

SKRIPSI

**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP SENGKETA
PEMILIHAN KEPALA DAERAH PADA PENGADILAN
TINGGI TATA USAHA NEGARA MAKASSAR (STUDI
KASUS PEMILIHAN WALIKOTA MAKASSAR)**



OLEH:

NIS'IL MUSTAMIRAH AWALIA

B12115020

PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2019



PENGESAHAN SKRIPSI

TINJAUAN YURIDIS TERHADAP SENGKETA PEMILIHAN KEPALA DAERAH PADA
PENGADILAN TINGGI TATA USAHA NEGARA MAKASSAR (STUDI KASUS
PEMILIHAN WALIKOTA MAKASSAR)

Disusun dan diajukan oleh:

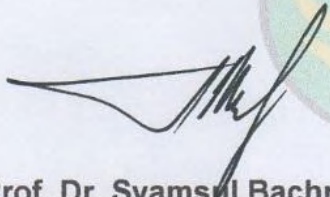
NIS'IL MUSTAMIRAH AWALIA
B121 15 020


Telah Dipertahankan Dihadapan Panitia Ujian Skripsi yang Dibentuk
dalam Rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana
Program Studi Hukum Administrasi Negara
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada Hari Kamis, 02 Mei 2019
dan Dinyatakan Lulus

Panitia Ujian


Ketua

Sekretaris


Prof. Dr. Syamsil Bachri, S.H., M.S.
NIP. 19540420 198103 1 003


Muh. Zulfan Hakim, S.H., M.H.
NIP. 19751023 200801 1 010

Ketua Program Studi
Hukum Administrasi Negara


Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.
NIP. 19570101 198601 1 001



PERSETUJUAN PEMBIMBING

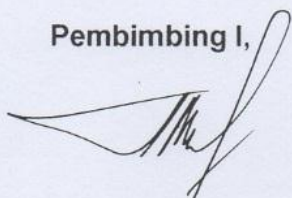
Diterangkan bahwa Skripsi mahasiswa:

Nama : Nis'il Mustamirah Awalia
Nomor Induk : B12115020
Prodi : Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi : Tinjauan Yuridis terhadap Sengketa Pemilihan Kepala Daerah pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Makassar (Studi Kasus Pemilihan Walikota Makassar)

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam ujian Skripsi.

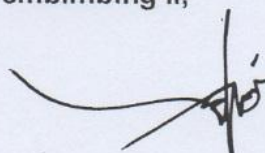
Makassar, 28 Februari 2019

Pembimbing I,



Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S.
5404201981031003

Pembimbing II,



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





**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM**

Jl. Perintis Kemerdekaan KM.10 Makassar 90245 Telp/Fax : (0411)584686,587219, E-mail:hukum@unhas.ac.id

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

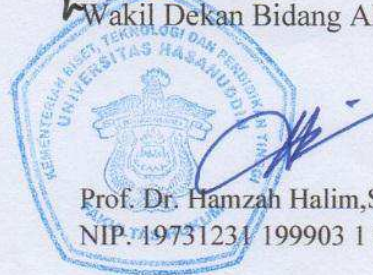
Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : NIS'IL MUSTAMIRAH AWALIA
Nomor Pokok : B12115020
Program Studi : Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi : Tinjauan Yuridis Terhadap Sengketa Pemilihan Kepala Daerah Pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Makassar (Studi Kasus Pemilihan Walikota Makassar)

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Maret 2019

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



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



PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Nis'il Mustamirah Awalia
Nomor Induk Mahasiswa : B12115020
Jenjang Pendidikan : S-1
Program Studi : Hukum Administrasi Negara

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul "*Tinjauan Yuridis terhadap Sengketa Pemilihan Kepala Daerah pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Makassar (Studi Kasus Pemilihan Walikota Makassar)*" adalah BENAR merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan atau pemikiran orang lain.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi Skripsi ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 21 Mei 2019



(Nis'il Mustamirah Awalia)



ABSTRAK

Nis'il Mustamirah Awalia (B12115020) Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, dengan Judul Skripsi "*Tinjauan Yuridis terhadap Sengketa Pemilihan Kepala Daerah pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Makassar (Studi Kasus Pemilihan Walikota Makassar)*". Dibawah bimbingan Syamsul Bachri sebagai Pembimbing I dan Muh. Zulfan Hakim sebagai Pembimbing II.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menjelaskan bagaimana penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan melalui Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara beserta *ratio legis* Putusan Panwaslu Kota Makassar setara dengan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam sengketa tata usaha negara pemilihan di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, dengan menggunakan pendekatan preskripsi analisis. Data yang diperoleh melalui penelitian ini, diperoleh melalui penelitian kepustakaan (*library research*) melalui buku-buku, dokumen penting maupun dari peraturan perundang-undangan; dan wawancara dengan pihak-pihak terkait atau berkompeten.

Adapun hasil penelitian ini, yaitu bahwa penyelesaian sengketa tata usaha negara pemilihan di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berdasarkan Putusan Nomor 6/G/Pilkada/2018/PTTUN Mks bahwa Hakim kurang mengelaborasi hal-hal yang seharusnya termuat dalam suatu keputusan sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 6 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 11 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan dan Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan. Sementara dalam hal *ratio legis* kedudukan Putusan Panwaslu setara dengan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam sengketa tata usaha negara pemilihan di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, itu sebenarnya dua hal yang berbeda sehingga tidak bisa disetarakan karena Putusan Panwaslu adalah Putusan yang dikeluarkan oleh lembaga peradilan semu (*Quasi Rechtspraak*), sementara Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara adalah Putusan yang dikeluarkan oleh lembaga yudikatif.

Kata Kunci: Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, Pilkada Kota Makassar.



ABSTRACT

Nis'il Mustamirah Awalia (B12115020) Faculty of Law, Hasanuddin University Makassar, entitled "Juridical Review of Disputes in Election of Regional Heads at the High Court of State Administration Makassar (Case Study of Election of The Mayor of Makassar)". Guided by Syamsul Bachri as the First Counselor and Muh. Zulfan Hakim as the Second Counselor.

This study aims to find out and explain how the resolution of Election State Administration Disputes through the High Court of State Administration and ratio legis of the Makassar Election Supervisory Committee is equivalent to the Decision of the State Administrative Court in election state administrative disputes in the High Court of State Administration. The research is normative legal research, using the prescription analysis approach. Data obtained through library research through books, important documents and from legislation; and interviews with relevant or competent parties.

The result of this research is the election state administrative dispute resolution in the High Court of State Administration based on Decision Number 6/G/Pilkada/2018/PTTUN Makassar that the Judge did not elaborate on matters that should be contained in a decision as in Article 6 paragraph (1) Supreme Court Regulation Number 11 of 2016 concerning Procedures for Resolving Election State Administrative Disputes and Election Administration Violation Disputes. While in terms of ratio legis the position of the Election Supervisory Committee Decision is equivalent to the Decision of the State Administrative Court in the electoral state administrative dispute in the High Court of State Administration, which are actually two different things so that it cannot be equalized because the Election Supervisory Committee Decision is a decision issued by a quasi-court (Quasi Rechtspraak), while the Decision of the State Administrative Court is a Decision issued by the judiciary.

Keywords: Election State Administrative Dispute, High Court of State Administration, Election of Regional Head Makassar.



KATA PENGANTAR

الرَّحْمَنُ الرَّحِيمُ بِسْمِ اللَّهِ

Puji syukur Penulis panjatkan kehadiran Allah **Subhanallahu wa Ta'ala** atas limpahan rahmat dan karunia-Nya sehingga Penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini berupa penulisan skripsi dengan baik dan tepat waktu, yang disusun dalam rangka memenuhi persyaratan menjadi Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin semoga kita senantiasa berada dalam lindungan-Nya. Shalawat serta salam semoga senantiasa tercurahkan kepada baginda Nabi Besar Muhammad **Shallallahu 'alaihi wassalam** beserta seluruh keluarga dan sahabatnya yang senantiasa memberikan petunjuk dalam menegakkan Dinullah di muka bumi ini.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa skripsi ini masih banyak kekurangan yang seharusnya ada perbaikan di masa yang akan datang. Oleh karena itu, kritik dan saran yang sifatnya membangun sangat diharapkan Penulis untuk perbaikan dalam menyusun sebuah karya ilmiah yang lebih baik.

Dalam kesempatan ini, Penulis mengucapkan terima kasih banyak dan penghargaan setinggi-tingginya kepada orang tua Penulis Ayahanda **Sekaria** dan Ibunda **Adhalni, S.Pd.I** yang telah melahirkan, mengasuh dan **k** Penulis dengan penuh cinta dan kasih sayang. Tak lupa pula **ku** tersayang **Radhiatul Umranah** dan **Raudhatul Ulum** terima



kasih atas support dan kepercayaannya kepada Penulis selama menempuh pendidikan. Tante yang senantiasa menjadi panutan bagi Penulis Mardiyah, S.Pd.I. dan Nenek yang senantiasa mendoakan Penulis Rappe.

Dengan segala ketulusan dan kerendahan hati penulis juga ingin mengucapkan terima kasih kepada:

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA. selaku Rektor Universitas Hasanuddin;
2. Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
3. Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
4. Bapak Dr. Syamsuddin Muchtar S.H., M.H. selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
5. Bapak Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
6. Bapak Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H. selaku Ketua Prodi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
7. Bapak Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S. selaku Pembimbing I, dan Bapak Muh. Zulfan Hakim, S.H., M.H. selaku Pembimbing II, yang telah meluangkan waktunya untuk membimbing dan



mengarahkan Penulis dengan tulus dan ikhlas sehingga Penulis mampu menyelesaikan skripsi ini;

8. Bapak Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H. dan Ibu Ariani arifin, S.H., M.H. selaku dosen penguji saat ujian skripsi atas masukan dan saran untuk Penulis;
9. Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing Akademik yang memberikan arahan, petunjuk, solusi, serta motivasi kepada penulis dalam masalah perkuliahan;
10. Segenap Dosen pengajar Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, terutama Dosen pengajar Program Studi Hukum Administrasi Negara yang senantiasa sabar dan ikhlas mengajar dan membimbing Penulis;
11. Segenap staff dan/atau pegawai di lingkup Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
12. Ketua Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Makassar Bapak Syamsul Hadi, S.H. beserta jajarannya, khususnya Bapak H. Edi Supriyanto, S.H., M.H. selaku Hakim Ketua Majelis dalam perkara yang Penulis teliti atas kesediannya menjadi narasumber dan telah memberikan banyak ilmu kepada Penulis, Bapak H. Apdin T. Munir, S.H. selaku Wakil Panitera dan Bapak Adnan, S.E., S.H. yang senantiasa membantu Penulis selama meneliti di Pengadilan

tinggi Tata Usaha Negara Makassar;



13. Sahabat-sahabatku tercinta yang InsyaAllah akan menjadi persahabatan sampai di Jannah-Nya Wetenri Buana A. Djiwa Putri, Sri Arinda Eka Cahyanti, S.H., Salmawati, Kurnia, dan Widi Dwi Mulya atas ketulusan dan kesetiaannya selama ini;
14. Teman-teman berdiskusiku lin Novianti dan Estina atas waktu yang telah diluangkan untuk Penulis;
15. Teman-teman seangkatan HAN 2015 yang tidak sempat penulis sebutkan namanya satu persatu atas berbagai macam kisah dan cerita yang kita rangkai bersama dan tak terlupakan selama berada di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
16. Keluarga besar LDA Asy- Syariah terkhusus kepada Indar, Hajrah, Omi, dan Putri atas nasihat dan ilmu akhirlatnya selama ini;
17. Keluarga besar LP2KI terkhusus kepada Kak Habibi, S.H., yang telah membantu Penulis dalam pelaksanaan penelitian;
18. Semua pihak yang tidak bisa disebutkan satu persatu yang telah memberikan bantuan serta dukungannya pada penulis hingga terselesaikannya skripsi penelitian ini.

Dalam penelitian skripsi ini, penulis menyadari sepenuhnya bahwa hasil dari penelitian ini masih jauh sekali dari kesempurnaan baik dari segi pembahasan atau materi maupun teknik penyajiannya. Sehingga penulis sangat mengharapkan masukan dan saran, serta kritikan yang bersifat

guna guna kesempurnaan skripsi ini.



Proses penyusunan skripsi ini, Penulis tidak terlepas dari berbagai rintangan, mulai dari pengumpulan literatur, pengumpulan data sampai pada pengolahan data maupun dalam tahap penulisan. Namun dengan kesabaran dan ketekunan yang dilandasi dengan rasa tanggungjawab selaku mahasiswa dan juga bantuan dari berbagai pihak, baik materil maupun moril.

Akhirnya harapan penulis semoga skripsi ini diberkahi oleh Allah **Subhanallahu wa Ta'ala** dan dapat berguna serta bermanfaat, baik bagi penulis maupun umumnya kepada orang lain/instansi dan pihak-pihak yang terkait.

Makassar, Mei 2019

Penulis

Nis'il Mustamirah Awalia



DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
PENGESAHAN SKRIPSI	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	iv
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	v
ABSTRAK	vi
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xiii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penulisan	11
D. Manfaat Penulisan	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Konsep Negara Hukum.....	13
1. Konsep Negara Hukum dalam Artian <i>Rechtsstaat</i>	14
2. Konsep Negara Hukum dalam Artian <i>Rule of Law</i>	17
B. Konsep Negara Demokrasi	20
C. Tinjauan Umum Pemilihan Kepala Daerah	24
1. Pengertian Pemilihan Kepala Daerah	24
2. Tahapan Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah .	26
3. Sengketa Pemilihan Kepala Daerah	29
. Peradilan Tata Usaha Negara	35



1. Pengertian Peradilan Tata Usaha Negara	35
2. Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara	37
3. Upaya Administratif	42
4. Gugatan	44
E. Keputusan Komisi Pemilihan Umum sebagai Keputusan Tata Usaha Negara	48
F. Teori-Teori	51
1. Teori Perlindungan Hukum	51
2. Teori Penemuan Hukum	52
3. Teori L.M. Friedman	54

BAB III METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian	56
B. Jenis dan Sumber Data	56
C. Teknik Pengumpulan Data	57
D. Analisis Data	58

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan melalui Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara	59
B. <i>Ratio Legis</i> Putusan Panwaslu Kota Makassar setara dengan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara	80

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	89
B. Saran	90

DAFTAR PUSTAKA	93
-----------------------------	----

DAFTAR LAMPIRAN	95
------------------------------	----



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara hukum. Hal ini secara eksplisit tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi, “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Konsekuensi Indonesia sebagai negara hukum adalah dengan menempatkan hukum pada posisi tertinggi dalam suatu penyelenggaraan negara atau dikenal dengan istilah supremasi hukum.

Prof. R. Djokosutomo, S.H. menyatakan, bahwa negara adalah subjek hukum. Oleh karena itu, jika ia bersalah maka dapat dituntut di depan pengadilan karena perbuatan melanggar hukum.¹

Selanjutnya, menurut Moh. Kusnardi, Harmaily Ibrahim, bahwa negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya.² Sebagaimana yang kita ketahui bersama, bahwasanya ada 3 tujuan utama hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch, yaitu keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Oleh karena itu, pendapat di atas mencerminkan salah satu tujuan hukum.



¹ Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Perbandingan Hukum Administrasi Negara*, PT Grafindo, Jakarta, 2010, hal. 25.
² *Pengantar Hukum Indonesia (PHI)*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2015,

Menurut Jimly Asshiddiqie, ada dua belas prinsip pokok negara hukum yang berlaku di zaman sekarang, yaitu supremasi hukum, persamaan dalam hukum, asas legalitas, pembatasan kekuasaan, organ eksekutif yang independent, peradilan bebas dan tidak memihak, peradilan tata usaha negara, peradilan tata negara, perlindungan hak asasi manusia, bersifat demokratis, sarana untuk mewujudkan tujuan bernegara, dan transparansi dan kontrol sosial. Kedua belas prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya suatu negara hukum modern.³

Selain sebagai negara hukum, Indonesia juga merupakan salah satu negara yang menganut konsep demokrasi. Konsep demokrasi dipahami sebagai konsep kedaulatan (pemerintahan) dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Amos J. Peaslee pada tahun 1950, dari 83 negara-negara yang diperbandingkannya, terdapat 74 negara yang konstitusinya secara resmi menganut prinsip kedaulatan rakyat.⁴

Berdasarkan data di atas, maka dapat dikatakan bahwa konsep demokrasi atau prinsip kedaulatan rakyat telah diterapkan oleh sebagian besar negara-negara di dunia. Pemilihan umum sebagai konsekuensi dianutnya konsep negara demokrasi di Indonesia dilaksanakan berdasarkan asas kedaulatan rakyat sesuai dengan



man Jurdi, *Teori Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2016, hal. 223.
lin Ilmar, *Membangun Negara Hukum Indonesia*, Phinatama Media, Makassar, 117.

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa, *“Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”*. Dalam Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum menyatakan bahwa:

Pemilihan Umum, selanjutnya disebut Pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selanjutnya, Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa, *“Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, setiap lima tahun sekali”*. Kemudian dalam Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan pengertian yang dimaksud dengan Pemilu yang isinya menyatakan bahwa, *“Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.”* Lebih lanjut dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa, *“Pelaksanaan pemilihan umum Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota dilaksanakan secara demokratis.”*



Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 pada Senin, 21 Maret 2005 dijelaskan bahwa Pilkada masuk dalam rezim pemilihan umum. Dalam pertimbangan hukumnya, para hakim konstitusi menjelaskan bahwa memang secara formal Pilkada bukanlah Pemilu seperti halnya yang disebut dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 22E, akan tetapi pilkada langsung adalah pemilihan umum secara materiil untuk mengimplementasikan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Para hakim konstitusi juga merekomendasikan kepada pembuat Undang-Undang untuk menetapkan KPU sebagai penyelenggara Pilkada langsung sesuai dengan Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁵

Komisi Pemilihan Umum, selanjutnya disingkat KPU, adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan Pemilu.⁶ Keputusan atau ketetapan yang dikeluarkan oleh KPU termasuk salah satu bentuk Keputusan Tata Usaha Negara. Hal ini karena keputusan atau ketetapan yang dikeluarkan KPU memenuhi syarat atau unsur-unsur sebuah Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 1 butir 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun



Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004, hal. 110.
Pasal 1 butir 6 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Umum.

2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan bahwa:

Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi 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 badan hukum perdata.

Keputusan Tata Usaha Negara merupakan pokok pangkal Sengketa Tata Usaha Negara. Dalam Undang-Undang yang sama di atas, Pasal 1 butir 10 menyatakan bahwa:

Sengketa Tata Usaha Negara 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.

Pasal 153 *juncto* Pasal 154 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 menyatakan bahwa Sengketa tata usaha negara pemilihan

merupakan sengketa antara Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota dengan KPU



Provinsi/Kabupaten/Kota sebagai akibat diterbitkannya Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota, maka pihak yang bersengketa dalam suatu sengketa tata usaha negara pemilihan adalah Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota dengan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota.

Mengenai yang dimaksud dengan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota dalam Pasal 1 butir 4 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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 adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik atau perseorangan yang didaftarkan atau mendaftar di Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota. Dengan demikian berdasarkan Pasal 153 jo. Pasal 1 angka 4 tersebut Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota yang didaftar atau mendaftarkan diri dalam proses pencalonan pemilihan dimungkinkan sebagai Pihak Penggugat dalam sengketa tata usaha negara pemilihan.



Berdasarkan rumusan Pasal 92 Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur,

Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota pihak yang bersengketa adalah Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dengan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota, sedangkan yang dimaksud dengan Pasangan Calon menurut Pasal 1 butir 19 Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2017 adalah Bakal Pasangan Calon yang telah memenuhi syarat dan ditetapkan sebagai peserta pemilihan. Dengan demikian, secara konseptual menurut Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2017, Penggugat dalam sengketa tata usaha negara pemilihan hanyalah pasangan calon yang telah ditetapkan oleh KPU sebagai peserta pemilihan.

Pemilihan Kepala Daerah Kota Makassar pada tahun 2018 menuai berbagai persoalan. Salah satunya dapat terlihat dengan adanya fenomena yaitu timbulnya Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan. Persoalan tersebut bermula ketika tim kuasa hukum salah satu pasangan calon Wali Kota dan Wakil Wali Kota Makassar, Munafri Arifuddin-Andi Rachmatika Dewi (Appi-Cicu) menggugat Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Makassar yang meloloskan pasangan calon Mohammad Ramdhan Pomanto-Indira Mulyasari (DIAMI). Kuasa hukum Appi-Cicu, Anwar Ilyas menyebut calon Danny Pomanto melanggar Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 jo. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 tahun 2017 Pasal 89 tentang larangan bagi petahana untuk



menggunakan kewenangan program dan kegiatan yang menguntungkan bagi calon.⁷

Gugatan ini diajukan ke Panwaslu dan hasilnya adalah Panwaslu menolak sepenuhnya gugatan tim pasangan calon Wali Kota dan Wakil Wali Kota Makassar nomor urut 1, Munafri Arifuddin-Andi Rachmatika Dewi (Appi-Cicu), kepada KPU Kota Makassar terkait lolosnya pasangan calon petahana nomor urut 2, Mohammad Ramdhan Pomanto-Indira Mulyasari Paramastuti (Diami). Dalam sidang sengketa Pilkada Makassar itu, tiga komisioner Panwaslu Kota Makassar yang menjadi majelis hakim membacakan tiga hal yang dipersoalkan tim pasangan calon Appi-Cicu, yakni pembagian ponsel kepada para pengurus RT/RW, pengangkatan guru honorer, dan Tagline "Dua Kali Tambah Baik". Ketua Panwaslu Kota Makassar, Nursari yang bertindak sebagai Ketua Majelis Sidang menyatakan bahwa dalam fakta persidangan, dari ketiga materi gugatan ini sama sekali tidak bisa dibuktikan atau penggugat tidak bisa membuktikan kesesuaian antara pembagian ponsel dengan proses politik. Pengangkatan guru honorer juga tidak ada hubungan dengan proses pencalonan, misalnya ada kepentingan petahana gunakan program tersebut. Ketua Majelis Sidang menyatakan bahwa Tagline "Dua Kali Tambah Baik" yang



n, 2018, *Appi-Cicu Gugat KPU Gara-gara Loloskan DIAMI, Begini Ceritanya*, diakses dari <http://pilkada.rakyatku.com/read/88286/2018/02/19/appi-cicu-gara-gara-loloskan-diami-begini-cerita-lengkapnya>, pada Kamis, 24 Januari pukul 16.53 WITA.

menjadi salah satu dasar gugatan pasangan calon nomor 1 masuk dalam RPJMD. Begitu juga dua dasar gugatan lainnya, yakni pembagian ponsel kepada pengurus RT/RW dan pengangkatan honorer tidak bisa dikatakan sebagai pelanggaran pemilu. Ketiga dasar gugatan ini semuanya masuk dalam RPJMD Kota Makassar tahun 2014-2019. Artinya, itu adalah Perda, maka pejabat wajib melaksanakannya dan tidak menjadi pelanggaran pilkada.⁸ Karena seluruh gugatannya ditolak, maka tim hukum pasangan calon Appi-Cicu mengajukan gugatan ke PTTUN.

Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan tersebut kemudian gugatannya diterima oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) Makassar. Dalam hal ini yang menjadi objek Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan adalah Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Makassar Nomor 35/P.KWK/HK.03.1-Kpt/7371/KPU-Kot/II/2018 tentang Penetapan Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota pada Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Makassar Tahun 2018. Gugatan tersebut telah melahirkan sebuah Putusan dan Putusan tersebut juga diperkuat dengan Putusan Kasasi yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung dan telah *inkracht*. Putusan yang telah *inkracht* tersebut pada intinya menyatakan bahwa Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Makassar Nomor



⁸ Cipto, *Panwaslu Sulsel Tolak Sepenuhnya Gugatan Tim Paslon Appi-Cicu*, dari <https://nasional.kompas.com/read/2018/02/26/19243741/panwaslu-sulsel-sepenuhnya-gugatan-tim-paslon-appi-cicu>, pada Kamis, 24 Januari 2019 Pukul 15.00 WIB.

35/P.KWK/HK.03.1-Kpt/7371/KPU-Kot/II/2018 dinyatakan batal dan memerintahkan kepada Komisi Pemilihan Umum Kota Makassar untuk mencabut Keputusan tersebut, kemudian menerbitkan Keputusan tentang Penetapan Pasangan Calon Peserta Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota pada Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Makassar Tahun 2018 yang memenuhi syarat, yaitu Munafri Arifuddin, SH dan drg. A. Rachmatika Dewi Yustitia Iqbal.

Berdasarkan penjelasan di atas, issue hukum yang muncul adalah bahwa Putusan Panwaslu sama kedudukannya dengan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang ketika telah lahir sebuah Putusan, maka dapat langsung dipersoalkan di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Kemudian, ketika lahir Putusan dari Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, selanjutnya dapat langsung dipersoalkan ke tingkat Kasasi di Mahkamah Agung. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul *“Tinjauan Yuridis terhadap Sengketa Pemilihan Kepala Daerah pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Makassar (Studi Kasus Pemilihan Walikota Makassar)”*.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, diperoleh rumusan

masalah sebagai berikut:



1. Bagaimanakah penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan melalui Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara?
2. Bagaimanakah *ratio legis* Putusan Panwaslu Kota Makassar setara dengan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara?

C. Tujuan Penulisan

Berdasarkan rumusan masalah di atas, diperoleh tujuan penulisan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan melalui Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan *ratio legis* Putusan Panwaslu Kota Makassar setara dengan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini, sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pengetahuan dalam pengembangan ilmu pengetahuan secara umum serta dapat menjadi referensi dalam



pengembangan ilmu hukum administrasi negara secara khusus.

- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya wawasan dan pengetahuan tentang penelaahan ilmiah serta menambah literature atau bahan-bahan informasi ilmiah yang dapat digunakan untuk melakukan kajian dan penulisan ilmiah bidang hukum selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

- a. Mengembangkan penalaran, menumbuhkan analisis kritis, membentuk pola pikir dinamis, serta sekaligus mengetahui sejauh mana kemampuan penulis dalam menerapkan ilmu hukum administasi negara yang diperoleh selama menimba ilmu di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
- b. Dapat memberikan masukan informasi pada pihak-pihak terkait agar dapat dipakai sebagai pertimbangan dalam membuat kebijakan oleh pihak-pihak yang berwenang yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa tata usaha negara.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Negara Hukum

Pemikiran awal tentang konsep negara hukum telah lama dikembangkan oleh ahli filsafat dari zaman Yunani Kuno, seperti Plato dan Aristoteles.⁹ Pemikiran tersebut kemudian terus mengalami perkembangan dari masa ke masa.

Dalam *Politeia*, karya Plato yang sangat termasyhur adalah gagasan awal tentang negara dan hukum yang diperkuat kembali dengan *Politikos* yang berbicara tentang ahli negara, atau *Staatman* dan *Nomoi* yang berbicara mengenai hukum “*the law*”.¹⁰ Pengertian *Politeia* dapat disepadankan dengan pengertian konstitusi, sedangkan *Nomoi* adalah undang-undang biasa. *Politeia* mengandung kekuasaan yang lebih tinggi daripada *Nomoi* karena *Politeia* mempunyai kekuasaan membentuk sedangkan *Nomoi* tidak ada karena ia hanya merupakan materi yang harus dibentuk supaya tidak bercerai-berai.¹¹

Berdasarkan pendapat Aristoteles memberikan pemahaman bahwa negara harus berdiri di atas hukum yang akan dapat menjamin keadilan bagi warga negara. Dengan menempatkan hukum sebagai hal yang tertinggi (*supreme*) dalam negara berarti, bahwa penyelenggaraan kekuasaan dalam negara khususnya kekuasaan pemerintahan haruslah didasarkan atas hukum.¹² Hal ini

⁹ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, PrenadaMedia Group, Jakarta, 2016, hal. 48.

hman Jurdi, *Op. Cit.*, hal. 3. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Negara*, Rajawali Pers, 2011, hal. 71-120.

Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT RajaGrafindo Persada, 2015, hal. 72.

din Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, PrenadaMedia Group, Jakarta, 2016, hal.



berarti bahwa setiap tindakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan pada hukum, bukan pada kehendak pribadi penguasa.

Prins dan Scolten mengatakan bahwa negara hukum bukan dilihat dari bentuknya, tapi isinya. Hal itu berarti yang dilihat adalah bagaimana cara kekuasaan dijalankan dan siapa yang mengawasinya.¹³

Kemudian Mahfud MD. mengatakan bahwa “Pada umumnya istilah negara hukum dianggap sebagai terjemahan yang tepat dari dua istilah yaitu *the rule of law* dan *rechtstaat*”.¹⁴ Dalam tataran sejarah perkembangan konsep negara hukum, memang tidak bisa lepas dari konsep negara hukum dalam artian *Rechtstaat* maupun *Rule of Law*.

1. Konsep Negara Hukum dalam Artian *Rechtstaat*

Konsep *rechtstaat* lahir dari sebuah perjuangan menentang absolutisme kekuasaan raja sebagaimana pernah dipraktekkan di Perancis sehingga konsep tersebut sifatnya sangatlah revolusioner adanya. Dengan meletusnya revolusi Perancis pada 1897 yang melahirkan tiga tuntutan dasar yakni “*egalite*” (kesamaan), “*fraternite*” (kemanusiaan),



Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004, p. 41.
Sekar, *Peradilan Satu Atap dalam Rezim Hukum Administrasi*, Rangkang, Yogyakarta, 2010, hal. 41.

dan “*liberte*” (kebebasan) memberikan penegasan bahwa kesewenang-wenangan yang diperlakukan oleh raja dalam menyelenggarakan pemerintahan sudah tidak dapat ditahan atau ditolelir lagi oleh rakyat dikarenakan telah menimbulkan kesengsaraan dan penderitaan yang sangat dalam bagi rakyat.¹⁵

Agar penguasa atau pemerintah tidak sewenang-wenang dalam menjalankan kekuasaannya, maka kemudian kekuasaan dibagi menjadi tiga cabang kekuasaan, yaitu kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang kita kenal dengan sebutan *trias politica*. Tetapi dalam prakteknya, ternyata kekuasaan tidak cukup jika hanya dibagi, tetapi juga harus dipisahkan. Bahkan dalam perkembangannya, hal ini kemudian dilengkapi dengan adanya suatu sistem yang disebut *check and balances*, dimana setiap cabang kekuasaan dapat saling mengecek dan mengimbangi satu sama lain.

Konsep negara hukum yang berorientasi kepada *rechtsstaat*, banyak dianut di negara-negara Eropa Kontinental dengan tradisi hukum yang bertumpu pada *civil*



udin Ilmar, *Membangun Negara Hukum Indonesia*, Phinatama Media, Makassar, 242-243.

law. Civil law menitikberatkan pada administrasi dan prinsip *wetmatigheid* yang kemudian menjadi *rechtmatigheid*.¹⁶

Ciri utama perkembangan sistem hukum yang berlaku di negara-negara Eropa Kontinental pada umumnya dalam bentuk tertulis dan terkodifikasi. Hal ini dipengaruhi oleh berkembangnya aliran *legisme/rechtpositivisme* yang menyatakan bahwa hukum adalah undang-undang. Di luar undang-undang bukanlah hukum (positif), sehingga hampir semua aspek kehidupan manusia diatur dalam hukum tertulis. Lahirnya *code civil* merupakan wujud sistem kodifikasi yang pertama kali muncul di Eropa Kontinental yang dibuat pada jaman pemerintahan raja Napoleon Bonaparte di Perancis, yang mengatur masalah keperdataan yaitu hubungan hukum antara perorangan.¹⁷

Friederich Julius Sthal dalam Adji.O.S. dari kalangan ahli hukum Eropa Kontinental memberikan unsur-unsur *rechtsstaat*, sebagai berikut:¹⁸

1. Hak-hak asasi manusi;
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia (HAM);
3. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan (*wetmatigheid van bestuur*);
4. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Dalam konsep *rechtsstaat* jaminan perlindungan HAM melalui upaya hukum tidak semata-mata digantungkan pada



kar, *Op. Cit.*, hal 46.
l. 48.
l. 49.

Peradilan Umum, tetapi juga digantungkan pada peradilan-peradilan khusus lainnya yang berada diluar yurisdiksi Mahkamah Agung. Peradilan khusus ini dalam segala aspek terlepas dan terpisah dari Mahkamah Agung. Ia berpuncak pada Dewan Tertinggi Pemerintah Perancis yang disebut *Conseil d'Etat*, sehingga melahirkan *duality* atau *dwi system peradilan*.¹⁹

2. Konsep Negara Hukum dalam Artian *Rule of Law*

Konsep *Rule of Law* lahir dari suatu proses evolusi yang artinya berkembang tahap demi tahap sampai memperoleh kematangannya.²⁰ Hal ini menjadi salah satu yang membedakan konsep negara hukum *rule of law* dengan *rechtsstaat*.

Konsep ini dipelopori oleh A.V. Dicey (dari Inggris). Dalam konsep ini, peradilan administrasi tidak diterapkan, karena kepercayaan masyarakat yang demikian besar kepada peradilan umum. Karena semua orang mempunyai kedudukan yang sama dihadapan hukum, maka *ordinary court* dianggap cukup untuk mengadili semua perkara termasuk perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah.²¹



l. 51.

din Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, PrenadaMedia Group, Jakarta, 2016, hal.

hman Jurdi, *Op. Cit.*, hal. 24.

Konsep negara hukum yang berorientasi kepada *the rule of law* banyak dikembangkan di negara-negara *Anglo Saxon* yang bertumpu pada tradisi *common law*. *Common law* menitikberatkan pada *judicial* dengan pengutamaan *equality before the law*.²²

Ciri sistem hukum *Anglo Saxon*, mengutamakan berlakunya hukum tidak tertulis yang disebut *common law* yaitu hukum yang tumbuh dan berkembang di tengah-tengah kehidupan masyarakat dan dalam banyak hal digunakan oleh hakim dalam menyelesaikan perkara-perkara yang dihadapinya. Aktualisasinya dapat terlihat dengan jelas pada rangkaian putusan-putusan hakim (*yurisprudensi*) pada semua tingkatan didasarkan pada hukum yang hidup dan menjadi kebiasaan masyarakat setempat. Sedangkan hukum tertulis (undang-undang) bersifat terbatas pada hal-hal yang pokok dan penting saja, seperti tentang konstitusi dan pengaturan kelembagaan negara. Ciri sistem hukum *Anglo Saxon* ini, sangat dipengaruhi oleh aliran hukum bebas (*frei rechtbewengung rechtslehere*) yang lebih mengakui dan memberi kebebasan kepada hakim dalam membuat putusan yang adil.²³



kar, *Op. Cit.*, hal. 46.
l. 48.

A.V. Dicey dalam Wade dan Gogfrey dari kalangan ahli hukum Anglo Saxon mengemukakan unsur-unsur *rule of law*, yaitu:²⁴

1. Supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum.
2. Kedudukan yang sama di depan hukum baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat.
3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.

Dalam konsep *rule of law* jaminan HAM melalui perlindungan hukum (peradilan) semata-mata digantungkan pada yurisdiksi Peradilan Umum dibawah Mahkamah Agung bagi semua warga masyarakat dan semua jenis sengketa hukumnya. Atas dasar tersebut, maka sistem peradilan pada negara-negara yang menganut konsep *rule of law* melahirkan apa yang disebut *unity* atau *mono* sistem peradilan, dalam arti semua badan peradilan yang ada tunduk dan berada di bawah yurisdiksi Mahkamah Agung (*suprema court*).²⁵

Setelah adanya hasil amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 yang dikenal dengan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya dalam Pasal 1 ayat (3) secara tegas telah menyatakan bahwa, “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Berkenaan dengan isi Pasal tersebut, menimbulkan

bertanya apakah konsep negara hukum yang dimaksud

-
- i. 49.
 - i. 50.



merupakan konsep negara hukum dalam artian *rechtsstaat* atau bahkan *rule of law*.

Menurut Mas Bakar, secara normatif menunjukkan bahwa prinsip negara hukum dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 mengakomodir baik unsur-unsur yang terdapat dalam konsep negara hukum dalam artian *rechtsstaat* maupun unsur-unsur konsep negara hukum dalam artian *rule of law*, sebagaimana terlihat dalam:²⁶

1. Adanya jaminan dan perlindungan Hak Asasi Manusia (Bab XA) sebagai unsur *rechtsstaat* maupun *rule of law*.
2. Adanya pembagian/pemisahan kekuasaan (Bab III Kekuasaan Pemerintah Negara, Bab VII Dewan Perwakilan Rakyat, Bab IX Kekuasaan Kehakiman) sebagai unsur *rechtsstaat* dan *rule of law*.
3. Adanya jaminan kesamaan kedudukan warga negara dan penduduk dimuka hukum dan pemerintahan (Bab X) sebagai unsur *rule of law*.
4. Pemerintahan negara berdasarkan konstitusi dan peraturan perundang-undangan (Bab I) sebagai unsur *rechtsstaat* maupun *rule of law*.
5. Adanya Peradilan Administrasi (Bab IX) sebagai unsur *rechtsstaat*.

B. Konsep Negara Demokrasi

Konsep negara demokrasi dalam kepustakaan dikenal sebagai sebuah bentuk atau mekanisme bagaimana sistem pemerintahan dalam suatu negara dijalankan atau diselenggarakan sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. Istilah “demokrasi” berasal dari Yunani Kuno yang diutarakan di Athena Kuno pada abad ke-5 SM yang terambil dari dua suku kata, yakni: “*demos*” dan “*cratos*” atau “*cratein*”. Kata “demokrasi” (*democracy*) sebagaimana diuraikan yang berasal dari dua suku kata ini,

l. 57.



yaitu *demos* yang berarti rakyat, dan *cratos/cratein* yang berarti kekuatan atau kedaulatan (pemerintahan), sehingga konsep demokrasi dapat diartikan sebagai kedaulatan (pemerintahan) rakyat, atau yang lebih kita kenal sebagai kedaulatan (pemerintahan) dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.²⁷

Athene membuktikan dalam sejarah tentang demokrasi yang tertua di seluruh dunia. Pemerintahan demokrasi yang tulen adalah suatu pemerintahan yang sungguh-sungguh melaksanakan kehendak rakyat yang sebenarnya. Tetapi penafsiran akan demokrasi itu kemudian berubah menjadi suara terbanyak dari rakyat banyak.²⁸

Asas demokrasi sebagai bagian dari unsur-unsur negara hukum memberikan suatu cara atau metode pengambilan keputusan yang menuntut bahwa setiap orang harus memiliki kesempatan yang sama mempengaruhi tindakan pemerintahan. Asas ini diwujudkan lewat sistem representasi (perwakilan rakyat) yang memiliki peranan dalam pembentukan undang-undang dan kontrol terhadap pemerintah.²⁹ Yang unsur turunannya yaitu:³⁰

1. Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.
2. Pemerintah bertanggungjawab dan dapat diminta pertanggungjawaban oleh Badan Perwakilan Rakyat.
3. Peraturan untuk badan yang berwenang ditetapkan oleh parlemen.



din Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, PrenadaMedia Group, Jakarta, 2016, hal.

Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Op. Cit.*, hal. 37.

hman Jurdi, *Op. Cit.*, hal. 30.

l. 30-31.

4. Semua warga negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan putusan politik dan mengontrol pemerintah.
5. Hak untuk memilih dan dipilih bagi warga negara.
6. Semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional bagi semua pihak.
7. Kebebasan berpendapat/keyakinan dan menyatakan pendapat.
8. Kebebasan pers dan lalu lintas informasi.
9. Rancangan Undang-Undang (RUU) harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif.

Pendapat dari Burkens, memperjelas konsep demokrasi dengan mengemukakan syarat minimum demokrasi, sebagai berikut:³¹

1. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia.
2. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih.
3. Setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak kebebasan berpendapat dan berkumpul.
4. Badan perwakilan memengaruhi pengambilan keputusan melalui sarana hak untuk ikut memutuskan (*made beslissing recht*) dan/atau melalui wewenang pengawas.
5. Asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan sifat keputusan yang terbuka.
6. Dihormatinya hak-hak kaum minoritas.

Berdasarkan uraian di atas tercermin bagaimana rakyat sebagai pemegang kendali dalam hal pemilihan pemimpin dalam suatu pemerintahan maupun dalam pemilihan wakil-wakilnya yang akan duduk di lembaga perwakilan untuk menyuarakan kehendak dan aspirasi rakyat. Rakyat berhak memilih pemimpin atau wakil-wakilnya sesuai dengan kehendaknya tanpa ada paksaan dari pihak manapun.

Dalam pengembangan konsep demokrasi modern disebutkan minimal ada tiga prinsip dasar yang harus menjadi ukuran dalam menilai sistem politik pemerintahan yang demokratis, yaitu:³²

din Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, PrenadaMedia Group, Jakarta, 2016, hal.



1. Ditegakkannya etika dan integritas serta moralitas dalam politik pemerintahan sehingga menjadi landasan kerja bagi sistem politik, ekonomi, dan sosial di dalam penyelenggaraan pemerintahan.
2. Digunakannya prinsip konstitusionalisme dengan tegas dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan dan kepatuhan terhadap supremasi hukum yang berlaku.
3. Diberlakukannya akuntabilitas publik, dimana orang-orang yang memegang atau menduduki jabatan publik pemerintahan harus dapat dimintakan pertanggungjawaban oleh rakyat.

Status rakyat terhadap penguasa dalam negara modern demokrasi, yaitu:³³

1. Rakyat adalah tuannya penguasa, penguasa adalah abdi dari rakyat. Abdi dalam hal ini berarti, bahwa penguasa adalah tenaga profesional yang dibayar oleh rakyat untuk membina kepentingannya.
2. Hak rakyat untuk diperlakukan secara baik oleh penguasa, dan kewajiban dari penguasa untuk berperilaku baik terhadap rakyat serta menegakkan dan menghargai hak-hak dari rakyat.
3. Terhadap rakyat, wibawa penguasa tergantung pada pelaksanaan fungsinya, jika penguasa tidak melaksanakan fungsinya sebagaimana mestinya, maka rakyat berhak untuk menegurnya bahkan menuntutnya.
4. Wibawa penguasa terhadap rakyat tidak rusak karena ditegur atau dituntut oleh rakyat. Yang merusak wibawanya adalah apabila ia tidak melaksanakan fungsinya sebagaimana mestinya, mendapat teguran dari rakyat.
5. Penguasa tidak dapat merasa terhina oleh tuntutan atau teguran rakyat. Penguasa adalah fungsionaris profesional yang dibayar oleh rakyat, sehingga wajar jika ia tidak menjalankan teguran dari rakyat.

Dari uraian di atas sangat jelas tercermin bagaimana peran rakyat dalam suatu negara yang menganut konsep demokrasi sangat kuat dalam mengontrol jalannya pemerintahan. Rakyat

sebagai pemegang kedaulatan dapat memberikan kritikan,



I. 64.

S. Voll, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 122-123.

masuk bahkan tuntutan kepada pemerintah jika tidak melaksanakan fungsinya dengan sebagaimana mestinya.

Prinsip-prinsip demokrasi menurut J.B.J.M. ten Berge, yaitu:³⁴

1. Perwakilan politik. Kekuasaan politik tertinggi dalam suatu negara dan dalam masyarakat diputuskan oleh badan perwakilan, yang dipilih melalui pemilihan umum.
2. Pertanggungjawaban politik. Organ-organ pemerintahan dalam menjalankan fungsinya sedikit banyak tergantung secara politik, yaitu kepada lembaga perwakilan.
3. Pemencaraan kewenangan. Konsentrasi kekuasaan dalam masyarakat pada suatu organ pemerintahan adalah kesewenang-wenangan. Oleh karena itu, kewenangan badan-badan publik itu harus dipencarkan pada organ-organ yang berbeda.
4. Pengawasan dan kontrol. (Penyelenggaraan) pemerintahan harus dapat dikontrol.
5. Kejujuran dan keterbukaan pemerintahan untuk umum.
6. Rakyat diberi kemungkinan untuk mengajukan keberatan.

Konsep gagasan negara hukum yang demokratis atau negara demokrasi yang berdasar atas hukum sangatlah penting untuk dapat dijadikan sebagai patokan atau dasar berpijak dan sekaligus sebagai dasar penilaian bagi penyelenggaraan pemerintahan. Kehadiran hukum akan memberikan batasan terhadap setiap tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh pemerintah, sedangkan konsep demokrasi akan mempertegas kedudukan rakyat sebagai subjek pemilik negara yang memiliki kedaulatan sehingga tidak hanya mempunyai hak dan kewajiban sebagai warga negara, tetapi juga mempunyai kepentingan langsung untuk mengharapkan terwujudnya suatu penyelenggaraan pemerintahan yang baik.³⁵

C. Tinjauan Umum Pemilihan Kepala Daerah

1. Pengertian Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, atau

lebih populer disingkat menjadi Pilkada adalah pemilihan umum



HR., *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, PT RajaGrafindo Persada, 2016, hal. 10.
din Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, PrenadaMedia Group, Jakarta, 2016, hal.

untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung di Indonesia oleh penduduk daerah setempat yang memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terdiri dari Gubernur dan Wakil Gubernur untuk Provinsi, Bupati dan Wakil Bupati untuk Kabupaten, Walikota dan Wakil Walikota untuk Kota.

Pemilukada menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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 adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis. Selanjutnya dalam ketentuan umum Undang-Undang tersebut di atas dijelaskan juga bahwa pasangan calon Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang mendaftar atau didaftarkan baik di Komisi Pemilihan Umum Provinsi maupun Kabupaten/Kota.



2. Tahapan Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah

Berdasarkan Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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, tahapan penyelenggaraan pilkada meliputi:

- a. Dihapus.
- b. Dihapus.
- c. pengumuman pendaftaran pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;
- d. pendaftaran pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;
- e. penelitian persyaratan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;
- f. penetapan pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;
- g. pelaksanaan Kampanye;
- h. pelaksanaan pemungutan suara;
- i. penghitungan suara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara;
- j. penetapan calon terpilih;
- k. penyelesaian pelanggaran dan sengketa hasil Pemilihan; dan
- l. pengusulan pengesahan pengangkatan calon terpilih.

Kemudian dalam Undang-Undang yang sama di atas, KPUD memperbolehkan calon independen untuk mendaftarkan dirinya sebagai calon Kepala Daerah. Calon independen juga sama



artinya dengan calon perseorangan, hanya saja calon perseorangan menggunakan frasa yuridis normatif, sementara calon independen adalah frasa yang lebih umum, dan merupakan suatu aspirasi yang lahir dari masyarakat. Posisi calon independen, dalam pemilu pada merupakan suatu bentuk mengapresiasi hak-hak politik bagi setiap warga masyarakat, yang ingin menjadi pemimpin, namun terbatas tidak adanya dukungan politik dari partai-partai politik.

Menurut Syamsul Wahidin, keberadaan calon independen ini ibarat pilihan, sejatinya mengakomodasi calon independen akan lebih dekat pada tujuan penemuan atau tepatnya pencarian seorang pemimpin formal yang memperoleh legitimasi kuat adil rakyat. Adapun untuk calon Gubernur, Bupati dan Walikota independen harus memenuhi persyaratan dukungan dari masyarakat yang dibuktikan melalui pernyataan dan fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP).

Selanjutnya calon Gubernur, Bupati dan Walikota yang mencalonkan secara perseorangan harus mendapat dukungan suara dari rakyat yang sudah ditetapkan dalam 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, Walikota menjadi Undang-



Undang Pasal 41 ayat (1) dan (2) yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur jika memenuhi syarat dukungan jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih dan termuat dalam daftar pemilih tetap pada pemilihan umum atau Pemilihan sebelumnya yang paling akhir di daerah bersangkutan, dengan ketentuan:
 - a. provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen);
 - b. provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 2.000.000 (dua juta) jiwa sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung paling sedikit 8,5% (delapan setengah persen);
 - c. provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 6.000.000 (enam juta) jiwa sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen);
 - d. provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6,5% (enam setengah persen); dan
 - e. jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kabupaten/kota di Provinsi dimaksud.
- (2) Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota jika memenuhi syarat dukungan jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih dan termuat dalam daftar pemilih tetap di daerah bersangkutan pada pemilihan umum atau Pemilihan sebelumnya yang paling akhir di daerah bersangkutan, dengan ketentuan:
 - a. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen);



- b. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 8,5% (delapan setengah persen);
- c. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen);
- d. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6,5% (enam setengah persen); dan
- e. jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota dimaksud.

3. Sengketa Pemilihan Kepala Daerah

Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 11 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan dan Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan Pasal 1 butir 9 menyatakan bahwa:

Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara pemilihan antara Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur atau Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati atau Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota dengan KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota tentang penetapan pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati atau Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota.

Kemudian dalam Pasal 1 butir 10 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 11 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian



Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan dan Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan menyatakan bahwa:

Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan adalah sengketa antara pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati atau Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota melawan KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Provinsi/KIP Aceh, atau KPU/KIP Kabupaten/Kota tentang pembatalan pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati atau Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota.

Berdasarkan isi Pasal 1 butir 9 dan 10, sangat jelas perbedaan antara sengketa tata usaha negara pemilihan dengan sengketa pelanggaran administrasi pemilihan. Sengketa tata usaha negara pemilihan merupakan sengketa yang timbul akibat dikeluarkannya keputusan tentang penetapan pasangan calon, sedangkan sengketa pelanggaran administrasi pemilihan merupakan sengketa yang timbul akibat dikeluarkannya keputusan tentang pembatalan pasangan calon.

Dalam Pasal 142 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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, dijelaskan bahwa:

Sengketa Pemilihan terdiri atas:
a. sengketa antarpeserta Pemilihan; dan



- b. sengketa antara Peserta Pemilihan dan penyelenggara Pemilihan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.

Sementara itu, 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, dijelaskan bahwa:

- (1) Sengketa tata usaha negara Pemilihan merupakan 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.
- (2) Peradilan Tata Usaha Negara dalam menerima, memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan menggunakan Hukum Acara Tata Usaha Negara, kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang ini.

Dalam hal adanya dugaan pelanggaran yang terjadi, maka harus dilaporkan dan diproses sesuai prosedur sebagaimana diatur dalam Peraturan Bawaslu Nomor 14 Tahun 2017 tentang Penanganan Laporan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Dalam Pasal 6 Peraturan Bawaslu Nomor 14 Tahun 2017 tentang Penanganan Laporan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil



Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota dijelaskan mengenai pihak yang dapat mengajukan laporan dugaan pelanggaran, yang isinya menyatakan bahwa:

- (1) Laporan Dugaan Pelanggaran pada setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan dapat disampaikan oleh:
 - a. Warga negara Indonesia yang mempunyai hak pilih pada pemilihan setempat;
 - b. Pemantau Pemilihan; atau
 - c. Peserta Pemilihan.
- (2) Pemantau Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b merupakan pemantau Pemilihan yang terakreditasi di KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota sesuai dengan cakupan wilayah pemantauannya.
- (3) Peserta Pemilihan dalam menyampaikan Laporan Dugaan Pelanggaran dapat diwakili tim kampanye dan/atau pihak lain yang ditunjuk oleh Peserta Pemilihan.
- (4) Penunjukan pendamping dan/atau yang mewakili sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disertai dengan surat kuasa.

Kemudian terhadap laporan pelanggaran pemilihan harus disampaikan kepada panwaslu/bawaslu paling lama 7 hari sejak diketahui dan/atau ditemukannya pelanggaran (vide Pasal 134 ayat (4) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 jo. Pasal 7 Peraturan Bawaslu Nomor 14 Tahun 2017 tentang Penanganan Laporan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota) dengan mengisi formulir pelaporan yang telah disediakan oleh panwaslu/bawaslu. Selanjutnya terhadap laporan dugaan pelanggaran pemilihan oleh pengawas pemilihan melakukan penelitian laporan mengenai syarat formil dan materil dari pelaporan sebagaimana tertuang dalam Pasal 13 Peraturan



Bawaslu Nomor 14 Tahun 2017 tentang Penanganan Laporan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

Setelah itu, kemudian panwaslu melakukan kajian atas laporan dan panwaslu dapat meminta kehadiran pelapor, terlapor, pihak ketiga yang diduga sebagai pelaku pelanggaran, saksi, ahli untuk di dengar keterangannya di bawah sumpah. Berdasarkan Pasal 26 Perbawaslu Nomor 14 Tahun 2017 dengan tegas dinyatakan bahwa:

- (1) Hasil kajian terhadap dugaan Pelanggaran Pemilihan dituangkan dalam formulir model A.8 dikategorikan sebagai:
 - a. Pelanggaran Pemilihan;
 - b. bukan Pelanggaran Pemilihan; atau
 - c. sengketa Pemilihan.
- (2) Pelanggaran Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi:
 - a. Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilihan;
 - b. Pelanggaran Administrasi Pemilihan; dan/atau
 - c. Tindak Pidana Pemilihan.

Pelanggaran administrasi Pemilihan yang diatur pada Pasal 30 ayat (3) dan ayat (4) Perbawaslu Nomor 14 Tahun 2017 menyatakan bahwa:

- (3) Bawaslu atau Pengawas Pemilihan menyampaikan rekomendasi Pelanggaran Administrasi Pemilihan kepada KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK atau PPS sesuai dengan tingkatannya yang dituangkan dalam formulir Model A.10.
- (4) Dalam hal rekomendasi dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilihan yang ditujukan kepada KPU, KPU



Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS atau Peserta Pemilihan tidak ditindaklanjuti, Bawaslu memberikan sanksi peringatan lisan atau peringatan tertulis.

Mengenai sengketa pemilihan secara tegas diatur Pasal 33

Perbawaslu Nomor 14 Tahun 2017 yang menyatakan bahwa:

- (1) Terhadap hasil kajian yang dikategorikan sebagai sengketa Pemilihan disampaikan kepada Pelapor untuk mengajukan permohonan Sengketa Pemilihan kepada bidang penyelesaian sengketa Pemilihan untuk ditindaklanjuti sebagai sengketa Pemilihan.
- (2) Tata cara pengajuan Sengketa mengacu pada Peraturan Bawaslu yang mengatur mengenai Penyelesaian Sengketa Pemilihan.

Berdasarkan uraian di atas, sangat jelas upaya yang harus dilakukan terhadap adanya dugaan pelanggaran pemilihan sampai pada tahap ditetapkannya sebagai obyek sengketa pemilihan. Upaya ini yang harus dilakukan oleh Penggugat sebelum mengajukan permohonan penyelesaian sengketa pemilihan ke Panwas Kota Makassar, untuk memenuhi ketentuan Pasal 2 ayat (2) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 11 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan dan Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan yang menyatakan bahwa:

Pengadilan berwenang mengadili sengketa tata usaha negara pemilihan setelah seluruh upaya administratif di Bawaslu Provinsi atau Panwas Kabupaten/Kota telah digunakan.



D. Peradilan Tata Usaha Negara

1. Pengertian Peradilan Tata Usaha Negara

Kekuasaan kehakiman di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dilaksanakan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang berpuncak pada Mahkamah Agung. Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan Pengadilan Tingkat pertama untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara bagi rakyat pencari keadilan. Sedangkan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara pada dasarnya merupakan Pengadilan tingkat banding terhadap sengketa yang telah diputus oleh Pengadilan Tata Usaha Negara, kecuali:³⁶

- a. sengketa kewenangan mengadili antara Pengadilan Tata Usaha Negara di daerah hukumnya; dalam hal ini Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertindak sebagai Pengadilan tingkat pertama dan terakhir;
- b. sengketa yang terhadapnya telah digunakan upaya administratif; dalam hal ini Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertindak sebagai Pengadilan tingkat pertama.

Peradilan Tata Usaha Negara adalah Badan Peradilan yang bertugas untuk memeriksa/mengadili/memutus/menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara antara orang perorangan/Badan Hukum Perdata dengan Pejabat/Badan Tata Usaha Negara



Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

yang dilakukan oleh hakim yang khusus diangkat untuk itu.³⁷ Dengan demikian, Pengadilan Tata Usaha Negara itu diadakan dalam rangka memberikan perlindungan kepada masyarakat pencari keadilan yang merasa dirinya dirugikan akibat suatu keputusan tata usaha negara.

Adapun yang dimaksud dengan Pengadilan Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu Pengadilan yang bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara. Ketentuan Pasal 1 butir 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa:

Sengketa Tata Usaha Negara 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.

2. Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara

Di dalam Black Law Dictionary, istilah "*competence*" mengandung arti "*The capacity of an official body to do something*" (Kedudukan atau kapasitas dari suatu badan



³⁷Op. Cit., hal. 118. Lihat juga Darwan, Prinst, *Starategi Menangani Perkara Tata gara*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995, hal. 16.

pejabat untuk melakukan sesuatu).³⁸ Dalam The Contemporary English-Indonesia Dictionary, “*competence*” diartikan “wewenang”.³⁹

Dengan demikian “kompetensi” dapat dimaknai sebagai kekuasaan atau tugas dan wewenang badan atau lembaga untuk bertindak melakukan sesuatu. Dikaitkan dengan kompetensi Peradilan Administrasi berarti kekuasaan atau tugas dan wewenang Peradilan Administrasi untuk bertindak dalam hal memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara yang menjadi lingkup wewenangnya, yakni berkaitan erat dengan sengketa administrasi.⁴⁰

Setiap tindakan pemerintah dapat digugat di depan pengadilan, tetapi tidak semua tindakan pemerintah dapat diadili oleh Peradilan Tata Usaha Negara. Hanya tindakan tertentu saja yang dapat diadili oleh Peradilan Tata Usaha Negara, sedangkan selebihnya menjadi kompetensi Peradilan Umum atau Peradilan (Tata Usaha) Militer atau bahkan untuk masalah pembuatan peraturan (*regeling*) oleh Pemerintah, maka kewenangan untuk menilainya berada pada Mahkamah Agung



no, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, LaksBang Pressindo, Yogyakarta, . 131. Lihat juga S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya asi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hal. 19.
l. 132. Lihat juga Peter Salim, *The Contemporary English-Indonesia Dictionay*, English Press, Seventh Edition, Jakarta, 1996, hal. 372.
l. 132.

melalui lembaga hak Uji Material (*toetsingrecht, judicial review*).⁴¹

Kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara telah dijelaskan dalam Pasal 47 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan bahwa, "*Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara*". Kemudian penjelasan mengenai Sengketa Tata Usaha Negara dijelaskan dalam Pasal 1 butir 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa:

Sengketa Tata Usaha Negara 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.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pokok pangkal Sengketa Tata Usaha Negara adalah KTUN. Berdasarkan Pasal 1 butir 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang

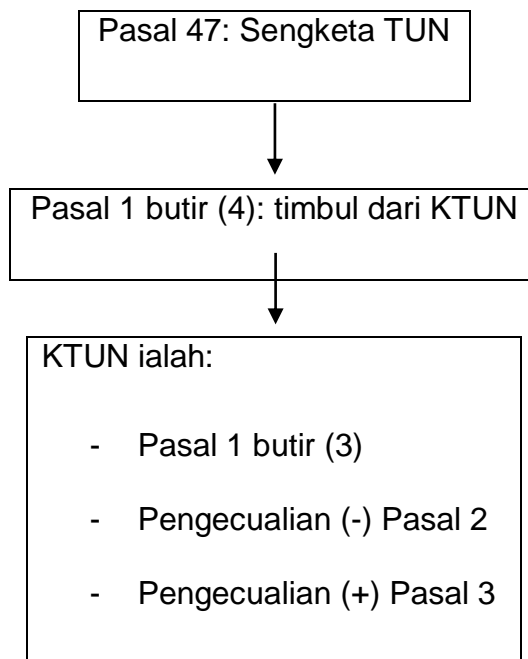


Arbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, a, 2011, hal. 185.

Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa:

Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Skema Kompetensi Absolut PTUN⁴²



Limitasi Pasal 49

Pasal 2

Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut undang-undang ini:

- Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
- Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
- Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan;



⁴² S. M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada Press, Yogyakarta, 2008, hal. 318.

- d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana atau Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturanperundang-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 Angkatan Bersenjata Republik Indonesia;
- g. Keputusan Panitia Pemilihan, baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum.

Pasal 3

- (1) Apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara.
- (2) Jika suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan dimaksud.
- (3) Dalam hal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), maka setelah lewat jangka waktu empat bulan sejak diterimanya permohonan, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan.

Pasal 49

Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tertentu dalam hal keputusan 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 perundangundangan yang berlaku.



Kompetensi relatif Pengadilan Tata Usaha Negara dapat dikaitkan dengan tempat kedudukan pengadilan itu sendiri sebagaimana diatur dalam Pasal 6 dan dapat pula dikaitkan dengan tempat kedudukan para pihak sebagaimana diatur dalam Pasal 54 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pada dasarnya gugatan diajukan di tempat kedudukan Tergugat dan bilamana Tergugat lebih dari satu badan/pejabat tata usaha negara, gugatan dapat diajukan kepada pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan salah satu badan/pejabat tata usaha negara tersebut.⁴³

Untuk membantu dan memudahkan masyarakat pencari keadilan bersengketa di PTUN, maka apabila tempat kedudukan Tergugat tidak berada dalam daerah hukum PTUN yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman Penggugat, gugatan dapat diajukan ke PTUN yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman Penggugat untuk selanjutnya diteruskan kepada PTUN yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman Tergugat. Sedangkan bilamana Penggugat dan Tergugat berada di luar negeri, gugatan diajukan kepada PTUN Jakarta. Demikian pula bilamana Tergugat berkedudukan di dalam

Arbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, FH Yogyakarta, 2011, hal. 240.



negeri dan Penggugat di luar negeri, gugatan diajukan kepada kepada PTUN di tempat kedudukan Tergugat.⁴⁴

3. Upaya Administratif

Upaya penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara secara administratif telah dijelaskan dalam Pasal 48 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang menyatakan bahwa:

Pasal 48

- (1) 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 tertentu, maka sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia.
- (2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

Tidak setiap Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dapat langsung digugat melalui peradilan tata usaha negara. Berdasarkan Pasal 51 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara bahwa untuk KTUN yang memungkinkan adanya upaya



administratif, gugatan langsung ditujukan kepada pengadilan tinggi tata usaha negara. Dengan demikian, kemungkinan ada dua jalur atau dua alur perkara di muka peradilan tata usaha negara. Bagi KTUN yang tidak mengenal adanya upaya administratif, gugatan ditujukan kepada PTUN (tingkat pertama) sedangkan bagi KTUN yang mengenal adanya upaya administratif gugatan langsung ditujukan kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.⁴⁵

Ada dua macam upaya administratif, yaitu “banding administratif” dan prosedur “keberatan”. Dalam hal penyelesaiannya dilakukan oleh Instansi yang sama, yaitu badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan KTUN, maka prosedur yang ditempuh disebut “keberatan”. Dalam hal penyelesaiannya dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain, maka prosedur itu disebut “banding administratif”. Penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara memberikan contoh sebagai “banding administratif” antara lain, Majelis Pertimbangan Pajak, Badan Pertimbangan Kepegawaian. Dengan contoh tersebut, Majelis Pertimbangan Pajak yang dianggap sebagai badan Peradilan Tata Usaha Negara Khusus,



M. Hadjon, dkk., *Op., Cit.*, hal. 317.

oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dipandang sebagai “banding administratif”. Kemudian, berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991 Tanggal 9 Juli 1991 dinyatakan bahwa dalam hal upaya administrasi yang tersedia hanya berupa “keberatan”, gugatan diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, tidak ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.⁴⁶

4. Gugatan

Selain penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara dengan cara melakukan upaya administratif, juga dapat dilakukan dengan cara mengajukan gugatan. Gugatan adalah permohonan yang berisi tuntutan terhadap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan diajukan ke pengadilan untuk mendapatkan putusan, hal ini dijelaskan dalam Pasal 1 butir 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Dalam gugatan, ada pihak yang bertindak sebagai Penggugat dan ada pihak yang bertindak sebagai Tergugat. Penggugat adalah seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada

i. 317-318.



pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi.⁴⁷

Dalam hal Tergugat, karena sengketa tata usaha negara tersebut selalu berkaitan dengan dikeluarkannya suatu keputusan tata usaha negara, maka satu-satunya pihak yang dapat digugat di pengadilan di lingkungan peradilan tata usaha negara adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Berdasarkan hal ini, maka dalam Acara Peradilan Tata Usaha Negara tidak dikenal adanya gugat balik atau gugat reconvensi, atau dengan kata lain seorang Pejabat Tata Usaha Negara yang merasa dirugikan baik moril maupun materil karena adanya gugatan dari warga masyarakat atau badan hukum perdata, tidak dapat mengajukan gugat balik atau gugat reconvensi.⁴⁸

Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau



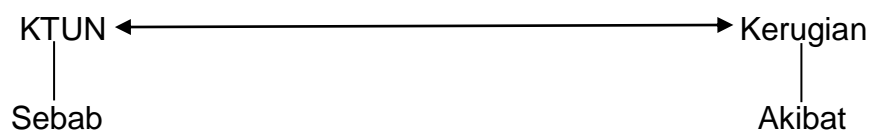
asal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata usaha.
Abdullah, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, PT RajaGrafindo Jakarta, 2007, hal. 37-38.

tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi.⁴⁹

Di atas dikatakan bahwa gugatan yang diajukan dalam bentuk tertulis, karena gugatan itu akan menjadi pegangan bagi pengadilan dan para pihak selama pemeriksaan.⁵⁰ Hal ini pun sudah secara tegas dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Berdasarkan penjelasan di atas pula, maka yang dapat bertindak sebagai Penggugat adalah orang atau badan hukum perdata yang kepentingannya dirugikan oleh suatu KTUN. Dengan demikian, harus ada hubungan klausal antara KTUN dengan kerugian/kepentingan.⁵¹

Skema:⁵²



Dalam hukum administrasi kita belum ada suatu ketentuan yang tegas tentang sifat hubungan klausal tersebut yakni teori



asal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. wulan T dan H. Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Peradilan Tata Usaha Negara*, PrenadaMedia Group, Jakarta, 2011, hal. 594. M. Hadjon, dkk., *Op. Cit.*, hal. 324.

apa yang digunakan untuk menjelaskan ada tidaknya hubungan kausal itu. Sebagai perbandingan, dalam AWB (Belanda) disyaratkan bahwa kerugian itu adalah *akibat langsung* dari adanya KTUN.⁵³

Sengketa Tata Usaha Negara selalu berkaitan dengan Keputusan Tata Usaha Negara, oleh karena itu pengajuan gugatan ke pengadilan dikaitkan pula dengan waktu dikeluarkannya keputusan yang bersangkutan. Dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dijelaskan bahwa tenggang waktu gugatan dapat diajukan ke pengadilan taat usaha negara adalah selama 90 hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkankannya KTUN.

Pada prinsipnya diajukannya suatu gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya keputusan badan atau pejabat tata usaha negara, serta tindakan badan atau pejabat tata usaha negara yang digugat. Tetapi penggugat dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan agar surat keputusan yang digugat tersebut ditunda pelaksanaannya selama proses berjalan, dan permohonan tersebut hanya dapat dikabulkan oleh pengadilan



apabila adanya alasan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat akan sangat dirugikan jika KTUN yang digugat itu tetap dilaksanakan.⁵⁴

E. Keputusan Komisi Pemilihan Umum sebagai Keputusan Tata Usaha Negara

Dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dijelaskan mengenai pembatasan hal-hal yang tidak termasuk sebagai Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pokok pangkal sengketa tata usaha negara di Pengadilan Tata Usaha Negara. Salah satu isi Pasal tersebut, secara tegas mengatur bahwa keputusan panitia pemilihan dalam hal ini yaitu Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil melihan umum tidak termasuk sebagai Keputusan Tata Usaha Negara yang bisa digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara.⁵⁵

Dalam Pasal 2 huruf g sebagaimana yang telah dijelaskan di atas menyatakan bahwa, "*Keputusan Panitia Pemilihan, baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum*". Pasal ini memang secara tersirat menyebutkan bahwa keputusan-



pasal 67 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

keputusan atau ketetapan-ketetapan Komisi Pemilihan Umum baik di tingkat pusat maupun daerah mengenai hasil pemilihan umum, tidak dapat digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2010 tentang Petunjuk Teknis Sengketa Mengenai Pemilihan Umum Kepala Daerah (PILKADA) menjelaskan bahwa yang dimaksud dalam Pasal tersebut khususnya Pasal 2 huruf g adalah mengenai tahapan setelah pemungutan suara dilakukan yakni terkait hasil pemilihan umum. Sebagaimana yang kita ketahui bersama bahwa penyelesaian sengketa mengenai hasil pemilihan umum merupakan kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka kita seharusnya dapat membedakan antara keputusan-keputusan yang berkaitan dengan tahap persiapan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang merupakan salah satu jenis Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat digugat di Pengadilan Tata Uaha Negara dengan keputusan-keputusan yang berisi mengenai hasil pemilihan umum yang merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikannya ketika disengketakan.



Di dalam kenyataan pelaksanaan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah di lapangan, sebelum meningkat pada tahap pemungutan suara dan penghitungan suara (pencoblosan atau

pencontrengan), telah dilakukan berbagai pentahapan, misalnya tahap pendaftaran pemilih, tahap pencalonan peserta, tahap masa kampanye, dan sebagainya. Pada tahap-tahap tersebut sudah ada keputusan-keputusan yang diterbitkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara (beschikking), yaitu keputusan Komisi Pemilihan Umum di tingkat Pusat dan Daerah.⁵⁶

Keputusan-keputusan tersebut yang belum atau tidak merupakan "**hasil pemilihan umum**" dapat digolongkan sebagai keputusan di bidang urusan pemerintahan, dan oleh karenanya sepanjang keputusan tersebut memenuhi kriteria Pasal 1 butir 3 Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka tetap menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa dan mengadilinya. Hal ini disebabkan karena keputusan tersebut berada di luar jangkauan perkecualian sebagaimana yang dimaksud oleh Pasal 2 huruf g Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Keputusan-keputusan yang berisi mengenai hasil pemilihan umum adalah perkecualian yang dimaksud oleh Pasal 2 huruf g Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara tersebut, sehingga tidak menjadi kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara.⁵⁷

Dalam hal yang dimaksud dengan urusan pemerintahan adalah kegiatan yang bersifat eksekutif sebagaimana yang terdapat dalam penjelasan Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Kegiatan yang bersifat eksekutif adalah semua kegiatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan diluar pembuatan peraturan perundang-undangan (Legislatif) dan kegiatan mengadili (Yudikatif). Dalam Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi

pemerintahan Pasal 1 butir 3 menggunakan istilah "Fungsi

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2010 tentang Petunjuk Teknis Mengenai Pemilihan Umum Kepala Daerah (PILKADA) hal. 2.



Pemerintahan”, yaitu sebagai fungsi dalam melaksanakan administrasi pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan.

F. Teori-Teori

1. Teori Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum bagi warga masyarakat atau para pencari keadilan termasuk perlindungan hukum dari tindakan pemerintah menurut Philipus M. Hadjon melekat pada konsep *rechtsstaat* maupun konsep *rule of law*. Perlindungan hukum dapat dibagi atas perlindungan hukum yang bersifat pencegahan (preventif-non sengketa) dan perlindungan hukum yang bersifat penyelesaian masalah (litigasi-sengketa).⁵⁸

Menurut Philipus M. Hadjon, ada 2 macam perlindungan hukum bagi rakyat, yaitu:⁵⁹

1. Perlindungan hukum secara preventif, yang bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum ini dilakukan dengan cara memberikan kesempatan kepada rakyat untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatanya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif.



kar, *Op. Cit.*, hal. 124.
HR, *Op. Cit.*, hal. 276.

2. Perlindungan hukum secara represif, yang bertujuan untuk menyelesaikan sengketa.

Berdasarkan pembagian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa penyelesaian sengketa dalam hal ini melalui Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan bagian dari implementasi perlindungan hukum secara represif. Hal ini karena ketika sesuatu telah disengketakan di muka pengadilan, maka tidak lain yang dapat dilakukan adalah memproses sengketa yang ada sampai pada tahap penyelesaian sengketa tersebut, bukan lagi pada ranah mencegah timbulnya suatu sengketa.

Kemudian menurut Soerjono Soekanto, bahwa perlindungan hukum terhadap warga negara sebagai akibat perbuatan yang dilakukan oleh penguasa dapat dilakukan oleh beberapa badan, yaitu:⁶⁰

1. Badan Tata Usaha Negara, yang dilakukan melalui upaya administratif.
2. Badan Pengadilan Administrasi, hal ini berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.
3. Badan Pengadilan Negeri (Umum), hal ini berdasarkan Pasal 1365 KUH Perdata.

2. Teori Penemuan Hukum

Menurut Achmad Ali, metode penemuan hukum oleh hakim dibedakan atas dua jenis, yaitu metode interpretasi, dan metode konstruksi. Pada interpretasi, penafsiran terhadap teks undang-



kar, *Op. Cit.*, hal. 126.

undang masih tetap berpegang pada bunyi teks itu. Sementara pada kontruksi, hakim menggunakan penalaran logisnya untuk mengembangkan lebih lanjut suatu teks undang-undang, dimana hakim tidak lagi berpegang pada bunyi teks, tetapi dengan syarat hakim tidak mengabaikan hukum sebagai suatu sistem.⁶¹

Ada sembilan jenis interpretasi yang dianut di Indonesia, yaitu:⁶²

1. Metode subsumtif
2. Interpretasi gramatikal.
3. Interpretasi historis.
4. Interpretasi sistematis.
5. Interpretasi sosiologis atau teleologis.
6. Interpretasi komparatif.
7. Interpretasi futuristis.
8. Interpretasi restriktif.
9. Interpretasi ekstensif.

Berdasarkan sembilan jenis interpretasi di atas, dapat dibedakan lagi menjadi dua kelompok. Kelompok pertama yaitu kelompok interpretasi yang sangat dalam keterikatannya pada teks undang-undang, diantaranya yaitu: interpretasi subsumtif, interpretasi gramatikal, interpretasi historis, dan interpretasi sistematis. Sementara kelompok kedua yaitu kelompok interpretasi yang tidak terlalu dalam keterikatannya dengan teks



⁶¹ Ali, *Menguak Tabir Hukum Edisi Kedua*, PrenadaMedia Group, Jakarta, 2015, h. 183.

undang-undang, diantaranya yaitu: interpretasi sosiologis, interpretasi komparatif, dan interpretasi futuristis.⁶³

Lain halnya dengan metode interpretasi, metode kontruksi terbagi menjadi empat jenis, yaitu:⁶⁴

1. Analogi atau argumentum peranalogian, yaitu penemuan hukum yang mencari esensi dari suatu peristiwa khusus ke peraturan yang bersifat umum. Inti dari kontruksi atau penemuan hukum ini adalah mempersamakan dengan cara memperluas makna atau eksistensi suatu ketentuan umum, dan tidak lagi berpegang pada bunyi ketentuannya, tapi tetap menyatu dalam sistem hukum.
2. Argumentum a'Contrario, yaitu penalaran terhadap ketentuan undang-undang pada peristiwa hukum tertentu, sehingga secara *a'contrario* ketentuan tersebut tidak boleh diberlakukan pada hal-hal/kasus-kasus lain.
3. *Rechvijnings* (pengkonkretan hukum, atau penyempitan atau penghalusan hukum), yaitu mengkonkretkan suatu ketentuan dalam undang-undang yang terlalu luas cakupannya.
4. Fiksi Hukum (*Fictie*), yaitu penemuan hukum dengan menggambarkan suatu peristiwa kemudian menganggapnya ada sehingga peristiwa tersebut menjadi fakta baru.

3. Teori L.M. Friedman

Menurut L.M. Friedman, hukum merupakan suatu sistem yang mempunyai komponen-komponen yang saling berkaitan satu sama lain. Komponen yang dimaksud yaitu:⁶⁵

1. Komponen Struktur, mencakup berbagai lembaga yang diciptakan oleh sistem hukum tersebut untuk mendukung

⁶³ *Ibid*

Asyhadie dan Arief Rahman, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 1972-1973.

dan Ruslan, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2013, hal. 87-89. Lihat juga Friedman, *The Legal System, A Legal Sciences Perspective*, Russed Sage, New York, 1975, hal. 14-15.



bekerjanya sistem hukum, yang merupakan kerangka dari sistem itu. Seperti pengorganisasian kelembagaan, batas-batas kewenangan maupun koordinasi antar lembaga. Bertolak dari konsep mengenai komponen struktur ini dimungkinkan untuk melihat bagaimana sistem hukum itu memberikan pelayanan.

2. Komponen Substansi, mencakup norma-norma hukum yang berupa peraturan perundang-undangan, yang berarti bahwa komponen substansi tersebut merupakan hasil dari sistem hukum. Substansi ini menyangkut kaidah-kaidah yang berlaku untuk masalah-masalah tertentu, pola-pola perilaku yang diharapkan dari para pemegang peran, termasuk cara dan proses yang harus dipenuhi untuk memperoleh pelayanan dari lembaga. Struktur hukum ini merupakan pola yang memperlihatkan bagaimana peraturan itu dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya oleh para aparat penegak hukum.
3. Komponen Kultur Hukum, sebagaimana dikemukakan oleh Friedman, bahwa *the legal culture provides fuel for the motor of justice*, yaitu mencakup semua faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempatnya yang logis dalam rangka budaya milik masyarakat. Komponen kultur hukum dapat diartikan sikap dan nilai-nilai yang ada hubungannya dengan hukum dan sistem hukum, yaitu sikap dan nilai-nilai yang memberikan pengaruh baik positif maupun negatif kepada tingkah laku yang berkaitan dengan hukum.

