

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejalan dengan semangat desentralisasi, sejak tahun 2005 Pemilu Kepala Daerah dilaksanakan secara langsung (Pilkada). Semangat dilaksanakannya pilkada adalah koreksi terhadap system demokrasi tidak langsung (perwakilan) di era sebelumnya, dimana kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh DPRD, menjadi demokrasi yang berakar langsung pada pilihan rakyat (pemilih).

Melalui pilkada, masyarakat sebagai pemilih berhak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara, dalam memilih kepala daerah. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah diterapkan prinsip demokrasi. Sesuai dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, kepala daerah dipilih secara demokratis. Dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, diatur mengenai pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat, yang diajukan oleh partai politik atau gabungan parpol. Sedangkan di dalam Perpu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, antara lain:

Pasal 39

Peserta Pemilihan adalah:

- a. Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota yang diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik; dan/atau

- b. Calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang.

Pasal 40

- (1) Partai Politik atau gabungan Partai Politik dapat mendaftarkan calon jika telah memenuhi persyaratan perolehan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPRD atau 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.
- (2) Dalam hal Partai Politik atau gabungan Partai Politik dalam mengusulkan pasangan calon menggunakan ketentuan memperoleh paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1), jika hasil bagi jumlah kursi DPRD menghasilkan angka pecahan maka perolehan dari jumlah kursi dihitung dengan pembulatan ke atas.
- (3) Dalam hal Partai Politik atau gabungan Partai Politik mengusulkan pasangan calon menggunakan ketentuan memperoleh paling sedikit 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ketentuan itu hanya berlaku untuk Partai Politik yang memperoleh kursi di DPRD.
- (4) Partai Politik atau gabungan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat mengusulkan 1 (satu) calon, dan calon tersebut tidak dapat diusulkan lagi oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik lainnya.

Pasal 41

- (1) Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai Calon Gubernur jika memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:
 - a. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6,5% (enam setengah persen);
 - b. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) jiwa sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung paling sedikit 5% (lima persen);
 - c. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) jiwa sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung paling sedikit 4% (empat persen);
 - d. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung paling sedikit 3% (tiga persen); dan
 - e. jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c dan huruf d tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah Kabupaten/Kota di Provinsi dimaksud.
- (2) Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai Calon Bupati dan Calon Walikota, jika memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:
 - a. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 6,5% (enam koma lima persen);
 - b. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 5% (lima persen);

- c. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 4% (empat persen);
 - d. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 3% (tiga persen); dan
 - e. Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah Kecamatan di Kabupaten/Kota dimaksud.
- (3) Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dibuat dalam bentuk surat dukungan yang disertai dengan fotokopi Kartu Tanda Penduduk Elektronik atau surat keterangan tanda penduduk sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) hanya diberikan kepada 1 (satu) calon perseorangan.

Secara ideal tujuan dari dilakukannya pilkada adalah untuk mempercepat konsolidasi demokrasi di Republik ini. Selain itu juga untuk mempercepat terjadinya *good governance* karena rakyat bisa terlibat langsung dalam proses pembuatan kebijakan. Hal ini merupakan salah satu bukti dari telah berjalannya program desentralisasi. Daerah telah memiliki otonomi untuk mengatur dirinya sendiri, bahkan otonomi ini telah sampai pada taraf otonomi individu.

Pilkada langsung merupakan mekanisme demokrasi dalam rangka rekrutmen pemimpin di daerah di mana rakyat secara menyeluruh memiliki hak dan kebebasan untuk memilih calon-calon yang didukungnya. Sebab, sebaik apapun sebuah negara yang ditata secara demokratis, tidak akan dianggap benar-benar demokratis manakala pemimpin-pemimpinnya tidak dipilih secara bebas oleh rakyatnya sendiri. Pemilihan selalu dijadikan tolak ukur untuk menentukan sebuah negara demokratis atau tidak. Demokrasi memang tidak semata-mata ditentukan

oleh ada tidaknya pemilihan oleh rakyat atas pemimpin-pemimpinnya. Pemilihan memerlukan perangkat lain untuk mendukung proses pemilihan.¹

Sejalan dengan sistem demokrasi perwakilan, maka secara kelembagaan perlu ada badan perwakilan rakyat daerah yang dibentuk secara demokratik. Demikian pula penyelenggaraan pemerintahannya harus dijalankan secara demokratik yang meliputi tata cara penunjukan pejabat, penentuan kebijakan, pertanggungjawaban, pengawasan, dan lain-lain. mekanisme pemerintahan harus dilakukan dengan tata cara yang demokratik pula.²

Axel Hadenis³ mengatakan bahwa suatu pemilu, termasuk pemilihan kepala daerah langsung, disebut demokratis kalau memiliki “makna”. Istilah “bermakna” merujuk pada tiga kriteria, yaitu (1) keterbukaan, (2) ketepatan dan (3) keefektifan pemilu. Ketiga kriteria tersebut harus dipenuhi bukan hanya pada saat pemungutan suara saja, melainkan juga sewaktu dilakukan kampanye dan penghitungan suara.

Sejak diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004, Pilkada dipilih langsung oleh rakyat, telah banyak menimbulkan persoalan, diantaranya waktu yang sangat panjang, sehingga sangat menguras tenaga dan pikiran, belum lagi biaya yang begitu besar, baik dari segi politik (issue perpecahan internal parpol, issue tentang money politik, issue kecurangan dalam bentuk penggelembungan suara yang melibatkan instansi resmi), social (issue tentang disintegrasi social walaupun

¹ Jimly Asshiddiqie, “Pemilihan Langsung Presiden dan Wakil Presiden,” Jurnal Unisia No 51/XXVII/I/2004, hlm. 10.

² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cet. III, (Yogyakarta, FH UII Press, 2004), hlm. 59.

³ Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*, Cetakan I, (Yogyakarta, kerja sama Pustaka Pelajar dengan LP3M Universitas Wahid Hasyim Semarang, 2005), hlm. 112-115.

sementara, *black campaign* dan lain-lain.) maupun finansial. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, mengenal perselisihan dalam Pemilu ada 4 (empat), yaitu:

1. Pelanggaran administrasi;
2. Pelanggaran pidana;
3. Sengketa dalam tahapan Pemilu;
4. Perselisihan hasil Pemilu.

Sedangkan dalam Perpu No. 1 Tahun 2014 di atur mengenai Pelanggaran Kode Etik, Pelanggaran Administrasi, Penyelesaian Sengketa, Tindak Pidana Pemilihan, Sengketa Tata Usaha Negara, dan Perselisihan Hasil Pemilihan.

Sengketa administrasi merupakan salah satu masalah yang senantiasa muncul dalam penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia, terlebih lagi pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah. Mekanisme penyelesaian terhadap sengketa Pilkada ini, terkadang terjadi tumpang tindih antar lembaga peradilan, khususnya antara Mahkamah Konstitusi dan Pengadilan Tata Usaha Negara. Pelaksanaan pemilu di negara kita masih diiringi oleh berbagai sengketa maupun pelanggaran yang dilakukan oleh berbagai pihak. UU Pemilu melahirkan perubahan dalam penegakan hukum dan penyelesaian sengketa, sehingga perlu dipahami oleh berbagai pihak yang terlibat dalam Pemilu. Beberapa putusan

peradilan dan praktik dalam Pemilu ikut mewarnai penegakan hukum dan penyelesaian sengketa.

Keberadaan Pasal 2 huruf g Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) masih sering memicu munculnya berbagai macam penafsiran. Pasal ini merumuskan “Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang ini adalah: (g) Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum”.

Artinya, pasal ini menjelaskan bahwa salah satu Keputusan Tata Usaha Negara (TUN) yang tidak dapat diselesaikan dan diputus melalui mekanisme Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) adalah Keputusan Panitia Pemilihan, baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum. Dalam tafsir yang paling sederhana, bahwa selain tahapan penghitungan suara, semua tahapan Pemilu memiliki peluang untuk digugat melalui mekanisme hukum. Mengingat setiap tahapan Pemilu memiliki dasar hukum yakni Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum (SK KPU), maka SK KPU tentang setiap tahapan itulah yang berpotensi menjadi obyek perkara dalam PTUN. Namun ternyata Mahkamah Agung memberikan makna lain. Melalui Surat Edaran (SE) No. 8 Tahun 2005, Mahkamah Agung memberikan tafsir bahwa semua SK KPU yang terbit pada semua tahapan Pemilu tidak dapat diproses di PTUN, termasuk SK yang tidak terkait dengan hasil Pemilihan Umum. Pada butir 2 SEMA disebutkan bahwa dihubungkan dengan Pasal 2 huruf g UU PTUN, maka keputusan atau penetapan

Komisi Pemilihan Umum Daerah Kabupaten/Kota (KPUD) tidak dapat digugat di Peradilan Tata Usaha Negara, sehingga bukan merupakan kewenangannya untuk memeriksa dan mengadili. Berdasarkan SEMA ini, sekalipun yang dicantumkan secara eksplisit dalam ketentuan tersebut mengenai hasil pemilihan umum, haruslah diartikan meliputi juga keputusan-keputusan yang terkait dengan pemilihan umum, harus dibedakan kewenangan lembaga-lembaga pengadilan yang berhak memutusnya, padahal dilakukan terhadap produk keputusan atau penetapan yang diterbitkan oleh badan yang sama, yaitu KPUD dan terkait dengan peristiwa hukum yang sama pula, yaitu perihal pemilihan umum, maka perbedaan kewenangan tersebut akan dapat menimbulkan inkonsistensi putusan pengadilan. SEMA juga menunjuk putusan No. 482 K/TUN/2003 tanggal 18 Agustus 2004 sebagai yurisprudensi Mahkamah Agung yang menegaskan bahwa keputusan yang berkaitan dan termasuk dalam ruang lingkup politik dalam kasus pemilihan tidak menjadi kewenangan PTUN untuk memeriksa dan mengadilinya.

Pada tahun 2010, Mahkamah Agung kembali mengeluarkan Surat Edaran terkait dengan Pasal 2 huruf g UU PTUN. Secara substansi, materi SEMA No. 7 Tahun 2010 memiliki perbedaan yang fundamental dengan substansi SEMA No. 8 Tahun 2005. SEMA membedakan dua jenis kelompok keputusan, yaitu keputusan-keputusan yang berkaitan dengan tahap persiapan penyelenggaraan Pilkada dan keputusan yang berisi mengenai hasil pemilihan umum. Dengan demikian SEMA No. 7 Tahun 2010 mengatur bahwa keputusan-keputusan yang belum atau tidak merupakan ‘hasil pemilihan umum’ dapat digolongkan sebagai keputusan di bidang urusan pemerintahan. Oleh karena itu, sepanjang keputusan tersebut memenuhi kriteria Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan

Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Pasal 1 angka 9 maka tetap menjadi kewenangan PTUN untuk memeriksa dan mengadilinya.

Tegasnya, SEMA 2010 memberikan peluang kepada pencari keadilan untuk menyelesaikan persoalan hukum Pilkada pada semua tahapan kecuali yang terkait dengan tahapan hasil penghitungan suara di Pengadilan Tata Usaha Negara. Namun demikian, dalam pelaksanaan SEMA 2010 Mahkamah Agung memberi dua catatan penting. Pertama, Pemeriksaan terhadap sengketanya oleh Pengadilan Tata Usaha Negara agar dilakukan secara prioritas dengan mempercepat proses penyelesaian sengketanya. Kedua, Dalam proses peradilan, Ketua Pengadilan Tata usaha Negara atau Majelis Hakim yang ditunjuk memeriksa sengketanya agar secara arif dan bijaksana mempertimbangkan dalam kasus demi kasus tentang kemanfaatan bagi penggugat ataupun tergugat apabila akan menerapkan perintah penundaan yang dimaksudkan ketentuan pasaln 67 ayat (2), (3), dan (4) UU PTUN. Hadirnya SEMA 2010 akan mempengaruhi dinamika dalam proses penyelesaian perkara di PTUN. Sering dengan intensifnya penyelenggaraan pilkada di berbagai daerah, maka para pencari keadilan akan mencoba mendasarkan SEMA 2010 ini untuk menyelesaikan persoalan hukum yang dihadapi selama pilkada. ⁴

⁴ <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4c033e1db2e9e/merespon-sema-no07-tahun-2010>, diakses pada tanggal 19 September 2014

B. Permasalahan dan Ruang Lingkup

1. Permasalahan

- a. Pada tahapan manakah potensi terjadinya sengketa yang diselesaikan melalui PTUN?
- b. Bagaimana implikasi yuridis putusan PTUN terhadap Keabsahan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Terpilih?

2. Ruang Lingkup

Tesis ini termasuk dalam ruang lingkup kajian adalah bidang Hukum Administrasi Negara. Untuk membatasi tesis ini agar tidak meluas, maka dibatasi pada potensi sengketa pilkada yang diselesaikan melalui PTUN dan kajian yuridis terhadap penyelesaian sengketa administrasi dalam Pilkada melalui PTUN di Indonesia pasca terbitnya SEMA No. 7 Tahun 2010.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara komprehensif lingkup kajian substansi berikut ini:

- a. Potensi sengketa Pilkada yang diselesaikan melalui PTUN.
- b. Implikasi yuridis putusan PTUN terhadap Keabsahan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Terpilih.

2. Kegunaan Penelitian

a. Kegunaan Teoretis

Secara teoretis hasil penelitian ini dapat digunakan untuk dalam rangka pengembangan ilmu hukum dan memperkaya teori hukum administrasi negara terhadap potensi sengketa Pilkada yang diselesaikan melalui PTUN dan Implikasi yuridis putusan PTUN terhadap Keabsahan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Terpilih.

b. Kegunaan Praktis

- 1) Bagi masyarakat dan para pihak yang berselisih dalam pelaksanaan Pilkada, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan masukan dan bahan pertimbangan mengenai penyelesaian sengketa Pilkada melalui PTUN.
- 2) Bagi Pemerintah, hasil penelitian ini dapat bermanfaat sebagai masukan guna mengambil suatu kebijakan terkait dengan penyelesaian sengketa Pilkada melalui PTUN.
- 3) Bagi peneliti lain yang akan meneliti topik sejenis, hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai sumber informasi dan bahan pembanding yang dapat melengkapi hasil penelitiannya.

D. Kerangka Pemikiran

1. Kerangka Teoretis

a. Kewenangan Peradilan yang Merdeka

Penegasan Indonesia sebagai negara yang berdasarkan hukum dituangkan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 dan perubahannya yang menyatakan bahwa negara

Indonesia adalah negara hukum.⁵ Konsekuensi dari penegasan tersebut adalah adanya perlindungan hak asasi manusia, adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka dengan menyelenggarakan peradilan yang bebas dan tidak memihak, serta adanya legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya. Untuk mewujudkan cita-cita kekuasaan kehakiman yang merdeka, Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Pada hakikatnya cita-cita untuk menciptakan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan mandiri merupakan cita-cita universal. Hal ini bisa dilihat dalam *Basic Principles On Independence of The Judiciary*, yang diajukan oleh Majelis Umum PBB (Resolusi 40/32 tanggal 29 Nopember 1985 dan resolusi 40/146 tanggal 13 Desember 1985). Juga bisa dilihat pada *Beijing Statement Of Principles Of The Independence The Law Asia Region Of The Judiciary* di Manila tanggal 28 Agustus 1997, dimana didalamnya ditegaskan bahwa:⁶

- 1) kehakiman merupakan institusi nilai yang tertinggi pada setiap masyarakat;
- 2) kemerdekaan hakim mempersyaratkan bahwa hukum memutuskan sebuah perkara sepenuhnya atas dasar pemahaman undang-undang dan terbebas dari pengaruh dari manapun, baik langsung maupun tidak langsung, hakim memiliki yurisdiksi atas segala isu yang memerlukan keadilan.

⁵ Muchsin, *Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka dan Kebijakan Asasi*, Jakarta, STIH IBLAM, 2004, hlm. 25.

⁶ Muchsin, makalah dengan judul “*Kekuasaan Kehakiman Pasca Perubahan UUD 1945*” yang disampaikan sebagai bahan kuliah di Program Doktor Ilmu Hukum Untag Surabaya tahun 2009.

Di Indonesia kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang ada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan TUN, peradilan militer, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Demikian ketentuan yang terdapat dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945. Untuk mendukung terwujudnya kekuasaan kehakiman yang merdeka telah diadakan perubahan terhadap UU No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman dan UU No. 35 Tahun 1999 tentang perubahan UU No. 14 tahun 1970 yang diganti dengan UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Dan yang terakhir UU No. 4 Tahun 2004 tersebut dirubah menjadi UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Salah satu inti dari UU No. 4 Tahun 2004 adalah pelaksanaan prinsip satu atap (*one roof system*) terhadap lembaga peradilan baik itu terkait dengan kelembagaan maupun teknis administrasi dan finansial peradilan sebagaimana ketentuan pasal 13 ayat (1) UU No. 4 Tahun 2004. Adapun alasan yang mengharuskan adanya perubahan atas UU No. 4 Tahun 2004 menjadi UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman adalah karena UU No. 4 Tahun 2004 belum mengatur secara komprehensif tentang penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dan perubahan tersebut untuk memperkuat penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dan mewujudkan sistem peradilan yang terpadu (*integrated justice system*). Di samping itu juga untuk memenuhi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU/2006 yang salah satu amarnya telah membatalkan pasal 34 UU No. 4 Tahun 2004. Putusan MK tersebut juga telah membatalkan ketentuan yang terkait dengan pengawasan hakim dalam UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

Adapaun hal-hal penting yang ada dalam UU No. 48 Tahun 2009, antara lain sebagai berikut:⁷

- 1) Mereformulasi dan mereposisi sistematika UU No. 4 Tahun 2004 terkait dengan pengaturan secara komprehensif substansi UU No. 48 Tahun 2009, misalnya adanya bab tersendiri mengenai asas penyelenggaraan kekuasaan kehakiman;
- 2) Pengaturan umum mengenai pengawasan hakim dan hakim konstitusi sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan mendasarkan pada Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim;
- 3) Pengaturan umum mengenai pengangkatan dan pemberhentian hakim dan hakim konstitusi;
- 4) Pengaturan mengenai pengadilan khusus yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung;
- 5) Pengaturan mengenai hakim ad hoc yang bersifat sementara dan memiliki keahlian serta pengalaman di bidang tertentu untuk memeriksa, mengadili dan memutus suatu perkara;
- 6) Pengaturan umum mengenai arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan;
- 7) Pengaturan umum mengenai bantuan umum bagi pencari keadilan yang tidak mampu dan pengaturan mengenai pos bantuan hukum pada setiap pengadilan;
- 8) Penegasan bahwa hakim dan hakim konstitusi adalah pejabat negara; dan
- 9) Pengaturan umum mengenai jaminan keamanan dan kesejahteraan hakim dan hakim konstitusi.

Harapannya dengan disahkannya beberapa UU baru tersebut tidak ada lagi tekanan-tekanan terhadap pelaku kekuasaan kehakiman (hakim) dalam melaksanakan tugasnya untuk memutus suatu perkara. Pada akhirnya dengan sistem seperti itu independensi dan kemerdekaan kekuasaan kehakiman menjadi lebih terjamin.

Menurut Muchsin, pada masa lalu independensi kekuasaan kehakiman dapat dikategorikan menjadi 2 (dua) hal, yaitu *independen normatif* dan *independen*

⁷ Pendapat akhir presiden yang diwakili menteri Hukum dan HAM Andi Matalatta terhadap RUU tentang Kekuasaan Kehakiman dan RUU badan peradilan (PU, PA, dan PTUN) dihadapan sidang paripurna DPR RI tertanggal 29 September 2009, hlm. 5-6.

empiris. Dari dua macam ini dalam prakteknya saling berkaitan satu sama lain, sehingga dilapangan muncul beberapa bentuk independensi sebagai berikut:⁸

- 1) secara normatif independen dan realitanya juga independen. Disini antara ketentuan yang ada dalam perundang-undangan dengan kenyataan yang ada di lapangan kekuasaan kehakiman sama-sama independen. Bentuk ini merupakan bentuk ideal yang seharusnya terjadi pada sebuah negara hukum.
- 2) secara normatif tidak independen dan realitanya juga tidak independen. Di Indonesia, model ini pernah terjadi pada tahun 1964 ketika UU No 19 Tahun 1964 disahkan, dimana pada pasal 19 nya disebutkan bahwa presiden dapat turut atau campur tangan dalam masalah pengadilan dan realitanya dilapangan hal itu terjadi. Model ini merupakan terburuk dari model kekuasaan kehakiman karena kekuasaan kehakiman tidak merdeka dan tidak independen.
- 3) secara normatif independen, akan tetapi realitanya tidak independen. Di Indonesia, model ini pernah terjadi pada masa orde baru dimana dalam peraturan perundang-undangan secara tegas dinyatakan kekuasaan kehakiman itu merdeka dan independen akan tetapi pada kenyataan dilapangan para hakim dan pelaku kekuasaan kehakiman sering mendapat intervensi dari eksekutif dan ekstra yudisial lainnya.

Lebih jauh lagi Jimly Asshiddiqie mengkonsepsikan independensi kekuasaan kehakiman dalam 3 (tiga) pengertian:⁹

- 1) *Structural independence*, yaitu independensi kelembagaan, disini dapat dilihat dari bagan organisasi yang terpisah dari organisasi lain seperti eksekutif dan yudikatif.
- 2) *Functional independence*, yaitu independensi dilihat dari segi jaminan pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan kehakiman dari intervensi ekstra yudisial.
- 3) *Financial independence*, yaitu independensi dilihat dari segi kemandiriannya dalam menentukan sendiri anggaran yang dapat menjamin kemandiriannya dalam menjalankan fungsi.

Dari ketiga pengertian independen tersebut, independensi kekuasaan kehakiman di Indonesia, sesuai dengan ketentuan UU No. 4 Tahun 2004 dan UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, telah mencakup independensi dalam pengertian *structural independence* dan *functional independence*, cuma untuk

⁸ Muchsin, *Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka....., Op.Cit.*, hlm. 10-11.

⁹ Muchsin, *Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka....., Op.Cit.*, hlm. 12.

financial independence belum sepenuhnya independen karena masih tergantung pada APBN yang notabene ditentukan oleh eksekutif dan legislatif.

b. Kompetensi dan Keputusan Pengadilan Tata Usaha Negara

Sebagaimana dalam pengertian di Netherland dinamakan *Administratief Recht*, *Droit Administratif* di Perancis, *Administrative law* di Inggris dan Amerika Serikat, dan *Verwaltungsrecht* di Jerman.¹⁰ Adanya putusan administrasi negara yang terakomodir dalam putusan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) di dalam melaksanakan tugas-tugas administasinya itu ada kemungkinan pemerintah melakukan hal-hal yang dirasa merugikan atau melanggar hak-hak warga negara, sehingga mungkin pula timbul berbagai kepentingan, perselisihan atau sengketa antara badan atau pejabat tata usaha Negara.¹¹ Hukum administrasi negara merupakan alat dalam pengadministrasian dalam suatu pemerintahan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Tujuan tersebut agar setiap kebijakan yang telah dan akan diambil dapat terdokumentasi dengan baik. Admistrasi tersebut juga dapat digunakan sebagai bukti jika suatu saat ditemukan kebijakan yang tidak sesuai dengan aturan. Kebijaksanaan tersebut identik dengan konsepsi putusan dari Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Konsepsi hukum positif terkait putusan dari Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) penulis mengambil substansi dari Pasal 97 ayat (6) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara disebutkan “Putusan Pengadilan dapat

¹⁰ C.S.T Kansil, *Modul Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: PT Kresna Prima Persada, 2005), hlm. 95.

¹¹ SF. Marbun dan Moh.Mahfud, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: Liberty, 1987), hlm. 175

dijatuhkan pada hari itu juga dalam sidang yang terbuka untuk umum, atau ditunda pada hari lain yang harus diberitahukan kepada kedua belah pihak”. Selanjutnya di ayat (7) disebutkan “Putusan Pengadilan dapat berupa : a. gugatan ditolak; b. gugatan dikabulkan; c. gugatan tidak diterima; d. gugatan gugur”. Dalam Pasal 108 ayat (1) dan (2) pada intinya putusan wajib dibacakan terbuka untuk umum dan salinan putusan wajib diberikan kepada para piha yang bersengketa.

Putusan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, pada dasarnya merupakan keputusan hukum yang bersifat hukum publik dan karena itu berlaku juga bagi pihak-pihak di luar yang bersifat hukum publik dan karena itu berlaku juga para pihak-pihak di luar yang bersengketa (*orga omnes*). Berbeda dengan putusan hukum perdata yang pada umumnya hanya berlaku hanya berlaku bagi pihak-pihak yang bersengketa saja, meskipun ada juga putusan perdata yang bersifat publik. Oleh karen itu kekuatan esksekutorial daru putusan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) adalah juga berbeda dengan kekuatan esksekutorial dari putusan perdata. Yang dimaksud dengan eksekusi putusan pengadilan adalah pelaksanaan putusan pengadilan oleh atau bantuan pihak luar dari para pihak. Bantuan pihak luar tersebut lebih dikenal dengan eksekusi riel dalam perkara perdata. Yang di Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) tidak dikenal karena Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) hanya sekedar pengadilan administrasi yang tidak mempunyai kewenangan dalam arti fisik melainkan hanya kewenangan yang asbtrak dalam bidang administrasi.¹²

¹² Lintong O. Siahaan, *Prospek PTUN Sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi di Indonesia “Studi Tentang Keberadaan PTUN Selama Satu Daswarsa 1991-1992”* (Jakarta: Perum Perceatakan Negara RI, 2005), hlm. 236.

Putusan pengadilan harus mencerminkan 4 kriteria pokok dari asas-asas peradilan yang baik (*algemene beginselen van behoerlijk rechts plegging*), sebagaimana yang diutarakan oleh de waard yaitu sebagai berikut:

- 1) *Decisie beginsel (right to a decision)*, asas bahwa seorang hakim harus menjatuhkan putusan dan di dalam tenggang waktu yang pantas. Termasuk di sini, hakk setiap orang untuk mengajukan gugatan (perkara) dan dilarang bagi hakim untuk menolak mengadili atau memeriksa perkara, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang;
- 2) *Verdidigings beginsel (a fair hearing)*, asas bahwa setiap hak yang berperkara berhak atas kesempatan membela diri (prinsip audi et alteram partem) dan bahwa kedua belah pihak juga harus mendapat kesempatan dan perlakuan yang sama dalam mengetahui, mengajukan berkas-berkas pembuktian dan memperoleh informasi;
- 3) *Onpartijdheids beginsel (no bias)*, asas bahwa putusan dijatuhkan secara obyektif tidak dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan pribadi atau instansi peradilan, atau pun didasarkan motif-motif yang tidak bersifat zakelijk atau pun adanya kontak (hubungan) secara tersembunyi dari salah satu pihak atau di luar perkara dengan hakim, sehingga menyimpang dari prosedur semestinya;
- 4) *Motiverings beginsel (reason and argumentions of decision)*, asas bahwa putusan hakim harus memuat alasan-alasan hukum yang jelas dan dapat dimengerti serta bersifat konsisten dengan penalaran hukum yang runtut. Sekalipun bagi hakim ada kebebasan dan diskresi untuk menentukan dan menjatuhkan putusannya, namun kesemuanya itu harus didasarkan pada argumen-argumen yang dapat diawasi dan diikuti (*controleerbaarheid*).¹³

Menurut Indroharto disebutkan bahwa harus dicermati pula kemungkinannya adanya perubahan keadaan yang terjadi selama proses berjalan yang sedikit banyak kiranya ada pengaruhnya terhadap putusan yang akan dijatuhkan pengaruh tersebut dapat diklasifikasikan atas yaitu sebagai berikut: *Pertama*, Pengaruh perubahan-perubahan keadaan tersebut terhadap penilaian atau pengujian yang harus dilakukan pengadilan mengenai keputusan yang digugat. *Kedua*, Pengaruh

¹³ W.Riawan Tjandra, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* (Yogyakarta: Universitas Atmajaya), hlm. 119

perubahan-perubahan keadaan tersebut terhadap putusan diktum yang dijatuhkan oleh pengadilan.¹⁴

Ditinjau dan kekuatan keputusan maka dapat dibedakan menjadi tiga macam yaitu sebagai berikut: *Pertama*, kekuatan mengikat yaitu putusan hakim yang telah bersifat tetap dan tidak dapat digunakan upaya hukum lagi atau telah pasti (*resjudicata pro veritate habetur*), memiliki kekuatan mengikat. Pada putusan hakim di Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang telah berkekuatan hukum tetap (*kracht van gewijsde*), memiliki kekuatan mengikat “*erga omnes*”, artinya dapat berlaku bagi siapa saja tidak hanya yang bersengketa. *Kedua*, kekuatan eksekutorial yaitu putusan hakim yang telah berkekuatan hukum tetap (*kracht van gewijsde*), pada umumnya dapat dijalankan, sehingga disebut sebagai telah memiliki kekuasaan eksekutorial. *Ketiga*, kekuatan pembuktian yaitu kekuatan pembuktian putusan pengadilan itu sejajar dengan akata otentik, sehingga selalu diakui kebenarannya sepanjang telah berkekuatan hukum tetap (*kracht van gewijsde*).¹⁵

Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) adalah merupakan salah satu pilar dari penegakan hukum di Indonesia melalui pengadilan di samping pilar-pilar yang lainnya. Masalahnya sekarang muncul berbagai pranta-pranata lain disamping Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang juga menyelesaikan sengketa administrasi dan lebih lagi juga muncul pengadilan-pengadilan khusus yang juga menyelesaikan sengketa administrasi dalam bidang kekhususannya masing-masing. Pranata-pranta lain tersebut adalah prosedur keberatan dan kuasi

¹⁴ *Ibid*, hlm. 120

¹⁵ *Ibid*, hlm. 123

pengadilan serta ombudsman dan berbagai lembaga dan organisasi baik yang struktural maupun yang non struktural yang melakukan kontrol terhadap pemerintah. Sedangkan pengadilan-pengadilan khusus tersebut adalah pengadilan pajak untuk sengketa-sengketa pajak, pengadilan niaga untuk sengketa merk, patent dan hak cipta.¹⁶

Perkembangan praktek di lapangan setelah terbentuknya Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) hakim-hakim berusaha memperluas pemaknaan Sengketa Tata Usaha Negara (STUN), sehingga dalam praktek menimbulkan masalah. Dengan menafsirkan arti kata “melaksanakan urusan pemerintah”, menurut pandangan Indroharto mengatakan bahwa tidak semua urusan pemerintah itu dilakukan sendiri oleh pemerintah. Semakin modern sebuah negara semakin banyak urusan pemerintah yang dilimpahkan kepada badan atau lembaga atau swasta yang bukan pemerintah. Bahwa dalam memperluas makna Sengketa Tata Usaha Negara (STUN) tersebut dkuatirkan akan menimbulkan ketidakpastian jauh dari sasaran yang dikehendaki dan akan menimbulkan benturan-benturan dengan kewenangan pengadilan-pengadilan yang lain, khususnya terhadap sengketa yang berada di perbatasan (*border line*). Disisi lain menurut Adrian Bedner karena peneliti-peneliti hakim-hakim Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) perlu berinisiatif memperluas arti penafsiran itu, karena dengan sikap yang demikian perlu untuk mengakomodasi gugatan-gugatan yang masuk dimana ketentuan undang-undang belum mengaturnya dengan jelas.¹⁷

¹⁶ Lintong O. Siahaan, *Op.Cit*, hlm. 27

¹⁷ *Ibid*, hlm. 156

Adanya masalah dalam pelaksanaan putusan merupakan faktor penghambat paling utama terhadap efektivitas Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) itu sendiri. Termasuk hambatan lain adalah terutama ketidak patutan pihak pemerintah untuk melaksanakan putusan penundaan. Masyarakat (user) sangat kecewa apabila putusan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) tidak dapat dilaksanakan. Mereka akan merasa percuma, membuang-buang waktu, energi, biaya dan sebagainya untuk beracara apabila kemenangan yang diperoleh tidak dapat dinikmati.¹⁸ Selain itu dalam praktek di lapangan seringkali putusan-putusan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) itu dipatuhi bukan karena wibawa Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) itu sendiri, melainkan karena gencarnya pemberitaan-pemberitaan pers baik melalui media cetak (koran-koran dan majalah), maupun melalui media elektronik (TV, Radio dan sebagainya). Pemberitaan pers tersebut dapat memberikan tekanan yang sedemikian rupa kepada seorang pejabat, sehingga dia terdorong untuk melaksanakan eksekusi tersebut.¹⁹

Berdasarkan substansi pertanggung administrasi Friederick berpendapat ukuran dalam pengetahuan teknis adalah tanggung jawab tujuan, tanggung jawab teknis, dan tanggung jawab nasional dalam suatu bentuk pertanggung jawaban dari administrasi tetap dikatakan untuk menentukan pemecahan-pemecahan masalah yang kreatif. Bagi kebetulan teknis yang mendesak untuk ukuran yang keliru (perasaan umum) adalah pertanggung jawaban yang mengandung unsur politis.²⁰

¹⁸ *Ibid*, hlm. 268-269

¹⁹ *Ibid*, hlm. 271

²⁰ Emmettes Redford telah disadur oleh Sufian Hamim dan Indra Muchlis Adnan, *Idea dan praktek dalam administrasi Negara* (Pekan Baru: Perpustakaan Nasional, 2005), hlm. 37

c. Penyelesaian Sengketa Pilkada oleh PTUN

Sengketa pilkada tidak hanya menarik dikaji dari segi lembaga mana yang sebaiknya diberi kewenangan untuk mengadili sengketa itu. Tapi, yang lebih penting, lembaga tersebut nanti harus juga diberi kewenangan mengadili, baik sengketa awal yang saat ini menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) maupun sengketa akhir yang saat ini menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK). Dengan demikian, diharapkan kekacauan hukum penyelesaian sengketa pilkada dengan adanya dualisme kewenangan mengadili sengketa pilkada bisa diakhiri.

Babak baru pemilihan kepala daerah secara langsung di Indonesia dimulai melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan perubahan-perubahannya. Terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Dalam pasal 56 ayat (1) disebutkan: Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasar asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Ketentuan tersebut selanjutnya ditindaklanjuti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu, khususnya dalam Pasal 1 ayat (4) yang menyebutkan: Pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah *pemilu* untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah *secara langsung* dalam Negara kesatuan Republik Indonesia berdasar Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Karena itu pula, Mahkamah Konstitusi menjadi berwenang untuk mengadili sengketa pilkada. Landasan operasionalnya adalah Pasal 236 (c) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang

menyebutkan: Penanganan sengketa *hasil penghitungan suara* pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak undang-undang ini diundangkan. Sementara itu, kewenangan PTUN ditegaskan dalam Surat Edaran Nomor 7 Tahun 2010 tentang Petunjuk Teknis Sengketa mengenai Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada). Surat edaran itu mengartikan keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU), baik di tingkat pusat maupun daerah, mengenai "hasil pemilihan umum" yang tidak dapat dijadikan objek gugatan di PTUN berdasar pasal 2 huruf g Undang-Undang Peratun adalah keputusan yang berisi hasil pemilihan umum sesudah melewati tahap pemungutan suara yang dilanjutkan dengan penghitungan suara. Artinya, sengketa awal seperti gugatan yang diajukan beberapa calon kepala daerah terhadap KPUD, misalnya, calon kepala daerah diduga menggunakan ijazah palsu, tidak memenuhi syarat kesehatan, tidak memenuhi syarat dukungan bagi calon independen, atau pasangan calon kepala daerah meninggal masih menjadi kewenangan PTUN untuk mengadilinya.

d. Pengawasan terhadap Peradilan

Konsep akan pengawasan dikembangkan di dalam ilmu manajemen, karena pengawasan itu merupakan salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan (manajemen). Henry Fayol menyebutkan bahwa *control consist in verifying whether everything occurred in conformity with the plan adopted, the instruction issued and principle established. It has for object to point out weaknesses in error*

*in order to rectify them and prevent recurrence.*²¹ Sejalan dengan Henry Fayol, Newman berpendapat bahwa *control is assurance that the performance conform to plan.*²² Selanjutnya Muchsan mengemukakan bahwa pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berupa rencana atau *plan*).²³ Sedangkan Bagir Manan memandang kontrol sebagai sebuah fungsi sekaligus hak, sehingga lazim disebut fungsi kontrol atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan yang bertalian dengan arahan atau *directive*.²⁴

Berdasarkan beberapa pendapat tersebut, maka dapat diperoleh makna dasar dari pengawasan adalah: 1. Pengawasan ditujukan sebagai upaya pengelolaan untuk mencapai hasil dari tujuan; 2. Adanya tolok ukur yang dipakai sebagai acuan keberhasilan; 3. Adanya kegiatan untuk mencocokkan antara hasil yang dicapai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan; 4. Mencegah terjadinya kekeliruan dan menunjukkan cara dan tujuan yang benar; dan 5. Adanya tindakan koreksi apabila hasil yang dicapai tidak sesuai dengan tolok ukur yang ditetapkan.²⁵

Kerangka tindakan pengawasan, ada begitu banyak lembaga yang melakukan pengawasan dan memfungsikan diri sebagai lembaga pengawasan. Paulus Effendi Lotulung memetakan suatu lembaga pengawasan sebagai berikut: *Pertama,*

²¹ Muchsan, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan PTUN di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 2000, hlm. 37

²² *Ibid*

²³ *Ibid*

²⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2001, hlm. 201

²⁵ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni, 2004, hlm. 90

ditinjau dari segi kedudukan dari badan atau organ yang melaksanakan kontrol; dapat dibedakan atas: 1. Kontrol *intern* atau *built in control*, berarti pengawasan yang dilakukan oleh organisasi atau *structural* masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri; 2. Kontrol eksternal, pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisasi atau *structural* berada di luar pemerintah.

Kedua, ditinjau dari segi waktu pelaksanaannya suatu kontrol dapat dibedakan menjadi: 1. Kontrol *a priori*, yaitu pengawasan yang dilakukan sebelum dikeluarkannya peraturan perundang-undangan yang memberikan kewenangan pengawasan kepadanya; 2. Kontrol *a poteriori*, yakni pengawasan yang baru terjadi sesudah dikeluarkan peraturan perundangan atau sesudah terjadinya tindakan atau peristiwa yang akan dikontrol.

Ketiga, ditinjau dari segi obyek yang diawasi, maka kontrol dapat dibedakan antara: 1. Kontrol segi hukum, adalah kontrol untuk menilai segi-segi pertimbangan yang bersifat hukum dari tindakan pemerintah; 2. Kontrol dari segi kemanfaatan, adalah untuk menilai tepat tidaknya tindakan pemerintah dilihat dari segi pertimbangan kemanfaatannya.

Secara umum sistem pemerintahan di Indonesia, tindakan pengawasan itu dapatlah dilakukan secara internal maupun eksternal.²⁶ Pengawasan eksternal dilakukan oleh lembaga-lembaga negara seperti Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung dan lembaga-lembaga peradilan di bawahnya, termasuk dalam kategori kontrol eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang-perorangan, kelompok masyarakat, Lembaga Swadaya

²⁶ Galang Asmara, *Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, Yogyakarta: Leksbang Pressindo, 2005, hlm. 126

Masyarakat (LSM) dan media massa. Sedangkan pengawasan internal dapat dilakukan oleh lembaga yang dibuat secara khusus oleh pemerintah sendiri, seperti halnya Badan Pengawas Keuangan Pembangunan, Pengawasan oleh Inspektorat Jenderal yang ada di lingkungan departemen, Badan Pengawasan Daerah.

Disamping berlaku pengawasan secara umum sebagaimana disebutkan di atas, khusus berkaitan dengan kekuasaan kehakiman itu juga dilakukan pengawasan-pengawasan khusus, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh pihak Komisi Yudisial, Komisi Kejaksaan, dan Komisi Kepolisian yang kesemuanya dimaksudkan untuk melakukan pengawasan terhadap perilaku aparat penegak hukum guna mengawasi dan menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat, serta menjaga perilaku aparat dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Dalam rangka membangun sistem pengawasan yang akuntabel, maka ada beberapa langkah yang mana perlu mendapatkan perhatian serius.²⁷ Pada tahap *pertama*, perlu didorong suatu keterbukaan dalam menjalankan dan mengemukakan informasi yang bersifat material dan relevan atau *disclosure*, mengenai lembaga dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Informasi dimaksud haruslah bersifat akurat dan juga aktual mengenai kinerja dari institusi kepada *justiabelen*.

Pada tahapan yang *kedua*, upaya-upaya untuk memastikan akan adanya independensi perlu terus dilakukan. Independensi tetap merupakan salah satu prinsip yang sangat penting karena harus dimaknai sebagai keadaan dimana

²⁷ Wijoyanto, Bambang, 2003, *Disertasi, Pencegahan Korupsi Melalui Penerapan Tata Kelola Perusahaan yang Baik dalam Badan Usaha Negara dihubungkan dengan Konvensi PBB Anti Korupsi*.

kekuasaan kehakiman itu tidak hanya dibebaskan dari intervensi kekuasaan saja, namun juga semua faktor, pengaruh atau juga tekanan pihak lainnya yang bertentangan dengan integritas dan juga kredibilitas kekuasaan kehakiman yang baik. Pendeknya, institusi seyogyanya tidak mendapatkan tekanan di dalam menjalankan tugas dan kewenangannya dari dalam maupun luar institusi, baik berupa faktor *capital* maupun *non capital*.

Selain masalah transparansi dan independensi, ada juga syarat penting lainnya untuk mewujudkan tanggungjawab dari institusi, yaitu: adanya indikator dan parameter yang terukur serta mekanisme yang jelas untuk mengukur kinerja lembaga dan aparatur yang bekerja pada institusi kekuasaan kehakiman. Upaya untuk mewujudkan akuntabilitas yang baik, biasanya ada suatu program atau didahului dengan suatu proyek yang diarahkan pada pelaksanaan atau aktualisasi daripada prinsip transparansi; atau bisa juga terjadi, atau setidaknya kedua transparansi dan akuntabilitas diterapkan bersamaan, karena tidak akan ada akuntabilitas tanpa adanya transparansi. Kedua prinsip dimaksud dapat diletakkan sebagai bagian untuk membangun sebuah sistem saling imbang dan saling mengontrol atau *check and balances system*.

Pada konteks pengawasan, penerapan sistem yang dimaksud secara konsisten dapat menjadi bagian dari upaya pencegahan korupsi karena penggunaan suatu kewenangan senantiasa harus dilakukan secara transparan sehingga dapat lebih mudah terdeteksi dan diantisipasi jika digunakan tidak sesuai dengan maksud dan tujuan pemberian wewenang tersebut. Akuntabilitas pengawasan dapat dilakukan bilamana penggunaan kewenangan yang melekat pada tugas pokok itu dilakukan secara transparan.

2. Konseptual

Berikut adalah istilah dan batasan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

- a. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).²⁸ Berdasarkan pengertian tersebut, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote match*”,²⁹ sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara.³⁰ Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.³¹ Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal.
- b. Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, Pengadilan adalah pengadilan tata usaha negara dan pengadilan tinggi tata usaha negara di lingkungan.

²⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm. 35-36.

²⁹ Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Universitas Airlangga, Surabaya, 1990, hlm. 30

³⁰ A. Gunawan Setiardi, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Kanisius, Yogyakarta, 1990, hlm. 52.

³¹ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, hlm. 1

- c. Pasal 1 butir 7 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, Tata Usaha Negara adalah administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.
- d. Pasal 1 butir 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.
- e. Sengketa Pilkada Sengketa atau perselisihan dapat dibagi menjadi dua, yaitu:
 - (1) sengketa dalam proses Pemilu (khususnya yang terjadi antar-peserta Pemilu atau antarkandidat) yang selama ini ditangani panitia pengawas Pemilu; dan
 - (2) sengketa atau perselisihan hasil Pemilu. Sesuai ketentuan UUD 1945, UU Pemilu, dan UU MK; wewenang penyelesaian perselisihan hasil Pemilu berada di tangan Mahkamah Konstitusi. Sebenarnya ada lagi sengketa yang ketiga, yang tidak diatur di dalam UU, yakni: (3) sengketa peserta atau calon yang keberatan atas penetapan KPU atau KPUD. Sejumlah masalah terjadi dalam Pemilu dan Pilkada terjadi sebagai akibat kekurangan aturan main yang perlu diperbaiki pada masa mendatang. Salah satu masalah yang kerap muncul adalah keputusan penyelenggara Pemilu mengenai peserta Pemilu dan kandidat presiden (serta kandidat kepala daerah). Gagalnya calon peserta Pemilu serta bakal kandidat presiden dan kepala daerah akibat keputusan penyelenggara Pemilu masih terus terjadi.³²

³² Seri Demokrasi Elektoral, *Penanganan Sengketa Pemilu*. Kemitraan Patnership. 2011, hlm. 3.

E. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan pendekatan tersebut, peneliti akan mendapat informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum adalah pendekatan undang-undang (*statue approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Oleh karena penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian yuridis normatif, maka pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*). Pendekatan undang-undang (*statue approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani untuk menelaah unsur filosofis adanya suatu peraturan perundang-undangan tertentu yang kemudian dapat disimpulkan ada atau tidaknya benturan filosofis antara undang-undang dengan isu hukum yang dihadapi.

2. Jenis dan Sumber Data

Berkaitan dengan jenis penelitian yang dilakukan penulis yang merupakan penelitian normatif, maka jenis data yang digunakan di dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari buku-buku, literatur, peraturan perundang-undangan, makalah, artikel, bahan-bahan dari

internet, hasil-hasil penelitian yang berbentuk laporan dan sumber lain yang berkaitan dengan penelitian ini.

Sumber data adalah tempat di mana penelitian ini diperoleh. Sumber data dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder. Pada dasarnya dalam penelitian hukum yang digunakan adalah bahan hukum yang berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam hal ini hanya buku pedoman dan peraturan perundang-undangan.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, adapun yang penulis gunakan dalam bahan hukum primer adalah:

- 1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- 2) Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- 3) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

- 5) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan terhadap Penetapan Hasil Pilkada dan Pilwakada Dari KPUD Provinsi dan KPUD Kabupaten/Kota.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penulisan hukum ini antara lain buku-buku yang terkait dalam penelitian ini, karya ilmiah, makalah, artikel dan lain sebagainya yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

3. Pengumpulan dan Pengolahan Data

Teknik pengumpulan data adalah dengan pengumpulan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier, serta bagaimana bahan hukum tersebut diinventarisasi dan diklarifikasi dengan menyesuaikan terhadap masalah yang dibahas. Bahan hukum yang berhubungan dengan masalah yang dibahas dipaparkan, disistemisasi, kemudian dianalisis untuk menginterpretasikan hukum yang berlaku. Metode pengumpulan data ini berguna untuk mendapatkan landasan teori yang berupa pendapat para ahli mengenai hal yang menjadi obyek penelitian seperti peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan dengan hal-hal yang perlu diteliti.

Data yang telah diperoleh lalu dilakukan pengolahan dengan kegiatan sebagai berikut :

- a. Editing, yaitu melakukan pemeriksaan ulang terhadap data yang diperoleh mengenai kelengkapan dan kejelasan dari data.
- b. Mengevaluasi semua data yang mempunyai relevansi dengan penelitian.
- c. Meng-sistematiskan, yaitu melakukan penyusunan data yang diperoleh satu sama lain untuk memudahkan kegiatan analisis.

4. Analisis Data

Langkah-langkah yang berkaitan dengan pengolahan terhadap bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan untuk menjawab isu hukum yang telah dirumuskan dalam rumusan masalah. Tentu juga menyangkut kegiatan penalaran ilmiah terhadap bahan-bahan hukum yang dianalisis baik menggunakan penalaran induksi, deduksi, maupun abduksi. Dalam penelitian ini penulis menggunakan penalaran deduksi dengan menginterpretasikan hukum yang berhubungan dengan masalah yang dibahas, dipaparkan, disistemisasi, kemudian dianalisis untuk menginterpretasikan hukum yang berlaku. Setelah menyelesaikan tahap pengumpulan data, maka diklasifikasikan ke dalam beberapa kategori untuk kemudian dihubungkan dengan teori guna pengambilan kesimpulan.

F. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi uraian tentang Latar Belakang Masalah yang mendasari pentingnya diadakan penelitian, Permasalahan dan Ruang Lingkup, Tujuan dan Kegunaan Penelitian, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian serta Sistematika Penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi Tinjauan konsep dan teori yang mendiskripsikan tentang Sengketa Pilkada, Pemilihan Umum, Pemilihan Kepala Daerah, Demokratisasi Lokal, Peradilan Administrasi Negara (PTUN) dan Perlindungan Hukum bagi Masyarakat di Indonesia, Negara Hukum dan Kepastian Hukum.

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini diuraikan tentang Hasil Penelitian yang meliputi kewenangan PTUN dalam menyelesaikan sengketa administrasi dalam Pilkada dan implikasi yuridis putusan PTUN terhadap Keabsahan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Terpilih.

BAB IV PENUTUP

Berisi uraian tentang kesimpulan dan saran-saran yang perlu disampaikan kepada pihak-pihak yang berkepentingan dengan hasil penelitian.