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota dengan KPU

Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota”.

Ketentuan tersebut menegaskan bahwa objek sengketa TUN Pilkada adalah keputusan Komisi Pemilihan Umum Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota (KPUD). Secara umum, terdapat dua jenis Keputusan yang dikeluarkan KPUD Provinsi/Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan Pilkada, yaitu keputusan terkait dengan proses penyelenggaraan Pilkada sebelum pemungutan suara dan keputusan terkait dengan hasil Pilkada. Akan tetapi, tidak semua keputusan KPUD tersebut dapat digugat di PTUN. Berdasarkan ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, terdapat beberapa jenis keputusan yang tidak dikategorikan sebagai keputusan TUN, salah satunya adalah keputusan panitia pemilihan baik di pusat maupun di daerah terkait dengan hasil Pemilihan Umum (Pemilu).

Sebelum Mahkamah Konstitusi menerbitkan Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013, Pilkada adalah bagian dari Pemilu, sehingga keputusan panitia Pemilihan Kepala Daerah dalam hal ini KPUD Provinsi dan Kabupaten/Kota secara langsung memenuhi unsur sebagai keputusan yang dianulir sebagai objek sengketa TUN. Sementara keputusan KPU/KPUD selain mengenai hasil pemilihan umum tetap menjadi kewenangan PTUN selama memenuhi kriteria sebagai keputusan TUN sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Keberadaan pasal 2 huruf g Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peratun secara langsung membatasi kompetensi PTUN dalam menangani sengketa hasil Pilkada. Ketentuan ini masih sering menimbulkan perdebatan, sebab keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi/Kabupaten/Kota terkait hasil pilkada secara formal memenuhi kriteria sebagai keputusan TUN. Keputusan Tata Usaha Negara sendiri dapat dimaknai melalui Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986 *jo.* Pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara,

“Keputusan Tata Usaha adalah penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisikan tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau hukum perdata”

Jika dikaitkan dengan sengketa hasil pilkada, maka Surat Keputusan (SK) rekapitulasi hasil perolehan suara maupun penetapan hasil Pilkada adalah bagian dari keputusan TUN sesuai dengan definisi Keputusan TUN dalam Undang-Undang tersebut. Hal ini disebabkan dua hal; Pertama, KPUD Provinsi dan Kabupaten/Kota merupakan bagian dari badan/pejabat tata usaha negara yang diberi kewenangan oleh Peraturan Perundang-Undangan untuk menyelenggarakan pilkada. Kedua, Surat Keputusan KPUD Provinsi/Kabupaten/Kota memenuhi kriteria keputusan TUN sebab bersifat konkret, individual dan final serta memiliki akibat hukum bagi para pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan Pilkada. Disamping itu, pada praktiknya selama ini, terdapat Keputusan KPUD yang merupakan objek

sengketa TUN, sehingga apabila dibedakan kewenangan lembaga-lembaga peradilan yang berhak memeriksa, mengadili dan memutusnya, padahal dilakukan terhadap produk keputusan yang dikelurakan oleh badan yang sama yaitu KPUD dan terkait pula dengan peristiwa hukum yang sama, yaitu Pilkada, maka perbedaan kewenangan tersebut berpotensi menimbulkan inkonsistensi putusan pengadilan.

Lebih lanjut, setelah terbitnya Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013, ketentuan pasal 2 huruf g Undang-Undang Peratun secara hukum tidak lagi dapat dijadikan sebagai dasar untuk menganulir keputusan KPUD tentang hasil Pilkada sebagai Objek sengketa TUN, sebab pasca lahirnya putusan MK tersebut, Pemilihan Kepala Daerah tidak lagi dikategorikan sebagai Pemilu. Mahkamah Konstitusi menafsirkan Pemilihan Umum menurut Pasal 22E UUD NRI 1945 harus dimaknai secara limitatif, yaitu pemilihan umum yang diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota, serta Presiden dan wakilnya yang dilaksanakan setiap lima tahun sekali. Seperti diketahui, ketentuan pasal 2 huruf g Undang-Undang No. 05 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara secara *Original Intent* mengatur bahwa:

“Yang tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara adalah: g. Keputusan Panitia Pemilihan baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum (Pemilu).”

Berangkat dari uraian diatas, dapat dimaknai bahwa sengketa hasil Pilkada pada hakikatnya merupakan sengketa TUN, sebab sengketa tersebut bersumber dari adanya keputusan KPUD yang merupakan badan/pejabat TUN. Menurut Philipus M. Hadjon dasar lahirnya sengketa

TUN adalah adanya suatu Keputusan TUN atau sebagai konsekuensi logis dari sengketa TUN adalah keputusan atau ketetapan (*beschikking*)³. Sejalan dengan itu, Topo Santoso mengemukakan bahwa,

“Apa yang disebut sengketa dalam penyelenggaraan pilkada sesungguhnya merupakan kasus pelanggaran administrasi atau kasus ketidakpuasan terhadap keputusan penyelenggara.”⁴

Sebagai suatu sengketa TUN, secara hukum sengketa hasil Pilkada seharusnya diselesaikan di PTUN, sebagaimana diatur dalam ketentuan pasal 25 ayat 5 Undang-Undang No. 05 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman bahwa:

“Peradilan tata usaha negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Terlepas dari uraian diatas, sejalan dengan lahirnya Putusan MK No. 97/PUU-XI/2013 yang menganulir kewenangan MK untuk menangani sengketa terkait hasil Pilkada, hingga kini pemerintah belum menentukan secara jelas ke mana penyelesaian sengketa hasil pilkada akan berlabuh. Undang-Undang Pilkada hanya menentuka bahwasanya sengketa hasil Pilkada diselesaikan oleh Badan Peradilan Khusus, akan tetapi bagaimana bentuk dan cara kerja badan peradilan khusus tersebut tidak diatur secara eksplisit. Seperti diketahui bahwa sengketa hasil Pilkada

³ Irvan Mawardi: *Dinamika Sengketa Hukum Administrasi di Pemilukada*, Rangkang Education dan Jaringan Pendidikan Pemilih Untuk Rakyat (JPPR), Yogyakarta, 2014, hal.159.

⁴Topo Santoso, makalah berjudul “*Perselisihan Hasil Pemilukada*” disampaikan pada acara Diskusi Terbatas di Mahkamah Konstitusi pada tanggal 24 Maret 2011 di Jakarta.

merupakan bagian dari sengketa yang berskala besar dan berpengaruh luas dimasyarakat, sengketa hasil Pilkada harus ditangani oleh lembaga peradilan yang merdeka dan merupakan bagian dari pelaksana kekuasaan kehakiman.

Dari apa yang diuraikan sebelumnya, PTUN merupakan badan peradilan dibawah Mahkamah Agung yang secara hukum dapat diberi kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada. Akan tetapi perlu adanya perluasan terhadap kewenangan mengadili PTUN, sebab selama ini sengketa hasil Pilkada dianggap berada diluar wilayah kewenangan PTUN. Maka dari itu, penelitian ini akan menganalisis secara ilmiah tentang gagasan perluasan kewenangan mengadili (Kompetensi Absolut) PTUN dalam menangani sengketa hasil Pilkada.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana bentuk pengaturan penyelesaian sengketa hasil pilkada?
2. Bagaimana bentuk perluasan kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara dalam menangani sengketa hasil Pilkada?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bentuk pengaturan penyelesaian sengketa hasil pilkada; dan
2. Untuk mengetahui bentuk perluasan kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara dalam menangani sengketa hasil Pilkada.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat akademis, diharapkan penelitian ini mampu memberikan kontribusi pada pengembangan kajian hukum administrasi negara khususnya pengembangan kajian terkait perluasan kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap sengketa Pilkada.
2. Manfaat Praktis, diharapkan penelitian ini mampu menjadi referensi bagi para praktisi hukum, Pemerintah dan Pembuat Undang-Undang, terutama bagi peserta dan penyelenggara Pilkada baik di Provinsi maupun Kabupaten/kota.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Negara Hukum

Perkembangan konsep negara hukum adalah bagian dari hasil sejarah, olehnya itu pengertian dan makna negara hukum itu haruslah berkembang mengikuti perkembangan sejarah manusia. Sejarah perkembangan politik dan hukum pada dasarnya yang mendorong lahir dan berkembangnya konsepsi negara hukum. Perkembangan Konsep negara hukum dimulai sejak akhir abad ke 19 dan awal abad ke 20. Immanuel Kant dan Friedrich Julius Stahl memperkenalkan konsep negara hukum di Eropa Barat *Kontinental* dengan istilah *Rechtsstaat*, sedangkan dinegara-negara *anglo saxon*, A.V Dicey menggunakan istilah *rule of law*.

Konsep negara hukum *rechtstaat* lahir sebagai reaksi penentangan dari absolutisme yang sifatnya revolusioner. Menurut Adnan Jamal, bahwa tema *rechtstaat* diadopsi dari khasanah pemikiran hukum klasik (formal) yang berkembang di Eropa Kontinental yang menganut *civil law* atau *roman law*.⁵ Sejarah *rechtstaat* secara terperinci disebutkan oleh Aminuddin Ilmar. Diuraikan bahwa *rechtstaat* lahir dari sebuah upaya perjuangan menentang absolutisme kekuasaan raja sebagaimana yang

⁵ Adnan Djama, *Konfigurasi Politik dan Hukum Institusionalisasi Judicial Review di Indonesia*, Makassar: Pustaka Refleksi, 2009, h. 23.

dipraktekkan di Perancis sehingga konsep tersebut sifatnya sangatlah revolusioner adanya. Dengan meletusnya revolusi Perancis pada 1897 yang melahirkan adanya tiga tuntutan dasar yakni, “*egalite*” (kesamaan), “*fernalite*” (kemanusiaan) dan “*liberte*” (kebebasan), memberikan penegasan bahwa kesewenang-wenangan yang diperlukan oleh raja dalam menyelenggarakan pemerintahan sudah tidak dapat ditahan atau ditolerir lagi oleh rakyat dikarenakan telah menimbulkan kesengsaraan dan penderitaan yang sangat dalam bagi rakyat. Bersatunya atau bertumpunya semua kekuasaan di tangan raja baik dalam membuat peraturan, melaksanakan atauran maupun melakukan proses peradilan berakibat tindakan atau perbuatan raja yang seringkali bersifat sewenang-wenang dan pada akhirnya menimbulkan otoriter, sehingga semua proses penyelenggaraan pemerintahan dalam kerajaan di bawah oritas penuh dari raja.⁶

Sejak itu, kemudian timbullah berbagai pandangan konsep bagaimana melakukan kontrol atau bagaimana melakukan pengawasan terhadap kekuasaan raja yang begitu besar sehingga dapat membatasi kekuasaan dari raja tersebut. Pada masa itu bermunculanlah berbagai macam pandangan atau konsep baik dari masa John Locke, J.J. Rosseau dan sampai kepada Montesquieu yang pada prinsipnya mengemukakan bagaimana seharusnya kekuasaan itu dapat dikontrol atau diawasi dan bahkan kalau bisa

⁶ Aminuddin Ilmar, *op.cit.*,h. 59.

dapat dibatasi, dengan menggunakan pembagian kekuasaan (*distribution of powers*) atau pemisahan kekuasaan (*separation of power*).⁷

Bertitik tolak uraian di atas, F.J. Stahl mengidentifikasi unsur-unsur negara hukum *rechtstaat*, sebagai berikut:⁸

- a. Adanya Pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia (*grondrechten*);
- b. Pemisahaan kekuasaan negara.
- c. Pemerintah berdasarkan hukum (*wet matigheid van het bestuur*); dan
- d. Adanya peradilan administrasi negara (*administratief rechtpraak*).

Konsep *rechtsstaat* dapat pula dipahami melalui ucapan Belifante yang mengatakan,

“Tiada seorang pun dapat melaksanakan kewenangan tanpa memikul tanggung jawab atau tanpa adanya pengawasan pelaksanaan”.

Atau lebih singkat lagi dikatakan oleh Paul Scholten bahwa tiada jabatan tanpa pertanggungjawaban.⁹

Berdasarkan uraian di atas, maka menjadi perhatian utama terhadap adanya peradilan Administrasi yang menjadi salah satu unsur negara hukum *rechstaat*.

⁷*Ibid.*,h. 60.

⁸ Adnan Djamal, *op.cit.*,h. 24.

⁹ Priyatmanto Abdoellah: *Revitalisasi Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2016, hal.24.

B. Peradilan Administrasi (Peradilan Tata Usaha Negara)

1. Istilah dan Pengertian Peradilan Tata Usaha Negara

Istilah pengadilan dan peradilan menurut kamus besar Bahasa Indonesia berasal dari kata dasar adil. Istilah Pengadilan diartikan sebagai: (1). Majelis yang berwenang mengadili suatu perkara, (2). Proses mengadili, (3). Sidang majelis hakim, (4). Bangunan/gedung tempat mengadili perkara. Sedangkan istilah peradilan merupakan semua hal terkait suatu perkara di pengadilan. Adapun menurut beberapa ahli hukum seperti R. Subekti mengartikan pengadilan dan peradilan sebagai berikut,¹⁰

“Pengadilan adalah badan yang melakukan peradilan, yaitu memeriksa dan memutus sengketa-sengketa hukum dan pelanggaran-pelanggaran hukum. Sedangkan Peradilan adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan tugas negara menegakkan hukum dan keadilan.”

Menurut Rochmat Soemitro Peradilan (*rectspragak*) ialah proses penyelesaian sengketa hukum dihadapan badan pengadilan menurut hukum. Pengadilan ialah cara mengadili atau usaha memberikan penyelesaian hukum dan dilakukan oleh badan pengadilan. Sedangkan Syachran Basah menguraikan bahwa,¹¹

“Penggunaan istilah pengadilan ditujukan kepada badan atau wadah yang memberikan peradilan, sedang peradilan menunjuk

¹⁰ Priyatmanto Abdoellah: *Revitalisasi Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2016, hal.95.

¹¹ *Ibid.*, h. 95.

kepada proses untuk memberikan keadilan didalam rangka menegakkan hukum atau *het rechtspreker*.

Dari pendapat-pendapat tersebut diatas, pada prinsipnya dapat disimpulkan bahwa istilah “peradilan” adalah dimaksudkan sebagai proses penyelesaian sengketa hukum dan keadilan, sedangkan pengadilan dimaknai sebagai badan atau wadah yang menyelenggarakan proses penyelesaian sengketa hukum dan keadilan. Dengan demikian, menurut pengertian diatas istilah “Peradilan Tata Usaha Negara” dapat diartikan sebagai proses penyelesaian sengketa hukum dan keadilan dibidang TUN yang dilaksanakan oleh badan peradilan TUN. Adapun dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 adalah,¹²

“Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara”.

Mengenai istilah atau nama “Peradilan Tata Usaha Negara” dikalangan para ahli hukum terdapat beberapa istilah yang digunakan, anantara lain:

- a) peradilan tata usaha;
- b) peradilan tata usaha negara;
- c) peradilan tata usaha pemerintahan;
- d) peradilan administrasi;
- e) peradilan administrative; dan
- f) peradilan administrasi negara.

Dari beberapa istilah tersebut, yang sering digunakan adalah istilah “Peradilan Tata Usaha Negara”, “Peradilan Administrasi Negara”, dan

¹² Pasal 4 Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

“Peradilan Administrasi”. Istilah Peradilan Tata Usaha Negara pertama kali digunakan oleh UU No. 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, kemudian diteruskan oleh UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peratun. Sedangkan istilah Peradilan Administrasi Negara disebut sebagai padanan dari Peradilan Tata Usaha Negara di dalam UU No. 5 Tahun 1986 pasal 144. Namun dalam perkembangannya, banyak ahli hukum cenderung memilih istilah Peradilan Adminitrasi daripada Peradilan Tata Usaha Negara dan/atau Peradilan Administrasi Negara, seperti misalnya Rochmat Soemitro, Philuppus M. Hadjon, dan yang lainnya. Administrasi mempunyai makna yang lebih luas dibandingkan dengan kata tata usaha negara yaitu meliputi:

1. Aparatur negara, aparatur pemerintahan atau instansi politik, atau dengan kata lain organisasi dibawah pemerintah;
2. Fungsi atau kegiatan pemerintahan yang mengatur kepentingan suatu negara;
3. Terkait teknis penyelenggaraan undang-undang, yakni semua perbuatan pejabat negara dalam menjalankan peraturan perundangan.

Sedangkan istilah tata usaha dalam arti sempit menurut doktrin hanya menyangkut kegiatan tulis menulis, surat menyurat, ketik mengetik dan pengurusan sebuah naskah yang bersifat teknis ketatausahaan saja. Adapun menurut UU No. 5 tahun 1986 pasal 1 angka 1,

“Tata usaha negara diartikan sebagai administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik dipusat maupun di daerah”.

2. Tujuan Peradilan Tata Usaha Negara

Seiring dengan meningkatnya tugas pemerintah yang kian hari semakin kompleks dalam mengatur kehidupan masyarakat, berwujud keterlibatan aktif pemerintah yang mencakup dari setiap ranah aktifitas warga masyarakat. Keterlibatan pemerintah yang berlandaskan hukum, merupakan konsekuensi logis dari suatu prinsip negara hukum. Sehingga menurut hukum pemerintah harus diawasi melalui pengawasa yang efektif, agar dapat mengantisipasi perbuatan mal administrasi ataupun kesewenang-wenangan.

Hal tersebut menandakan bahwa kehadiran suatu lembaga Peradilan Tata Usaha Negara sangatlah penting dalam mengimbangi hubungan antara pemerintah dan warga masyarakat. Pentingnya keberadaan peradilan tata usaha negara tersebut berfungsi;¹³

- a. Menjalankan peran kontrol terhadap tindakan badan atau pejabat tata usaha negara agar tetap pada rel hokum yang berlaku.
- b. Menjadi tempat untuk memberi perlindungan terhadap hak individu dan warga masyarakat dari tindakan penyalahgunaan wewenang maupun tindakan sewenang-wenang badan/pejabat TUN.

¹³ Jazim Hamidi, *Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak (AAUPPL) Di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia (Upaya Menuju “Clean And Stable Government”)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, Hlm. 9.

Lebih lanjut, kehadiran Peratun juga bertujuan supaya masyarakat dapat melakukan pengawasan atau kontrol serta bahkan dapat juga mengajukan tuntutan melalui gugatan atas tindakan administratif dari badan dan atau pejabat TUN. Hal tersebut bagian dari upaya menimbulkan serta mengembangkan rasa tanggung jawab (*accountability*) dari badan atau pejabat TUN terhadap masyarakat demi mewujudkan pelayanan yang baik.¹⁴

Berkaitan dengan hal tersebut, Phillipus M. Hadjon mengutip pendapat Rochmat Soemitro yang menyatakan bahwa yang menjadi titik pangkal adanya peradilan administrasi negara adalah surat ketetapan atau *Beschiking*. Tanpa adanya surat ketetapan berarti tidak ada sengketa yang dapat diputuskan oleh peradilan administrasi. *Materiele daad* atau *fetelijke handeling* saja tidak dapat menimbulkan sengketa administrasi dan tuntutan ganti rugi karena *onrechmatige overheidsdaad* diajukan kepada pengadilan umum. Mengacu dari pendapat tersebut, bahwa dapat dimaknai kehadiran peradilan tata usaha negara tidak terlepas dari sudut pandang mengenai adanya objek sengketa tata usaha negara. Prajudi Admosudirjo mengungkapkan bahwa,

“Peradilan tata usaha negara bersifat membela kepentingan umum, kepentingan negara, atau kepentingan pemerintah. Dengan adanya peradilan tata usaha negara, makin lama makin aktif bekerja, maka sudah banyak ketimpangan dalam

¹⁴ R. Soegidjatno Tjakranegara, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000. Hlm. 53.

administratif yang digugat oleh masyarakat dan mendapat tindakan korektif sebagaimana diharapkan.”

3. Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara

Istilah kompetensi diambil dari bahasa latin *Competentia*, dalam bahasa Inggris *Competence* atau *Competency*, secara etimologis diartikan sebagai kecakapan, kemampuan, atau kewenangan, secara umum dimaknai sebagai kewenangan untuk menentukan atau memutuskan sesuatu. Istilah dan makna kompetensi ini dapat dikaitkan dengan berbagai subjek, baik subjek orang, lembaga pemerintah, lembaga peradilan, dan sebagainya. Jika dikaitkan dengan kewenangan pengadilan, maka kompetensi berarti kewenangan suatu pengadilan untuk mengadili dan memutus perkara tertentu. Kompetensi pengadilan dibagi menjadi dua, yaitu kompetensi absolut (atribusi) dan kompetensi relatif (distribusi) ¹⁵.

a. Kompetensi Absolut

Kompetensi Absolut pengadilan dapat diartikan sebagai kewenangan mutlak yang dimiliki oleh suatu pengadilan untuk menerima, mengadili dan memutus suatu perkara tertentu berdasarkan kriteria objek perkara dan subjek perkaranya. Sudikno Mertokusumo, mengungkapkan bahwa,¹⁶

“Wewenang mutlak atau kompetensi absolut adalah wewenang badan pengadilan dalam memeriksa jenis perkara tertentu yang secara mutlak tidak dapat diperiksa oleh badan pengadilan lain, baik dalam lingkungan peradilan yang sama maupun dalam lingkungan peradilan lain. Biasanya kompetensi absolut ini

¹⁵ Priyatmanto Abdoellah, 2016: *Op.Cit.* hal.103.

¹⁶ *ibid*

tergantung pada isi gugatan, yaitu nilai daripada gugatan. Wewenang mutlak ini disebut juga atribusi kekuasaan kehakiman.”

Dari pendapat sudikno diatas, penentuan kompetensi absolut didasarkan pada jenis perkaranya (objek sengketa). Pendapat lain dikemukakan oleh J.R. Throbecke dan Van Praag. Throbecke menggunakan kriteria *Fundamentum patendi* atau pokok tuntutan. Apabila pokok tuntutan terletak pada lapangan hukum publik, maka perkara itu menjadi kompetensi peradilan administrasi dan apabila terletak pada lapangan perdata maka menjadi kompetensi peradilan umum. Sedangkan van Praag memakai kriteria subjek atau pihak yang bersengketa, yaitu apabila salah satu subjek adalah badan/pejabat administrasi, maka perkara tersebut bagian kompetensi peradilan administrasi¹⁷.

Sementara berdasarkan Pasal 1 angka 4 UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004 tentang Peraturan Kompetensi absolut PTUN yaitu,

“Sengketa tata usaha negara yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau Badan Hukum Perdata dengan Badan atau Pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Sesuai dengan Pasal 1 angka 3 dan Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1986 jo. UU No. 9 Tahun 2004, obyek sengketa TUN adalah Keputusan tata usaha negara. Akan tetapi terdapat pembatasan-pembatasan yang termuat dalam ketentuan Pasal-Pasal UU No. 5 Tahun 1986 UU No. 9

¹⁷Ibid, hal. 104

Tahun 2004 yaitu Pasal 2, Pasal 48, Pasal 49 dan Pasal 142. Pembatasan tersebut secara umum dapat dibedakan menjadi pembatasan langsung dan pembatasan tidak langsung serta pembatasan langsung bersifat sementara.

1) Pembatasan Langsung

Pembatasan langsung merupakan pembatasan yang tidak memungkinkan sama sekali bagi PTUN untuk memeriksa dan memutus sengketa tersebut. Pembatasan langsung ini terdapat dalam Penjelasan Umum, Pasal 2 dan Pasal 49 UU No. 5 Tahun 1986. Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1986 UU No. 9 Tahun 2004 menyebutkan:¹⁸

- “Tidak termasuk Keputusan tata usaha negara menurut UU ini :
- a. Keputusan tata usaha negara yang merupakan perbuatan hukum perdata.
 - b. Keputusan tata usaha negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum.
 - c. Keputusan tata usaha negara yang masih memerlukan persetujuan.
 - d. Keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana atau Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana.
 - e. Keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 - f. Keputusan tata usaha negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia.
 - g. Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum.”

Sementara Pasal 49 menyebutkan:

¹⁸ Lihat Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1986 UU No. 9 Tahun 2004 tentang Peratun

“Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara tertentu dalam hal keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu dikeluarkan :

- a. Dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam atau keadaan luar biasa yang membahayakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

2). Pembatasan tidak langsung

Pembatasan tidak langsung adalah pembatasan atas kompetensi absolut yang masih membuka kemungkinan bagi PT.TUN untuk memeriksa dan memutus sengketa administrasi, dengan ketentuan bahwa seluruh upaya administratif yang tersedia untuk itu telah ditempuh.

Pembatasan tidak langsung ini terdapat di dalam Pasal 48 UU

No. 9 Tahun 2004 yang menyebutkan:

- a. Dalam hal suatu Badan atau Pejabat tata usaha negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa tata usaha negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia.
- b. Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.”

3). Pembatasan langsung bersifat sementara

Pembatasan ini bersifat langsung yang tidak memungkinkan lagi diadili oleh PTUN, akan tetapi bersifat sementara dan satu kali (*einmalig*). Terdapat dalam Bab VI Ketentuan Peralihan Pasal 142

ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 yang secara langsung mengatur masalah ini menentukan bahwa:

“Sengketa tata usaha negara yang pada saat terbentuknya Pengadilan menurut UU ini belum diputus oleh Pengadilan menurut UU ini belum diputus oleh Pengadilan di lingkungan Peradilan Umum tetap diperiksa dan diputus oleh Pengadilan di lingkungan Peradilan Umum.”

b. Kompetensi Relatif

Kompetensi relatif suatu badan pengadilan ditentukan oleh batas daerah hukum yang menjadi kewenangannya. Suatu badan pengadilan disebut berwenang untuk memeriksa dan mengadili suatu sengketa apabila salah satu pihak sedang bersengketa tinggal di salah satu daerah hukum yang menjadi wilayah hukum pengadilan itu. Pengaturan kompetensi relatif peradilan tata usaha negara terdapat dalam Pasal 6 dan Pasal 54:

Pasal 6 UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004 menyatakan:

“a. Pengadilan Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota Kabupaten/Kota, dan daerah hukumnya meliputi wilayah Kabupaten/Kota.

b. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota Provinsi dan daerah hukumnya meliputi wilayah Provinsi.”

Saat ini, PTUN masih terbatas sebanyak 26 , sementara untuk PTTUN ada 4 yaitu PTTUN Medan, Jakarta, Surabaya dan Makasar, sehingga wilayah hukum PTUN meliputi beberapa kabupaten/kota. Seperti PTUN Medan wilayah hukumnya meliputi wilayah provinsi

Sumatera Utara dan PTTUN wilayah hukumnya meliputi provinsi-provinsi yang ada di Sumatera.

Adapun kompetensi yang berkaitan dengan tempat kedudukan atau tempat kediaman para pihak, yakni pihak Penggugat dan Tergugat. Dalam Pasal 54 UU No. 5 Tahun 1986 UU No. 9 Tahun 2004 menyebutkan:

“Gugatan sengketa tata usaha negara diajukan kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan tergugat.

1. Apabila Tergugat lebih dari satu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan berkedudukan tidak dalam satu daerah hukum Pengadilan, gugatan diajukan kepada Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan salah satu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.
2. Dalam hal tempat kedudukan Tergugat tidak berada dalam daerah hukum Pengadilan tempat kediaman Penggugat, maka gugatan dapat diajukan ke Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman Penggugat untuk selanjutnya diteruskan kepada Pengadilan yang bersangkutan.
3. Dalam hal-hal tertentu sesuai dengan sifat sengketa tata usaha negara yang bersangkutan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah, gugatan dapat diajukan kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman Penggugat.
4. Apabila Penggugat dan Tergugat berkedudukan atau berada di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di Jakarta.
5. Apabila Tergugat berkedudukan di dalam negeri dan Penggugat di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di tempat kedudukan Tergugat.”

Oleh sebab itu suatu gugatan pada dasarnya diajukan ke pengadilan di tempat tinggal tergugat dan hanya bersifat eksepsional di tempat penggugat diatur menurut Peraturan Pemerintah.

C. Sengketa Tata Usaha Negara

1. Pengertian Sengketa Tata Usaha Negara

Peradilan Tata Usaha Negara berfungsi sebagai wadah untuk menyelesaikan sebuah konflik yang timbul antara pemerintah dengan rakyat (orang perorangan/badan hukum perdata). Yang di maksud konflik yaitu sengketa tata usaha negara akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara. Pasal 1 angka 4 UU No. 5 Tahun 1986 menyebutkan bahwa:

“Sengketa TUN adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di Pusat maupun di Daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Berangkat dari konsepsi tersebut, dapat ditemukan bahwasanya sumber awal dari adanya sengketa di PTUN adalah adanya suatu Surat Keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat/badan TUN. Tanpa adanya Surat Keputusan, mustahil ada sengketa. Secara teoritis, realisasi perbuatan tata usaha Negara dapat dikategorikan kedalam tiga hal, yaitu: menerbitkan keputusan (*beshchiking*), menerbitkan peraturan (*regeling*), dan melaksanakan perbuatan materiil (*materiele daad*). Tanpa adanya perbuatan administrasi tersebut (termasuk didalamnya tindakan pasif), tentu saja tidak akan mungkin terjadi sengketa administrasi. Berdasarkan rumusan pasal 1 ayat 10 tersebut diatas, terdapat unsur-unsur sengketa TUN, meliputi;

- a. Subyek yang bersengketa, yaitu orang atau badan hukum perdata disatu pihak dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara di pihak lain dan
- b. Objek sengketa, yaitu keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara¹⁹.

Dengan demikian, dalam proses sengketa TUN terdapat dua subjek sengketa atau para pihak yang bersengketa di muka Peradilan Tata Usaha Negara yaitu biasa disebut sebagai pihak penggugat dan pihak tergugat. Mengenai siapa mempunyai hak menggugat atau penggugat berdasarkan ketentuan Pasal 53 ayat 1 UU Nomor 5 tahun 1986 adalah mereka yang merasa dirugikan oleh suatu KTUN.

2. Pengertian dan Istilah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN)

Defenisi keputusan TUN, secara normative terdapat pada Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986 *jo.* Pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 tentang Peratun yaitu:

“Keputusan Tata Usaha adalah penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisikan tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau hukum perdata”

Selanjutnya, definsi badan/pejabat TUN dapat dilihat pada Pasal 1 angka 7 UU No. 51 Tahun 2009 tentang Peratun yang menyebutkan:

¹⁹Irvan Mawardi, *Dinamika Sengketa Hukum Administrasi di Pemilukada*, Yogyakarta, Rangkap Education, 2014.Hal. 124

“administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.”

Kemudian, ahli hukum administrasi merumuskan pengertian *beschikking*, misalnya Utrecht yang menyebutkan bahwa:²⁰

“Beschikking (ketetapan) ialah suatu perbuatan hukum publik yang bersegi satu yang dilakukan oleh alat-alat pemerintah berdasarkan suatu kekuasaan istimewa”

Nampaknya E.Utrech memiliki pandangan bahwa *beschikking* sama halnya dengan ketetapan bersegi satu, dimana terbitnya suatu *beschikking*, merupakan hak yang dimiliki oleh pemerintah tanpa tawar-menawar atau campur tangan dari rakyat.

Adanya penggunaan term “hukum sepihak” menunjukkan bahwa *beschikking* ditetapkan oleh pemerintah tanpa melalui tawar-menawar dan merupakan kehendak dari undang-undang secara kasual, individu. Adapun pendapat yang berbeda, dikemukakan oleh Van der Pot yang menyebut bahwa:²¹

“*Beschikking* ialah perbuatan hukum yang dilakukan oleh alat-alat pemerintahan dan pernyataan-pernyataan alat-alat pemerintahan itu dalam menyelenggarakan hal istimewa dengan maksud mengadakan perubahan dalam hubungan-perhubungan hukum”

Dari pengertian di atas, dapat diketahui bahwa *beschikking* dapat mengakibatkan adanya perubahan hukum berupa perubahan hak dan

²⁰ S.F. Marbun, *op.cit.* h. 127.

²¹ *Ibid*

kewajiban yang dimiliki oleh warga negara (subjek dari keputusan).

Adapun S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD menyebutkan bahwa:²²

“keputusan (*beshikking*) dapat diartikan sebagai perbuatan hukum publik yang bersegi satu atau perbuatan hukum sepihak dari pemerintah dan bukan merupakan hasil persetujuan dua pihak”

Beranjak dari uraian pengertian keputusan (*beschikking*) di atas, secara historis keputusan (*beschikking*) pertama kali diperkenalkan oleh seorang sarjana Jerman, Otto Mayer, dengan istilah *verwaltungsakt*. Istilah ini diperkenalkan di negeri Belanda dengan nama *beschikking* oleh van Vollenhoven dan C.W. van der Pot, yang oleh beberapa penulis, seperti AM. Donner, H.D. Van Wijk/ Willem Konijnenbelt, dan lain-lain, dianggap sebagai “*de vader van het modern beschikkingsbegrip*”, (pendiri dari konsep *beschikking* modern).²³

Di Indonesia sendiri, *beschikking* pertama kali diperkenalkan oleh WF.Prins. Istilah *beschikking* ada yang menerjemahkan dengan ketetapan, seperti E.Utrechth, Bagir Manan, Sjachran Basah, dan lain-lain.²⁴ Sedangkan penerjemahan sebagai keputusan, seperti WF. Prins, Philipus M. Hadjon, dan S.F Marbun.²⁵ Menurut Djenal Hoesen dan

²² S.F Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000. h. 75.

²³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (edisi revisi), Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2014. h.139-140.

²⁴ *Ibid.* h. 140.

²⁵ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintah*, Makassar, Identitasi, 2013. h. 178.

Muchsan, sebagaimana yang dikutip oleh Ridwan HR., menyebutkan bahwa:²⁶

“Penggunaan keputusan barangkali akan lebih tepat untuk menghindari kesimpangsiuran pengertian dengan istilah ketetapan. Menurutnya, di Indonesia istilah ketetapan sudah memiliki pengertian teknis yuridis, yaitu ketetapan MPR yang berlaku keluar dan ke dalam”

Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUP3), istilah *beschikking* diterjemahkan ke dalam istilah keputusan²⁷, begitupula dengan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menggunakan nama keputusan.

3. Unsur-Unsur Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN)

Jika mencermati uraian Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986 jo. Pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang memberi definisi terhadap keputusan, maka dikemukakan beberapa unsur-unsur keputusan sebagai berikut:

a. Penetapan tertulis

Di dalam penjelasan, meskipun disebutkan istilah “penetapan tertulis” itu dimaksudkan terhadap isinya dan bukan bentuknya, namun diharuskan berbentuk tertulis untuk memudahkan pembuktian. Misalnya, sebuah memo atau nota

²⁶ Ridwan HR., *op.cit.*, h. 140.

²⁷ Ridwan HR., *op.cit.*, h. 140.

tertulis dapat dianggap keputusan badan/pejabat TUN apabila sudah jelas diketahui:

- 1) Badan atau pejabat TUN yang mengeluarkannya;
- 2) Maksud serta hal atau perkara dari tulisan tersebut; dan
- 3) Pihak yang dituju dari tulisan tersebut dalam hal yang ditetapkannya.²⁸

b. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN

Badan/pejabat TUN adalah badan di pusat maupun daerah yang mengerjakan urusan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang yang berlaku. Menurut penjelasan pasal tersebut, yang dimaksud dengan urusan pemerintahan adalah kegiatan yang sifatnya eksekutif.²⁹

c. Berisi Tindakan Hukum TUN

Tindakan hukum TUN (*administratieve handeling*) merupakan perbuatan hukum badan/pejabat TUN yang sumbernya terdapat pada suatu ketentuan hukum TUN yang dapat menimbulkan hak ataupun kewajiban pada orang tertentu.³⁰

d. Bersifat Konkret

Bersifat konkret maksudnya adalah objek yang diputuskan dalam keputusan TUN tersebut berwujud, tidak abstrak, tertentu atau dapat ditentukan. Umpanya, keputusan mengenai rumah si

²⁸ Priyatmanto Abdoellah *op.cit.*, h. 112-114.

²⁹*Ibid.*,

³⁰*Ibid.*,

C, izin usaha bagi si D, ataupun pemberhentian si E sebagai Aparatur Sipil Negara.³¹

e. Bersifat Individual

Makna individual dimaksudkan tidak diperuntukkan untuk umum, tetapi bersifat spesifik baik alamat maupun maksud yang dituju. Kalau hal yang dituju itu lebih dari seorang, tiap-tiap orang yang terkena keputusan itu disebutkan. Umpamanya, keputusan tentang pembuatan jembatan dengan lampiran yang menyebutkan nama-nama orang yang terkena keputusan tersebut.

Sesuai dengan sifat keputusan tata usaha negara, ada yang merugikan dan ada yang menguntungkan, maka orang atau badan hukum perdata yang namanya disebut dalam keputusan TUN tidak selalu merupakan pihak yang dirugikan, bahkan adakalanya justru sebagai pihak yang diuntungkan. Dengan demikian, penggugat bukan selalu orang yang namanya tercantum dalam keputusan TUN yang digugat, seperti misalnya gugatan tentang pembatasan sertifikat tanah, IMB, dan sebagainya yang merasa dirugikan.³²

f. Bersifat Final

Pengertian dari final dalam hal ini adalah sudah definitive dan oleh sebabnya berpotensi menimbulkan akibat hukum.

³¹*Ibid.*,

³²*Ibid.*,

Keputusan yang masih membutuhkan persetujuan atasan atau badan lain belum bersifat final, karenanya belum dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada para pihak yang bersangkutan.³³

g. Menimbulkan Akibat Hukum

Unsur terakhir keputusan TUN adalah adanya akibat hukum bagi orang atau badan hukum perdata. Akibat hukum (*rechtsgevolg*) ini adalah berkaitan dengan factor kepentingan. Penggugat yang dirugikan sebagai dasar hak untuk mengajukan gugatan.³⁴

D. Tinjauan Tentang Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah

1. Pengertian dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilihan

Sengketa Pilkada merupakan implikasi dari timbulnya permasalahan- permasalahan yang dalam penyelenggaraan pilkada, baik sengketa pada saat proses penyelenggaraan, maupun sengketa terhadap hasil pilkada terkait suara sah yang ditetapkan KPUD). Hasil penelitian Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) mengartikan sengketa Pemilu yaitu “*any complaint, challenge, claim or contest relating to any stage of electoral process*”.³⁵ Dari pengertian tersebut, cakupan sengketa pemilihan pada dasarnya memang luas serta meliputi segala

³³*Ibid.*,

³⁴*Ibid.*,

³⁵IDEA International, *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, (Stockholm: Bulls Graphics, 2010), hlm. 199.

tahapan pilkada yang secara langsung memengaruhi kualitas dari penyelenggaraan Pilkada ataupun Pemilu.

Sengketa Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara garis besar dibagi menjadi 2 (dua) jenis, yaitu sengketa proses terkait administrasi pemilihan atau sengketa awal dan sengketa hasil atau sengketa akhir. Sengketa awal atau sengketa proses adalah sengketa yang muncul akibat adanya pelanggaran administrasi pemilihan meliputi pelanggaran terhadap tata cara yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilihan dalam setiap tahapan pemilihan. Contohnya ialah tidak diikutsertakannya pasangan calon karena tidak memenuhi syarat dukungan atau yang semisal dengannya. Sedangkan sengketa hasil menurut pasal 156 Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Pilkada menyebutkan:

“perselisihan antara KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota dan peserta pemilihan mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilihan”

Lebih lanjut, Topo Santoso menyebutkan bahwa:³⁶

“apa yang disebut sengketa dalam penyelenggaraan pilkada sesungguhnya merupakan kasus pelanggaran administrasi atau kasus ketidakpuasan terhadap keputusan penyelenggara.

³⁶ Topo Santoso, makalah berjudul “*Perselisihan Hasil Pemilukada*” disampaikan pada acara Diskusi Terbatas di Mahkamah Konstitusi pada tanggal 24 Maret 2011 di Jakarta.

Sukses Pilkada bukan hanya dilihat dari pelaksanaan proses sampai pemungutan suara, melainkan lebih dari itu, tersedianya wadah bagi peserta untuk mengajukan gugatan/keberatan terhadap sengketa yang terjadi disetiap tahapan Pilkada, dimana sebagian besar terjadi akibat dari ketidakpuasan terhadap keputusan pejabat TUN dalam hal ini KPU ditingkat daerah. Permasalahan yang muncul saat ini adalah tersegmentasinya lembaga penyelesaian sengketa pilkada yang tentu berdampak kurang baik terhadap proses penyelesaian sengketa pilkada. Disamping itu, sering berganti-ganti pula lembaga peradilan yang diberi kewenangan menyelesaikan sengketa Pilkada, mengikuti ritme politik hukum pilkada maupun tafsir konstitusional MK.

Disamping KPUD sebagai lembaga negara yang diberi tanggung jawab untuk menyelenggarakan pilkada masing-masing ditingkat daerah, badan lain yang berwenang menyelesaikan sengketa pilkada adalah Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Kepolisian (Kepolisian Daerah dan/atau Resor), Kejaksaan (Kejaksaan Negeri dan/atau Tinggi), Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, Mahkamah Agung, dan Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan UU Pilkada, Bawaslu adalah lembaga awal penerimaan laporan pelanggaran untuk kemudian dilanjutkan pada lembaga yang diberi kewenangan untuk menyelesaikannya. Untuk pelanggaran etik diteruskan pada DKPP. Sementara pelanggaran administrasi yang telah diputus oleh Bawaslu

diteruskan pada KPU Provinsi, atau KPU Kab/Kota. Sementara untuk tindak pidana pemilihan ditindaklanjuti oleh Kepolisian, kemudian dilanjutkan pada penuntut umum agar diputus oleh Majelis Khusus Tindak Pidana di Pengadilan Negeri, dengan banding sebagai upaya hukum terakhir dalam penyelesaian tindak pidana pemilihan.

Sementara untuk sengketa administratif setelah dilakukan segala upaya hukum baik di Bawaslu atau KPUD, bisa diteruskan pada upaya hukum di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, Upaya kasasi sebagai jalan terakhir di Mahkamah Agung. Terkait sengketa hasil, pada awalnya UU Pilkada mengamanhkan diselesaikan di Pengadilan Tinggi dengan kasasi ke Mahkamah Agung sebagai upaya hukum terakhir, akan tetapi terbaru, penyelesaian sengketa hasil Pilkada ditangani badan Peradilan Khusus, sebelum terbentuk badan tersebut Mahkamah Konstitusi masih diberi kewenangan untuk memutus sengketa hasil yang putusannya bersifat akhir dan mengikat.

2. Dinamika Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada di Indonesia

Pada awal pelaksanaan Pilkada, berdasarkan ketentuan Pasal 106 Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, lembaga yang berwenang menyelesaikan sengketa pilkada adalah Mahkamah Agung (MA). Pasal 106 ayat (6) dan (7) menerangkan bahwa:

“Mahkamah Agung dalam melaksanakan kewenangannya dapat mendelegasikan kepada Pengadilan Tinggi (PT) untuk memutus sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten dan kota, dan putusannya bersifat final”

Penyelesaian sengketa oleh MA dalam hal ini pengadilan tinggi hanya berlangsung sebentar, adanya Putusan MK No.072-073/PUU-II/2004 memberi opsi hukum bagi pembentuk undang-undang maupun pemerintah untuk menjadikan pilkada sebagai bagian dari Pemilihan Umum yang kemudian ditindaklanjuti oleh pemerintah dan DPR dengan menerbitkan UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Dalam aturan tersebut diaturlah bahwa Pilkada merupakan bagian dari rezim hukum Pemilu. Hal tersebut ditandai dengan berubahnya nomenklatur Pilkada menjadi Pemilukada. Perubahan tersebut sekaligus merubah lembaga penyelesaian sengketa hasil Pilkada. Melalui ketentuan Pasal 236C UU No.12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Penyelesaian sengketa hasil Pilkada dialihkan dari sebelumnya oleh MA berpindah kepada Mahkamah Konstitusi. Perubahan tersebut kembali ditegaskan melalui Pasal 29 huruf e UU No.48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang mengatur bahwa:

- “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:
- a. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - c. Memutus pembubaran partai politik;
 - d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum; dan
 - e. Kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang”

Berangkat dari uraian diatas, lebih jauh Hamdan Zoelva menyebutkan bahwa:³⁷

“Perluasan kewenangan Mahkamah Konstitusi itu menandakan dua hal, yaitu: pertama, penegasan bahwa selain menjadi pengawal konstitusi (the guardian of the constitution), MK juga menjalankan fungsi sebagai pengawal demokrasi (the guardian of democracy). Dalam mengawal demokrasi, MK menjadi pemutus paling akhir atas sengketa hasil pilkada. Kedua, Pemilihan kepala daerah menjadi berada dalam lingkup pemilihan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 22E UUD 1945 karena hanya sengketa pemilu yang menjadi kewenangan MK.

Namun pranata penyelesaian sengketa hasil Pilkada kembali berubah setelah MK menerbitkan putusan No.97/PUU-XI/2013. Melalui putusan tersebut MK menyatakan bahwa penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengadili sengketa hasil Pilkada dengan cara memperluas makna pemilihan umum yang diatur Pasal 22E UUD 1945 adalah inkonstitusional. Pemilu haruslah dimaknai secara limitatif sebagaimana yang disebutkan secara original intent dalam UUD NRI 1945.

MK akhirnya mengembalikan kepada pembentuk undang- undang untuk menentukan lembaga penyelesaian sengketa hasil Pilkada. Oleh pembentuk UU, kewenangan tersebut diserahkan kembali kepada MA. Dalam Perppu No. 1 Tahun 2014, diatur bahwa sengketa hasil Pilkada diselesaikan oleh Mahkamah Agung. Perppu itu kemudian disetujui oleh

³⁷ Hamdan Zoelva, “Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu oleh Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, 3 September 2013, hlm. 380

DPR menjadi UU No. 1 Tahun 2015. Namun, belum sempat UU tersebut dilaksanakan, UU No.1/2015 tersebut diubah menjadi UU No 8 Tahun 2014 yang dalam Pasal 157 UU tersebut dinyatakan bahwa perkara perselisihan hasil/ sengketa hasil Pilkada ditangani oleh badan peradilan khusus. Pasal 157 kemudian mengatur lebih lanjut bahwa sebelum badan tersebut terbentuk, kewenangan penyelesaian sengketa pilkada masih menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Permasalahannya kemudian adalah tidak adanya kejelasan mengenai seperti apa bentuk dan hukum acara badan peradilan khusus tersebut, juga tidak diatur secara tegas berapa lama kewenangan transisional diberikan kepada MK untuk menyelesaikan sengketa pilkada yang telah dinyatakan sendiri inkonstitusional oleh MK.

3. Proses Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada

Proses penyelesaian sengketa hasil pilkada di Indonesia dapat kita cermati melalui UU No.1 Tahun 2015 Jo UU No.8 Tahun 2015 Jo UU No.10 Tahun 2016:

- a. Pasal 156 UU No.10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua UU No.1 Tahun 2015 menyebutkan bahwa:

“1).Perselisihan hasil Pemilihan merupakan perselisihan antara KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota dan peserta Pemilihan mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilihan.

2).Perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah perselisihan penetapan perolehan suara yang signifikan dan dapat mempengaruhi penetapan calon terpilih”

b. Selanjutnya dalam pasal 157 UU No.10 Tahun 2016 tentang

Perubahan Kedua UU No.1 Tahun 2015 disebutkan bahwa:

“1).Perkara perselisihan hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus.

2).Badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional.

3).Perkara perselisihan penetapan perolehan suara tahap akhir hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus.

4).Peserta Pemilihan dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota kepada Mahkamah Konstitusi.

5).Peserta Pemilihan mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak diumumkan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.

6).Pengajuan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dilengkapi alat/dokumen bukti dan Keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota tentang hasil rekapitulasi penghitungan suara.

7).Dalam hal pengajuan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) kurang lengkap, pemohon dapat memperbaiki dan melengkapi permohonan paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak diterimanya permohonan oleh Mahkamah Konstitusi.

8).Mahkamah Konstitusi memutuskan perkara perselisihan sengketa hasil Pemilihan paling lama 45 (empat puluh lima) hari kerja sejak diterimanya permohonan.

9).Putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (8) bersifat final dan mengikat.

10).KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi.”

c. Lebih lanjut, Pasal 158 UU No.10 Tahun 2016 tentang Perubahan

Kedua UU No.1 Tahun 2015 menyebutkan bahwa:

“1). Peserta pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan suara dengan ketentuan:

- a) provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 2% (dua persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi;
- b) provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) sampai dengan 6.000.000 (enam juta), pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1,5% (satu koma lima persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi;
- c) provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1% (satu persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi; dan
- d) provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 0,5% (nol koma lima persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi.

2). Peserta Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara dengan ketentuan:

- a) kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 2% (dua

- persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Kabupaten/Kota;
- b) kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan apabila terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1,5% (satu koma lima persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Kabupaten/Kota;
 - c) kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) jiwa sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1% (satu persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir KPU Kabupaten/Kota; dan
 - d) kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 0,5% (nol koma lima persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir KPU Kabupaten/Kota.”