

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Pada hakekatnya prinsip demokrasi yang terkandung dalam konstitusi Indonesia berseumber pada Pancasila terdapat pada sila keempat, dengan berlandaskan pada Pancasila maka setiap pelaksanaan pemerintahan harus berdasarkan pada Demokrasi Pancasila yang menjamin prinsip kedaulatan rakyat. Maka dari itu pemilihan kepala daerah diselenggarakan secara demokrasi untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat sebagai pemegang kedaulatan, sebagaimana yang sudah tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemilihan kepala daerah diselenggarakan secara demokratis sebagaimana yang sudah diamanatkan oleh Pasal 18 ayat (4) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan “*Gubernur, Bupati dan Walikota masing – masing kepala pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis*”<sup>1</sup>. Dalam Pasal 18 ayat (4) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan peluang pelaksanaan pemilihan kepala daerah dapat dilakukan dengan metode demokrasi lainya dengan melalui lembaga perwakilan seperti Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan pemilihan umum untuk memilih pemimpin suatu daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota

---

<sup>1</sup> Undang -Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 18 ayat (4)

dengan cara dipilih langsung oleh rakyat, dengan tetap menjunjung tinggi asas – asas demokrasi. Pemilihan kepala daerah secara langsung di Indonesia pertama kali dilakukan pada tahun 2005. Pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung adalah dampak dari lahirnya Undang - Undang No. 22 Tahun 1999 dan kemudian dilakukan perubahan dengan diterbitkannya Undang - Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Dengan terbitnya Undang - Undang tersebut membuat dampak yang sangat besar terhadap kewenangan pemerintahan daerah salah satunya dibidang politik yang membawa semangat politik yang bermakna terhadap terciptanya demokarsi lokal yaitu terciptanya pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat<sup>2</sup>.

Dengan di undangkannya Undang - Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah tersebut membuat perubahan yang cukup besar terhadap hak politik rakyat, dimana rakyat sebelumnya tidak berperan langsung dalam pemilihan kepala daerahnya melainkan pada saat itu rakyat diwakilkan oleh wakil – wakilnya yang ada di DPRD untuk memilih kepala daerahnya. Perubahan sistem dalam pemilihan kepala daerah tersbut mempunyai dasar dan landasan yang kuat mengingat bahwa negara yang menagnut sistim demokrasi adalah negara yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyatnya salah satunya dengan cara rakyat berperan aktif dalam pelaksanaan pemilihan pemimpinnya,

Proses pilkada menjadi salah satu pilihan bagi bangsa Indonesia untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat dalam memilih sendiri pemimpin

---

<sup>2</sup> Janpatar Simamora, “Eksistensi Pilkada Dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah Yang Demokratis”, *Mimbar Hukum*, Vol. 23 No. 1, (2011), hlm. 8

daerah yang ditempatinya sesuai dengan yang diinginkan oleh masyarakat, serta dapat mewujudkan atau melahirkan pemimpin yang didambakan yang berasal dari masyarakat itu sendiri. Tidak hanya itu pilkada dapat menjadi sebuah sistem seleksi yang memiliki sifat terpadu dalam melahirkan kepala daerah yang berkualitas<sup>3</sup>.

Serta ketidakpercayaan rakyat terhadap sistem perwakilan yang menjadi alasan dasar perubahan sistem pemilihan kepala daerah. Mantan hakim Mahkamah Konstitusi Mahfud MD berpendapat bahwa setidaknya pemilihan langsung kepala daerah perlu dilaksanakan pertama, pemilihan secara langsung memberikan peluang kepada rakyat untuk memilih calon pemimpin yang sesuai dengan kehendaknya, serta yang kedua, lebih kepada menjaga ke stabilan pemerintahan dan tidak mudah diberhentikan ditengah masa jabatannya oleh parlemen<sup>4</sup>.

Dalam pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan secara langsung yang sesuai dengan prinsip demokrasi, tidak terlepas dari adanya permasalahan – permasalahan yang muncul dari pendaftaran calon Gubernur, Bupati atau Walikota, Pemungutan suara, rekapitulasi suara serta penyelesaian sengketa yang muncul pada saat pelaksanaan pemilihan kepala daerah, oleh karena itu perlu adanya kerangka hukum formil maupun materil yang berlaku yang bersifat

---

<sup>3</sup> Ayuni Qurarata, “Gagasan Pengadilan Khusus Untuk Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah”, *Hukum & Pembangunan* Vol. 48, No. 1, Universitas Indonesia, (2018), hlm.201

<sup>4</sup> Mahfud MD, 2007, *Perbedaan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen*, Jakarta, Pustaka LP3ES Indonesia, hlm. 133-135

mengikat bagi penyelenggara, pasangan calon Gubernur, Bupati atau wali kota, serta pemilih dalam melakukan peran dan fungsinya masing – masing<sup>5</sup>.

Dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah sukses atau tidaknya, tidak bisa di ukur dari pelaksanaan pemungutan suara yang telah dilakukan melainkan juga ditentukan oleh bagaimana penyelesaian sengketa yang dilakukan. Salah satunya perselisihan suara hasil pilkada yang sering timbul dikarenakan perbedaan perhitungan perolehan suara antara Komisi Pemilihan Umum (KPU) dengan peserta pilkada yang berpotensi mencederai demokrasi, sehingga pihak – pihak yang tidak puas salah satunya pasangan calon yang menganggap keputusan terkait dengan hasil rekapitulasi suara Komisi Pemilihan Umum (KPU) merugikan bagi pasangan calon mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang berwenang mengadili.

Sebenarnya Mahkamah Konstitusi tidak berwenang untuk mengadili sengketa pilkada melalui Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013, yang membatalkan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengadili dan memutus sengketa pilkada dan menjelaskan kewenangan sengketa pilkada diselesaikan oleh Peradilan Khusus. Akantetapi sebelum terbentuknya Peradilan Khusus maka Mahkamah Konstitusi masih berwenang mengadili sebagaimana yang sudah di atur dalam pasal 157 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang diubah dengan Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2016

---

<sup>5</sup>Tanto Lailam & Puri Anggia, “Pengenyanampingan Keadilan Substantif Dalam Penerapan Ambang Batas Sengketa Hasil Pilkada Di Mahkama Konstitusi”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 17 No.2, (2020), hlm.210

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.<sup>6</sup>

Dalam Undang – Undang Pilkada Nomor 8 Tahun 2015 tidak hanya memberikan wewenang kepada Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang memeriksa dan mengadili sengketa pilkada sebelum terbentuknya peradilan khusus, juga memberikan wewenang kepada Mahkamah Konstitusi untuk mengatur mengenai ketentuan syarat ambang batas pengajuan permohonan sengketa hasil pilkada, dimana ambang batas, didasarkan pada selisih perolehan suara antara pemohon dengan pasangan calon yang mempunyai suara terbanyak dengan persentase paling sedikit antara 0,5% sampai dengan 2% yang dihitung menurut jumlah penduduk, jumlah suara sah dan selisih suara antara pemenang dan pemohon<sup>7</sup>.

Dengan adanya ketentuan mengenai ambang batas Mahkamah Konstitusi akan menghilangkan keadilan substansial dalam mengadili dan memutus sengketa Pilkada dari yang pada awalnya telah berupaya untuk mengedepankan pada keadilan substansial, kembali pada keadilan prosedural yang dapat mencedraai rasa keadilan. Dengan kata lain, Mahkamah Konstitusi akan

---

<sup>6</sup> Bahri, Ade Mahzar Amin, “Implikasi Yuridis Ambang Batas Terhadap Pengajuan Permohonan Sengketa Pilkada”, *Lex Renaissance*, Vol.5 No.3, (2020), hlm. 732

<sup>7</sup> Pan Muhammad Faiz, "Kriteria Pengecualian Ambang Batas Sengketa Hasil Pilkada Di Mahkamah Konstitusi", in *Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-5 : Tantangan Menjaga Daulat Rakyat Dalam Pemilihan Umum Diselenggarakan*, Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas Dan Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara Dan Hukum Administrasi, (2018), hlm. 1660–1675.

menyampingkan permohonan yang sebenarnya mempunyai potensi pelanggaran yang bersifat TSM yang selama ini dijadikan landasan untuk membatalkan penetapan hasil Pilkada yang telah ditetapkan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, hanya karena semata-mata permohonannya yang diajukan tidak memenuhi syarat ambang batas selisih suara. Padahal, Mahkamah Konstitusi selama ini dikenal sebagai lembaga yang berfungsi untuk mengawal asas - asas Pemilu yang *luber dan jujur*<sup>8</sup>. Dengan pemberlakuan ambang batas tersebut akan berakibat hilangnya keadilan substansial bagi para pencari keadilan.

Apabila Mahkamah Konstitusi tetap menerapkan syarat ambang batas secara mutlak maka akan menimbulkan pandangan negatif kepada Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga konstitusi yang bertugas sebagai penegak keadilan dan melindungi hak – hak para peserta pilkada dalam mencari keadilan, dalam konsep negara hukum terdapat konsep jaminan kebebasan warga negara yang dilindungi oleh konstitusi<sup>9</sup>. Hak- hak yang bersifat adil tidak akan tumpul pada negosiasi – negosiasi politik atau kalkulasi kepentingan sosial, dan institusi yang adil (Mahkamah Konstitusi) akan sepihak ketika tidak ada kesewenang – wenangan orang dalam memberikan hak dan kewajiban serta ketika aturan sudah menentukan keseimbangan yang pas antara desakan – desakan yang saling bersebrangan demi kemanfaatan kehidupan sosial<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup>Pan Muhammad Faiz. *Loc. Cit.*

<sup>9</sup> Mahfud MD, 2003, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Jakarta, Rineka Cipta, hlm. 145

<sup>10</sup> John Rawls, 2011, *Teori Keadilan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 3

Dalam Penyelesaian sengketa pilkada pada gelombang pertama tahun 2015 sampai dengan gelombang ketiga tahun 2018 Mahkamah Konstitusi telah meloloskan 6 perkara yang melampaui ambang batas. Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Andalas Prof. Saldi Isra memberikan pendapat mengenai ketentuan ambang batas yang di berlakukan oleh Mahkamah Konstitusi tersebut Prof. Saldi Isra berpendapat;<sup>11</sup> *“ambang batas masih bisa diterobos melalui pemeriksaan pendahuluan (dismissal process) sepanjang pemohon mampu mengajukan bukti – bukti yang sangat kuat telah terjadi pelanggaran yang bersifat TSM. Bila proses awal bukti – bukti tidak kuat, ambang batas diberlakukan secara ketat”*.

Dalam penyelesaian sengketa hasil pilkada pada tahun 2020 Mahkamah Konstitusi menggeser persyaratan mengenai ambang batas dari syarat formil menjadi syarat materil peralihan atau pergeseran syarat tersebut akan berdampak atau berpengaruh terhadap keadilan substantif.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Apa kegunaan ambang batas dalam penyelesaian hasil pilkada di Mahkamah Konstitusi ?
2. Bagaimana pengaruh pergeseran ambang batas dari syarat formil ke syarat materil dalam penyelesaian hasil pilkada di Mahkamah Konstitusi ?

---

<sup>11</sup> Hendrik Syarif Putra, 2019, “Pembatasan Selisih Maksimal Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah Di Mahkamah Konstitusi”, (*Tesis, Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Andalas*), hlm. 10-11

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk ;

1. Mengetahui kegunaan ambang batas dalam penyelesaian batas hasil pilkada di Mahkamah Konstitusi.
2. Menganalisis pengaruh pergeseran ambang batas dari syarat formil ke syarat materiil sebagai upaya menciptakan keadilan substansial dalam penyelesaian hasil pilkada di Mahkamah Konstitusi

### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini akan memberikan beberapa manfaat yaitu ;

#### **A. Manfaat Teoritis**

Memberikan tambahan ilmu pengetahuan terhadap pengembangan ilmu pengetahuan ilmu hukum tata negara serta memberikan penjelasan mengenai faktor dicantumkannya ambang batas pada penyelesaian hasil pilkada di Mahkamah Konstitusi, serta dampak dari pergeseran atau mengenyampungan ambang batas terhadap keadilan substansial

#### **B. Manfaat Praktis**

Penelitian ini akan memberikan manfaat dalam pelaksanaan penerapan ambang batas penyelesaian hasil sengketa di Mahkamah Konstitusi yang dapat berbentuk saran atau rekomendasi terhadap lembaga terkait dalam proses pelaksanaan pilkada di Indonesia. Selain itu memberikan keterbukaan pengetahuan terhadap pengaruh penerapan ambang batas penyelesaian hasil pilkada di Mahkamah Konstitusi.