



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIC INDONESIA**

**PROSIDING  
EXPERT MEETING**

**Kompilasi Artikel dan Gagasan Ilmiah**

**“MENEGAKKAN KONSTITUSIONAL DEMOKRASI  
DI INDONESIA”**

**Penyunting:**

Prof. Dr. Adji Samekto, SH., M.Hum.  
Ma'ruf Cahyono, SH., MH.  
Dr. Ani Purwanti, SH., M.Hum.  
Dr. Lita Tyesta ALW, SH., M.Hum.  
Dr. Nur Rochaeti, SH., M.Hum.  
Dr. Bayu Dwi Anggono, SH., M.H.  
Arif Hidayat, SH., MH.

**PUSAT PENGAJIAN MPR RI  
2014**

**Prosiding *Expert Meeting***

**MENEGAKKAN KONSTITUSIONAL DEMOKRASI  
DI INDONESIA**

x, 163 halaman+xv

Hak Cipta Dilindungi Undang-undang  
Copyright @2014

ISBN: 979 152903-5



Peyunting:

Prof. Dr. Adji Samekto, SH., M.Hum.

Ma'ruf Cahyono, SH., MH.

Dr. Ani Purwanti, SH., M.Hum.

Dr. Lita Tyesta ALW, SH., M.Hum.

Dr. Nur Rochaeti, SH., M.Hum.

Dr. Bayu Dwi Anggono, SH.,MH.

Arif Hidayat, SH., MH.

Diterbitkan oleh:

Penerbit Abshor Semarang Bekerjasama dengan Pusat Pengkajian MPR RI dan  
Pusat Kajian Konstitusi dan Demokrasi Fakultas Hukum  
Universitas Diponegoro Semarang

Alamat Penerbit:

Jalan Raya Gunungpati, Sumurrejo, Gunungpati, Semarang. 50226.

Telp. (0274) 70799949

Email: dafa\_zulfahmi@yahoo.co.id



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA**

**PROSIDING  
EXPERT MEETING**

**Kompilasi Artikel dan Gagasan Ilmiah**

**“MENEGAKKAN KONSTITUSIONAL DEMOKRASI  
DI INDONESIA”**

**Penyunting:**

Prof. Dr. Adji Samekto, SH., M.Hum.  
Ma'ruf Cahyono, SH., MH  
Dr. Ani Purwanti, SH., M.Hum.  
Dr. Lita Tyesta ALW, SH., M.Hum.  
Dr. Nur Rochaeti, SH., M.Hum  
Dr. Bayu Dwi Anggono, SH., M.H.  
Arif Hidayat, SH., MH.

**PUSAT PENGAJIAN MPR RI  
2014**

DAFTAR ISI

	halaman
HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN KERJASAMA .....	ii
KATA PENGANTAR .....	iii
SAMBUTAN PIMPINAN.MPR.....	v
SAMBUTAN PIMPINAN UNDIP .....	ix
DAFTAR ISI .....	x
REKOMENDASI/KESIMPULAN .....	xii
<b>I. KOMPILASI ARTIKEL/MAKALAH:</b>	
<b>Menegakkan Negara Hukum yang Demokratis .....</b>	<b>1</b>
1. Membangun (Kembali) Hukum Indonesia Yang Berbasis Pancasila Oleh: Prof. Dr. FX Adji Samekto, SH, M.Hum.....	2
2. Dominasi Konsep Rasionalitas Positivisme Dalam Ketentuan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Oleh: Prof. Dr. Lazarus Tri Setyowanto, SH, M.Hum.....	12
3. Demokrasi: Suatu Kajian Paradigmatik Oleh: Prof. Dr. Erlyn Indarti, SH., MA., Ph.D.....	20
4. Reformasi Hukum; Tantangan dan Harapan Oleh: Prof. Dr. Ety Susilowati, SH., MS.....	25
5. Output Urgensi Pendidikan Karakter Bangsa dalam Menegakkan Negara Hukum yang Demokratis di Indonesia Oleh: Dr. Bayu Dwi Anggono, SH.,MH. ....	29
6. Rencana Aksi Penyelenggaraan Negara Hukum Pancasila (Kesatuan Organik Pancasila dan Perwujudannya dalam UUD 1945 Pasca Amandemen) Oleh: Arif Hidayat, SH., MH. ....	36
7. Penentuan Arah dan Strategi Rencana Pembangunan Hukum Indonesia Lima Tahun Ke Depan Oleh: Dr. Nunuk Nuswardani, SH.,MH. ....	50
<b>II. KOMPILASI ARTIKEL/MAKALAH:</b>	
<b>Dinamika Penegakan Negara Hukum yang Demokratis .....</b>	<b>58</b>
1. Problem Limitasi Hak Asasi Manusia dalam Pembangunan Hukum Nasional Oleh: Gautama Budi Arundhati, SH., LL.M.....	59
2. Problematika Kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Perlindungan Konstitusional (Suatu Tinjauan Hukum Konstitusi) Oleh: Dr. Martitah M.Hum.....	64
3. Menata Kembali Prinsip Desentralisasi Oleh: Ristina Yudhanti, SH., M.Hum.....	71
4. Pembangunan Hukum Ekonomi Model Kerakyatan Oleh: Siti Marwiyah, SH., MH.....	76

5. Pembangunan Hukum dalam Kekuasaan Negara Terhadap Masyarakat Lokal/Adat di kawasan Hutan Oleh: Wahyu Prawesthi, SH., M.Hum.....	89
6. Problematika Penguasaan Hak Atas Tanah Oleh: Rofi Wahanisa, SH., MH.....	99
7. Hukum Kesehatan dalam Perspektif Pembangunan Hukum Nasional Oleh: Dr. Endang Wahyati Yustina, SH., M.Hum.....	108
8. Pembangunan Hukum Berperspektif Gender Oleh: Dr. Ani Purwanti, SH., M.Hum.....	114
9. Membangun Hukum Nasional Dalam Upaya Perlindungan Bagi Anak Berdasarkan Pancasila Oleh: Dr. Nur Rochaeti, SH., M.Hum .....	124
10. Peran Badan Pengawas Pemilu dalam Menegakkan Konstitusional Demokrasi Di Indonesia Oleh: Ramzit P Purba, SH., MH.....	134
11. Implikasi Hukum Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Penyelesaian Sengketa Pemilukada Oleh: Dr. Lita Tyesta ALW., SH., M.Hum.....	142
12. Alternatif Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Oleh: Dr. Jayus, SH., M.Hum.....	152
<b>KERANGKA ACUAN (TOR).....</b>	<b>157</b>
<b>LIPUTAN MEDIA.....</b>	<b>161</b>
<b>DOKUMENTASI FOTO.....</b>	<b>162</b>

ALTERNATIF PENYELESAIAN PERSELISIHAN HASIL PEMILIHAN UMUM<sup>229</sup>Oleh: Jayus<sup>230</sup>

## PENDAHULUAN

Beberapa bulan yang lalu, tepatnya tanggal 9 April 2014 bangsa Indonesia telah dihadapkan pada hajatan besar Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD dengan berbagai persoalan yang selalu menyertainya. Pemilihan Umum (Pemilu) hakekatnya merupakan sarana bagi rakyat untuk ikut menentukan figur kepemimpinan bangsa dan negara dalam periode tertentu. Secara konseptual Pemilu merupakan sistem norma dalam proses penyampaian hak demokrasi rakyat, dan hasilnya pada dasarnya merupakan manifestasi kedaulatan rakyat.

Bangsa Indonesia sesungguhnya telah berpengalaman menyelenggarakan Pemilu, bahkan sampai sekarang telah 11 kali, dengan berbagai persoalan karut-marutnya yang seolah-olah tidak bisa lepas dalam setiap pelaksanaan Pemilu. Persoalan-persoalan tersebut dapat terjadi karena aturan hukumnya, atau juga karena faktor penyelenggaranya, juga karena pesertanya baik Partai Politik maupun perorangan, bahkan juga karena masyarakatnya. Persoalan Pemilu dari tahun 1999 sampai tahun 2014 dengan berbagai perubahan undang-undang yang mengaturnya tidak berkurang, malah sebaliknya makin bertambah dan rumit, lebih-lebih dalam Pemilu yang baru beberapa bulan lalu berlangsung, artinya empat kali Pemilu, juga sudah empat kali terjadi perubahan undang-undang. Hanya sayangnya perubahan-perubahan aturan Pemilu belum membawa penyelenggaraan Pemilu laebih baik dan bahkan situasinya boleh dikatakan fluktuatif, yakni tergantung dari negosiasi politik di Senayan<sup>231</sup>. Hal ini menjadi catatan penting bahwa ternyata penyelenggaraan Pemilu selama ini tidak pernah berjalan sebagaimana yang diharapkan, bahkan penyelenggara Pemilu (KPU) tidak memiliki kemampuan untuk menimba pengalaman dari Pemilu sebelumnya, terutama dari persoalan banyaknya perkara (sekarang sebanyak 767) yang dimohonkan ke Mahkamah Konstitusi guna mendapatkan penyelesaian.

Pemilu anggota Legislatif selalu dibarengi perasaan suka-cita dan nestapa. Suka-cita bagi Partai Politik yang dinyatakan sebagai pengumpul suara terbanyak dengan perolihan kursi yang banyak, dan bagi calon anggota Legislatif yang dinyatakan lolos. Perasaan suka-cita ini sangat dirasakan oleh masyarakat karena dalam waktu singkat mendapatkan limpahan rejeki, baik dari Partai Politik maupun dari masing-masing calon anggota Legislatif (pesta rakyat bukan pesta demokrasi). Namun Pemilu juga membawa nestapa bagi calon yang dinyatakan tidak lolos oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) melalui penetapan perolehan suara secara nasional.

Bagi calon yang dinyatakan tidak lolos tersebut, masih terbuka peluang untuk menggapai mimpinya dengan mengajukan permohonan penyelesaian perselisihan hasil Pemilu kepada Mahkamah Konstitusi (MK) dengan berbagai dalih antara lain; telah terjadi penyerobotan suara, pengelembungan suara, *money politic*, manipulasi suara, dan bahkan serangan fajar dll. Upaya bagi calon yang memperkarakan hasil Pemilu ke MK sesungguhnya

<sup>229</sup> Disampaikan pada acara *Expert Meeting*, Menegakan Konstitusional Demokrasi di Indonesia, di Hotel Patra Jasa, Semarang, Tanggal 22-23 Mei 2014.

<sup>230</sup> Anggota Pusat Kajian Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Jember.

<sup>231</sup> Adnan Topan Husodo, *Pengaturan Dana Kampanye dan Implikasinya Terhadap Praktek Korupsi Pemilu*, Jurnal Pemilu dan Demokrasi, Yayasan Perludem, Jakarta, 2012, hlm. 34.

adalah tidak sebatas untuk menggapai mimpinya menjadi anggota Legislatif, namun lebih dari itu sebagai perwujudan penegakan hukum dan demokrasi.

MK merupakan lembaga baru hasil perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945, dikonstruksikan sebagai lembaga yang menjaga dan sekaligus mengawal konstitusi agar dijalankan sebagaimana seharusnya. Dan MK sebagai lembaga peradilan diberi amanat secara konstitusional untuk memeriksa, mengadili dan memutus perselisihan hasil Pemilu, sebagaimana diatur dalam Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) Jo Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, dinyatakan; “..... Memutus penyelesaian perselisihan hasil Pemilihan Umum”.

## PEMBAHASAN

### 1. Kedaulatan Rakyat, Demokrasi Dan Pemilu

Pemilu sebagaimana yang telah dikemukakan adalah suatu lembaga yang berfungsi sebagai sarana penyampaian hak-hak demokrasi rakyat, dan eksistensi kelembagaan Pemilu sudah diakui bersendikan kedaulatan rakyat, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945, yang menyatakan “Kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Artinya kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan pelaksanaan kedaulatan rakyat disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*). Prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dan kedaulatan hukum (*nomocratie*) harus diselenggarakan secara beriringan sebagai dua sisi mata uang yang sama. Oleh karena itu, UUD NRI 1945 hendaklah menganut pengertian bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara hukum yang demokratis (*demokratische rechstaat*) dan sekaligus negara demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*)<sup>232</sup>.

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 di mana rakyatlah yang berdaulat, maka semua aspek penyelenggaraan pemilihan umum itu sendiri pun harus juga dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Adalah pelanggaran terhadap hak-hak asasi apabila pemerintah tidak menjamin terselenggaranya pemilihan umum, memperlambat penyelenggaraan pemilihan umum tanpa persetujuan para wakil rakyat ataupun tidak melakukan apa-apa, sehingga pemilihan umum tidak terselenggara sebagaimana mestinya<sup>233</sup>.

Eep Saefullah Fatah menambahkan, pemilihan umum merupakan suatu lembaga yang berfungsi sebagai sarana penyampaian hak-hak demokrasi rakyat. Inti persoalan pemilihan umum bersumber pada dua masalah pokok yang selalu dipersoalkan dalam praktek kehidupan ketatanegaraan, yaitu mengenai ajaran kedaulatan rakyat dan paham demokrasi, di mana demokrasi sebagai perwujudan kedaulatan rakyat serta pemilihan umum merupakan cerminan daripada demokrasi<sup>234</sup>.

<sup>232</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 70-71.

<sup>233</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 172.

<sup>234</sup> Eep Saifulloh Fatah, *Menggagas Sistem Pemilihan Umum Yang Tepat*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000, hlm. 165.

Sementara itu, Rousseau sebagaimana dikuti Didik Sukriono, melihat kedaulatan rakyat hanya merupakan fiksi saja, karena rakyat dapat mewakili kekuasaannya dengan berbagai cara, yaitu dapat kepada seorang saja atau beberapa orang, kepada suatu korp pemilih, bahkan dapat turun-temurun. Jadi kedaulatan ini sebenarnya tidak terletak lagi pada rakyat secara utuh dan bulat. Tetapi yang penting dalam ajaran itu adalah bahwa kedaulatan itu dinyatakan dalam bentuk pernyataan kehendak, sehingga kedaulatan itu diwujudkan dalam pernyataan untuk menyampaikan kehendak rakyat<sup>235</sup>.

Penyampaian pernyataan kehendak rakyat melalui sistem perwakilan untuk menerapkan kedaulatan rakyat melalui sistem demokrasi, menunjukkan adanya hubungan antara ajaran kedaulatan rakyat dengan sistem demokrasi dalam suatu rangkaian bulat yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya. Dengan demikian pemilihan umum itu tidak lain merupakan cara yang diselenggarakan untuk memilih wakil-wakil rakyat secara demokratis<sup>236</sup>.

Dari berbagai pendapat dan pandangan tersebut, dapat dikemukakan bahwa kedaulatan rakyat menempatkan rakyat yang memiliki kekuasaan dan perwujudan kekuasaan itu dirupakan dalam bentuk demokrasi, serta demokrasi dapat menemukan maknanya jknanya jika dirupakan dalam bentuk pelaksanaan pemilihan umum yang menghasilkan terpilihnya wakil-wakil rakyat, juga pemimpin bangsa dan negara. Dengan kata lain hasil Pemilu baik Legislatif maupun Presiden dan Wakil Presiden sesungguhnya adalah merupakan menifestasi kedaulatann rakyat. Dengan demikian antara kedaulatan rakyat, demokrasi, Pemilu dan hasilnya adalah merupakan satu kesatuan yang utuh dalam kerangka perwujudan menemukan wakil dan pemimpin yang secara pereodik diselenggarakan setiap lima tahun sekali secara damai dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

## 2. Perselisihan Hasil Pemilu

Pemilihan anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan secara langsung dapat dipastikan menimbulkan perselisihan akan hasilnya antara peserta (partai politik, anggota partai politik, perorangan calon anggota DPD, maupun pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden) dengan penyelenggara Pemilu (KPU). Perselisihan ini timbul dikarenakan hasil penetapan perolehan suara secara nasional oleh KPU yang dianggap merugikan bagi peserta Pemilu.

Peserta Pemilu yang menganggap telah terugikan akibat penetapan perolehan suara secara nasional oleh KPU tersebut, secara konstitusional dijamin haknya dapat mengajukan permohonan penyelesaiannya kepada MK. Sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 dinyatakan; "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk...memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum", disamping bahwa MK merupakan salah satu lembaga yang menjadi motor penggerak bagi pengembangan isu-isu ketatanegaraan.

Beberapa hari yang lalu MK telah memutuskan, bahwa tidak lagi sebagai lembaga peradilan yang menyelesaikan sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada). Hal ini pada dasarnya mengidikasikan bahwa apa yang selama ini menjadi kewenangannya

<sup>235</sup> Didik Sukriono, Restorasi tujuan Asasi Pemilihan Umum Sebagai Upaya Mewujudkan Pemilu DPR, DPD dan DPRD yang Deokratis, Makalah disampaikan dalam Refleksi Akhir Tahun Asosiasi Pengajar HTN & HAN Jawa Timur Tahun 2013, hlm. 5.

<sup>236</sup> Abdul Bari Azed, *Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2000, hlm. 2.



tidaklah didasarkan kewenangan secara konstitusional, artinya bahwa kewenangan menyelesaikan sengketa Pemilu tidak diatur dalam konstitusi (UUD NRI 1945), disamping telah memberatkan bagi MK dalam menjalankan kewenangan yang secara konstitusional telah diamanatkan. Namun demikian tetap saja muncul pertanyaan nakal, yaitu apakah tepat MK memiliki kewenangan memutus penyelesaian perselisihan tentang hasil Pemilu?

MK dibentuk dengan maksud sebagai lembaga yang menjaga dan mengawal konstitusi agar dilaksanakan sebagaimana mestinya. Sebagai penjaga dan pengawal konstitusi, sudah barang tentu segala daya dan upaya tercurahkan pada konstitusi, dan hal yang sangat mungkin terjadi adalah perampasan hak konstitusional warga negara yang dilakukan oleh undang-undang, dan oleh karenanya bagaimana MK mengembalikan hak yang terlanggar tersebut sesuai dengan konstitusinya. Kewenangan inilah yang sesungguhnya menjadi kewenangan utama, walaupun tidak menutup kemungkinan ada kewenangan lain, paling tidak adalah kewenangan yang sangat dekat dengan tujuan dibentuknya MK, yaitu memutus sengketa kewenangan antar lembaga yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar. Sedangkan kewenangan lainnya sebenarnya adalah kewenangan aksesoris (boleh ada, boleh tidak), artinya bahwa kewenangan tersebut bukan merupakan kewenangan yang harus dimiliki oleh MK, lebih-lebih kewenangan penyelesaian perselisihan tentang hasil Pemilu.

MK sebagai lembaga yang terpercaya hendaknya dapat dihindari pemberian kewenangan yang hanya berkuat pada hitungan-hitungan angka yang terjadi akibat perbedaan penetapan perolehan suara antara peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu. Menjadi sangat dilematis jika kewenangan memutus penyelesaian perselisihan tentang hasil Pemilu diberikan kepada Mahkamah Agung (MA), karena berdasarkan pengalaman lembaga tersebut kurang mendapatkan kepercayaan masyarakat. Oleh karena itu maka penyelesaian perselisihan tentang hasil Pemilu tidak tepat menjadi kewenangan MK, demikian juga tidak tepat menjadi kewenangan MA, namun seharusnya tersedia lembaga tersendiri yang secara khusus mempunyai atau diberi kewenangan secara konstitusional untuk menyelesaikan perselisihan hasil Pemilu, yaitu lembaga peradilan Pemilu yang bersifat Ad-HOC, karena disesuaikan dengan kebutuhan. Disamping itu bahwa perkara-perkara Pemilu mempunyai kekhususan (perkara pidana Pemilu, Administrasi Pemilu, juga perselisihan Pemilu).

## **PENUTUP**

Mencoba memahami secara nyata beberapa persoalan Pemilu yang menguras perhatian semua pihak, terutama tentang penyelesaian perselisihan hasil Pemilu, kiranya layak untuk dipertimbangkan dibentuknya lembaga peradilan Pemilu yang berkedudukan di Ibukota Provinsi, yang tidak saja memutus penyelesaian perselisihan hasil Pemilu, namun juga memutus pelanggaran Administrasi, maupun tidak pidana Pemilu, yang putusannya bersifat final dan mengikat.



**PROSIDING**  
*EXPERT MEETING*

Kompilasi Artikel dan Gagasan Ilmiah

**“MENEGAKKAN KONSTITUSIONAL DEMOKRASI  
DI INDONESIA”**

PUSAT PENGAJIAN MPR RI  
2014