

**LEGALITAS KEDUDUKAN WALIKOTA PALEMBANG  
PERIODE 2013-2018**

**(Skripsi)**

**Oleh**

**SUHENDRI**



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS LAMPUNG  
BANDAR LAMPUNG  
2017**

## **ABSTRAK**

### **LEGALITAS KEDUDUKAN WALIKOTA PALEMBANG PERIODE 2013-2018**

**Oleh  
SUHENDRI**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui legalitas kedudukan Walikota Palembang periode 2013-2018 yang diangkat berdasarkan Surat Keputusan Mendagri Nomor 13.16-5050 Tentang pemberhentian Harnojoyo sebagai Pelaksana tugas Walikota Palembang dan mengangkatnya sebagai Walikota definitif menggantikan pasangannya Romi Herton yang menjadi terpidana padahal pasangan Romi-Harno sebelumnya telah dimakzulkan oleh putusan DPRD Kota Palembang No. 6 Tahun 2014, dan telah dikabulkan oleh Mahkamah Agung melalui Putusan No.04 P/KHS/2014. Penelitian ini menggunakan pendekatan kasus (case approach), guna melihat penerapan hukum dalam praktik yang dipengaruhi penafsiran, analogi, serta tekanan sosial, politik yang melingkupinya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelantikan Harnodjoyo sebagai Walikota Definitif menggantikan Romi Herton atas dasar Surat Keputusan Mendagri secara administratif telah sesuai prosedur, namun secara yuridis maka Surat Keputusan Mendagri tersebut bertentangan dengan Putusan Mahkamah Agung tentang Pemakzulan pasangan kepala daerah tersebut. Sehingga Kedudukan Walikota Palembang Periode 2013-2018 dapat dibatalkan.

**Kata Kunci:** Legalitas, Kedudukan, Pemakzulan.

## **ABSTRACT**

### **THE LEGALITY OF THE POSITION OF MAYOR OF PALEMBANG PERIOD 2013-2018**

**By  
SUHENDRI**

This research aims to know the legality of the position of Mayor of Palembang period 2013-2018 to be appointed based on the decision letter of the Minister of the Interior Number 13 -5050 About the dismissal of Harnojoyo as Acting Mayor appointed him mayor of Palembang and definitive replaces his partner Romi Herton which becomes convicted person when couples Romi-Harno previously was deposed by the DPRD Palembang City Decision No. 6 by 2014, and has been granted through the Supreme Court's verdict No. 04 P/KHS/2014. This research uses the approach of the case (case approach), in order to see the application of the law in practice influenced interpretations, analogies, as well as social, political pressure that enclosing them. Research results show that Harnodjoyo inauguration as Mayor of Definitive substitute Romi Herton on the basis of decision letter of the Minister of the Interior has appropriate administrative procedures, but legally the decision letter of the Minister of the Interior then contrary to the ruling of the Supreme Court about the impeachment of the chief mate of the area. So the position of Mayor of Palembang Period 2013-2018 can be cancelled.

**Keywords:** Legality, Position, Impeachment.

**LEGALITAS KEDUDUKAN WALIKOTA PALEMBANG  
PERIODE 2013-2018**

Oleh

**SUHENDRI**

**Skripsi**

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar

**SARJANA HUKUM**

Pada

Bagian Hukum Tata Negara

Fakultas Hukum Universitas Lampung



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS LAMPUNG  
BANDARLAMPUNG  
2017**

Judul Skripsi : **Legalitas Kedudukan Walikota Palembang;  
Periode 2013- 2018**

Nama Mahasiswa : **Suhendri**

No. Pokok Mahasiswa : **1312011320**

Bagian : **Hukum Tata Negara**

Fakultas : **Hukum**



**Armen Yasin, S.H., M.Hum.**  
NIP. 19620622198703 1005

**M. Iwan Satriawan, S.H., M.H.**  
NIP. 19790704 201012 1002

2. Ketua Bagian

**Rudy, S.H., LL.M., LL.D.**  
NIP. 19810104 200312 1 001

**MENGESAHKAN**

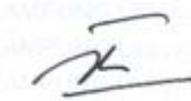
**1. Tim Penguji**

**Ketua : Armen Yasir, S.H., M.Hum.**

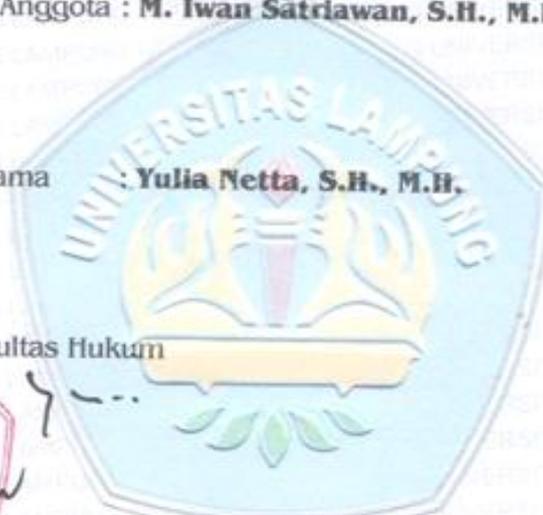
  
.....  
  
.....

**Sekretaris/Anggota : M. Iwan Satriawan, S.H., M.H.**

**Penguji Utama : Yulia Netta, S.H., M.H.**

  
.....

**2. Dekan Fakultas Hukum**

  
**Armen Yasir, S.H., M.Hum.**  
**NIP. 19620622198703 1005**

**Tanggal Lulus Ujian Skripsi : 27 Januari 2017**

## PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan dengan sebenarnya:

1. Bahwa skripsi dengan judul " LEGALITAS KEDUDUKAN WALIKOTA PALEMBANG PERIODE 2013-2018" adalah karya saya sendiri dan saya tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan karya tulis lain dengan cara yang tidak sesuai dengan tata etika ilmiah yang berlaku dalam masyarakat akademik dan hukum yang berlaku atau yang disebut dengan *plagiarisme*.
2. Bahwa hak intelektual atas karya ilmiah ini, saya serahkan sepenuhnya kepada Universitas Lampung.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, apabila dikemudian hari ternyata ditemukan ketidakbenaran, saya bersedia menanggung akibat dari sanksi yang diberikan kepada saya, dan saya bersedia dan sanggup dituntut sesuai dengan hukum yang berlaku.

Bandar Lampung, 27 Januari 2016  
Pembuat Pernyataan

  
SUHENDRI  
NPM. 1312011320



## RIWAYAT HIDUP



Penulis lahir pada hari senin tanggal 10 Oktober 1994, di Kota Palembang, merupakan anak bungsu dari 3 bersaudara dari pasangan (Ayah) Saifudin & (Ibu) Siti Nami. Memulai pendidikan di SD Negeri 94 Palembang masa ini dihiasi dengan kenakalan dan prestasi (karena selalu masuk 3 besar peringkat dikelas), jenjang selanjutnya dilalui di SMP Negeri 7 Palembang, dimasa ini benih-benih prinsip dalam hidup mulai tumbuh bersama karakter yang terus dibangun, dan selanjutnya menghabiskan masa putih abu-abu di SMA PGRI 2 Palembang, masa ini juga menjadi wasilah bagi penulis hingga sampai dimasa sekarang. Sempat juga bergabung di Sekolah Sepak Bola (SSB) Patra Muda Palembang, dari sekolah tersebut penulis mendapatkan pelajaran begitu berharga tentang nilai-nilai kedisiplinan, kegigihan, kerja keras, kerjasama dll. Melanjutkan pendidikan tinggi di Fakultas Hukum Universitas Lampung pada tahun 2013 melalui jalur SBMPTN. Selama menjadi Mahasiswa penulis aktif dalam berbagai organisasi dari mulai organisasi pergerakan, dakwah dan keilmuan. Awal mengenal organisasi langsung bergabung di Korps Muda BEM U angkatan IX, kemudian menjadi Mujahid Muda Fossi (MMF) 2013, magang di Departemen Kaderisasi UKMF FOSSI FH di tahun yang sama. selanjutnya diamanahkan menjadi Kepala Departemen Kaderisasi FOSSI FH 2014 meskipun nggak tuntas,

di organisasi inilah bekal pengetahuan berkaitan dengan dunia organisasi penulis dapatkan. hijrah kemudian memilih bagian Hukum Tata Negara sebagai fokus konsentrasi disiplin ilmu dan otomatis bergabung dalam Himpunan Mahasiswa Bagian Hukum Tata Negara FH Unila, status sebagai anggota muda, dan selanjutnya diberi kepercayaan menjadi Kepala Divisi Kajian dan Penelitian yang kemudian penulis mengganti nama Divisi tersebut menjadi Divisi Keilmuan dan Pengabdian. Tidak hanya aktif dalam berbagai organisasi, penulis juga aktif mewarnai mading-mading di fakultas dengan tulisan-tulisaan hasil pemikirannya terhadap permasalahan yang ada baik itu lingkup kampus ataupun skala nasional yang terkadang menimbulkan kontroversi dan gejolak-gejolak politik kampus..

Lahir dan tumbuh besar dikeluarga sederhana, mengajarkan dan memberikan arti kehidupan yang begitu mengesankan. Sang Ayah begitu dominan dalam membangun jiwa kepemimpinan, kebijaksanaan, kesabaran kerja keras, keikhlasan. Ibu mewariskan sifat keuletan, kepekaan, kepedulian dan kasih sayang. Itulah sekelumit kisah singkat dari proses panjang yang telah saya dilalui.

Penulis

Suhendri

# **MOTO**

**“Kerjakan Apa Yang Telah Kita Mulai  
dan Jangan Berhenti  
Sebelum Tujuan Itu Tercapai”**

**“Taklukan duniamu untuk Akhirat mu”**

**-SUHENDRI-**

# PERSEMBAHAN

*Kupersembahkan karya ini untuk:*

Almamater kebanggaan, Fakultas Hukum Universitas Lampung yang biasa ku  
sebut dengan Fakultas Merah, tempat dimana aku ditempa menjadi kaum  
Intelektual yang terpelajar.

“JAYA SLALU FH Unila”

## **KATA PENGANTAR**

Alhamdulillah, itulah kalimat yang pantas senantiasa kita ucapkan selaku umat islam, wabillkhusus dalam hal ini penulis haturkan keadirat Allah Subhanahuwataa'la yang telah memberikan kemudahan dalam proses panjang pengerjaan Skripsi ini hingga dapat selesai tepat waktu. Sholawat teriring salam tak lupa kita sanjung agungkan kepada suri tauladan kita, manusia terbaik yang paling sempurna fisik maupun akhlaknya Nabi Muhammad S.A.W, semoga kita termasuk pengikutnya yang slalu setia mengamalkan sunnahnya. Selanjutnya teruntuk kedua orang tuaku yang begitu tangguh dalam hidup, yang telah membesarkan dan mendidiku, dan slalu setia memanjatkan doa-doa terbaik. Terimakasih ku ucapkan, sungguh pencapaian yang telah ku capai saat ini tidak akan berarti tanpa ridho dari kalian. Dan apa yang telah ku peroleh saat ini mungkin saja bisa membahagiakan kalian, tapi aku yakin ini belum mampu dan tidak akan pernah mampu membalas tiap peluh keringat yang kalian keluarkan. Kerutan diwajah kalian, menjadi pecuttan untuk menjadi yang terbaik. Ayah-ibu toga yang ku pakai kini merupakan salah satu doa yang terkabul dari ribuan doa' yang telah kalian panjatkan. Ku harap ridho dan doa'mu tak putus untuk ku. Karena perjuanganku masih panjang, mimpi-mimpiku harus kuwujudkan dan cita-citaku harus menjadi nyata. Tetaplah setia, teruslah berdoa Bukankah doa adalah kekuatan terbesar seorang muslim yang mampu merubah yang mustahil menjadi mustajab.

Selanjutnya ku ucapkan terimakasih kepada seluruh dosen-dosen di Fakultas Hukum baik yang pernah berinteraksi langsung maupun tidak. Wabilkhusus untuk dosen-dosen dibagian hukum tata negara yang begitu luar biasa, penuh warna, berkarakter. Yang masing-masing menjadi bagian kesempurnaan proses yang penulis lalui.

1. Teruntuk pribadi tegas pada prinsip, cerdas dalam berfikir, dan tangguh dalam tindakan yang syarat akan pengalaman Bapak Armen Yasir, S.H., M.Hum. yang begitu banyak mentransfer ilmu, baik berkenaan dengan perkuliahan maupun ilmu tentang kehidupan. Terimakasih atas semua ilmunya, semoga dapat menjadi bekal buat penulis dimasa yang akan datang.
2. Seluruh Dosen Bagian Hukum Tata Negara yang begitu luarbiasa dalam penokohan dan profesional dalam pengabdian. Mulai dari Pak Muhtadi sosok organisatoris yang mampu menyihir penulis melalui proses pembelajaran yang mengesankan dalam setiap pertemuan, Pak Iwan Satriawan selaku pembimbing dua mengajarkan sebuah arti penting kesabaran dalam menjalani hidup, Ibu Yusnani dosen senior yang tidak diragukan lagi dedikasinya dalam mengabdikan diri sebagai Dosen yang seringkali rela menghabiskan waktunya untuk berdiskusi memberikan masukan kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi, Ibu Martha Riananda selaku pembahas dua yang telah memberikan masukan, kritik dan saran dalam penyempurnaan tugas akhir yang penulis buat. dalam balutan kesederhanaan dan ketaatan beragamanya tak henti selalu memberikan semangat & motivasi kepada penulis untuk terus maju.

Ibu Yulia Neta, sosok wanita karier yang ramah dan juga dekat dengan mahasiswa yang merupakan penguji utama dalam tugas akhir penulis, terimakasih atas semua kritik, saran dan masukannya sungguh sangat bermanfaat. Pak Ade Arif Firmansyah ini salah satu Dosen muda yang langsung mampu menunjukkan kualitas keilmuannya, yang mau berbagi pengalaman kepada penulis baik dalam hal akademis maupun tentang pengalaman hidup beliau, semoga kariernya makin bersinar. Pak Rudy ini Dosen special yang cara menghadapinya pun special lain daripada yang lain, sebagai ketua bagian mengajarkan banyak hal kepada kami Mahasiswa di Bagian Hukum Tata Negara terutama tentang kedisiplinan dan ketaatan terhadap prosedur. Ibu Siti Khoiriah salah satu Dosen perempuan yang mampu menunjukkan kapasitasnya dengan berbagai pengalaman yang telah dilalui meskipun baru bergabung, termasuk dalam jajaran dosen yang begitu terbuka untuk berdiskusi bersama mahasiswa. Pak Ahmad Saleh, terimakasih telah setia menjadi Pembimbing Akademik dari awal kuliah sampai akhir kuliah ini semua hal yang berkaitan administrasi dilalui tanpa kendala. Pak Budiyo , Yusdianto terimakasih atas semua ilmunya dan teruslah mengabdikan untuk Lampung.

3. Para Pendekar Gedung B yang berkuasa di dunia persilatannya masing-masing, Pertama Prop Marjiyono, S.Pd itu nama yang akrab ditelinga kami, kata mahasiswa lain sih, beliau orangnya galak, cerewet, sinis, dan stigma negatif lainnya. Sebagai mahasiswa khususnya di Bagian Hukum Tata Negara, diakhir masa Baktinya beliau masih tetap semangat

melayani para mahasiswa yang mengurus administrasi, menjadi teman diskusi, dan juga sebagai rujukan untuk mengkritisi hasil tulisan penulis sebelum masuk ke tahap selanjutnya, banyak hal yang patut dicontoh dari perjalanan hidup beliau. Mas Pendi sosok yang lagi naik daun di fakultas karena kevoalannya bersuara untuk memperjuangkan hak-hak pegawai “maju terus mas memperjuangkan kebenaran, menegakan keadilan”. Sekaligus juga fatner diskusi sambil ngopi bareng. Untuk hal prinsip dan idealisme tak diragukan lagi, sungguh langka sosok seperti beliau. Lanjut Pendekar selanjutnya Bro Tri Marshal pemuda yang terus berjuang meniti karier, kerja ikhlas sampai tuntas bro semoga legas naik pangkat (jangan lupu maen-maen ke palembang mun lah sukses). Nah kalo pendekar yang satu ini Pak Sunarto atau yg lebih akrab dipanggil BaBe beliau baru saja di transfer dari gedung A dipindah, untuk memperkuat para Pendekar di Gedung B yang isuenya akan segera naik daun seperti Mas Pendi semoga cepat terlaksana. Kiyay Hadi Sofyan yang telah setia menjadi fatner diskusi.

4. Teruntuk Sahabat Terbaik Penulis, Pratama. Insallah terus menjadi sahabat dunia & akhirat. Semoga kita terus mampu istiqomah memegang teguh Manhaj ini & Terus belajar ilmu agama serta mengamalkannya. Oh iya jangan lupa skripsinya segera digarap, maju terus, setelah kesulitan pasti ada kemudahan, semua udah ada yang ngatur, tugas kita ikhtiar & berdoa.

5. Ikhwan Fossi 2013: Pratama, Edius Pratama, Abdul Rahman PN, Andi Kurniawan, Haves Annamir, Royzal Annur, M. Nur Fajar, Agus Pidarta, Roby Surya R, Adha Arafat K, sisa-sisa Mujahid muda yang masih terus berjuang memperbaiki diri, terus berkarya dimanapun kalian berada. Ukuwah yang terjalin insallah terus terjaga.(berlomba-lomba dalam kebaikan & saling menasihati dalam kebaikan & sabar) & jadilah Imam terbaik. Akhwat Fossi 2013: Afrin, Tina, Ria, Rini, Ramadine, Siti Nurhasanah, Sarinah dan yang lupa disebutkan, teruslah belajar ilmu agama maupun ilmu dunia, karena kalian adalah calon Ibu yang akan menjadi Madrasah Pertama dan yang Utama Bagi anak-anak kalian nantinya. Agar dari kalian lahir banyak generasi-generasi islam yang cerdas dan taat beragama. Upss awas Baperr!!!!!! Haha (sekedar pesan)
6. Keluarga Besar Himpunan Mahasiswa Bagian Hukum Tata Negara 2013: Edius, Haves, Royzal, Rudi, Saleh, Hendi, Tia, Afrin, Sarina. Semoga segera menyusul, terimakasih telah setia menjadi partner sekaligus Rival dalam Diskusi begitu banyak menyisahkan kisah yang pasti akan dirindukan suatu saat nanti. 2014: Sandy, Fauzul, Ridwan, Yudi, Iqbal, Prisma, Teta. Rapatkan barisnya... bangun kembali fondasi-fondasi HIMA HTN, ukir sejarah, ukir prestasi, upgrade kualitas diri, berproseslah dengan baik, dan jadilah yang terbaik. Mohon maaf apabila dalam interaksi dikampus pasti ada perilaku penulis yang tidak berkenan dihati teman-teman sekalian, dengan besar hati penulis menyampaikan permohonan maaf semoga dapat menjadi wasilah bagi penulis untuk terus memperbaiki diri.

7. Teruntuk sosok-sosok terbaik, sebagai pahlawan tanpa tanda jasa, wahai Bapak-Ibu guru yang telah menjadi bagian penting perjalanan hidup penulis, yang dahulu belum mengenal baca tulis, hingga sampai pandai beretorika dan menghasilkan karya tulis seperti saat ini. Dari mulai guru-guru SD, SMP, sampai SMA yang telah ikhlas mengajar & mendidik, semoga dapat menjadi amal Jariyah yang terus mengalir menjadi tabungan pahala untuk bekal diakhirat kelak, dan teruslah mengabdikan untuk negeri ini guna melahirkan generasi-generasi cerdas yang berakhlak mulia untuk Indonesia yang lebih baik.

Bandar Lampung, 27 Januari 2017

Penulis

Suhendri

## DAFTAR ISI

**COVER**

**ABSTRAK**

**HALAMAN JUDUL**

**HALAMAN PERSETUJUAN**

**HALAMAN PENGESAHAN**

**PERNYATAAN**

**RIWAYAT HIDUP**

**MOTO**

**PERSEMBAHAN**

**SANWACANA**

**DAFTAR ISI**

<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	8
C. Ruang Lingkup Penelitian.....	8
D. Tujuan dan Manfaat Penelitian .....	8
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>10</b>
A. Pemerintah Daerah .....	10
B. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah .....	11
1. Tugas dan Wewenang Kepala Daerah .....	12
2. Tugas Wakil Kepala Daerah .....	13
C. Pemilu (Pemilukada) dan Sengketa Pemilukada .....	15
1. Pemilu (Pemilukada) .....	15
2. Sengketa Pemilukada.....	22
2.1 Disharmonisasi Hukum Acara PTUN Dengan Tahapan Pemilukada .....	26
2.2 Disharmonisasi Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Dengan Hukum Acara PTUN .....	27
2.3 Pelanggaran Dalam Proses Pemilukada .....	29
D. Penyelesaian Sengketa Pemilukada .....	34
1. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum.....	36
2. Penyelesaian PHPU Pemilukada .....	37
3. Ruang Lingkup PHPU Kepala Daerah .....	39

BAB III METODE PENELITIAN.....	42
A. Jenis Penelitian.....	42
B. Pendekatan Masalah.....	43
C. Sumber Data.....	43
D. Metode Pengumpulan Data.....	44
E. Metode Pengolahan Data .....	44
F. Analisis Data .....	44
BAB IV HASIL PENELITIAN .....	45
A. Pemberhentian Walikota Palembang .....	45
B. Pengisian Kekosongan Jabatan Walikota Palembang.....	46
C. Pemakzulan Walikota dan Wakil Walikota Palembang.....	48
D. Analisis Putusan Mahkamah Agung .....	53
E. Analisis SK Kemendagri.....	57
F. Kontradiktif Antara Putusan MA dengan SK Kemendagri.....	58
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN.....	61
A. Simpulan .....	61
B. Saran .....	62
DAFTAR PUSTAKA	

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Dinegara yang menganut sistem demokrasi, pemilihan umum (Pemilu) dianggap sebagai lambang sekaligus tolok ukur dari demokrasi itu sendiri. Meskipun demikian, disadari bahwa Pemilu bukanlah satu-satunya tolok ukur atas keberhasilan berdemokrasi. Sisi lain yang perlu diperhatikan dalam sebuah negara demokrasi juga adalah adanya partisipasi masyarakat dalam berpartai dan kegiatan politik lainnya.<sup>1</sup>

Jatuhnya rezim orde baru pada Mei 1998, masyarakat Indonesia berharap akan terjadinya perubahan mendasar mengenai pola hubungan atau pendelegasian kewenangan, khususnya antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Proses transisi politik setidaknya membawa pergeseran *locus* politik dari pusat ke daerah yang pada gilirannya telah mendorong perubahan signifikan dalam konfigurasi politik nasional.<sup>2</sup>

Pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara langsung yang telah berlangsung mulai tahun 2005 seperti yang telah diamanatkan oleh Undang-Undang No. 32

---

<sup>1</sup> Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm. 381.

<sup>2</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah: Kajian politik dan hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2007. hlm. 7.

Tahun 2004 dan Undang-Undang Perubahan No. 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah membuat tingkat keterlibatan publik dalam demokratisasi semakin meningkat karena publik diberi kesempatan besar untuk memilih kepala daerah dan wakilnya dengan pertimbangan dari masing-masing pemilih. Selain itu, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung merupakan mekanisme rekrutmen pemimpin di daerah guna mendapat legitimasi kuat dari rakyat sehingga dapat menjalankan roda pemerintahan secara akuntabel dan menjadikan keterlibatan publik dalam proses demokrasi menjadi semakin lengkap.

Sepanjang sejarah Pemilu di Indonesia, politik lokal selalu mengalami dinamisasi seiring dengan keadaan, kebutuhan dan kepentingan. Dua hal yang paling menonjol dari dinamisnya politik lokal tersebut karena adanya kendali dari pusat, khususnya karena calon pemimpin daerah yang diusung dari partai terlebih dahulu harus mendapat “restu” dari pusat. Kedua munculnya *local strongmen* atau mereka yang memiliki modal besar baik secara politik, social, maupun secara ekonomi untuk terlibat langsung dalam pemilihan umum kepala daerah (Pemilukada).<sup>3</sup>

Pergeseran desain institusional dari sentralisasi ke desentralisasi disertai oleh perwujudan nilai-nilai demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perwujudan dari proses demokrasi adalah pengembalian kedaulatan rakyat daerah dalam memilih pemimpin pemerintah di daerah.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Leo Agustino dan Mohammad Agus Yusuf, “Politik Lokal di Indonesia: dari Otokratik ke Reformasi Politik”, *Jurnal Ilmu Politik*, No. 21, 2010, hlm. 28.

<sup>4</sup> Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme Indoneisa*, Bandar Lampung: PKKPUU FH UNILA, 2013, hlm. 22.

Pemilihan langsung tidak dengan sendirinya menjamin peningkatan kualitas demokrasi itu sendiri, tetapi jelas membuka akses terhadap peningkatan kualitas demokrasi tersebut. Akses itu berarti berfungsinya mekanisme *check and balances* pemerintah daerah dengan pemerintah pusat.<sup>5</sup>

Pemilihan kepala daerah dengan sistem pemilihan langsung sebagaimana diatur Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dengan berpedoman pada asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, dan ketentuan Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilu, yang menempatkan pemilihan kepala daerah menjadi bagian dari Pemilu, ternyata tidak serta merta bebas dari permasalahan.<sup>6</sup>

Sebelum terjadinya amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945(UUD 1945) sengketa Pilkada pada awalnya dibawa ke Mahkamah Agung, akan tetapi, setelah adanya amandemen UUD 1945 ketiga, maka secara tidak langsung memberikan legitimasi kuat terhadap Mahkamah Konstitusi(MK) untuk mengadili setiap perkara ketatanegaraan yang mengalami sengketa diwilayah Negara Indonesia. Penyelesaian sengketa Pilkada yang semula menjadi kewenangan Mahkamah Agung beralih ke Mahkamah Konstitusi sesuai dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Joko Prihatmoko, *Pilkada Langsung Tradisi Baru Demokrasi Lokal*, Cetakan Pertama, Surakarta: Konsorsium Monitoring dan Pemberdayaan Institusi Publik, 2005, hlm. 76.

<sup>6</sup> Didik Sukriono, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonom*, Malang: Setara Pres, 2013, hlm. 153.

<sup>7</sup> Achmad Dodi Haryadi, *Demokrasi Lokal: Evaluasi Pemilukada di Indonesia*, Jakarta: Konpress, cetakan pertama 2012, hlm. 32.

Kehadiran Mahkamah Konstitusi dalam struktur kelembagaan negara Indonesia sejatinya telah mengubah sistem kekuasaan di negeri ini. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menentukan salah satu kekuasaan atau kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah perselisihan tentang hasil Pemilu, dan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi menentukan objektum litisnya, salah satunya adalah yaitu penetapan hasil Pemilukada oleh KPU sesuai tingkatnya yang mempengaruhi penentuan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.<sup>8</sup>

Sepanjang belum terbentuknya badan peradilan khusus, Mahkamah Konstitusi masih memiliki wewenang menangani sengketa Pemilukada. Pengambilan putusan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah oleh Mahkamah Konstitusi didasarkan pada keyakinan hakim konstitusi setelah menilai bukti yang diajukan oleh para pihak. Sementara itu, Undang-Undang Mahkamah Konstitusi telah membatasi kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Pemilukada yaitu hanya untuk memutus hasil penghitungan suara Pemilukada. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi melalui penafsiran telah menciptakan norma baru dalam putusan-putusan perkara Pemilukada.<sup>9</sup>

Sepanjang tahun 2008 sampai dengan tahun 2013 dalam melaksanakan kewenangan mengadili perselisihan hasil Pemilukada, Mahkamah Konstitusi telah mengeluarkan beberapa putusan yang tergolong kontroversial, karena Mahkamah Konstitusi telah menciptakan norma hukum baru sesuai dengan keyakinan hakim,

---

<sup>8</sup> H.Ahmad Fadlil Sumadi, *Politik Hukum Konstitusi dan MK*, Malang: setara press, 2013, hlm. 93.

<sup>9</sup> Helmi Kasim dan Syukri Asy'ari, "Kompatibilitas Metode Pembuktian dan Penafsiran Hakim Konstitusi dalam Putusan Pemilukada", *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 4, Desember 2012, hlm. 1.

yaitu memaknai dan memberikan pandangan hukum melalui putusan dalam perkara perselisihan hasil Pemilukada.

Implikasi dari putusan Mahkamah Konstitusi dalam sengketa Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) Kota Palembang 2013, adalah salah satu putusan yang sangat kontroversial, dengan mengabulkan gugatan dari pihak pemohon yang kalah dalam Pemilukada. Keputusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat, maka tidak ada upaya hukum lain yang bisa tempuh bagi mereka yang dirugikan dengan keputusan Mahkamah Konstitusi.

Melalui semangat demokrasi lokal, Kota Palembang melaksanakan pemilihan Walikota dan Wakil Walikota pada tahun 2013. Ada 3 pasangan calon yang ikut dalam pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Palembang diantaranya; pasangan nomor urut (1) yaitu H. Mularis Djahri yang berpasangan dengan Husni Tamrin yang diusung oleh Partai Gerindra dan partai kecil lainnya. Nomor urut (2) H. Romi Hertan yang berpasangan dengan Harnojoyo yang diusung oleh Partai PDI P, Demokrat, PKS, PPP dan PAN. Sementara itu, pasangan berikutnya dengan nomor urut (3) pasangan Sarimuda dan Nelly Rosdiana yang diusung oleh partai Golkar, Hanura dan PKB.<sup>10</sup>

Berdasarkan data yang dirilis oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Palembang, dari 1.124.378 pemilih didaftar pemilih tetap, hanya 752.315 pemilih yang menggunakan hak suaranya. Setelah dilakukan pemungutan dan penghitungan suara, KPU Kota Palembang mengumumkan bahwa pasangan Sarimuda-Nelly unggul 8 suara atas pasangan Romi-Harnojoyo. Pasangan

---

<sup>10</sup> Keputusan KPU Nomor 29/Kpts/KPU.Kota-006.435501/2013 tertanggal 21 Februari 2013 tentang Penetapan Nomor Urut Pasangan Calon Peserta Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Palembang Tahun 2013.

Sarimuda-Nelly meraih 316.923 suara sedangkan pasangan Romi-Harjono meraih 316.915 suara.<sup>11</sup>

Perbedaan hasil suara yang sedikit, yaitu hanya terpaut 8 suara antara pasangan Sarimuda-Nelly dan pasangan Romi-Harjono, untuk kemenangan pasangan Sarimuda-Nelly membuat suhu politik di Kota Palembang menjadi memanas. Selisih suara tersebut membuat pasangan Romi-Harjono memutuskan membawa masalah tersebut ke Mahkamah Konstitusi karena menduga adanya penambahan suara kepada pasangan Sarimuda-Nelly dan penyusutan suara terhadap pasangan Romi-Harjono. Dalam gugatan tersebut, sidang yang dipimpin oleh ketua Mahkamah Konstitusi Akil Mochtar memutuskan memenangkan penggugat dan memutuskan pasangan Romi-Harjono menang dengan keunggulan 23 suara atas pasangan Sarimuda-Nelly.<sup>12</sup>

Terjadinya perubahan pada hasil akhir pemilihan Walikota Palembang tahun 2013, yang semula ditetapkan oleh KPU Palembang pasangan Sarimuda-Nelly sebagai pemenang, kemudian dirubah oleh putusan Mahkamah Konstitusi karena dianggap ada pelanggaran dalam proses pemilihan tersebut.

Kedudukan Walikota Palembang kemudian terancam dengan ditangkapnya ketua Mahkamah Konstitusi Akil Mochtar dalam operasi tangkap tangan yang dilakukan Komisi Pemberantasan Korupsi(KPK) hingga terbongkar kasus mengenai penyuapan yang dilakukan oleh Walikota Palembang kepada Akil Mochtar dalam sengketa PPHU Kota Palembang tahun 2013 di Mahkamah Konstitusi. Kemudian

---

<sup>11</sup> Keputusan KPU Nomor 35/Kpts/KPU.Kota-006.435501/2013 tertanggal 13 April 2013 tentang Penetapan Pasangan Terpilih Peserta Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Palembang Tahun 2013.

<sup>12</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PHPU.D-XI/2013, hlm. 87-88.

Romi Hertton resmi ditetapkan sebagai tersangka oleh KPK melalui SprinDik-28/01/06/2014 tanggal 10 Juni 2014, KPK menetapkan WaliKota Palembang Romi sebagai tersangka karena diduga memberikan hadiah atau janji kepada mantan ketua Mahkamah Konstitusi Akil Mochtar terkait sengketa pemilihan kepala daerah di Palembang. Pasangan Romi-Harno kemudian telah dimakzulkan oleh DPRD Palembang melalui keputusan DPRD Kota Palembang Nomor 6 Tahun 2014, tanggal 27 September 2014.

Kamis 10 September 2015 Gubernur Sumatera Selatan melantik pelaksana tugas(PLT) Walikota Palembang Harnojoyo yang sebelumnya merupakan Wakil Walikota Palembang menjadi Walikota definitif, pelantikan ini berdasarkan Surat Keputusan(SK) Mendagri No.131.16-5050 Tahun 2015 pada 7 September 2015, berisi tentang pemberhentian Harnojoyo sebagai Wakil Walikota Palembang dan diangkat sebagai Walikota Palembang dengan masa jabatan 2013-2018. Dikarenakan telah dikeluarkannya surat keputusan pengangkatan Harnojoyo menjadi Walikota Palembang menggantikan Romi Hertton yang tersandung kasus suap terhadap mantan ketua Mahkamah Konstitusi, padahal sebelumnya pasangan kepala daerah tersebut telah dimakzulkan oleh DPRD Palembang melalui keputusan Nomor 6 Tahun 2014, tanggal 27 September 2014. Putusan tersebut diperkuat oleh putusan Mahkamah Agung Nomor 04/KHS/2014 tanggal 3 Desember 2014. Fakta hukum selanjutnya adalah perbuatan tersebut terbukti berdasarkan keputusan pengadilan tindak pidana korupsi menyatakan Romi Hertton melakukan tindak pidana penyuaipan terhadap ketua panel Hakim Mahkamah Konstitusi dalam rangka memenangkan gugatan perkara PHPU

Pemilukada Palembang di Mahkamah Konstitusi, putusan tersebut telah memiliki kekuatan hukum tetap.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana yang telah dikemukakan di atas, maka masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah bagaimana legalitas kedudukan Walikota Palembang periode 2013-2018?

## **C. Ruang Lingkup Penelitian**

Untuk menggambarkan secara lengkap legalitas kedudukan Walikota Palembang periode 2013-2018. Penelitian ini menggunakan tipe perencanaan berupa studi kasus, hal tersebut menyebabkan ruang lingkup penelitian menjadi terbatas, untuk mempertahankan dari gejala atau permasalahan yang akan diteliti.<sup>13</sup> Perencanaan berupa studi kasus, diharapkan dapat lebih memperdalam pembahasannya.

## **D. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

- I. Untuk mengetahui legalitas kedudukan Walikota Palembang periode 2013-2018.

---

<sup>13</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1986, hlm. 16.

Adapun manfaat dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut. Secara teoritis, penelitian ini bermanfaat untuk:

1. Lebih memperkaya cakrawala ilmu pengetahuan penulis dibidang kajian hukum tata negara khususnya pada pokok bahasan mengenai Pemiluakada.
2. Memberikan sumbangsi pemikiran bagi perkembangan kajian ketatanegaraan, khususnya mengenai legalitas kedudukan kepala daerah yang sebelumnya telah dimakzulkan oleh DPRD.

Manfaat praktis dari penelitian adalah pertama, bagi masyarakat dapat memberikan pemahaman dalam bidang politik dan hukum, khususnya tentang pemerintahan daerah dan dalam proses Pemiluakada. Kedua, agar hasil penelitian ini menjadi perhatian oleh semua pihak, dan dapat dimanfaatkan baik itu bagi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Pemerintah Daerah**

Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang membantu urusan pemerintahan. Berdasarkan Undang-Undang 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, perangkat daerah terdiri dari perangkat daerah pada tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Perangkat daerah Provinsi adalah unsur pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah. Perangkat daerah Kabupaten/Kota adalah unsur pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan.<sup>14</sup>

Dalam melaksanakan tugasnya, kepala daerah dibantu oleh wakil kepala daerah. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk

---

<sup>14</sup> Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi yang luas dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi keanekaragaman daerah dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>15</sup>

## **B. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah**

Bahasan mengenai kedudukan kepala daerah tertuang dalam Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara demokratis. Dengan demikian, Undang-Undang Dasar Tahun 1945 hanya menjelaskan keberadaan kepala daerah. Sedangkan wakil kepala daerah tidak diatur. Ketentuan tersebut bertolak belakang dengan UU No. 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah selalu disertai dengan pemilihan wakil kepala daerah dengan sistem paket dimana dalam pelaksanaan pemilihan umum selalu menampilkan pasangan calon Gubernur bersama Wakil Gubernur, calon Bupati bersama calon Wakil Bupati, dan calon Walikota bersama calon Wakil Walikota. Selanjutnya UU No. 12 Tahun 2008 kembali menegaskan bahwa Pemilukada dilaksanakan dalam sistem paket (kepala daerah dan wakilnya).

---

<sup>15</sup> Maftud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, Raja Grafindo, 2012. Hlm. 273.

## **1. Tugas dan Wewenang Kepala Daerah**

Pada substansi lain dalam Pasal 25 a sampai g Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah mengurai secara rinci tugas dan wewenang kepala daerah (Gubernur/Bupati/Walikota); dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan ditetapkan bersama DPRD; mengajukan rancangan Perda; menetapkan Perda dan mendapat persetujuan bersama DPRD; menyusun/mengajukan rancangan Perda tentang (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah)APBD pada DPRD buat dibahas/ditetapkan bersama; mengupayakan terlaksana kewajiban daerah (sesuai Pasal 22); mewakili daerah di dalam dan di luar pengadilan dapat menunjuk kuasa hukum mewakilinya sesuai peraturan perundang-undangan; dan melaksanakan tugas/wewenang lainnya sesuai peraturan perundangan, menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan rapat paripurna DPRD. Sedangkan dalam aturan terbaru Undang-Undang 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ada tiga tugas tambahan untuk kepala daerah yaitu memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat; menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD dan mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah.

Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat, yang disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur,

dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun, untuk digunakan pemerintah sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

## **2. Tugas Wakil Kepala Daerah**

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah pada pasal Pasal 26 ayat (1) a-g ayat (2) memberikan pula penjelasan tentang tugas dan tanggung jawab wakil kepala daerah kepada kepala daerah/ Ayat (3) membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah; membantu kepala daerah dalam mengoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah; menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan; melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda; mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup; memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten dan Kota bagi wakil kepala daerah Provinsi; memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah Kecamatan, Kelurahan/dan atau Desa bagi wakil kepala daerah Kabupaten/Kota; memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan; melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan. Apabila dibandingkan dengan aturan hukum terbaru yaitu Undang-Undang 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah secara keseluruhan tidak

terlalu banyak mengalami perubahan kecuali penambahan substansi mengenai melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan, yang pada aturan sebelumnya redaksinya hanya melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.<sup>16</sup>

Substansi yang ada dalam Pasal 26 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menunjukkan, tugas seorang wakil kepala daerah terfokus pada kegiatan-kegiatan yang sifatnya koordinasi, pembinaan dan pengawasan, monitoring serta tugas-tugas lain yang sebenarnya dapat dilaksanakan oleh dinas daerah ataupun lembaga teknis daerah. Ada tugas-tugas lain yang dilaksanakan seorang wakil kepala daerah yang terkait dengan pengambilan kebijakan, biasanya ditentukan oleh kesepakatan atau *bargaining* antara kepala daerah dan wakil kepala daerah maupun partai politik pengusung pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pada pemaparan norma diatas menunjukkan bahwa wakil kepala daerah sifatnya hanya membantu kepala daerah dalam menjalankan tugas dan wewenang guna jalanya pemerintahan didaerah, karena hanya memiliki tugas tanpa kewenangan. Hal ini akan menjadi permasalahan tersendiri apabila kepala daerah yang menjadi pasangannya, terjerat permasalahan hukum yang menyebabkan kepala daerah tersebut tidak dapat menjalankan tugas dan wewenangnya di suatu daerah, maka apabila kita merujuk pada norma diatas maka wakil kepala daerah dapat menggantikan posisi kepala daerah untuk sementara waktu.

---

<sup>16</sup> Harstanto, *Wakil Kepala Daerah sebaiknya dipilih oleh DPR* [www.Jurnalparlemen.com](http://www.Jurnalparlemen.com)

## C. Pemilu (Pemilukada) dan Sengketa Pemilukada

### 1. Pemilu (Pemilukada)

Pemilihan umum adalah suatu mekanisme yang berfungsi sebagai sarana pelaksanaan demokrasi yang sangat prinsipil. Pada intinya, Pemilu bersumber pada dua masalah pokok yang terdapat dalam praktek kehidupan ketatanegaraan suatu negara, yaitu tentang ajaran kedaulatan rakyat dan paham demokrasi, dimana demokrasi diletakkan sebagai perwujudan kedaulatan rakyat.

Pemilu adalah salah satu syarat berlangsungnya demokrasi, namun tidak semua Pemilu berlangsung secara demokratis. Robert A Dahl<sup>17</sup> memberikan ukuran-ukuran yang harus dipenuhi agar suatu Pemilu memenuhi prinsip-prinsip demokrasi: *pertama, inclusiveness*, artinya setiap orang yang sudah dewasa harus diikutkan dalam Pemilu; *kedua, equal vote*, artinya setiap suara mempunyai hak dan nilai yang sama; *ketiga, effective participation*, artinya setiap orang mempunyai kebebasan untuk mengekspresikan pilihannya; *keempat, enlightened understanding*, artinya dalam rangka mengekspresikan pilihan politiknya secara akurat, setiap orang mempunyai pemahaman dan kemampuan yang kuat untuk memutuskan pilihannya; dan *kelima, final control of agenda*, artinya Pemilu dianggap demokratis apabila terdapat ruang untuk mengontrol atau mengawasi jalannya Pemilu.

---

<sup>17</sup> Robert A Dahl, "Procedural Democracy," dalam P Laslett and J Fishkin (ed), *Philosophy, Politics and Society, Fifth Series*, New Haven: YaleUniversity Press, 1979, hlm. 97.

Selain itu, Pemilu yang demokratis juga ditentukan oleh kredibilitas dan profesionalitas penyelenggara Pemilu, *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) merumuskan 7 prinsip yang berlaku umum untuk menjamin legitimasi kredibilitas dan profesionalitas penyelenggara Pemilu, yaitu: *independence, impartiality, integrity, transparency, efficiency, professionalism* dan *service-mindedness*. Prinsip-prinsip tersebut merupakan standar internasional yang bisa menjadi tolok ukur demokratis atau tidaknya suatu Pemilu.<sup>18</sup>

Melalui perubahan Undang-Undang Dasar 1945, Indonesia sebenarnya telah meletakkan dasar-dasar pemerintahan yang demokratis lewat konstitusi, sebagaimana tercantum Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali”.<sup>19</sup> Dengan adanya ketentuan tersebut, maka akan lebih menjamin kepastian tentang waktu penyelenggaraan Pemilu secara teratur reguler per-lima tahun sekali dan menjamin proses, mekanisme, serta kualitas penyelenggaraan Pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil oleh penyelenggara Pemilu. Lebih lanjut, Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 juga menentukan bahwa, “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Didik Supriyanto, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, Jakarta: Perludem, 2012, hlm. 22.

<sup>19</sup> Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

<sup>20</sup> Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945.

Pemilu merupakan suatu hal yang sangat diperlukan sebagai wujud bagi tegaknya sebuah negara yang demokratis, melalui pemilihan umum yang dilaksanakan secara teratur serta kompetisi yang terbuka dan sederajat diantara partai-partai politik. Maka, demokrasi menghendaki agar pemilihan wakil rakyat dan pemimpin pemerintahan menjamin adanya peluang yang samaa bagi setiap partai dan kandidat pemimpin untuk meraih kemenangan berdasarkan pilihan bebas rakyat yang berdaulat. Pemilu sebagai sebuah demokrasi prosedural adalah sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan negara. Pemilu, dengan sistem apapun, hanya merupakan instrument untuk mewujudkan pemerintahan yang representatif dan legitimate dilihat dari sudut kepentingan menegakkan demokrasi. Kegiatan pemilihan umum (*general election*) juga merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang sangat prinsipil. Oleh karena itu, dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi warga negara adalah keharusan bagi pemerintah untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan pemilihan umum sesuai dengan jadwal ketatanegaraan yang telah ditentukan. Sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat dimana rakyatlah yang berdaulat maka semua aspek penyelenggaraan pemilihan umum itu sendiri harus juga dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya.

Tujuan pemilihan umum tidak lain untuk mengimplementasikan prinsip-prinsip demokrasi, mengikutsertakan rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan. Pelaksanaan demokrasi melalui pemilihan umum diharapkan berlangsung secara sehat, jujur, adil dan demokratis. Seiring dengan perkembangannya, pelaksanaan Pemilu mengalami perubahan dari sisi teknis maupun sistem. Berbagai macam

bentuk perubahan dalam pelaksanaan Pemilu salah satunya dipengaruhi oleh karakteristik budaya masyarakat.<sup>21</sup>

Pemilu bukan semata-mata pertarungan kepentingan para pihak dengan mengabaikan hak-hak rakyat. Oleh karena itu, semua ini menjadi tugas dan kewajiban kolektif seluruh pihak untuk menjaga penyelenggaraan Pemilu dengan baik. KPU sebagai penyelenggara Pemilu mesti menjalankan tugas dan kewajibannya dengan baik. Begitu juga dengan peserta Pemilu untuk mematuhi aturan main. Apabila kesadaran kolektif pemangku kepentingan bisa diwujudkan, maka dapat dipastikan bahwa Pemilu yang akan berlangsung pada periode selanjutnya pelanggaran-pelanggaran akan dapat diminimalisir.<sup>22</sup>

Pemilukada<sup>23</sup> sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 merupakan salah satu sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan daerah yang demokratis. Indikator “demokratis” dapat diukur dari ketaatan penyelenggara Pemilukada terhadap asas

---

<sup>21</sup> Ahmad Nadir, *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi di Indonesia*, Malang: Averoes Press, 2005, hlm. 47.

<sup>22</sup> Perludem, *Perlibatan Masyarakat Dalam Pengawasan Pemilu*, 2013, hlm. 62.

<sup>23</sup> Istilah Pemilukada diatur dalam UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Istilah ini berganti menjadi Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota sebagaimana diatur dalam UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. UU No. 15 Tahun 2011 menghilangkan kalimat pemilihan umum. Penghilangan kalimat pemilihan umum diperkuat dengan Putusan MK Nomor 97/PUU- XI/2013 yang menyatakan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota bukanlah bagian dari pemilihan umum. UU No 1 Tahun 2015 menegaskan UU No. 15 Tahun 2011 terkait penggunaan istilah Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Jadi dalam tulisan ini perbedaan penggunaan istilah pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pilkada), Pemilukada dan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota oleh penulis sesungguhnya merujuk pada maksud yang sama. Penulis memahami sebenarnya penggunaan masing-masing istilah tersebut memiliki konsekuensi hukum yang berbeda-beda. Namun di era transisi regulasi saat ini, pencampuran penggunaan istilah sulit untuk dihindari. Apalagi hasil revisi UU No. 1 Tahun 2015 yang sudah disepakati Komisi II DPR mengembalikan lagi pemilihan satu paket kepala daerah dan wakil kepala daerah. Sebelumnya dalam UU No. 1 Tahun 2015 yang dipilih hanya Gubernur, Bupati dan Walikota.

langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, serta dari kemandirian dan integritas penyelenggara Pemilu, itu sendiri.

Pemilu merupakan sebuah proses untuk mencapai otoritas secara legal formal yang dilaksanakan atas partisipasi kandidat, pemilih (konstituen), dan dikontrol oleh lembaga pengawas, agar mendapatkan legitimasi dari masyarakat yang disahkan oleh hukum yang berlaku. Pasangan kandidat calon kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak dari pemilih akan dinyatakan sebagai kepala daerah yang akan memimpin suatu wilayah dalam beberapa jangka waktu tertentu.

Pemilu lahir dari pemberlakuan otonomi daerah. Ketidakpuasan masyarakat Indonesia terhadap pemerintahan sentralisasi pada akhirnya membawa Negara Indonesia memberlakukan pemerintahan desentralisasi yang berdampak adanya otonomi daerah, pemerintahan desentralisasi berlaku tatkala ada penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyat di daerah tersebut dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi daerah adalah kewenangan suatu daerah untuk menyusun, mengatur dan mengurus daerahnya sendiri tanpa ada campur tangan serta bantuan dari pemerintah pusat.<sup>24</sup> Pemberlakuan otonomi daerah tidak terlepas dari sisi negatif, yaitu daerah harus mengurus pemerintahannya sendiri termasuk melaksanakan Pemilu sendiri sehingga rawan terjadi konflik, terutama dalam masa transisi dari pemerintahan sentralisasi ke desentralisasi.

---

<sup>24</sup> Leo Agustino, *Politik dan Otonomi Daerah*. Serang: Untirta Press, 2005, hlm. 14.

Pemilukada pertama kali diselenggarakan pada bulan Juni 2005, sebelum Tahun 2005, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sejak berlakunya Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, Pilkada dimasukkan dalam rezim Pemilu, sehingga secara resmi bernama pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah atau disingkat Pemilukada.<sup>25</sup>

Hampir tidak ada hentinya pemilihan kepala daerah ini dilaksanakan di negeri ini yang akrab disebut dengan Pemilukada. Proses menegakkan demokrasi, Pemilukada semacam ini memberikan wewenang yang besar bagi masyarakat dalam memilih pemimpin sesuai dengan kehendaknya. Sebagai mana yang dikemukakan Prihatmoko<sup>26</sup> mengemukakan bahwa Pemilukada merupakan mekanisme demokratis dalam rangka rekrutmen pemimpin di daerah, dimana rakyat secara menyeluruh memiliki hak dan kebebasan untuk memilih calon-calon yang didukungnya, dan calon-calon bersaing dalam suatu kompetisi dengan aturan main yang sama.

Pemilukada saat ini menjadi kegiatan rutinitas lima tahunan, dimana masyarakat seakan dijadikan konsumen ataupun aktor penting yang diperebutkan suaranya bagi para calon pemimpin kepala daerah yang berkompetisi dalam Pemilukada. Masyarakat dimanjakan dengan berbagai perhatian dan diberikan impian untuk hidup lebih baik oleh para peserta dalam Pemilukada demi kemenangannya, keadaan semacam itu seharusnya tidaklah harus terjadi karena

---

<sup>25</sup> Mas'ud Said, M., *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*, Malang: UMM Press 2005, hlm. 56.

<sup>26</sup> Joko J. Prithatmoko, *Op Cit*, 2005, hlm. 109.

masyarakat saat ini akan semakin cerdas dalam menentukan pilihannya, Sehingga dalam hal ini peran partai politiklah yang seharusnya diperhatikan dalam memaksimalkan fungsi-fungsi partai politik.<sup>27</sup>

Kepala daerah adalah jabatan politik dan jabatan publik yang bertugas memimpin birokrasi menggerakkan jalannya roda pemerintahan. Kepala daerah menjalankan fungsi pengambilan kebijakan atas fungsinya yaitu menjadi perlindungan, pelayan publik dan pembangunan. Istilah jabatan publik mengandung pengertian bahwa kepala daerah menjalankan fungsi pengambilan daerahlah yang menjadi penentu bagi kemajuan atau kemunduran dari kondisi kehidupan masyarakat yang dipimpinnya.<sup>28</sup>

Jika kita perhatikan saat ini ketidakmenentuan menjadi keadaan yang dominan yang dihasilkan para pemimpin. Kepala daerah yang saat ini dilahirkan dari pemilihan langsung ternyata bukanlah secara murni untuk memperjuangkan nasib rakyat yang hanya diperhatikan sebatas saat menjelang pemilihan kepala daerah saja, setelah pemilihan kepala daerah berlangsung maka mulai ditinggalkan nasib rakyat. Inilah yang selama ini menjadi pemaknaan yang keliru dari partai politik dan kepala daerah, mereka mengungkapkan bahwa partai politik mempunyai peran dalam menyeleksi orang-orang berbakat ataupun orang-orang pilihan untuk mengisi posisi-posisi politik tertentu untuk bekerja dalam kerangka kepentingan serta tuntutan partai politik yang bersangkutan.

---

<sup>27</sup> Pnenie Chalid (ed), *Pilkada Langsung, Demokratisasi Daerah dan Mitos Good Governance*, Jakarta: Partnership Kemitraan, 2005, hlm. 19-20.

<sup>28</sup> Syamsudin Haris (ed), *Pemilu Langsung di Tengah Oligarki Partai Proses Nominasi dan Seleksi Calon Legislatif Pemilu 2004*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005, hlm.143-144.

Miriam Budiardjo mengemukakan hal yang sama, bahwa rekrutmen politik menjadi fungsi partai politik untuk mencari orang-orang muda berbakat aktif dalam kegiatan politik.<sup>29</sup> Pemilu pada saat ini sudah seharusnya juga membawa dampak baik bagi partai politik, prosesi semacam ini mampu menjadi motivasi bagi partai politik dalam melaksanakan fungsinya yaitu rekrutmen politik.

Mahfud MD,<sup>30</sup> mencatat, beberapa karakter Pemilu sebagai berikut:

- a. Pemilu menjadi arena rivalitas kekuasaan secara tidak sehat, sehingga belum dapat menghasilkan pemimpin yang mempunyai *political virtues* yang lebih mengutamakan kepentingan masyarakat dibanding kepentingan pribadi, kelompok dan partai;
- b. Membangkitkan moral pragmatisme, baik calon kepala daerah, penyelenggara Pemilu, dan masyarakat;
- c. Pemilu menghasilkan oligarki kekuasaan sekaligus melahirkan orang-orang yang kecanduan kekuasaan;
- d. Pemilu menimbulkan persoalan anggaran, sehingga dikatakan bahwa demokrasi saat ini merupakan demokrasi biaya tinggi;
- e. Pemilu memicu politisasi birokrasi. Di berbagai daerah, calon kepala daerah petahana hampir selalu melibatkan mobilisasi masa PNS dalam setiap tingkatan;
- f. Pemilu rentan terhadap konflik antar elite politik yang melibatkan masa;
- g. Penyeragaman Pemilu cenderung mengakibatkan karakter masyarakat adat yang masih eksis.

## 2. Sengketa Pemilu

Pengertian sengketa atau hasil pelaksanaan pemilihan kepala daerah dengan kata lain adalah persengketaan yang timbul akibat adanya upaya hukum berupa keberatan yang diajukan oleh pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diputuskan dan diumumkan dalam sidang pleno lengkap dan telah

---

<sup>29</sup> Miriam Budiardjo, *Op Cit*, hlm. 408.

<sup>30</sup> Rudy, *Log cit*, hlm. 121-122.

diterbitkan pula dalam keputusan Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) selaku penyelenggara pemilihan umum daerah. Dengan demikian, sengketa pemilihan kepala daerah baru timbul setelah terbitnya keputusan/penetapan KPUD selaku penyelenggara pemilihan umum di daerah.<sup>31</sup>

Ciri khas sengketa dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yaitu, adanya perbedaan pendapat atau interpretasi terhadap suatu objek, bisa jadi sebenarnya hal perbedaan pendapat yang disengketakan tersebut adalah salah satu dari pelanggaran pidana atau administratif, tidak jarang persengketaan yang ada akhirnya terbukti adanya unsur pelanggaran dan berakibat diberikannya sanksi. Jika sengketa dapat diselesaikan dan oleh para pihak dapat dimaklumi maka akan tercapai perdamaian tetapi sebaliknya apabila diantara para pihak tidak terjadi perdamaian, maka proses penyelesaian sengketa akan terus berlanjut dan dapat bermuara pengusutan pelanggaran sengketa penetapan hasil pemilihan kepala daerah. Hal ini terjadi apabila diantara para pihak terdapat perselisihan mengenai penetapan hasil suara pemilihan kepala daerah yang diumumkan oleh KPUD<sup>32</sup>

Riset Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) menyimpulkan<sup>33</sup> permasalahan dalam kerangka hukum pada penyelenggaraan Pemilu Tahun 2005 sampai dengan 2014 menimbulkan kesimpangsiuran dan ketidakjelasan bagi penyelenggara maupun peserta Pemilu. Peraturan yang ambigu serta multitafsir berkontribusi pada rentetan persoalan dalam

---

<sup>31</sup> Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilu di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2010, hlm. 105.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> Titi Angraini dkk, *Menata Kembali Pengaturan Pemilu*, Perludem, Jakarta: 2011, hlm. 51.

penyelenggaraan tahapan Pemilukada, sebut saja masalah daftar pemilih, kisruh pencalonan, kampanye yang tidak terkontrol, pemungutan dan penghitungan suara yang bermasalah hingga terjadinya konflik horizontal antar masyarakat. Beberapa konflik horizontal dalam Pemilukada disebabkan dua hal,<sup>34</sup> Pertama, adanya rasa ketidakpuasan dari pasangan calon atau pendukung pasangan calon ketika pasangan calon gugur dalam tahap pencalonan. Kedua, adanya rasa ketidakpuasan pasangan calon terhadap hasil penghitungan Pemilukada.

Achmad Sodiki<sup>35</sup> menjelaskan, Mahkamah Konstitusi memaknai Pemilukada adalah rangkaian proses yang dimulai dari tahapan persiapan, pelaksanaan dan tahap akhir yang membuahkan suatu hasil Pemilukada. Berangkat dari pemikiran tersebut, Mahkamah Konstitusi memperluas penafsiran tentang kewenangan menyelesaikan perselisihan hasil Pemilukada termasuk juga mengadili proses-proses Pemilukada termasuk proses pencalonan, pemutakhiran daftar pemilih, pelanggaran pada saat kampanye, *money politik*, intimidasi, keterlibatan birokrasi, dan lain sebagainya. Disisi lain putusan berbeda dapat dikeluarkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara meskipun Mahkamah Konstitusi sudah menilai proses secara keseluruhan pelaksanaan Pemilukada sudah berjalan sesuai dengan asas-asas dan peraturan perundang-undangan.

Gambaran fakta-fakta penyelesaian sengketa Pemilukada yang terjadi di atas, sesungguhnya ada kekaburan dalam konstruksi peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelesaian sengketa Pemilukada sehingga berdampak

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, hlm. 58.

<sup>35</sup> Achmad Dodi Haryadi, *Op Cit*, hlm. 82.

adanya ketidakpastian hukum, kebingungan penyelenggara Pemilu, serta pelanggaran terhadap hak-hak konstitusionalitas bakal calon atau calon peserta Pemilukada. Pengaturan penyelesaian sengketa administrasi Pemilukada yang menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara tidak mengatur batas waktu penyelesaian sengketa, kondisi itu membuka peluang terjadinya putusan diucapkan setelah melewati tahapan pemungutan suara maupun tahapan penyelesaian sengketa hasil Pemilukada di Mahkamah Konstitusi bahkan setelah pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilantik.

Disisi lain Mahkamah Konstitusi terikat oleh waktu untuk menyelesaikan sengketa hasil Pemilukada sehingga tidak bisa menunggu proses penyelesaian sengketa administrasi di Pengadilan Tata Usaha Negara sampai selesai. Begitu halnya dengan pemberian kewenangan penanganan pelanggaran administrasi kepada Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota hanyalah bersifat rekomendasi sehingga membuka peluang KPU untuk tidak melaksanakannya.

Pemilukada menggunakan tiga tahapan yang meliputi tahapan persiapan, pelaksanaan dan penyelesaian. Tahapan Pemilukada dituangkan dalam keputusan KPU, keputusan tersebut bersifat mengikat ke luar dan ke dalam, bersifat mengikat keluar dalam artian keputusan tersebut mengikat KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota sebagai penerbit keputusan, sedangkan bersifat mengikat kedalam, keputusan tersebut mengikat masyarakat, partai politik, calon peserta Pemilu, dan pihak terkait lainnya.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Didik Supriyanto, dkk, *Penguatan Bawaslu, Optimalisasi Fungsi, Organisasi dan Fungsi Dalam Pemilu*, Jakarta: Perludem, 2014, hlm. 66.

Tahapan, program dan jadwal Pemilukada yang ditetapkan KPU berpengaruh terhadap kapan sengketa administrasi dan hasil Pemilukada akan terjadi. Semakin singkatnya waktu antara tahapan yang berpeluang terjadinya sengketa administrasi dengan tahapan hari dan tanggal pemungutan suara atau tahapan penyelesaian perselisihan hasil Pemilukada, semakin terbuka peluang sengketa administrasi selesai setelah tahapan perselisihan hasil Pemilukada selesai dilakukan di Mahkamah Konstitusi.

## **2.1 Disharmonisasi Hukum Acara PTUN Dengan Tahapan Pemilukada**

Sebagai mekanisme penyelesaian sengketa tata usaha negara yang tidak didesain secara khusus untuk penyelesaian sengketa Pemilukada, dapat dimengerti mengapa hukum acara peradilan tata usaha negara tidak harmonis dengan tahapan Pemilukada. Berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dua kali dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang No. 51 Tahun 2009, penyelesaian sengketa tata usaha negara di peradilan tata usaha negara memakan waktu yang lama agar bisa memperoleh kekuatan hukum tetap, bahkan kapan keluarnya putusan yang memiliki kekuatan hukum tetap tidak dapat diprediksi waktu keluarnya. Sebaliknya tahapan Pemilukada dibatasi waktu hanya sekitar delapan bulan.<sup>37</sup> Akibatnya tahapan Pemilukada sudah selesai, proses penyelesaian sengketa tata usaha negara di peradilan tata usaha negara belum memperoleh kekuatan hukum tetap.

---

<sup>37</sup> Jayus, *Rekonseptualisasi Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum di Indonesia*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya. 2013, hlm. 267.

Hukum acara peradilan tata usaha negara saat ini memang mengenal hukum acara cepat. Namun dibukanya peluang untuk melakukan upaya hukum banding, kasasi hingga peninjauan kembali dalam hukum acara cepat membuka peluang penyelesaian sengketa tata usaha negara berlarut-larut hingga baru memperoleh kekuatan hukum tetap setelah tahapan Pemilukada selesai. Ada juga putusan peradilan tata usaha negara yang sudah melewati proses tahapan pelantikan kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih.

## **2.2 Disharmonisasi Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Dengan Hukum Acara PTUN**

Penyelesaian perselisihan hasil Pemilukada berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 dibatasi hanya 14 hari. Batasan tersebut dapat dimaknai bahwa proses penyelesaian perselisihan hasil Pemilukada membutuhkan waktu yang cepat agar segera mempunyai kepastian hukum, sehingga tidak terjadi kekosongan pemerintahan yang berpotensi menimbulkan konflik politik. Tenggat waktu pengajuan permohonan perselisihan hasil Pemilukada dibatasi paling lambat 3 (tiga) hari kerja setelah KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota menetapkan hasil perolehan suara Pemilukada, permohonan yang diajukan melewati 3 (tiga) hari kerja setelah perolehan suara Pemilukada tidak dapat diregistrasi.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah.

Singkatnya waktu persidangan perselisihan hasil Pemilukada memaksa Mahkamah Konstitusi tidak bisa menunggu selesainya sengketa tata usaha negara. Pada perkara-perkara tertentu, Mahkamah Konstitusi tidak menjadikan pertimbangan belum selesainya sengketa tata usaha negara untuk membuat putusan sela.<sup>39</sup> Untuk menunggu putusan sengketa tata usaha negara memiliki kekuatan hukum tetap, karena jika itu dilakukan akan memakan waktu cukup lama dan akan menghambat proses selanjutnya.

Masalah selanjutnya adalah adanya dualisme putusan pengadilan yang berbeda yakni antara putusan peradilan tata usaha negara dengan putusan Mahkamah Konstitusi. Sebagai lembaga peradilan yang diberikan kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hasil Pemilukada, Mahkamah Konstitusi menolak penafsiran bila hanya memiliki kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan yang terkait hasil saja yakni hasil hitung-hitungan secara angka penghitungan dan rekapitulasi pemungutan suara.

Penyelesaian sengketa tata usaha negara Pemilukada tidak dapat diprediksi waktunya (*unpredictable*) kapan bisa selesai. Dengan begitu siapa pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih belum bisa dipastikan dengan cepat yang berpotensi menimbulkan terjadinya kekosongan kekuasaan tetap dijadikan pertimbangan hukum oleh Mahkamah Konstitusi dalam membuat putusan.

---

<sup>39</sup> Maria Farida Indrati mengartikan putusan sela adalah putusan yang dijatuhkan oleh majelis hakim sebelum putusan akhir berupa putusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu berkaitan dengan objek yang dipersengketakan, Achmad Dodi Haryadi (ed), *Op.cit.*, hlm. 85.

### **2.3 Pelanggaran Dalam Proses Pemilukada**

Terjadinya pelanggaran-pelanggaran dalam pelaksanaan Pemilukada antara lain disebabkan karena regulasi Pemilukada yang memiliki banyak kekurangan, antara lain terlalu ringannya sanksi atas pelanggaran aturan Pemilukada serta minimnya pengaturan mengenai pembatasan dan transparansi keuangan dana Pemilukada. Filosofi sanksi dari undang-undang Pemilu termasuk undang-undang yang menjadi payung hukum Pemilukada adalah didasarkan pada anggapan bahwa Pemilu adalah pesta demokrasi. Nampak dalam berbagai Pemilu tingginya pelanggaran berbanding sama dengan kemenangan suatu partai politik dalam Pemilu. Dari ribuan pelanggaran selama Pemilukada yang ditemukan atau dilaporkan, sangat sedikit sekali yang dibawa ke pengadilan dan dijatuhi sanksi, kalau pun dijatuhi sanksi, hal itu sangat ringan dan tidak memberikan efek khawatir bagi kandidat yang menang dan melakukan pelanggaran. Akibat tidak adanya sanksi yang demikian, pelanggaran-pelanggaran tersebut terakumulasi ketika dibawa ke Mahkamah Konstitusi, yang memaksa Mahkamah Konstitusi harus mencari alasan hukum untuk membatalkan hasil Pemilukada, dari sinilah lahir temuan putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pelanggaran terstruktur, sistematis dan masif sebagai alasan membatalkan hasil Pemilukada.

Demikian juga masalah transparansi keuangan dan dana kampanye pelaporan tidak dapat diawasi secara efektif, dana kampanye kandidat, dipastikan jauh lebih besar daripada pengeluaran nyata, dan diperkirakan banyak sumber dana yang tidak jelas asal usulnya. undang-undang juga tidak memberikan batasan jumlah maksimal dana dan pengeluaran kampanye yang dibenarkan oleh setiap

kandidat. Akibatnya, disamping kebutuhan dana Pemilu yang sangat besar dan tidak terbatas, juga terjadi pertarungan tidak seimbang antar kandidat yang memiliki dana besar dan kandidat yang memiliki dana terbatas, dan masing-masing kandidat mencari dana sebesar-besarnya walaupun dengan cara tidak sah, seperti pemberian atau janji pemberian fasilitas perizinan dan atau proyek daerah kepada pengusaha.

Selanjutnya, dalam hal pelanggaran Pemilu, dalam undang-undang pemerintahan daerah jenis pelanggaran dikelompokkan pada pelanggaran administratif dan pelanggaran pidana. Pelanggaran administrasi, yaitu pelanggaran terhadap undang-undang Pemilu yang bukan merupakan ketentuan pidana Pemilu dan pelanggaran terhadap ketentuan lain yang diatur dalam peraturan KPU. Apabila diperhatikan, rumusan ini begitu luas cakupannya, sehingga justru akan menyulitkan dalam penyelesaiannya. Misalnya, kecacauan mengenai daftar pemilih tetap yang menyebabkan sebagian warga negara yang mempunyai hak pilih tidak dapat menggunakan hak pilihnya, seolah-olah hanya merupakan persoalan dan pelanggaran administrasi. Akan tetapi, jika dicermati, hal ini bisa saja merupakan pelanggaran tindak pidana Pemilu, apabila dapat dibuktikan adanya unsur kesengajaan.

Selain itu, jika ditelusuri dari sisi sanksi, sebut saja seperti pelanggaran yang dilakukan pasangan calon atau tim kampanye dalam bentuk pemasangan alat peraga atau atribut yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku, kampanye yang melibatkan anak-anak, kampanye terselubung dalam bentuk bakti sosial, maka pemberian sanksi terhadap jenis pelanggaran ini sangat lemah, yaitu hanya

memberikan teguran sehingga tidak memiliki efek jera. Begitu pula, pelanggaran yang dilakukan oleh pasangan calon seperti pelanggaran terhadap jadwal kampanye, ijazah palsu, dan jenis pelanggaran lain, tidak ada sanksi tegas bagi kandidat yang dengan sengaja mempengaruhi penyelenggaraan Pemilu secara curang. Seharusnya pelanggaran administrasi yang dilakukan dengan sengaja dan bobot tertentu berimplikasi pada diskualifikasi pasangan calon hal itu efektif untuk meminimalisir pelanggaran yang terjadi.

Beberapa distorsi dan penyimpangan dalam praktik penyelenggaraan Pemilu masih menjadi ganjalan dan banyak dipertanyakan oleh masyarakat karena masih banyaknya warga yang mempunyai hak pilih tetapi tidak tercatat sebagai pemilih tetap. Persoalan lain adalah terjadinya distorsi dan penyimpangan dalam memilih pemimpin terbaik. Melalui Pemilu yang terpilih disinyalir justru bukan putra terbaik yang dimiliki daerah meskipun banyak menghasilkan hal positif dan mampu menjaring kader daerah yang baik dan kompeten, namun tidak sedikit yang meleset jauh dari harapan pemilih.

Termasuk pelanggaran yang dilakukan oleh KPU sebagai penyelenggara Pemilu dalam bentuk seperti pemuktahiran data yang tidak akurat, pelanggaran dalam tahap verifikasi pasangan calon, ataupun keberpihakan KPU kepada salah satu pasangan calon, maka penerapan sanksi seperti sanksi administrasi, diberhentikan sementara atau diberhentikan tidak hormat dari keanggotaan KPU, tidak terlalu memberikan efek jera seperti dengan sanksi pidana.

Berkenaan dengan pelanggaran pidana dalam undang-undang Pemilu, maka bentuk-bentuk pelanggaran ini mencakup antara lain, *money politics*, pelanggaran dalam pemungutan suara, pemalsuan surat, kekerasan dan ancaman dalam hal menghalangi seseorang untuk terdaftar sebagai pemilih, penggunaan fasilitas negara, dan pelibatan aparat untuk kemenangan pasangan tertentu. Dalam praktik, pelanggaran seperti ini hanya sebagian kecil yang dapat ditindaklanjuti, karena tidak terpenuhinya alat bukti ataupun karena kadaluwarsa, mengingat peraturan pemerintah yang mengatur hanya memberikan batas waktu 7 hari kepada Panwaslu untuk menindaklanjuti laporan pelanggaran tersebut. Akibatnya laporan yang mengandung unsur tindak pidana seringkali tidak tertangani dalam tingkat penyidikan dan penuntutan karena tidak cukup bukti ataupun telah melampaui masa penyidikan dan penuntutan. Berbagai kelemahan regulasi itu, menjadi salah satu faktor penting yang menimbulkan terjadinya berbagai pelanggaran.

Sebagaimana terungkap dalam berbagai persidangan sengketa Pemilu yang diperiksa di Mahkamah Konstitusi, berbagai bentuk pelanggaran yang terjadi dalam pelaksanaan Pemilu antara lain berupa manipulasi suara, praktik politik uang (membayar pemilih/membeli suara), intimidasi fisik dan non fisik, politisasi birokrasi (mobilisasi pejabat birokrasi dan PNS), keberpihakan dan kelalaian penyelenggara.<sup>40</sup> Contoh lain pelanggaran proses Pemilu dalam kasus Pemilu Kabupaten Bengkulu Selatan, Mahkamah Konstitusi mendiskualifikasi dan membatalkan hasil Pemilu dengan perintah untuk

---

<sup>40</sup> Hamdan Zoelva, *Peran MK dalam Menegakkan Negara Hukum dan Demokrasi*, dalam Bagir Manan, *Negara Hukum yang Berkeadilan Kumpulan Pikiran*, Bandung: Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Unpad, 2011, hlm. 643.

mengadakan Pemilukada ulang karena terbukti seorang calon bupati dari pasangan yang memperoleh suara terbanyak dalam putaran pertama dan seharusnya berhak masuk putaran kedua tidak memenuhi syarat menurut undang-undang untuk menjadi calon, tetapi diloloskan oleh penyelenggara.

Dalam persidangan ditemukan fakta bahwa calon yang bersangkutan dengan sengaja menyembunyikan fakta pernah dijatuhi pidana dengan pidana penjara lebih dari lima tahun dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, bahkan sudah selesai menjalani pidana penjara, dalam perkara tersebut, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa calon yang bersangkutan mengikuti Pemilukada dengan tidak jujur karena menyembunyikan keadaannya yang sebenarnya diketahui pasti. Sementara, berdasarkan prinsip hukum dan keadilan yang dianut secara universal menyatakan bahwa tidak seorang pun boleh diuntungkan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukannya sendiri dan tidak seorang pun boleh dirugikan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukan orang lain (*nullus/nemo commodum capere potes de injuria sua propria*).<sup>41</sup>

Pelanggaran demikian, menurut Mahkamah Konstitusi telah menghalangi hak pasangan calon peserta Pemilukada untuk maju sebagai pasangan calon peserta Pemilukada Kota Jayapura yang sekaligus merupakan pelanggaran serius terhadap hak konstitusional (*rights to be candidate*) yang dijamin konstitusi.

---

<sup>41</sup> H. M. Arsyad Sanusi, "Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilukada Kepala Daerah Oleh Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 3, Nomor 5, Agustus, 2013.

#### D. Penyelesaian Sengketa Pemilukada

Salah satu pertimbangan Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan uji materiil Pasal 236 C Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 yang mengatur peralihan penanganan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dari Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi adalah adanya pembatasan (*limitation*), pembatasan kewenangan tersebut haruslah dimaknai bahwa tidak ada penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi terkecuali diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945.<sup>42</sup>

Sebenarnya Negara sudah menyiapkan beberapa model penyelesaian sengketa Pemilukada yang diatur dalam undang-undang terkait. *Pertama*, penyelesaian sengketa yang berkaitan dengan penetapan hasil Pemilukada menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Pada prakteknya, model penyelesaian sengketa Pemilukada yang dilakukan termasuk didalamnya sengketa administrasi dan hasil Pemilukada menimbulkan banyak masalah. Beberapa daerah seperti Kota Depok, Kabupaten Timor Tengah Utara, maupun Kabupaten Lombok Tengah, putusan peradilan tata usaha negara sudah melewati tahapan proses penyelesaian perselisihan hasil Pemilukada di Mahkamah Konstitusi.<sup>43</sup>

Mahkamah Konstitusi berpendapat, beberapa perkara Pemilukada KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota dengan sengaja mengabaikan putusan dari badan peradilan dimana lembaga tersebut memiliki kesempatan untuk

---

<sup>42</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, hlm. 53.

<sup>43</sup> Rekapitulasi Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Daerah Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia”, [http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=website.Persidangan.Rekapitulasi\\_PHPUD](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=website.Persidangan.Rekapitulasi_PHPUD). Diakses pada 14/32/2016 Pukul 15:11WIB.

melaksanakannya. Untuk perkara yang masih belum memiliki kekuatan hukum tetap, namun Mahkamah Konstitusi menemukan indikasi bahwa KPU sengaja melakukan upaya hukum banding atau kasasi agar proses penyelesaian sengketa belum memiliki kekuatan hukum tetap, Mahkamah Konstitusi tetap menjadikan putusan badan peradilan tersebut sebagai salah satu pertimbangan hukum.<sup>44</sup>

Selain tersedianya perangkat aturan yang menjadi payung hukum pelaksanaannya, mekanisme dan prosedur yang rinci serta sanksi dan penegakan hukum yang baik (aspek normatif), juga secara bersamaan perlu kesiapan dan kesadaran politik yang baik dari masyarakat pemilih (aspek kultur). Kedua aspek ini, yaitu aspek normatif dan aspek kultur menjadi sangat penting dipenuhi agar tujuan pemilukada dapat mencapai sasaran yang diidealkan, dari aspek kultur, secara universal paling tidak ada 3 prasyarat yang harus dipenuhi untuk melakukan pemilihan langsung, yaitu: tingkat kesejahteraan, tingkat pendidikan yang baik dari pemilih dan institusi penegakan hukum yang dipercaya.<sup>45</sup>

Selain itu, untuk menjamin terwujudnya Pemilukada yang sesuai dengan kaidah demokrasi, pelaksanaannya harus dilakukan dengan sistem yang baik, yaitu adanya bagian-bagian yang merupakan sistem sekunder (*subsystems*) seperti *electoral regulation*, *electoral process*, dan *electoral law enforcement*. *Electoral regulation* adalah segala ketentuan atau aturan mengenai Pemilukada yang

---

<sup>44</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 115/PHPU.D-VIII/2010.

<sup>45</sup> Hamdan Zoelva, *Masalah dan Tantangan Pemilukada di Indonesia*, Makalah disampaikan dalam Simposium Nasional dengan tema “Masalah dan Tantangan Menghadapi Penyelenggaraan Pemilukada, Pemilu Presiden, dan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD 2014 di Indonesia”, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Jember bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Jember, 16-17 Maret 2012, hlm. 1-2.

berlaku, bersifat mengikat dan menjadi pedoman bagi penyelenggara, calon, dan pemilih dalam menunaikan peran dan fungsi masing-masing. *Electoral process* adalah seluruh kegiatan yang terkait langsung dengan pelaksanaan Pemilu yang merujuk pada ketentuan perundang-undangan baik yang bersifat legal maupun bersifat teknis. *Electoral law enforcement* merupakan penegakan hukum terhadap aturan-aturan Pemilu baik politis, administratif, atau pidana. Terpenuhinya ketiga bagian Pemilu tersebut sangat menentukan sejauh mana kapasitas sistem dapat menjembatani pencapaian tujuan dan proses Pemilu.<sup>46</sup>

### **1. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum**

Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana ditentukan oleh Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi *juncto* Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman, diberi kewenangan mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final, salah satunya untuk memutus perselisihan hasil pemilihan umum.<sup>47</sup>

Dalam perkembangannya, pembuat undang-undang sebagaimana termuat dalam Pasal 1 ayat 4 Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum memasukkan Pemilu dalam rezim Pemilu dan selanjutnya

---

<sup>46</sup>*Ibid*, hlm. 201.

<sup>47</sup> UU Mahkamah Konstitusi No. 24 Tahun 2003 Pasal 1 ayat (1). Lihat Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hlm. 3-4.

atas kuasa undang-undang yakni Pasal 236 C Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hasil Pemiluakada dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi pengalihan ini secara efektif berlaku sejak 1 November 2010 yakni setelah dilakukannya serah terima secara resmi pengalihan wewenang mengadili Pemiluakada dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi pada tanggal 29 Oktober 2008.

## **2. Penyelesaian PHPU Pemiluakada**

Untuk memperlancar pelaksanaan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam PHPU Pemiluakada, Mahkamah Konstitusi telah mengeluarkan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008 Tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah(PHPU Pemiluakada), ini merupakan produk hukum Mahkamah Konstitusi yang berfungsi sebagai pedoman beracara dan mengisi kekosongan hukum yang belum diatur dalam peraturan perundang-undangan. Acuan awal penyusunan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008 diantaranya adalah Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 juncto Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah terutama materi yang berkaitan dengan Pemiluakada dan hukum acara PHPU dalam Pasal 74 sampai dengan Pasal 79 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi. Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008 menentukan tenggat waktu penyelesaian PHPU kepala daerah paling lambat 15 hari kerja, sedangkan

permohonan PHPU kepala daerah harus sudah diajukan ke Mahkamah Konstitusi paling lambat 3 (tiga) hari kerja setelah ditetapkan hasil penghitungan suara Pemilukada di daerah yang bersangkutan permohonan yang diajukan setelah melewati tenggang waktu tidak dapat diregistrasi.

Selain itu, ditentukan mengenai pihak dan objek dalam PHPU kepala daerah. Para pihak yang mempunyai kepentingan langsung dalam perselisihan hasil Pemilukada ini adalah pasangan calon sebagai pemohon dan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota sebagai termohon, pasangan calon selain pemohon dapat juga menjadi pihak terkait dalam perselisihan hasil Pemilukada. Adapun sebagai objek PHPU kepala daerah adalah hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh termohon yang memengaruhi penentuan pasangan calon yang dapat mengikuti putaran kedua Pemilukada atau terpilihnya pasangan calon sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Berkaitan dengan amar putusan PHPU kepala daerah, Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008 menentukan ada 3 (tiga) jenis, yakni permohonan tidak dapat diterima, permohonan dikabulkan, dan permohonan ditolak. Permohonan tidak dapat diterima apabila permohonan tidak memenuhi syarat antara lain; tidak mempunyai kepentingan langsung dalam PHPU atau tidak memiliki *legal standing* yaitu bukan sebagai pasangan calon,<sup>48</sup> bukan objek perselisihan berupa hasil penghitungan suara yang ditetapkan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten yang mempengaruhi keikutsertaan dalam putaran kedua atau keterpilihan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah (*error in objecto*)

---

<sup>48</sup> Pasal 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008.

ataupun bukan merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi,<sup>49</sup> telah melewati tenggat waktu yang ditentukan yakni 3 (tiga) hari kerja setelah penetapan hasil penghitungan suara,<sup>50</sup> dan tidak memenuhi syarat formil sebuah permohonan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008.<sup>51</sup>

Adapun permohonan dikabulkan apabila beralasan, dan sebaliknya permohonan ditolak apabila tidak beralasan. Selain ketiga jenis putusan di atas, Peraturan Mahkamah Konsitusi Nomor 15 Tahun 2008 mengenalkan adanya formulasi hukum baru yaitu putusan sela yang terkait dengan penghitungan suara ulang untuk kepentingan pemeriksaan. Dalam perkembangannya, putusan Mahkamah Konstitusi dalam PHPU kepala daerah tidak terbatas pada hal-hal diatas, namun terdapat juga putusan sela yang terkait dengan pemungutan suara ulang baik sebagai putusan sela maupun putusan akhir. Bahkan perkembangan selanjutnya menunjukkan adanya praktik putusan yang terkait dengan pendiskualifikasian salah satu pasangan calon.

### **3. Ruang Lingkup PHPU Kepala Daerah**

Perselisihan tentang hasil pemilihan umum sebagaimana ditentukan oleh Pasal 24C Undang-Undang Dasar 1945 adalah menjadi salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikannya. Ketentuan tersebut tidak secara

---

<sup>49</sup> Pasal 4 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008.

<sup>50</sup> Pasal 5 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008.

<sup>51</sup> Pasal 6 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008.

eksplisit menjelaskan mengenai pengertian dan ruang lingkungnya. Oleh karena itu, pembentuk undang-undang kemudian mengaturnya sebagaimana termuat dalam Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, dan undang-undang pemerintahan daerah.

Berkaitan dengan Pemilukada, pengertian dan ruang lingkungnya dapat ditemukan dalam Pasal 106 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah. Dari ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa:

- a) Perselisihan hasil Pemilu kepala daerah adalah perselisihan antara pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai peserta Pemilukada dan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota sebagai penyelenggara Pemilu;
- b) Perselisihan tersebut berkaitan dengan penetapan penghitungan suara hasil Pemilukada yang ditetapkan oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota yang mempengaruhi penentuan calon untuk masuk ke putaran kedua Pemilukada atau terpilihnya pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Dari uraian di atas, undang-undang nampaknya membatasi masalah PHPU kepala daerah hanya pada persoalan perselisihan secara kuantitatif, yakni angka-angka hasil perolehan suara peserta Pemilu yang ditetapkan oleh KPU. Dengan demikian tidak termasuk didalamnya proses yang mempengaruhi hasil perolehan

suara, seperti berbagai pelanggaran administratif dan pelanggaran pidana yang ternyata dari pengalaman empiris tampaknya tidak tertangani secara efektif oleh institusi yang berwenang.

Mahkamah Konstitusi hanya diminta mengkoreksi kalkulasi suara secara teknis matematis yang telah dilakukan oleh KPU dan jajarannya sebagai penyelenggara Pemilu dengan mengabaikan berbagai pelanggaran dalam proses Pemilu (*electoral process*). Oleh karena itu, apabila Mahkamah Konstitusi terpaku pada bunyi undang-undang *ansich* maka Mahkamah Konstitusi turut menyebabkan ketiadaan penyelesaian sengketa dalam proses dan tahapan-tahap Pemilukada, dalam kerangka itulah Mahkamah Konstitusi sebagai peradilan konstitusi yang diberi mandat sebagai pengawal konstitusi dengan didasarkan pada prinsip-prinsip dan spirit yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar 1945, menilai bobot pelanggaran dan penyimpangan yang terjadi dalam keseluruhan tahapan proses Pemilukada dan kaitanya dengan perolehan hasil suara bagi para pasangan calon.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

Metode Penelitian yang digunakan adalah metode eksploratoris, dimana penelitian yang dilakukan dimaksudkan untuk memperoleh keterangan, penjelasan, dan data mengenai masalah-masalah yang berkaitan dengan topik penelitian yang belum diketahui serta menggunakan metode diagnostik, dimana penelitian yang dilakukan ditujukan untuk mendapatkan dan menganalisa data tentang sebab-sebab timbulnya suatu peristiwa.

#### **A. Jenis Penelitian**

Berdasarkan ruang lingkup serta identifikasi masalah sebagaimana telah diuraikan, untuk mengkaji secara komprehensif dan holistik pokok permasalahan, akan ditelusuri dengan menggunakan jenis penelitian yuridis normatif (*normatif legal research*),<sup>52</sup> yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan peraturan perundang-undangan, dan didukung dengan literatur yang ada mengenai pokok masalah yang dibahas.

---

<sup>52</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005, hlm. 33.

## **B. Pendekatan Masalah**

Menggunakan pendekatan kasus (case approach), yaitu bagaimana hukum diterapkan dalam praktik yang melibatkan penafsiran, analogi, serta tekanan-tekanan sosial dan politik yang melingkupinya.<sup>53</sup>

## **C. Sumber Data**

Penelitian ini menggunakan jenis data sekunder, dimana jenis data yang diperoleh dari jenis data kepustakaan berupa dokumen resmi dan buku-buku, sehingga merupakan data yang telah dalam keadaan siap pakai. Bentuk dan isinya telah disusun oleh penulis.<sup>54</sup> Dokumen resmi mencakup Undang-Undang Dasar Tahun 1945, undang-undang dan peraturan terkait. Sedangkan buku yang digunakan merupakan buku-buku yang berkaitan dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus perselisihan Pemiluakada.

Sumber data dalam penelitian hukum normatif (*normative legal research*) diperoleh dari studi pustaka yang menelaah bahan hukum primer. Selain itu digunakan pula bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer baik berupa dokumen-dokumen hukum, hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya, Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, artikel-artikel di internet dan bahan-bahan lain yang sifatnya karya ilmiah berkaitan dengan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini.

---

<sup>53</sup> *Ibid*, 2007, hlm. 93.

<sup>54</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Madmuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995, hlm. 37.

#### **D. Metode Pengumpulan Data**

Penelitian ini, alat pengumpul data yang digunakan adalah melalui studi dokumen, sehingga penulis lebih memfokuskan kepada studi pada bahan hukum Primer dan bahan hukum sekunder sebagai data utama.

#### **E. Metode Pengolahan Data**

Pengolahan data yang digunakan dalam penelitian yaitu, data yang diperoleh dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang kemudian dikomparatifkan dengan data yang sesungguhnya dilapangan.

#### **F. Analisis Data**

Analisa data penelitian ini dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif yaitu dengan memaparkan keterangan dari data secara jelas dan terinci dalam bentuk uraian kalimat induktif. Bahan-bahan hukum dianalisis dengan pemaparan secara sistematis dan runtut dengan teknik argumentatif. Terhadap ketentuan hukum yang tidak jelas ditafsirkan sesuai metode interpretasi hukum. Interpretasi hukum yang digunakan adalah penalaran analogi dan penalaran *a contrario*.<sup>55</sup> Berdasarkan analisis tersebut maka diharapkan akan mendapatkan gambaran mengenai permasalahan untuk ditarik kesimpulan dan saran.

---

<sup>55</sup> Soerjono Soekanto, *Op Cit*, hlm.52.

## **BAB V**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Simpulan**

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa keputusan pengangkatan Harnojoyo sebagai Walikota Palembang dapat dibatalkan secara hukum, karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan/atau bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Kebertentangan antara SK Mendagri Nomor 13.16-5050 Tahun 2015 dengan putusan Mahkamah Agung Nomor 04 P/KHS/2014. Secara administratif pelantikan Harnojoyo memang telah berdasarkan prosedur, namun jika ditinjau dari sisi yuridis maka SK Kemendagri tentang pelantikan Harnodjoyo sebagai Walikota bertentangan dengan putusan Mahkamah Agung yang bersifat eksekutorial dan mengikat secara hukum. Sehingga Kedudukan Walikota Palembang Periode 2013-2018 dapat dibatalkan. Karena Pasangan Romi-Harno sebelumnya telah dimakzulkan oleh DPRD Palembang melalui keputusan Nomor: 6 Tahun 2014, tanggal 27 September 2014. Secara hukum Romi Herton terbukti melakukan kasus suap, meski Harno tidak terbukti terlibat dalam kasus itu, tapi Harno satu paket dengan Romi saat maju sebagai Walikota dan Wakil Walikota Palembang serta jika dilihat dari sudut hukum administrasi atau hukum tata negara yang

melihat perolehan jabatan keduanya itu melanggar hukum pada saat tahapan proses Pemilukada.

Sehingga sulit untuk percaya apabila Wakil Walikota terbebas dari kesalahan atas pelanggaran hukum yang terjadi. Dengan demikian menjadi jelas bahwa peristiwa hukum (*rechtsfeit*) dari tindakan melanggar hukum tersebut terjadi dalam hubungan hukum (*rechtsbetrekking*) proses Pemilukada yang menganut sistem paket, berupa pasangan calon.

Bahwa secara etika dan moral politik dan sesuai dengan asas penyelenggaraan pemerintahan maka jabatan Walikota dan Wakil Walikota Palembang periode 2013-2018 harus dikembalikan kepada yang berhak, yaitu pasangan terpilih Pemilukada Kota Palembang tahun 2013 sebelumnya yaitu, Sarimuda-Nelly, pasangan terpilih ini sesuai keputusan KPU Kota Palembang Nomor 35/Kpts/KPU.Kota-006.435501/2013, tanggal 14 April 2013.

## **B. Saran**

- a. Hendaknya kedepan politik hukum Indonesia dapat menempatkan putusan Mahkamah Agung memiliki kedudukan sejajar dengan Undang-Undang sehingga memiliki kekuatan mengikat.
- b. Pemerintah agar berpegang teguh pada asas-asas umum pemerintahan yang baik, sehingga gagasan mengenai pemerintahan yang baik dan bersih (*clean and good governance*) bisa tercapai.
- c. Hendaknya jabatan Walikota dan Wakil Walikota Palembang periode 2013-2018 harus dikembalikan kepada pasangan Sarimuda-Nelly.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

A Dahl, Robert. 1979. "Procedural Democracy," dalam P Laslett and J Fishkin (ed), *Philosophy, Politics and Society, Fifth Series*, New Haven: YaleUniversity Press.

Agustino, Leo. 2005. *Politik dan Otonomi Daerah*. Serang: Untirta Press.

Alham, Humaidi. 2009. *Sengketa Pilkada Mengeksaminasi Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: LP3YK.

Angraini, Titi dkk. 2011. *Menata Kembali Pengaturan Pemilukada*, Jakarta: Perludem.

Antulian, 2004, *Politik Uang Pemilihan Kepala Daerah*, Jakarta : Ghalia Indonesia.

Ashidiqie, Jimly. 2013. *Menegakan Etika Penyelenggara Pemilu*, Jakarta: Rajawali Pres.

Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Chalid, Pnenie (ed). 2005. *Pilkada Langsung, Demokratisasi Daerah dan Mitos Good Governance*, Jakarta: Partnership Kemitraan.

Elvi, Juliansyah. 2007. *Pilkada: Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah*, Bandung: Mandar Maju.

Gadjong, Agussalim Andi. 2007. *Pemerintahan Daerah: Kajian politik dan hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia.

H.A.Muin, Fahmal. 2006. *Peran Asas-asaa Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Yogyakarta, UII Press.

Haris, Syamsudin (ed). 2005. *Pemilu Langsung di Tengah Oligarki Partai Proses Nominasi dan Seleksi Calon Legislatif Pemilu 2004*, Jakarta: PT.

Gramedia Pustaka Utama.

Haryadi, Achmad Dodi. 2012. *Demokrasi Lokal: Evaluasi Pemilukada di Indonesia*, Jakarta: Konpress, cetakan pertama.

Hermanto, Achmad Dodi (ed). 2012. *Demokrasi Lokal, Evaluasi Pemilukada di Indonesia*, Jakarta: KONpress.

Hidayat dkk. 2004. *Pergulatan Partai Politik di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press.

Irham, Muhammad Aqil. 2016. *Demokrasi Muka Dua: Membaca Ulang Pilkada di Indonesia*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.

Lutfi, Mustafa. 2010. *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia Gagasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: UII Press.

M, Mas'ud, Said. 2005. *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*, Malang: UMM Press.

Marbun, S.F. dan Moh. Mahfud MD. 2004. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty.

Marzuki, Peter Mahmud. 2005. *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

\_\_\_\_\_. 2007. *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Muchsan, 2001. *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara Indonesia*, Yogyakarta : Liberty.

Nadir, Ahmad, 2005. *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi di Indonesia*, Malang: Averoes Press.

Perludem. 2013. *Perlibatan Partisipasi Masyarakat Dalam Pengawasan Pemilu*.

Prihatmoko, Joko. 2005. *Pilkada Langsung Tradisi Baru Demokrasi Lokal*, Cetakan Pertama, Surakarta: Konsorsium Monitoring dan Pemberdayaan Institusi Publik.

Rega, Felix. 2011. *Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Menyelesaikan Sengketa Pemilukada Dalam Rangka Menegakkan Demokrasi Berdasarkan Konstitusi*, Jakarta: KonPress.

Rudy. 2013. *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme Indonesia*, Bandar Lampung: PKKPUU FH UNILA.

Siahaan, Maruarar. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta: Konstitusi Press.

Soekanto, Soerjono dan Madmuji, Sri. 1995. *Penelitian Hukum Normatif Suatu tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Soekanto, Soerjono. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press.

Sukriono, Didik. 2013. *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonom*, Malang: Setara Press.

Sumadi, H.Ahmad, Fadlil. 2013. *Politik Hukum Konstitusi dan MK*, malang: setara press.

Suprianto, Didik. 2012. *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, Jakarta: Perludem.

Supriyanto, Didik dkk. 2014, *Penguatan Bawaslu, Optimalisasi Fungsi, Organisasi dan Fungsi Dalam Pemilu*, Jakarta: Perludem.

Wardani, Kunthi Dyah. 2007. *Impeachment Dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: UII Press.

Zoelva, Hamdan. 2011. *Peran Mahkamah Konstitusi dalam Menegakkan Negara Hukum dan Demokrasi*, dalam Bagir Manan, *Negara Hukum yang Berkeadilan Kumpulan Pikiran*, Bandung: Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Unpad.

## **Jurnal**

Helmi Kasim dan Syukri Asy'ari, "Kompatibilitas Metode Pembuktian dan Penafsiran Hakim Konstitusi dalam Putusan Pemilukada", *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 4, Desember 2012.

Kiki Mikail, "Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Perselisihan Hasil Pemilukada : (Studi Kasus Pemilihan Walikota Palembang Tahun 2013)", *Jurnal Ilmu Politik* UIN Raden Fatah Palembang, 2014.

Leo Agustino dan Mohammad Agus Yusuf, "Politik Lokal di Indonesia: dari Otokratik ke Reformasi Politik", *Jurnal Ilmu Politik*, No. 21, 2010.

M. Arsyad Sanusi, Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilukada Kepala Daerah Oleh Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Konstitusi*, Volume 3, Nomor 5, Agustus, 2013.

Nandang Alamsah, *Tinjauan Teoretis Yuridis Sengketa Pemilihan Kepala Daerah (pilkada)*, <http://pustaka.unpad.ac.id>.

## **Karya Ilmiah**

Abdullah, Ujang. 2005. "Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa". *Bimbingan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara*, Lampung.

Hamdan Zoelva, 2014. *Masalah dan Tantangan Pemilukada di Indonesia*, Makalah disampaikan dalam Simposium Nasional dengan tema "Masalah dan Tantangan Menghadapi Penyelenggaraan Pemilukada, Pemilu Presiden, dan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD 2014 di Indonesia", diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Jember bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Jember.

Jayus, 2013 *Rekonseptualisasi Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum di Indonesia*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya.

Laporan Penelitian, 2005. "*Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*" Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta.

Mahfud MD, 2012. "Evaluasi Pemilukada Dalam Perspektif Demokrasi dan Hukum", dalam Prosiding *Seminar Nasional "Evaluasi Pemilihan Umum Kepala Daerah"* Jakarta.

Naf'an Tarihoran, 1999. "Makna *Impeachment* Presiden bagi Orang Amerika", Tesis Magister Studi Kajian Wilayah Amerika Universitas Indonesia, (Jakarta: Studi Kajian Wilayah Amerika Universitas Indonesia)

Sri Soemantri M. 2001. *Konseprualitas Dasar-Dasar Konstitusi Bagi Demokrasi Yang Berlanjut. Dalam Laporan Konfrensi : Melanjutkan Dialog Menuju Reformasi Konstitusi Di Indonesia*.

Winarno Yudho, dkk. 2005. (tim peneliti Pusat Penelitian dan Pengkajian Mahkamah Konstitusi), *Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (laporan penelitian), Jakarta.

## **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Mahkamah Konstitusi No. 8 Tahun 2011.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2008 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.

Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah

## **Putusan-Putusan**

Direktori Putusan Mahkamah Agung; putusan.mahkamahagung.go.id.

Keputusan KPU Nomor 29/Kpts/KPU.Kota-006.435501/2013 tertanggal 21 Februari 2013 tentang Penetapan Nomor Urut Pasangan Calon Peserta Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Palembang Tahun 2013.

Keputusan KPU Nomor 35/Kpts/KPU.Kota-006.435501/2013 tertanggal 13 April 2013 tentang Penetapan Pasangan Terpilih Peserta Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Palembang Tahun 2013.

Putusan MA Nomor: 04 P/KHS/2014

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PHPU.D-XI/2013 hlm. 9.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/ PHPU.D-XI/2013. Hlm. 87-88.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 115/PHPU.D-VIII/2010.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, hlm. 53.

## Website

Berita, Sidang PTUN Pengangkatan Harnojoyo Digelar; dan Berita, HBA Hadirkan Saksi Ahli; sumeks.co.id.

Dosen Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Sjakhyakirti Palembang. See more at: <http://www.sumeks.co.id/index.php/metropolis/budaya-opini/9728-menanti-putusan-ptun#sthash.4OF6fd09.dpuf> diakses pada tanggal 10-08-2016 pukul 11.10 wib.

<http://nasional.sindonews.com/read/1031180/12/mendagri-dinilai-langgar-putusan-ma-1439173461> diakses pada 17 September 2016 Pulul 20:59 WIB.

<http://nasional.sindonews.com/read/1031180/12/mendagri-dinilai-langgar-putusan-ma-1439173461>. Diakses pada tanggal 14 September 2016 Pukul 20.52 WIB

<http://news.okezone.com/read/2013/02/21/340/765339/ini-nomor-urut-pasangan-cawalkot-di-pilkada-palembang>, diakses pada tanggal 20 Oktober 2015.  
<http://regional.kompas.com/read/2013/03/10/2020477/Pemilihan.Wali.Kota.Palembang.Digelar.7.April>.

<http://www.rmol.co/read/2013/04/12/106120/Pemenang-Pilkada-Diprediksi-Unggul-Tipis,-Warga-Palembang-Diajak-Tetap-Jaga-Kedamaian>.

<http://www.tribunnews.com/nasional/2015/08/09/mendagri-berpotensi-lakukan-kesalahan-lantik-harno-joyo-wali-kota-palembang>.

<http://www.tribunnews.com/regional/2013/05/20/mk-putuskan-pasangan-romi-harno-menangi-pilkada-kota-palembang>.

Mahfud MD. *Oligarki Politik Hambat Supremasi Hukum*. Serial Online 11 februari 2010 available From: URL: <http://www.sinarharapan.co.id>.

Money Politic di Indonesia, <http://fahrurozi89.wordpress.com/2009/07/28/money-politic/>

Otong Rozadi, *Jalan panjang Pemberhentian Kepala Daerah*, serial online 30 Juli 2007, available from: URL: <http://202.146.kompas-cetak>.

Rekapitulasi Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Daerah Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia”, [http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=website.Persidangan.Rekapitulasi\\_PHPUD](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=website.Persidangan.Rekapitulasi_PHPUD).