

**KONSEP IDEAL PENYELESAIAN SENGKETA PEMILIHAN UMUM
DI INDONESIA YANG BERBASIS
NILAI KEADILAN**

DISERTASI

**Oleh:
Fahrin Amrullah
10302000091**

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat
Memperoleh Gelar Doktor Dalam Ilmu Hukum**



Di bawah bimbingan:

Promotor : Prof. Dr. H. Gunarto, S.H. S.E., Akt. M. Hum
Co-Promotor I : Prof. Dr. Hj. Sri Endah Wahyuningsih, S.H M. Hum
Co-Promotor II : Dr. H. Djauhari, S.H., M.Hum

**PROGRAM DOKTOR (S3) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)
SEMARANG
2021**

**KONSEP IDEAL PENYELESAIAN SENGKETA PEMILIHAN
UMUM DI INDONESIA YANG BERBASIS
NILAI KEADILAN**

Oleh

Fahrin Amrullah
10302000091



Prof. Dr. H. Gunarto, S.H. S.E., Akt. M. Hum
NIDN 06-0503-6205

Dr. Hj. Sri Endah Wahyuningsih, S.H M. Hum
NIDN 0628046401



Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum

NIDN. 0621057002

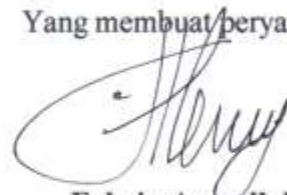
PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa:

1. Karya tulis saya, disertasi ini, adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (sarjana, magister, dan/atau doktor), baik di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang maupun di perguruan tinggi lain.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Tim Pembimbing/Tim Promotor dan masukkan Tim Penelaah/Tim Penguji.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di perguruan tinggi ini.

Semarang, Desember 2021

Yang membuat pernyataan,



Fahrin Amrullah
10302000091

ABSTRAK

Pemilu untuk memilih calon anggota legislatif maupun pasangan calon kepala eksekutif pada dasarnya merupakan mekanisme pergantian kekuasaan dalam praktik ketatanegaraan Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), Pasal 1 ayat (1) yang secara eksplisit menyatakan bahwa kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar. Mengingat strategisnya kedudukan Pemilu dalam, maka hal sangat penting untuk dijaga ialah agar penyelenggaraan Pemilu dilakukan secara demokratis. Penyelesaian sengketa atau perselisihan Pemilu dilakukan secara cepat, tepat, dan tidak memihak (imparsial) atau berkeadilan.

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis mekanisme penyelesaian sengketa Pemilu di Indonesia yang belum berkeadilan, urgensi dan landasan filosofis pembentukan pengadilan khusus Pemilu dalam penyelesaian sengketa Pemilu, serta konsepsi ideal pengadilan khusus Pemilu. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang digunakan untuk meneliti fungsi suatu norma yang meletak undang-undang sebagai instrumen yang mengatur dan mengendalikan masyarakat. Metode Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini ialah pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan filosofis (*philosophical approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Analisis yang digunakan dalam penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif.

Penyelesaian sengketa Pemilu selama ini dilakukan belum memenuhi rasa keadilan karena penyelesaian sengketa khususnya sengketa hasil Pemilu dilakukan melalui Mahkamah Konstitusi. Hal demikian sangat memberatkan bagi peserta Pemilu karena tidak sesuai dengan prinsip peradilan yang murah, cepat dan efisien. Mekanisme penyelesaian sengketa Pemilu terdiri dari dua tahap yakni: pelaporan dan penyelesaian. Dalam tahap pelaporan dilibatkan pihak-pihak yakni pelapor dan terlapor. Obyek yang disengketakan ialah pelanggaran administrasi Pemilu. Tahap penyelesaian sengketa Pemilu dilakukan paling lama 7 (tujuh) hari setelah pelaporan dengan tahapan penerimaan laporan dan meneliti laporan, klarifikasi; kajian, dan pengambilan keputusan.

Kata Kunci: *Penyelesaian Sengketa, Pemilihan Umum, Berbasis Keadilan*

ABSTRACT

Elections to elect candidates for legislative as well as candidates for the chief executive is basically a mechanism for changing power in Indonesian constitutional practices based on Pancasila and the 1945 Constitution. Article 1 paragraph (1) which explicitly states that sovereignty in the hands of the people and carried out according to the constitution. Considering the strategic position of the internal elections is very important to maintain the implementation of the elections democratic elction. The settlement of election disputes must be carried out quickly, appropriately and impartially or impartially.

This research aims to describe and analyze the dispute resolution mechanism for the unjusticed elections in Indonesia, the urgency and the philosophical foundation of the formation of a Special Election Court in the electoral dispute resolution, as well as the conception of the ideal Court special election. This research is the normative legal research that is used to examine the function of a norm which resigned as instruments of legislation that regulates and controls the society. The approach used in this study is conceptual approach (conceptual approach), the approach of law (statute approach), the philosophical approach (philosophical approach), and comparative approach (comparative approach). The analysis used in the study is qualitative, descriptive.

Election dispute settelement so far has not fulfilled the sense of justice because the settelement of disputes, especially disputes over the results of the election, is carried out through the Constitutional Court. This is very burdensome for participants of the General Election in the cause of not accordance with the principles of cheap, fast and efficient justice. The dispute settelement mechanis of local election consists of two stages: the reporting and the settelemen. The reporting phase involves parties. The object of the dispute is the violation of the administrative election. Stages of dispute settlement of local election are conducted in the longest 7 (seven) days after reporting with the stages of acceptance of the reports and researching, clarification; studies, and making decision.

Keywords: Special Judiciary, Dispute Resolution, General Election

RINGKASAN DISERTASI

Indonesia adalah negara demokrasi yang berkedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui Pemilihan Umum (Pemilu). Pemilu merupakan instrumen penting dalam setiap negara demokrasi yang menganut sistem perwakilan, sebagai alat yang berfungsi untuk menyaring para politikus yang akan mewakili dan membawa suara rakyat di dalam lembaga perwakilan. Sehingga mereka yang terpilih dianggap sebagai orang atau kelompok yang mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar melalui partai politik (Parpol).¹

Dalam perkembangannya Pemilu juga diselenggarakan tidak hanya bertujuan untuk memilih wakil-wakil rakyat sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), namun juga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Di samping itu, Pemilu juga diselenggarakan untuk memilih pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden, serta pasangan Calon Kepala Daerah (Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, atau Walikota dan Wakil Walikota) sebagai kepala eksekutif yang tugas pokoknya adalah memimpin jalannya pemerintahan baik di pusat maupun daerah selama lima tahun.

Penyelenggaraan Pemilu baik yang bertujuan untuk memilih calon anggota legislatif maupun pasangan calon kepala eksekutif pada dasarnya merupakan

¹ Uu Nurul Huda, 2018, *Hukum Partai Politik dan Pemilu di Indonesia*, Bandung: Fokusmedia, hlm. 7.

mekanisme pergantian kekuasaan dalam praktik ketatanegaraan Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945) dilakukan dalam siklus lima tahunan. Pemilu yang dilaksanakan untuk memilih wakil rakyat maupun kepala eksekutif pada dasarnya merupakan perwujudan dari amanat konstitusi, yakni Pasal 1 ayat (1) UUD RI Tahun 1945 yang secara eksplisit menyatakan bahwa kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar.

Salah satu faktor penting bagi keberhasilan penyelenggaraan Pemilu terletak pada kesiapan dan profesionalitas penyelenggara Pemilu itu sendiri, yaitu Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu. Ketiga lembaga ini diamanatkan undang-undang untuk menyelenggarakan Pemilu menurut fungsi, tugas dan kewenangannya masing-masing dengan satu kesatuan utama penyelenggaraan Pemilu. Selain itu dalam perjalanan atau proses penyelenggaraan Pemilu selalu dihadapkan pada sengketa Pemilu. Sengketa Pemilu selama ini menurut undang-undang diselesaikan melalui berbagai lembaga tergantung pada jenis sengketa tersebut. Agar semua sengketa Pemilu diselesaikan melalui satu lembaga saja, maka eksistensi Peradilan Khusus Pemilu menjadi alternatif penyelesaian yang sangat diharapkan demi terwujudnya penyelesaian sengketa Pemilu yang berbasis nilai keadilan.

SUMMARY

Indonesia is a democratic country with people's sovereignty. People's sovereignty is exercised by people's representatives who are elected through General Elections called Pemilu. Elections are an important instrument in every democratic country that adheres to a representative system, as a tool that functions to screen politicians who will represent and bring people's voices into representative institutions. So that those who are elected are considered as people or groups who have the ability or obligation to speak and act on behalf of a larger group through political parties.

In its development, elections were also held not only aimed at electing people's representatives as members of the People's Representative Council called DPR, but also the Regional People's Representative Council called DPRD and Regional Representative Council called DPD. In addition, elections are also held to elect pairs of candidates for president and vice president, as well as pairs of candidates for regional heads (governor and deputy governor, regent and deputy regent, or mayor and deputy mayor) as chief executive whose main task is to lead the way of government both in national and regional levels for five years.

The implementation of elections, both aimed at selecting candidates for legislative members and pairs of candidates for the chief executive, is basically a mechanism for changing power in the practice of the Indonesian state administration based on Pancasila and the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia or UUD 1945 carried out in a five-year cycle. Elections that are held

to elect representatives of the people and the chief executive are basically a manifestation of the constitutional mandate, namely Article 1 paragraph (1) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia which explicitly states that sovereignty is in the hands of the people and is implemented according to the constitution.

One of the important factors for the success of the implementation of the General Election lies in the readiness and professionalism of the election organizers themselves, namely the General Election Commission, the Election Supervisory Body, and the Election Organizing Honorary Council as an integral part of the function of the election administration. These three institutions are mandated by law to organize elections according to their respective functions, duties and authorities with one main unit of organizing elections. In addition, in the course or process of organizing elections, there are always election disputes. Election disputes so far according to the law are resolved through various institutions depending on the type of dispute. In order for all electoral disputes to be resolved through only one institution, the existence of the Election Special Court is an alternative solution that is highly expected for the realization of a justice value-based electoral dispute resolution.

KATA PENGANTAR

Segala Puji dan syukur senantiasa penulis panjatkan kehadirat Allah Swt, yang telah menganugerahkan rahmat, taufiq serta hidayah-Nya, sehingga Promovendus dapat menyelesaikan penyusunan disertasi yang berjudul: **KONSEP IDEAL PENYELESAIAN SENGKETA PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA YANG BERBASIS NILAI KEADILAN**, dengan baik dan tepat waktu.

Disertasi ini disusun dan diajukan sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar Doktor dalam Program Doktor Ilmu Hukum pada Program Doktor Universitas Islam Sultan Agung. Promovendus menyadari bahwa karya ini tidak akan terselesaikan tanpa adanya bantuan, bimbingan, serta dukungan dari berbagai pihak dalam penulisan tesis ini. Oleh karena itu, pada kesempatan ini dan lewat tulisan ini pula Promovendus menyampaikan apresiasi yang setinggi-tingginya dan ucapan terima kasih yang sebanyak-banyaknya kepada:

1. Ir. H. Prabowo Setiyawan, M.T. Ph.D. sebagai Rektor Universitas Islam Sultan Agung (UNISULA) Semarang.
2. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H. S.E., Akt. M. Hum, sebagai Dekan Fakultas Hukum Unissula Semarang yang juga selaku Promotor dalam menyusun disertasi ini, yang banyak memberikan arahan, bimbingan dan motivasi kepada Promovendus dalam penyusunan disertasi ini.
3. Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum, selaku Ketua Program Studi Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISULA) Semarang yang telah memberikan kesempatan dan semangat

kepada Promovendus sehingga dapat menyelesaikan pendidikan di Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) ini.

4. Prof. Dr. Hj. Sri Endah Wahyuningsih, S.H., M. Hum. sebagai Sekretaris Program Studi Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISULA) Semarang, serta selaku Co-Promotor II yang banyak memberikan arahan dan bimbingan kepada Promovendus dalam penyusunan disertasi ini.
5. Dr. H. Djauhari, S.H., M. Hum, selaku Co-Promotor II yang berkenan meluangkan waktu dalam pembimbingan disertasi ini.
6. Para dosen yang telah memberikan bekal ilmu pengetahuan kepada Promovendus.
7. Semua keluarga yang turut mendukung dan mendoakan penulis.
8. Semua teman yang selalu memberikan motivasi, serta semua pihak yang turut memberikan saran dalam proses penyelesaian disertasi ini.

Akhirnya, Promovendus berharap agar disertasi yang sederhana ini meskipun masih jauh dari kesempurnaan namun dapat dijadikan sebagai penambah pustaka untuk mengadakan penelitian selanjutnya. Semoga Allah Swt memberikan balasan kepada semua pihak yang telah membantu dan senantiasa melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya kepada kita semua. Amin.

Semarang, Desember 2021

Promovendus,

Fahrin Amrullah
10302000091

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
MOTO DAN PERSEMBAHAN.....	iii
PERNYATAAN.....	iv
ABSTRAK/ <i>ABSTRACT</i>	v
RINGKASAN/ <i>SUMMARY</i>	vi
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TABEL.....	xiii
DAFTAR SINGKATAN	
DAFTAR LAMPIRAN	
GLOSSARY.....	
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	12
C. Tujuan Penelitian	13
D. Kegunaan Penelitian.....	13
1. Kegunaan Teoritis.....	13
2. Kegunaan Praktis	13
E. Kerangka Konseptual	15
1. Pemilihan Umum.....	15
2. Penyelesaian Sengketa Pemilu	20
3. Penegakan Hukum.....	25
4. Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum	32
5. Pelanggaran Pidana Pemilihan Umum	36
6. Pengadilan Khusus Pemilihan Umum	44
F. Kerangka Teori.....	55
1. Teori Keadilan.....	55
2. Teori Kedaulatan Rakyat	61
3. Teori Hukum Progressif	62
G. Kerangka Pemikiran.....	63
H. Metode Penelitian.....	65
1. Paradigma Penelitian	65
2. Jenis Penelitian	67
3. Pendekatan Penelitian.....	69
4. Bahan Hukum Penelitian.....	70
5. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	74
6. Analisis Bahan Hukum.....	74

I.	Sistematikan Penulisan Disertasi	75
J.	Orisinalitas Penelitian	76
BAB II	TINJAUAN PUSTAKA.....	81
A.	Pemilihan Umum.....	81
B.	Tujuan dan Fungsi Pemilihan Umum.....	91
C.	Asas Pemilihan Umum.....	96
D.	Kelembagaan Penyelenggaraan Pemihan Umum	99
E.	Mekanisme Pemilihan Umum.....	102
F.	Hak Pilih dalam Pemilihan Umum.....	105
G.	Pemilihan Kepala Daerah.....	107
	1. Pengertian Pemilihan Kepala Daerah.....	107
	2. Dasar Hukum Pemilihan Kepala Daerah	108
	3. Sistem Pemilihan Kepala Daerah.....	110
	4. Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah.....	114
H.	F. Sengketa Pemilihan Umum.....	120
I.	G. Model Penyelesaian Sengketa.....	123
J.	H. Kekuasaan Kehakiman (<i>Judicial Power</i>).....	127
K.	I. Sistem Peradilan di Indonesia.....	131
	a. Pengertian Peradilan dan Pengadilan	131
	b. Tugas dan Peranan Peradilan.....	134
BAB III	MEKANISME PENYELESAIAN SENGKETA PEMILU DALAM PROSES PENYELENGGARAAN PEMILU DI INDONESIA BELUM BERKEADILAN	137
A.	Konstruksi Hukum Penyelesaian Sengketa Pemilu di Indonesia Belum Berkeadilan.....	137
B.	Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu Dalam Proses Penyelenggaraan Pemilu Belum Berkeadilan.....	160
BAB IV	KELEMAHAN PENYELESAIAN SENGKETA PEMILU DI INDONESIA SAAT INI.....	192
A.	Kelemahan Penyelesaian Sengketa Pemilu di Indonesia.....	193
B.	Pembentukan Peradilan Khusus Pemilu	212
C.	Landasan Filosofis Pembentukan Peradilan Khusus Pemilu.	218
BAB V	KONSEPSI IDEAL PENYELESAIAN SENGKETA PEMILU DI INDONESIA YANG BERBASIS KEADILAN	247
A.	Penyelesaian Sengketa Pemilu di Negara-Negara Demokrasi .	247
	1. Malaysia.....	253

2. Thailand.....	256
3. Afrika Selatan.....	257
B. Ketentuan Penyelesaian Sengketa Pemilu dan Pilkada di Indonesia.....	259
C. Konsep Ideal Penyelesaian Sengketa Pemilu di Indonesia.....	286
BAB VI PENUTUP	316
A Kesimpulan.....	316
B Implikasi	317
C Saran	318
DAFTAR PUSTAKA	320
LAMPIRAN	
INDEKS	



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara demokrasi yang berkedaulatan rakyat. Kedaulatan tersebut dilaksanakan oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui Pemilihan Umum (Pemilu). Pemilu merupakan instrumen penting dalam setiap negara demokrasi yang menganut sistem perwakilan, sebagai alat yang berfungsi untuk menyaring para politikus yang akan mewakili dan membawa suara rakyat di dalam lembaga perwakilan. Sehingga mereka yang terpilih dianggap sebagai orang atau kelompok yang mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar melalui partai politik (Parpol).¹

Dalam perkembangannya Pemilu juga diselenggarakan tidak hanya bertujuan untuk memilih wakil-wakil rakyat sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), namun juga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Di samping itu, Pemilu juga diselenggarakan untuk memilih pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden, serta pasangan Calon Kepala Daerah (Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, atau Walikota dan Wakil Walikota) sebagai kepala eksekutif yang tugas pokoknya adalah memimpin jalannya pemerintahan baik di pusat maupun daerah selama lima tahun.

¹ Uu Nurul Huda, 2018, *Hukum Partai Politik dan Pemilu di Indonesia*, Bandung: Fokusmedia, hlm. 7.

Penyelenggaraan Pemilu baik yang bertujuan untuk memilih calon anggota legislatif maupun pasangan calon kepala eksekutif pada dasarnya merupakan mekanisme pergantian kekuasaan dalam praktik ketatanegaraan Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945) dilakukan dalam siklus lima tahunan. Pemilu yang dilaksanakan untuk memilih wakil rakyat maupun kepala eksekutif pada dasarnya merupakan perwujudan dari amanat konstitusi, yakni Pasal 1 ayat (1) UUD RI Tahun 1945 yang secara eksplisit menyatakan bahwa kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar.

Perkataan “kedaulatan” (*sovereignty*) mengandung makna bahwa kekuasaan tertinggi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) berada di tangan rakyat. Hal ini berarti bahwa Indonesia sebagai negara hukum menganut dan mengakui asas kedaulatan rakyat, yang dalam konsep demokrasi dikenal sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Berdasarkan asas kedaulatan rakyat ini, maka rakyatlah pemegang dan sumber kekuasaan, artinya rakyat menjadi hulu dan sekaligus muaranya kekuasaan dalam suatu negara.²

Asas kedaulatan rakyat telah diakui sebagai paham demokrasi di Indonesia. Karena itu rakyat sebagai pemegang kedaulatan memiliki kekuasaan untuk memilih wakil rakyat dan/atau kepala pemerintahan melalui Pemilu. Pemilu dalam hal ini merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung,

²Dahlan Thaib, 2000, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, Cetakan Kedua, Yogyakarta: Liberty, hlm. 7.

umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, berdasarkan Pancasila dan UUD RI Tahun 1945.

Pemilu yang diselenggarakan untuk memilih calon anggota legislatif (DPR, DPRD dan DPD), maupun untuk memilih pasangan calon kepala eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden serta kepala daerah (Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota) secara langsung telah menjadi bagian tidak terpisahkan dalam pembangunan demokrasi di Indonesia. Penyelenggaraan Pemilu tentu saja membutuhkan infrastruktur hukum berupa peraturan perundang-undangan Pemilu serta penegakan hukum Pemilu yang demokratis, adil, dan berkepastian hukum.

Setelah dimasukkannya Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) sebagai bagian dari rezim Pemilu, yang selanjutnya dikenal dengan istilah Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada), maka perlu dimaknai ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD Tahun 1945 yang berbunyi "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*" dengan mekanisme pemilihan secara langsung sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian dirubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5577) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

Daerah Menjadi Undang-Undang merupakan pilihan yang sangat tepat, karena rakyat dapat menggunakan haknya secara langsung untuk memilih calon kepala daerahnya.

Mengingat strategisnya kedudukan Pemilu dalam negara demokrasi, maka hal yang sangat penting untuk dijaga ialah penyelenggaraan Pemilu yang demokratis. Sebab sukses tidaknya Pemilu tidak hanya ditentukan oleh proses Pemilu sesuai dengan tahapan-tahapannya, tetapi juga terkait dengan penyelesaian sengketa atau perselisihan Pemilu secara cepat, tepat, dan tidak memihak (imparsial) atau berkeadilan.

Meskipun demikian, harus diakui masih banyak permasalahan hukum terkait Pemilu termasuk Pemilukada, yang diselenggarakan secara langsung dan serentak di beberapa daerah di seluruh Indonesia. Permasalahan hukum tersebut antara lain, terkait produk hukum atau peraturan perundang-undangan Pemilu yang senantiasa berubah setiap akan diselenggarakan Pemilu. Hal ini dapat dianggap sebagai sikap tidak siap merespons berbagai kebutuhan dalam penyelenggaraan Pemilu, termasuk pula permasalahan penegakan hukumnya.

Secara umum, penegakan hukum terhadap masalah Pemilu ditujukan untuk menyelesaikan dua masalah hukum Pemilu, yaitu: pelanggaran Pemilu dan perselisihan Pemilu. Pelanggaran Pemilu terdiri dari tindak pidana, pelanggaran administrasi, dan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu. Sedangkan perselisihan Pemilu terdiri dari perselisihan administrasi Pemilu dan perselisihan hasil Pemilu.

Sebagaimana dinyatakan di atas bahwa sengketa atau perselisihan Pemilu secara garis besar menjadi dua yakni sengketa proses Pemilu dan sengketa hasil Pemilu. Mengenai yang terakhir atau sengketa hasil Pemilu, Mahkamah Konstitusi (MK) ditunjuk oleh UUD Tahun 1945 pasca amandemen sebagai lembaga yang berwenang untuk memutus sengketa atau perselisihan mengenai hasil Pemilu. Sementara penyelesaian sengketa Pemilu yang terjadi pada tahapan proses Pemilu yang meliputi pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu, pelanggaran administrasi Pemilu, dan tindak pidana Pemilu ditangani oleh berbagai institusi penegak hukum, yakni Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu (DKPP), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Mahkamah Konstitusi (MK), Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), dan Peradilan Umum. Meskipun masing-masing institusi penegak hukum memiliki kewenangan sendiri, namun putusan-putusannya satu sama lain bisa saling menghambat, tidak sinkron atau bahkan saling bertentangan. Karena itu, apabila putusan antar-institusi penegak hukum itu saling menghambat, tidak sinkron, atau saling bertentangan, maka tujuan untuk memperoleh keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan dalam penyelesaian sengketa atau perselisihan Pemilu tidak akan pernah tercapai.

Penegakan hukum dari aspek tindak pidana Pemilu, penyelesaiannya sudah melibatkan berbagai institusi penegak hukum, yakni Pengawas Pemilu (Panwaslu), Penyidik Polri, Jaksa Penuntut Umum, Peradilan Negeri sampai dengan Peradilan Tinggi. Selama ini penyelesaian tindak pidana Pemilu masih dipandang terlalu lama, tidak tegas dan bahkan cenderung diabaikan, khususnya dalam menangani kasus

dugaan tindak pidana suap pembayaran “mahar politik” dari bakal calon kepala daerah kepada partai politik atau pembayaran politik uang (*money politics*) dari calon pasangan kepala daerah atau dari calon anggota legislatif kepada masyarakat yang mempunyai hak pilih. Oleh sebab itu tidaklah mengherankan apabila selama ini memang belum ada putusan peradilan yang menghukum pelaku tindak pidana Pemilu dengan sanksi pidana berat, yang berakibat pelaku harus didiskualifikasi sebagai calon kepala daerah atau calon anggota legislatif karena terbukti melakukan tindak pidana suap pembayaran “mahar politik” atau “*money politics*”. Bagi penegak hukum (polisi, jaksa, dan hakim) tentu ada kendala aturan hukum materiil maupun formil dalam proses penegakan hukum tindak pidana Pemilu apabila harus diproses secara konvensional berdasarkan Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) dan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP).

Mengingat tindak pidana Pemilu itu sifatnya khusus, maka penegakan hukum terhadap tindak pidana Pemilu harus diatur secara khusus (*lex specialis*). Bahkan, muncul ide dari para ahli dan praktisi hukum untuk membentuk peradilan khusus Pemilu yang bersifat terpadu (*integrated*) dan mandiri (*independent*). Mengenai hal ini, Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP), Jimly Asshiddiqie mengusulkan saat ini Indonesia perlu memiliki peradilan khusus yang menangani sengketa pemilihan umum. Usul tersebut berkaitan dengan penundaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di lima wilayah, yaitu Kalimantan Tengah, Kota Manado, Simalungun, Pematang Siantar, dan Fakfak di Papua. Pelaksanaan Pilkada di lima daerah itu ditunda karena masih adanya sengketa, di antaranya sengketa

antara pasangan calon kepala daerah *versus* Komisi Pemilihan Umum (KPU) di Peradilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN).³

Mengingat begitu banyaknya instansi penegakan hukum yang menangani sengketa Pemilu, menurut Jimly Asshiddiqie Indonesia harus memiliki sistem peradilan terpadu seperti di luar negeri, yakni adanya peradilan yang mengurus proses dan hasil pemilu. Persoalan proses Pemilu ditangani peradilan khusus, sedangkan persoalan hasil pemilu ditangani MK. Oleh karena itu dalam hal persoalan penegakan hukum sengketa Pemilu, pemerintah saat ini tengah mengembangkan kemungkinan dibuatnya peradilan tersebut. Ada wacana nantinya Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) bisa menjadi lembaga yang menampung aduan dan gugatan masyarakat mengenai sengketa Pemilu. Sedangkan, DKPP bisa dikembangkan untuk menjadi peradilan khusus yang menangani sengketa terkait proses Pemilu, tidak hanya menangani pelanggaran etika yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu. Selain menganjurkan peradilan khusus Pemilu, juga diusulkan adanya peradilan untuk mengadili pemilih dan peserta pasangan calon yang melanggar kode etik.⁴ Mereka yang melanggar kode etik diusulkan untuk dapat diancam dengan sanksi diskualifikasi, berupa pencabutan atau pengguguran hak pilih dan hak untuk dipilih.

Dengan demikian apabila DKPP disetujui untuk menjadi peradilan khusus Pemilu, maka kewenangannya tidak hanya memberikan sanksi etik kepada penyelenggara Pemilu yang melanggar kode etik, yang selama ini menjadi

³<https://pilkada.tempo.co/read/news/2015/12/09/304726276/dkpp-usulkan-pembentukan-pengadilan-khusus-pemilu>. Akses pada 9 April 2017.

⁴ *Ibid.*

kewenangan DKPP, tetapi juga diberikan kewenangan untuk mengadili dan memberikan sanksi hukum dan sanksi etik kepada pemilih dan calon peserta yang dipilih (calon anggota DPR, DPD, DPRD, dan calon Kepala Daerah Gubernur, Bupati, atau Walikota) yang terbukti melakukan pelanggaran Pemilu berupa sanksi diskualifikasi.

Usul pembentukan peradilan khusus Pemilu juga pernah disampaikan oleh Bagir Manan, ketika masih menjabat sebagai Ketua Mahkamah Agung (MA). Menurut Bagir Manan, untuk menyelesaikan sengketa yang berkaitan dengan Pemilu, terutama untuk kasus-kasus yang terjadi sebelum Pemilu digelar, agar dibentuk peradilan khusus untuk menyelesaikan sengketa yang berkaitan dengan Pemilu, seperti sengketa penentuan jumlah anggota DPR dan DPD. Hal serupa juga pernah disampaikan oleh Ketua Komisi Yudisial (KY), ketika masih menjabat oleh Suparman Marzuki,⁵ yang mengusulkan pembentukan peradilan khusus untuk menangani sengketa Pemilu. KY mendorong peradilan Pemilu *ad hoc* bisa dibentuk untuk menangani sengketa Pilkada yang dilaksanakan secara serentak.

Gagasan untuk membentuk peradilan Pemilu secara *ad hoc* itu bahkan oleh KY sudah pernah didiskusikan secara informal dengan MA, yang intinya lebih baik atau lebih ideal dibentuk peradilan *ad hoc* untuk menangani sengketa Pemilu. Peradilan Pemilu itu haruslah bersifat khusus, karena selama ini aparat penegak hukum yang menangani sengketa hasil Pemilu dan pidana Pemilu “tidak akrab” atau

⁵<http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/14/11/13/nezhb4-ky-usulkan-pengadilan-khusus-pemilu>. Akses pada 15 April 2017.

belum menguasai materi undang-undang terkait Pemilu. Akibatnya, paradigma mereka tentang Pemilu berbeda dengan paradigma pegiat atau ahli hukum tata negara khususnya tentang Pemilu. Apalagi undang-undang Pemilu dan yang terkait dengan Pemilu hampir tiap lima tahun sekali diubah atau direvisi. Hal ini berarti dalam menangani kasus Pemilu membutuhkan hakim-hakim yang memiliki kompetensi khusus mengenai Pemilu dari berbagai aspek hukum dan peraturan perundang-undangan Pemilu yang sering berubah.⁶ Karena itu, tidak bisa hakim-hakim di lingkungan peradilan umum “disulap” begitu saja menjadi hakim Pemilu. Idealnya, peradilan *ad hoc* Pemilu itu adalah hakimnya khusus dan tempatnya juga khusus, artinya tidak bercampur dalam lingkungan peradilan umum.

Gagasan untuk membentuk peradilan khusus Pemilu itu tampaknya juga belum dapat direalisasikan di internal MA, buktinya pada tahun 2013, MA mengeluarkan surat edaran tentang pembentukan peradilan Pemilu di dalam lingkungan MA. Namun, hakim dan panitera yang ditunjuk adalah mereka yang selama ini bekerja di peradilan umum yang juga bekerja menangani perkara lain di luar Pemilu. Yang perlu diperhatikan adalah kewenangan peradilan khusus Pemilu yang diusulkan oleh Jimly Asshidiqie, Ketua MA dan Ketua KY itu hanya berwenang menangani sengketa proses penyelenggaraan Pemilu, bukan sengketa Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU). Karena, kewenangan untuk menangani sengketa PHPU anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, menurut pasal 24C

⁶Minimal memiliki kompetensi atau pemahaman mengenai Pemilu dari aspek Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, dan Hukum Pidana, baik dari segi hukum materiil maupun hukum formilnya.

ayat (1) UUD 1945 merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK). Sementara, sengketa PPHU kepala daerah, yang semula berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan kewenangan MA untuk Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dan kewenangan Peradilan Tinggi untuk pemilihan Bupati/Walikota, namun sejak 1 November 2008 dialihkan menjadi kewenangan MK berdasarkan pasal 236C Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Dengan adanya pengaturan mengenai kewenangan MK dalam menyelesaikan sengketa PPHU, maka peradilan umum tak berwenang menangani sengketa hasil Pemilu.

Pengalihan kewenangan MA kepada MK dalam memutuskan sengketa PPHU Pilkada dinilai inkonstitusional oleh Forum Kajian Hukum dan Konstitusi, BEM FH Universitas Esa Unggul, Gerakan Mahasiswa Hukum Jakarta, Joko Widiarto, dan Achmad Saifudin Firdaus. Karena itu, mereka mengajukan permohonan uji materiil terhadap ketentuan Pasal 236C Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 29 ayat (1) huruf *e* Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Berdasarkan putusan MK No. 97/PUU-XI/2013, Pasal 236C Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 29 ayat (1) huruf *e* Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman bertentangan dengan UUD Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat hingga ada undang-undang pengganti.

Menurut MK, penambahan kewenangan MK untuk mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dengan memperluas makna Pemilu seperti diatur Pasal 22E UUD Tahun 1945 adalah inkonstitusional. Meski MK tidak lagi berwenang mengadili sengketa Pemilukada, semua putusan Pemilukada tetap dinyatakan sah karena sebelumnya kedua pasal itu merupakan ketentuan dari produk hukum yang sah dan valid. Untuk menghindari keragu-raguan, ketidakpastian hukum, dan kevakuman lembaga mana yang berwenang menyelesaikan perselisihan hasil Pemilukada karena belum ada undang-undangnya, untuk sementara penyelesaian hasil Pemilukada tetap menjadi kewenangan MK.

Persoalannya, kalau sengketa tersebut ditangani peradilan umum, maka hukum formilnya harus mengikuti acara peradilan umum. Kalau itu dilakukan, maka di samping umumnya hakim-hakim di peradilan umum tidak memiliki kompetensi atau keahlian khusus mengenai paradigma, prinsip-prinsip dan peraturan perundang-undangan terkait Pemilu, waktu yang dibutuhkan untuk menangani sengketa Pemilu juga menjadi lama dan cenderung berlarut-larut, karena penyelesaiannya bertingkat, mulai dari tingkat pertama, banding, dan kasasi, bahkan tidak menutup kemungkinan ada Peninjauan Kembali (PK). Oleh karena itu, perlu dipertimbangkan dan didorong terbentuknya peradilan khusus Pemilu, agar sengketa-sengketa Pemilu yang sifatnya spesifik dapat diselesaikan dengan cepat dan tepat oleh para penegak hukum yang memiliki keahlian khusus di bidang Pemilu.

Pembentukan peradilan khusus yang sifatnya temporer (*ad hoc*) dapat dilakukan dengan cara mengubah undang-undang Pemilu yang ada dengan

memasukkan pasal-pasal yang mengatur tentang peradilan khusus Pemilu atau dibuat dalam undang-undang tersendiri. Akan tetapi, jika peradilan khusus Pemilu itu dibuat secara permanen, akan lebih kuat posisinya apabila keberadaan dan kewenangannya diatur dalam konstitusi melalui amandemen kelima UUD 1945, agar eksistensi, independensi dan kewenangannya tidak mudah dirubah demi kepentingan politik pragmatis dan sesaat dari pembentuk undang-undang (DPR dan pemerintah) yang sedang berkuasa.

Berdasarkan uraian di atas, persoalan hukum yang menarik untuk diteliti dan dikaji adalah bagaimana mekanisme penyelesaian sengketa Pemilu dalam proses penyelenggaraan Pemilu di Indonesia yang ditangani oleh berbagai institusi, yakni Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), Peradilan Umum dan Mahkamah Konstitusi? Dalam menyelesaikan berbagai macam sengketa Pemilu, baik yang berupa pelanggaran maupun perselisihan Pemilu, apa urgensi dan landasan filosofis pembentukan peradilan khusus Pemilu? Bagaimana konsepsi ideal peradilan khusus dalam penyelesaian sengketa Pemilu di Indonesia?

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas, persoalan hukum (*legal issues*) yang menarik untuk diteliti dan dianalisis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengapa mekanisme penyelesaian sengketa Pemilu dalam proses penyelenggaraan Pemilu di Indonesia belum berkeadilan?

2. Bagaimana kelemahan penyelesaian sengketa Pemilu di Indonesia saat ini?
3. Bagaimana konsepsi ideal penyelesaian sengketa Pemilu di Indonesia yang berbasis nilai keadilan?

C. Tujuan Penelitian

Mengacu pada rumusan masalah sebagaimana tersebut di atas, tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis mekanisme penyelesaian sengketa Pemilu di Indonesia yang belum berkeadilan;
2. Untuk deskripsikan dan menganalisis problematika dalam penyelesaian sengketa Pemilu di Indonesia saat ini;
3. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis konsepsi ideal penyelesaian sengketa Pemilu di Indonesia yang berbasis nilai keadilan.

D. Kegunaan Penelitian

Secara garis besar kegunaan atau manfaat penelitian yang diharapkan dalam penelitian ini terdiri dari kegunaan teoritis dan kegunaan praktis, yaitu:

1. Kegunaan Teoretis

Secara teoretis penelitian ini menemukan teori baru bidang ilmu hukum, khususnya bidang penyelesaian sengketa Pemilu baik dalam perspektif hukum ketatanegaraan, hukum administrasi negara maupun hukum pidana di Indonesia.

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi:

- a. Pembentuk undang-undang, yakni Pemerintah dan DPR, sebagai masukan atau acuan (referensi) dalam melakukan perubahan (revisi) undang-undang Pemilu, khususnya mengenai substansi dan mekanisme penyelesaian sengketa Pemilu dalam proses penyelenggaraan Pemilu, termasuk gagasan untuk merealisasikan pembentukan peradilan khusus Pemilu yang memiliki kewenangan khusus dalam penyelesaian sengketa Pemilu secara terpadu (integratif) dan bebas dari campur tangan kekuasaan (independen);
- b. Penyelenggara Pemilu, yakni Komisi Pemilihan Umum (KPU), sebagai masukan untuk mengetahui permasalahan-permasalahan hukum terkait dengan penyelesaian sengketa Pemilu baik dari aspek administrasi maupun pidana.
- c. Penyelesai sengketa Pemilu, yakni Bawaslu, DKPP, PTUN, Peradilan Umum, dan MK, sebagai masukan untuk mengevaluasi mekanisme dan efektivitas penyelesaian sengketa atau perselisihan Pemilu yang dilakukan oleh berbagai institusi yang berbeda sesuai dengan kewenangannya masing-masing;
- d. Partai politik peserta Pemilu dan masyarakat yang mempunyai hak pilih atau hak untuk dipilih dalam Pemilu, sebagai masukan untuk mengetahui persoalan-persoalan hukum terkait mekanisme dan efektivitas penyelesaian sengketa atau perselisihan Pemilu serta urgensi pembentukan peradilan khusus Pemilu yang independen, imparial, cepat, dan integratif.

E. Kerangka Konseptual

Mengacu pada isu-isu hukum (*legal issues*) yang dirumuskan dalam rumusan masalah sebagaimana tersebut di atas, maka konsep-konsep hukum yang digunakan untuk menjelaskan dan menganalisis masalah dalam penelitian ini adalah konsep Pemilu, konsep penyelesaian sengketa Pemilu, konsep penegakan hukum, konsep pelanggaran administrasi Pemilu, dan konsep pelanggaran pidana Pemilu, dan konsep peradilan khusus Pemilu.

1. Pemilihan Umum

Secara leksikal atau menurut kamus bahasa, Pemilihan Umum (Pemilu) diartikan sebagai suatu “proses, cara perbuatan memilih yang dilakukan serentak oleh seluruh rakyat suatu negara”.⁷ Sejalan dengan pengertian ini, Rumidan Rabi’ah mengemukakan, Pemilu merupakan proses para pemilih memilih orang-orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu.⁸ Selanjutnya, menurut Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Pemilu merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian, Pemilu merupakan sarana bagi rakyat untuk memilih orang untuk duduk dalam jabatan politik atau sebagai wakil rakyat.

⁷Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Jakarta: Balai Pustaka, hlm. 1076.

⁸Rumidan Rabi’ah, 2011, *Lebih Dekat dengan Pemilu di Indonesia*, dalam Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: RadjaGrafindo Persada, hlm. 53.

Mengacu pada pengertian Pemilu sebagaimana tersebut di atas, maka Pemilihan umum (*general election*) pada hakikatnya merupakan proses atau cara yang diselenggarakan untuk memilih wakil-wakil rakyat atau jabatan-jabatan politik tertentu secara demokratis. Wakil-wakil rakyat atau jabatan-jabatan tersebut beragam mulai dari presiden dan wakil presiden, anggota DPR, DPRD, dan DPD, kepala daerah (Gubernur/Bupati/Walikota), sampai dengan kepala desa. Oleh karena itu, bagi negara-negara yang menyebut diri sebagai negara demokrasi, pemilihan umum merupakan ciri penting yang harus dilaksanakan secara berkala dalam waktu-waktu tertentu. Menurut Mahfud MD, Pemilu merupakan bagian penting dalam demokrasi modern, yang mengharuskan adanya badan atau organ penting yang disebut parlemen atau dewan perwakilan rakyat yang para anggotanya diisi melalui Pemilu.⁹ Dengan demikian, Pemilu terkait erat dengan perwakilan rakyat dan penyelenggaraan pemerintahan dalam sistem demokrasi.

Indonesia sebagai negara demokrasi perwakilan (*representative democracy*), pelaksanaan kedaulatan rakyat dilakukan oleh para wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat (parlemen) yang bercirikan Indonesia. Agar para wakil rakyat dalam bertindak benar-benar dan sungguh-sungguh mengatasnamakan rakyat, wakil rakyat dipilih sendiri melalui mekanisme Pemilu, oleh karena itu Pemilu dipandang sebagai cara dalam memilih wakil rakyat secara demokratis.¹⁰

⁹Moh. Mahfud MD, 1993, *Dasar-dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, hlm. 85.

¹⁰Jimly Asshiddiqie, 2011, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: RadjaGrafindo Persada, hlm. 414.

Pentingnya Pemilu diselenggarakan secara berkala antara lain, karena: *Pertama*, pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis, dan berkembang dari waktu ke waktu. Dalam jangka waktu tertentu, dapat saja terjadi bahwa sebagian besar rakyat berubah pendapatnya mengenai sesuatu kebijakan negara. *Kedua*, disamping pendapat rakyat dapat berubah dari waktu ke waktu, kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat dapat pula berubah, baik karena dinamika dunia internasional ataupun karena faktor dalam negeri sendiri, baik karena faktor internal manusia maupun karena faktor eksternal manusia. *Ketiga*, perubahan-perubahan aspirasi dan pendapat rakyat juga dapat dimungkinkan terjadi karena penambahan penduduk dan rakyat yang dewasa. Mereka itu, terutama para pemilih baru (*new voters*) atau pemilih pemula, belum tentu mempunyai sikap yang sama dengan orang tua mereka sendiri. Lagi pula, *keempat*, Pemilu perlu diadakan secara teratur untuk maksud menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik di cabang kekuasaan eksekutif maupun legislatif.

Untuk menjamin siklus kekuasaan yang bersifat teratur itu diperlukan mekanisme pemilihan umum yang diselenggarakan secara berkala sehingga demokrasi dapat terjamin, dan pemilihan yang sungguh-sungguh mengabdikan kepada kepentingan seluruh rakyat dapat benar-benar bekerja efektif dan efisien. Dengan adanya jaminan sistem demokrasi yang beraturan demikian itulah kesejahteraan dan keadilan dapat diwujudkan dengan sebaik-baiknya.

Di samping itu, untuk memberi kesempatan kepada rakyat, baik mereka yang sudah pernah memilih maupun para pemilih pemula itu untuk turut menentukan kebijakan kenegaraan dan pemerintahan, maka Pemilu itu harus dilaksanakan secara berkala atau periodik dalam waktu-waktu tertentu. Untuk itu, ada negara yang menentukan bahwa Pemilu dilaksanakan sekali dalam lima tahun seperti Republik Indonesia,¹¹ dan ada pula negara seperti Amerika Serikat yang menentukan pemilihan Presiden dan Wakil Presidennya dalam jangka waktu empat tahun sekali. Selain itu, negara-negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer, Pemilu itu dapat pula diselenggarakan lebih sering lagi sesuai dengan kebutuhan.

Kegiatan Pemilu 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 Pemilu sesuai dengan jadwal ketatanegaraan yang telah ditentukan. Sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat di mana rakyatlah yang berdaulat, semua aspek penyelenggaraan Pemilu itu sendiri pun harus juga dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Adalah suatu pelanggaran terhadap hak-hak asasi apabila pemerintah tidak menjamin terselenggaranya Pemilu, memperlambat penyelenggaraan Pemilu tanpa persetujuan para wakil rakyat, ataupun tidak melakukan apa-apa sehingga Pemilu tidak terselenggara sebagaimana mestinya.

¹¹Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 menentukan: “Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali”.

Dalam sistem demokrasi modern, legalitas dan legitimasi pemerintahan merupakan faktor yang sangat penting. Di satu pihak, suatu pemerintahan haruslah terbentuk berdasarkan ketentuan hukum dan konstitusi sehingga dapat dikatakan memiliki legalitas. Di lain pihak, pemerintahan juga harus *legitimate*, dalam arti bahwa di samping *legal*, ia juga harus dipercaya. Tentu akan timbul keragu-raguan, apabila suatu pemerintah menyatakan diri sebagai berasal dari rakyat sehingga dapat disebut sebagai pemerintahan demokrasi, padahal pembentukannya tidak didasarkan hasil Pemilu. Artinya, setiap pemerintahan demokratis yang mengaku berasal dari rakyat, memang diharuskan sesuai dengan hasil Pemilu sebagai ciri yang penting dan sekaligus merupakan pilar yang pokok dalam sistem demokrasi modern.

Sejalan dengan hal tersebut, *International Commission of Jurist* dalam konferensinya di Bangkok pada tahun 1965 memberikan definisi tentang suatu pemerintahan dengan perwakilan (*representative government*) sebagai “*a government deriving its power and authority are exercised through representative freely chosen and responsible to them*”. Untuk adanya atau terbentuknya suatu pemerintahan perwakilan berdasarkan konsep negara hukum (*representative government under the Rule of Law*), konferensi itu menetapkan salah satu syarat adanya pemilihan yang bebas.¹² Oleh karena itulah dapat dikatakan bahwa Pemilu merupakan syarat yang mutlak bagi negara demokrasi, yaitu untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.

¹²Ismail Suny, 1987, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Aksara Baru, hlm. 14.

2. Penyelesaian Sengketa Pemilu

Secara umum masalah hukum terkait sengketa Pemilu dapat dikelompokkan menjadi dua macam, yaitu: pelanggaran Pemilu dan perselisihan Pemilu. Pelanggaran Pemilu terdiri dari tindak pidana Pemilu, pelanggaran administrasi Pemilu, dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Sedangkan perselisihan Pemilu terdiri dari perselisihan administrasi Pemilu dan perselisihan hasil Pemilu.

Pelanggaran Pemilu mungkin dilakukan oleh peserta Pemilu beserta jajarannya atau oleh penyelenggara Pemilu beserta jajarannya. Pelanggaran Pemilu dapat terjadi dalam (a) aspek administrasi, (b) aspek hukum, atau (c) aspek etik. Pelanggaran Pemilu dari aspek hukum itu sendiri dapat berupa (a) pelanggaran hukum pidana dan (b) pelanggaran hukum administrasi negara. Sedangkan, pelanggaran etika penyelenggaraan pemilu dapat dilakukan oleh (a) komisioner KPU, (b) petugas pelaksana lapangan, (c) petugas pengawas, atau oleh (d) pegawai KPU, dan (e) pegawai Badan Pengawas Pemilu. Adapun mengenai perselisihan Pemilu jika dilihat dari pihak-pihaknya dapat timbul (a) antara peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu, (b) antarsesama peserta Pemilu, atau (c) antarpengelola Pemilu, yaitu antara pelaksana dengan pengawas Pemilu.¹³

Penyelenggara Pemilu dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Struktur KPU dibentuk ditingkat provinsi, dan di tingkat kabupaten atau kota. Adapun di tingkat yang lebih operasional

¹³Jimly Asshiddiqie, 2015, *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 147.

dibentuk kepanitiaan yang bersifat tidak tetap (*ad hoc*) setiap kali Pemilu diselenggarakan di masing-masing daerah.

Untuk mencegah terjadinya pelanggaran ataupun timbulnya perselisihan Pemilu maka disediakan mekanisme pengawasan baik secara internal maupun eksternal. Pengawasan internal dilakukan oleh badan khusus di luar struktur KPU, yaitu Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang sama-sama bersifat independen. Bawaslu dapat memberikan rekomendasi kepada KPU atau pejabat penyidik untuk menindaklanjuti temuan-temuan yang dilaporkan oleh Bawaslu sebagai penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukan, baik oleh peserta pemilu atau oleh penyelenggara pemilu.

Pelanggaran yang bersifat administratif diawasi, diatasi, dan dikoreksi oleh KPU sendiri. Adapun pengawasan terhadap pelanggaran hukum diselesaikan melalui proses peradilan. Pelanggaran di bidang hukum administrasi negara diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), sedangkan pelanggaran di bidang hukum pidana diselesaikan melalui Peradilan Negeri. Pelanggaran-pelanggaran yang termasuk kategori tindak pidana pemilu dilaporkan oleh Bawaslu untuk ditindaklanjuti oleh pejabat penyidik kepolisian.

Seperti dikemukakan di atas, perselisihan Pemilu dapat timbul (1) antara peserta pemilu dengan penyelenggara Pemilu, atau (2) antarsesama peserta pemilu. Perselisihan antarsesama peserta pemilu tentu dapat diselesaikan melalui proses peradilan biasa (*ordinary court*), yaitu Peradilan Negeri. Namun khusus mengenai sengketa antara peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu terutama berkaitan

dengan hasil Pemilu, penyelesaiannya dilakukan melalui Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai badan peradilan tingkat pertama dan terakhir.

Dalam hal ini, yang dimaksud dengan hasil pemilihan umum (*electoral result*) yang menjadi objek perkara (*objectum litis*) adalah: (1) perolehan suara pemilihan yang berimplikasi kepada perolehan suara, tidak berimplikasi kepada perolehan kursi, maka perselisihan yang demikian dianggap tidak cukup signifikan untuk dikabulkan bagi keuntungan pemohon, dan (2) obyek penilaian terhadap hasil pemilihan umum itu tidak terbatas hanya kepada persoalan angka-angka perolehan suara, tetapi juga terkait dengan sejauh mana proses diperolehnya suara itu ditempuh dengan tanpa pelanggaran yang secara langsung mempengaruhi persoalan suara.¹⁴

Masalah yang lebih rumit adalah persoalan proses penyelenggaraan pemilu yang mempengaruhi hasil pemilu. Ada proses yang berpengaruh secara tidak langsung terhadap hasil pemilu, tetapi ada pula proses yang secara langsung mempengaruhi hasil pemilu. Dalam hal ini yang berpengaruh secara tidak langsung tentu tidak perlu dipertimbangkan, tetapi proses yang secara langsung mempengaruhi hasil Pemilu, biasanya dipertimbangkan sebaik-baiknya oleh hakim. Proses yang berpengaruh secara langsung itu antara lain adalah (1) keabsahan status hukum peserta Pemilu, dan (2) ada tidaknya unsur-unsur tindak pidana yang bersifat masif, sistematis, dan/atau terstruktur dalam (a) penentuan para pemilih, (b) pemungutan suara, (c) perhitungan suara, dan (d) penetapan pemenang.¹⁵

¹⁴*Ibid.*, hlm. 148.

¹⁵*Ibid.*, hlm. 149.

Kedua hal itu dapat dikatakan berpengaruh langsung terhadap hasil pemilihan umum. Misalnya, jika penetapan peserta Pemilu tidak sah, maka meskipun penyelenggaraan pemilu berhasil dimenangkan oleh peserta yang tidak sah itu, yaitu pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur, pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati, dan pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota, calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan partai politik peserta pemilu, harus benar-benar dipastikan keabsahannya secara hukum sebelum diperbolehkan menjadi peserta pemilihan umum.

Hal lain yang juga dapat terjadi dalam praktik adalah pelanggaran hukum yang bersifat masif, sistematis, dan terstruktur. Pelanggaran yang tidak hanya terjadi satu atau dua sebagai kasus-kasus yang sporadik dan terjadi dengan tidak sengaja, tetapi terjadi di mana-mana, terpola, dan dilakukan dengan kesengajaan oleh suatu institusi dengan struktur hierarkis yang menjangkau secara luas ke pelbagai daerah sampai ke tingkat operasional di tingkat infrastuktur. Jika pelanggaran hukum itu terbukti masif dan berpola, dengan dukungan struktur hierarkis yang luas, maka dapat dikatakan bahwa meskipun bukti-bukti kuantitatifnya permohonan yang diajukan tidak cukup signifikan untuk dikabulkan, tetapi dengan terbukti adanya pelanggaran yang bersifat masif, sistematis, dan terstruktur itu, maka keseluruhan permohonan pemohon dapat saja dikabulkan oleh hakim.

Perkara perselisihan hasil Pemilu di Mahkamah Konstitusi diajukan dalam bentuk permohonan oleh peserta pemilihan umum yang merasa dirugikan oleh keputusan KPU sebagai penyelenggara Pemilu yang memenangkan peserta lain yang

menjadi saingan pemohon. Dengan demikian, para pihak yang bersengketa atau berselisih adalah (1) peserta Pemilu yang kalah sebagai Pihak Pemohon dengan (2) KPU selaku penyelenggara pemilu sebagai Pihak Termohon. Adapun pihak lain yang dianggap terkait kepentingannya adalah (3) peserta Pemilu yang dimenangkan oleh KPU sebagai Pihak Terkait I, dan (4) Bawaslu selaku pengawas Pemilu sebagai Pihak Terkait II. Keempat pihak ini wajib dipanggil oleh Mahkamah Konstitusi untuk diberi kesempatan atau hak guna memberikan keterangan dalam persidangan dengan sebaik-baiknya.

Dalam hal ini yang termasuk kategori peserta Pemilu yang boleh mengajukan permohonan perkara perselisihan hasil Pemilu melawan KPU adalah:¹⁶

- 1) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden;
- 2) Partai Politik peserta pemilihan calon anggota DPR dan DPRD;
- 3) Calon Anggota DPD;
- 4) Pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati;
- 5) Pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota.

Setiap peserta Pemilu diperlakukan sebagai satu kesatuan hukum. Partai politik diakui sebagai satu kesatuan badan hukum, sehingga yang diterima sebagai pihak dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi adalah Ketua Umum dan Sekretaris Jenderal atau pejabat yang menurut Anggaran Dasar Partai Politik itu mereka berhak mewakili Partai Politik yang bersangkutan di peradilan atau mereka yang mendapat surat kuasa khusus yang ditandatangani oleh Ketua Umum dan

¹⁶*Ibid.*, hlm. 151.

Sekretaris Jenderal Partai Politik yang bersangkutan. Pasangan calon presiden dan pasangan calon kepala daerah juga dianggap sebagai satu kesatuan subjek hukum, sehingga apabila mereka tidak dapat hadir sendiri dalam persidangan diharuskan memberikan surat kuasa khusus yang ditandatangani oleh yang bersangkutan. Demikian pula lembaga KPU dan Bawaslu, oleh Mahkamah Konstitusi diperlakukan sebagai satu kesatuan institusi. Meski perkara yang bersangkutan terkait dengan KPU atau Bawaslu di daerah, tetapi dalam menghadiri dan memberikan keterangan di persidangan, diharuskan menunjukkan bukti penugasan resmi dari ketua KPU Pusat untuk pelaksana pemilu dan Ketua Bawaslu Pusat untuk pengawas Pemilu.

3. Penegakan Hukum

Penegakan hukum (*law enforcement*) adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Penegakan hukum, menurut Jimly Asshididqie,¹⁷ dapat ditinjau dari dua sudut. *Pertama*, ditinjau dari sudut subyeknya, penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh subyek yang luas dan dapat pula diartikan sebagai upaya penegakan hukum oleh subyek dalam arti yang terbatas atau sempit. Dalam arti luas, proses penegakan hukum itu melibatkan semua subyek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia

¹⁷<http://www.docudesk.com>. Akses pada 19 April 2017.

menjalankan atau menegakkan aturan hukum. Dalam arti sempit, dari segi subyeknya itu, penegakan hukum itu hanya diartikan sebagai upaya aparaturnya penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana seharusnya. Dalam memastikan tegaknya hukum itu, apabila diperlukan, aparaturnya penegakan hukum itu diperkenankan untuk menggunakan daya paksa.

Kedua, penegakan hukum dapat pula ditinjau dari sudut objeknya, yaitu dari segi hukumnya. Dalam hal ini, pengertiannya juga mencakup makna yang luas dan sempit. Dalam arti luas, penegakan hukum itu mencakup pula nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalamnya bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat. Tetapi, dalam arti sempit, penegakan hukum itu hanya menyangkut penegakan peraturan yang formal dan tertulis saja. Karena itu, penerjemahan perkataan '*law enforcement*' ke dalam bahasa Indonesia dalam menggunakan perkataan '*penegakan hukum*' dalam arti luas dan dapat pula digunakan istilah '*penegakan peraturan*' dalam arti sempit. Perbedaan antara formalitas aturan hukum yang tertulis dengan cakupan nilai keadilan yang dikandungnya ini bahkan juga timbul dalam bahasa Inggris sendiri dengan dikembangkannya istilah '*the rule of law*' versus '*the rule of just law*' atau dalam istilah '*the rule of law and not of man*' versus istilah '*the rule by law*' yang berarti '*the rule of man by law*'. Dalam istilah '*the rule of law*' terkandung makna pemerintahan oleh hukum, tetapi bukan dalam artinya yang formal, melainkan mencakup pula nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalamnya. Karena itu, digunakan istilah '*the rule of just law*'. Dalam istilah '*the rule of law and not of man*'

dimaksudkan untuk menegaskan bahwa pada hakikatnya pemerintahan suatu negara hukum modern itu dilakukan oleh hukum, bukan oleh orang. Istilah sebaliknya adalah *'the rule by law'* yang dimaksudkan sebagai pemerintahan oleh orang yang menggunakan hukum sekedar sebagai alat kekuasaan belaka.

Berdasarkan uraian di atas jelaslah kiranya bahwa yang dimaksud dengan penegakan hukum itu kurang lebih merupakan upaya yang dilakukan untuk menjadikan hukum, baik dalam arti formil yang sempit maupun dalam arti materiel yang luas, sebagai pedoman perilaku dalam setiap perbuatan hukum, baik oleh para subjek hukum yang bersangkutan maupun oleh aparatur penegakan hukum yang resmi diberi tugas dan kewenangan oleh undang-undang untuk menjamin berfungsinya norma-norma hukum yang berlaku dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Dalam penegakan hukum, norma hukum yang hendak ditegakkan mencakup pengertian hukum formal dan hukum materiel. Hukum formal hanya bersangkutan dengan peraturan perundang-undangan yang tertulis, sedangkan hukum materiel mencakup pula pengertian nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat. Dalam bahasa yang tersendiri, kadang-kadang orang membedakan antara pengertian penegakan hukum dan penegakan keadilan. Penegakan hukum dapat dikaitkan dengan pengertian *'law enforcement'* dalam arti sempit, sedangkan penegakan hukum dalam arti luas, dalam arti hukum materiel, diistilahkan dengan penegakan keadilan. Dalam bahasa Inggris juga terkadang dibedakan antara konsepsi *'court of law'* dalam arti peradilan hukum dan *'court of justice'* atau peradilan keadilan. Bahkan, dengan

semangat yang sama pula, Mahkamah Agung di Amerika Serikat disebut dengan istilah ‘*Supreme Court of Justice*’.¹⁸

Istilah-istilah itu dimaksudkan untuk menegaskan bahwa hukum yang harus ditegakkan itu pada intinya bukanlah norma aturan itu sendiri, melainkan nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalamnya. Memang ada doktrin yang membedakan antara tugas hakim dalam proses pembuktian dalam perkara pidana dan perdata. Dalam perkara perdata dikatakan bahwa hakim cukup menemukan kebenaran formil belaka, sedangkan dalam perkara pidana barulah hakim diwajibkan mencari dan menemukan kebenaran materiel yang menyangkut nilai-nilai keadilan yang harus diwujudkan dalam peradilan pidana. Namun demikian, hakikat tugas hakim itu sendiri memang seharusnya mencari dan menemukan kebenaran materiel untuk mewujudkan keadilan materiel. Kewajiban demikian berlaku, baik dalam bidang pidana maupun di lapangan hukum perdata. Penegakan hukum sudah seharusnya berisi penegakan keadilan, sehingga istilah penegakan hukum dan penegakan keadilan merupakan dua sisi dari mata uang yang sama.

Terkait dengan proses bekerjanya aparat penegak hukum itu, terdapat tiga elemen penting yang mempengaruhi penegakan hukum, yaitu: (i) institusi penegak hukum beserta berbagai perangkat sarana dan prasarana pendukung dan mekanisme kerja kelembagaannya; (ii) budaya kerja yang terkait dengan aparatnya, termasuk mengenai kesejahteraan aparatnya, dan (iii) perangkat peraturan yang mendukung baik kinerja kelembagaannya maupun yang mengatur materi hukum yang dijadikan

¹⁸*Ibid.*

standar kerja, baik hukum materielnya maupun hukum acaranya. Upaya penegakan hukum secara sistemik haruslah memperhatikan ketiga aspek itu secara simultan, sehingga proses penegakan hukum dan keadilan itu sendiri secara internal dapat diwujudkan secara nyata. Ketiganya membutuhkan dukungan (iv) administrasi hukum (*the administration of law*) yang efektif dan efisien yang dijalankan oleh pemerintahan (eksekutif) yang bertanggungjawab (*accountable*). Karena itu, pengembangan administrasi hukum dan sistem hukum dapat disebut sebagai agenda penting yang keempat sebagai tambahan terhadap ketiga agenda tersebut di atas. Dalam arti luas, *'the administration of law'* mencakup pengertian pelaksanaan hukum (*rules executing*) dan tata administrasi hukum itu sendiri dalam pengertian yang sempit. Misalnya dapat dipersoalkan sejauhmana sistem dokumentasi dan publikasi berbagai produk hukum yang ada selama ini telah dikembangkan dalam rangka pendokumentasian peraturan-peraturan (*regels*), keputusan-keputusan administrasi negara (*beschikkings*), ataupun penetapan dan putusan (*vonis*) hakim di seluruh jajaran dan lapisan pemerintahan dari pusat sampai ke daerah-daerah. Jika sistem administrasinya tidak jelas, bagaimana mungkin akses masyarakat luas terhadap aneka bentuk produk hukum tersebut dapat terbuka. Jika akses tidak ada, bagaimana mungkin diharapkan masyarakat dapat taat pada aturan yang tidak diketahuinya. Meskipun ada teori *'fiktie'* yang diakui sebagai doktrin hukum yang bersifat universal, hukum juga perlu difungsikan sebagai sarana pendidikan dan pembaruan masyarakat (*social reform*), dan karena itu ketidaktahuan masyarakat akan hukum

tidak boleh dibiarkan tanpa usaha sosialisasi dan pembudayaan hukum secara sistematis dan terencana.

Namun, selain ketiga faktor di atas, persoalan terkait kinerja penegakan hukum di negara kita selama ini, sebenarnya juga memerlukan analisis yang lebih menyeluruh lagi. Upaya penegakan hukum hanya satu elemen saja dari keseluruhan persoalan kita sebagai Negara Hukum yang mencita-citakan upaya menegakkan dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hukum tidak mungkin akan tegak, jika hukum itu sendiri tidak atau belum mencerminkan perasaan atau nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakatnya. Hukum tidak mungkin menjamin keadilan jika materinya sebagian besar merupakan warisan masa lalu yang tidak sesuai lagi dengan tuntutan zaman. Artinya, persoalan yang kita hadapi bukan saja berkenaan dengan upaya penegakan hukum, tetapi juga pembaruan hukum atau pembuatan hukum baru. Karena itu, ada empat fungsi penting yang memerlukan perhatian yang seksama, yaitu (i) pembuatan hukum (*the legislation of law* atau *law and rule making*), (ii) sosialisasi, penyebarluasan dan bahkan pembudayaan hukum (*socialization and promulgation of law*), dan (iii) penegakan hukum (*the enforcement of law*).

Dengan mengacu pada prinsip-prinsip *the rule of law*, maka penegakan hukum yang diharapkan, yaitu:

- 1) Adanya pembagian kekuasaan/kewenangan (*distribution existence power/ authority*) oleh undang-undang terhadap lembaga penegak hukum untuk

- membatasi kewenangan dan menghindari kesewenang-wenangan dalam penegakan hukum;
- 2) Asas legalitas, yaitu setiap tindak penegak hukum harus didasarkan atas undang-undang;
 - 3) Kekuasaan /kewenangan penegakan hukum tidak boleh hanya bertumpu pada satu tangan (*one hand*);
 - 4) Adanya perlindungan hak asasi manusia (HAM) terhadap saksi dan korban dalam proses perkara;
 - 5) Pengawasan peradilan untuk menghindari adanya intervensi dan jual beli hukum dalam penanganan perkara;
 - 6) Tercapainya keadilan berdasarkan kebenaran materiil.

Untuk mewujudkan keadilan yang substantif dalam penegakan hukum, khususnya dalam penegakan hukum pidana, maka harus dibangun dari nilai-nilai kebenaran secara materiil.

Pola penerapan kerjasama dalam penegakan hukum oleh lembaga hukum yang mendasarkan prinsip *the rule of law* mensyaratkan: *Pertama*, menolak adanya intervensi kewenangan (*averse authority intervention existence*) oleh sesama lembaga penegak hukum. *Kedua*, adanya otoritas yang penuh (*authority full*) oleh lembaga penegak hukum dalam menangani perkara. *Ketiga*, kerjasama penanganan perkara antar lembaga penegak hukum terjadi karena perintah undang-undang (*law command*). *Keempat*, menjunjung tinggi hak asasi manusia (*honour and protect human right*) terdakwa, saksi, dan korban dalam proses penanganan perkara. *Keenam*,

perlunya perlindungan saksi dan korban (*witness and victim protection*) selama dalam proses perkara, baik di kepolisian, kejaksaan, peradilan, atau di lembaga yang lainnya.¹⁹

4. Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum

Kata “pelanggaran” dalam kamus elektronik berarti perbuatan (perkara) melanggar.²⁰ Pelanggaran administrasi Pemilu adalah “pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu di luar tindak pidana Pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggaraan Pemilu”. Tata cara berarti: jalan, cara melakukan sesuatu menurut adat kebiasaan atau aturan atau kaidah. Prosedur berarti: tahap atau langkah-langkah kegiatan untuk menyelesaikan suatu aktivitas,²¹ Sedangkan mekanisme berarti: cara kerja suatu organisasi atau perkumpulan.²²

Secara eksplisit yang dimaksud dengan pelanggaran administrasi Pemilu dirumuskan dalam Pasal 253 Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, adalah pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan

¹⁹Nurul Akhmad, *Penegakan Hukum Berdasarkan Prinsip-prinsip the Rule of Law*, dalam <https://matahatifh.wordpress.com/2009/12/07/penegakan-hukum-berdasarkan-prinsip-prinsip-%E2%80%9Cthe-rule-of-law%E2%80%9D-konsep-penegakan-hukum-humanis-menuju-keadilan-substantif-oleh-dr-nurul-akhmad>. Akses pada 29 April 2017.

²⁰<http://artikata.com/arti-369790-pelanggaran.html>. Akses pada 1 Mei 2017.

²¹<http://artikata.com/arti-346147-prosedur.html>. Akses pada 1 Mei 2017.

²²<http://artikata.com/arti-340276-mekanisme.html>. Akses pada 1 Mei 2017.

Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu di luar tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik Penyelenggaraan Pemilu.

Berdasarkan ketentuan pasal 253 di atas, maka unsur-unsur pelanggaran administrasi Pemilu dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- 1) Pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu;
- 2) Pelanggaran tersebut di luar tindak pidana Pemilu dan pelanggaran kode etik Penyelenggaraan Pemilu.

Menurut Pasal 4 Peraturan KPU No. 25 Tahun 2013 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu bahwa kategori Pelanggaran Administrasi Pemilu mencakup *penyimpangan* terhadap:

- 1) Tata kerja KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, PPLN, KPPS/KPPSLN;
- 2) Prosedur, mekanisme pelaksanaan kegiatan tahapan Pemilu; dan,
- 3) Kewajiban yang harus dilakukan KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, PPLN, KPPS/KPPSLN dan peserta Pemilu.

Bermula dari cakupan pelanggaran administrasi Pemilu dalam Peraturan KPU tersebut, maka bentuk atau kualifikasi pelanggaran administrasi Pemilu selain yang berkaitan dengan tata kerja, prosedur dan mekanisme pelaksanaan kegiatan tahapan Pemilu KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, PPLN, KPPS/KPPSLN, termasuk juga penyimpangan terhadap kewajiban yang harus dilakukan oleh KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS,

PPLN, KPPS/KPPSLN (penyelenggara dan pelaksana Pemilu). Artinya jika hal itu oleh perundang-undangan Pemilu dinyatakan sebagai kewajiban yang harus dilakukan oleh penyelenggara/pelaksana Pemilu namun dalam pelaksanaannya tidak dilaksanakan dapat dikualifikasikan sebagai bentuk pelanggaran administrasi Pemilu.

Pelanggaran administrasi Pemilu dapat terjadi dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Bagi Pengawas Pemilu sesuai tingkatannya dapat mengetahui adanya pelanggaran administrasi Pemilu karena adanya pemberitahuan (laporan) dan/atau temuan sendiri pada waktu melaksanakan fungsi pengawasan dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu. Berdasarkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012, selain diberikan wewenang untuk menerima laporan pelanggaran administrasi Pemilu, maka Pengawas Pemilu diberikan kewajiban untuk menindaklanjuti setiap laporan pelanggaran administrasi Pemilu yang harus diatur dalam Peraturan Bawaslu.

Setiap laporan adanya pelanggaran administrasi Pemilu harus disampaikan kepada Pengawas Pemilu sesuai tingkatannya dan wilayah kerjanya paling lama 7 (tujuh) hari sejak diketahui atau ditemukan adanya pelanggaran. Dalam hal Pengawas Pemilu (baik Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, PPL dan Pengawas Pemilu Luar Negeri) berwenang menerima laporan pelanggaran Pemilu²³ yang disampaikan oleh WNI yang mempunyai hak pilih, Pemantau Pemilu, maupun Peserta Pemilu.²⁴

²³Pasal 249 ayat (1) Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012.

²⁴Pasal 249 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012.

Laporan pelanggaran administrasi Pemilu yang telah diterima oleh Pengawas Pemilu, maka Pengawas Pemilu yang bersangkutan segera melakukan tindakan hukum, yaitu: mengklarifikasikan, mencari bukti-bukti dan mengkaji kebenaran laporan pelanggaran administrasi Pemilu yang diterimanya. Tindakan hukum Pengawas Pemilu dimaksud dilakukan paling lama 5 (lima) hari sejak penerimaan laporan pelanggaran administrasi Pemilu termasuk tindak lanjut untuk diteruskan ke KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota.

Mengenai penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilu pengaturannya terdapat dalam Pasal 254, Pasal 255 dan Pasal 256 Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012. Sedangkan penanganan dan penyelesaian adanya pelanggaran administrasi Pemilu dilakukan tingkatannya setelah menerima rekomendasi atas hasil kajian yang disampaikan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota (Pengawas Pemilu). Dalam menjalankan wewenang dan kewajiban untuk menyelesaikan pelanggaran administrasi Pemilu dilakukan berdasarkan Peraturan KPU.

Sebagaimana perkara pelanggaran Pemilu lainnya, sesuai ketentuan Pasal 8 Peraturan Bawaslu Nomor 14 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pelaporan dan Penanganan Pelanggaran Pemilu DPR, DPD, dan DPRD, maka laporan dugaan pelanggaran administrasi Pemilu dapat dibedakan menjadi dua bentuk. *Pertama*, laporan langsung dugaan pelanggaran administrasi Pemilu yang disampaikan secara lisan atau tertulis.

Peristiwa yang dilaporkan merupakan bentuk pelanggaran yang disampaikan baik oleh WNI yang mempunyai hak pilih, Pemantau Pemilu maupun Peserta Pemilu kepada Pengawas Pemilu. Dalam peristiwa pelanggaran Pemilu dimaksud baik Pengawas Pemilu maupun pihak pelapor harus mengetahui dengan jelas siapa pelakunya serta waktu dan tempat kejadian perkara (*tempus et locus delicti*). Hal tersebut harus diketahui dengan jelas berkaitan dengan kompetensi relatif dari lembaga tertentu untuk memeriksa dan memberikan putusan terhadap dugaan pelanggaran Pemilu dimaksud.

5. Pelanggaran Pidana Pemilihan Umum

Pasal 260 Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 memberikan definisi tentang tindak pidana pemilu adalah tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-undang ini. Berdasarkan definisi yang dirumuskan dalam Pasal 260 ini, maka tindak pidana pemilu yang diatur dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 dapat dibedakan menjadi 2 (dua) kelompok, yaitu pelanggaran dan kejahatan. Pengelompokan ketentuan pidana menjadi dua kelompok, yaitu pelanggaran dan kejahatan, nampaknya pembuat Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 mengikuti sistem Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) yang mengkualifikasikan ketentuan pidana menjadi dua kelompok, yaitu pelanggaran dan kejahatan. Akan tetapi, baik Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 maupun KUHP tidak memberikan definisi apa yang dimaksud dengan pelanggaran dan kejahatan. Kedua undang-undang tersebut hanya

mengkualifikasikan ketentuan-ketentuan pidana sebagai pelanggaran dan kejahatan.²⁵

Ketentuan tindak pidana pemilu DPR,DPD,DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota diatur dalam bab XXII mulai Pasal 273 sampai Pasal 321 atau terdiri atas 49 pasal ketentuan pidana, yaitu: (1) Ketentuan pidana pelanggaran diatur mulai Pasal 273 sampai Pasal 321 atau terdiri atas 19 pasal ketentuan pidana; dan (2) Ketentuan pidana kejahatan diatur mulai Pasal 292 sampai Pasal 321 atau terdiri atas 30 Pasal.

Ditinjau dari unsur perbuatannya, maka secara subyektif ketentuan pidana yang diatur dalam Pasal 273 sampai Pasal 321 Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 dapat bersifat perbuatan yang disengaja (*opzet* atau *dolus*) dapat bersifat karena kelalaian (*culpa*: kealpaan). Ketentuan pidana dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 pada umumnya dirumuskan sebagai perbuatan yang disengaja atau karena kesengajaan dan beberapa ketentuan pidana yang dirumuskan karena kelalaian si pelaku.

Secara harfiah kesengajaan dapat dipahami sebagai tindakan yang dikehendaki dan diketahui "*willens en wetens*" oleh pelakunya bahwa tindakannya sebenarnya diketahui sebagai yang dilarang oleh undang-undang tetapi tetap dilakukannya.²⁶ Pengertian kesengajaan sebagai *willens en wetens* mengandung

²⁵ Roni Wiyanto, 2014, *Penegakan Hukum Pemilu DPR, DPD, dan DPRD*, Bandung: Mandar Maju, hlm. 172.

²⁶ Dalam penjelasan resmi pembentuk KUHP atau *Memory van Toelichting* (MvT), istilah "opzet" ditafsirkan sebagai "*willens en wetens*" (mehendaki dan mengetahui). Tafsiran opzet

makna bahwa seseorang mempunyai kesengajaan apabila perbuatan yang dilakukan karena dikehendaki ia sendiri dan akibatnya dari perbuatan yang dilakukan.

Istilah kesengajaan yang dirumuskan dalam ketentuan pidana dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 pada umumnya menggunakan dengan istilah “dengan sengaja”, “yang disengaja”, dan beberapa ketentuan pidana yang menggunakan istilah lain tetapi yang mengandung arti kesengajaan, di antaranya sebagai berikut:

1) Kesengajaan yang dirumuskan menggunakan istilah “dengan sengaja”, misalnya ketentuan:

- (1) Pasal 273 Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012, yang merumuskan: “Setiap orang yang *dengan sengaja* memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri sendiri atau diri orang lain tentang suatu hal yang diperlukan untuk pengisian daftar pemilih dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp. 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah)”.
- (2) Pasal 298 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, yang merumuskan: “Setiap orang yang *dengan sengaja* membuat surat atau dokumen palsu dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang untuk memakai, atau setiap orang yang dengan sengaja memakai surat atau dokumen palsu untuk menjadi bakal calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota atau

sebagai “*willens en wetens*” juga dianut oleh Jan Rummelink dengan merumuskannya sebagai berbuat dengan hendak dan maksud atau menghendaki dan mengetahui untuk memenuhi unsur tindak pidana. Lihat, Jan Rummelink, 2003, *Hukum Pidana*, Terjemahan Trista Pascal Moeliono, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

calon Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 dan dalam Pasal 74 dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) Tahun dan denda paling banyak Rp 72.000.000,00 (tujuh puluh dua juta rupiah)”.

- 2) Kesenjangan yang dirumuskan menggunakan istilah “*yang sengaja*” misalnya dalam Pasal 295 Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012, yang merumuskan: “Setiap anggota KPU kabupaten/Kota *yang sengaja* tidak memberikan salinan daftar pemilih tetap kepada Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (5) dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).
- 3) Kesengajaan yang dirumuskan menggunakan rumusan istilah lain yang mengandung pengertian kesengajaan misalnya ketentuan dalam pasal 307 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, yang merumuskan: “Setiap perusahaan pencetak surat “*yang tidak*” menjaga kerahasiaan, keamanan, dan keutuhan surat suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 146 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) Tahun dan denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)”.

Perlu diketahui bahwa kesengajaan merupakan salah satu unsur dari subyektif dari tindak pidana Pemilu, yaitu unsur yang terdapat di dalam diri seorang yang melakukan tindak pidana. Seorang yang sengaja melakukan suatu perbuatan pada dasarnya untuk mewujudkan kehendaknya atau orang itu sengaja melakukan suatu perbuatan karena telah membayangkan suatu perbuatan atau karena telah membayangkan suatu akibatnya yang akan timbul apabila perbuatan itu dilakukan.

Secara teoritis, di dalam hukum pidana dikenal tiga jenis kesengajaan. *Pertama*, kesengajaan sebagai maksud (*opzet als oogmerk*), yaitu kesengajaan melakukan perbuatan dengan maksud atau bertujuan menimbulkan suatu akibat dari perbuatannya, misalnya kesengajaan menghalangi orang lain dengan maksud orang itu tidak didaftar sebagai pemilih. *Kedua*, kesengajaan sebagai kesadaran akan kepastian (*opzet met bewustheid of noodzakelijkheid*), yaitu kesengajaan melakukan sesuatu perbuatan dengan tujuan menimbulkan suatu akibat yang pasti atau akibat yang menjadi keharusan, misalnya menghalangi orang lain untuk menggunakan hak pilihnya pada saat pemungutan suara sehingga orang itu tidak menggunakan hak pilihnya, dan dalam hal ini pelaku menyadari bahwa akibat orang lain tidak menggunakan hak pilihnya ia menyadari akan merugikan peserta pemilu karena kehilangan perolehan suara. *Ketiga*, kesengajaan dengan kesadaran akan kemungkinan (*opzet met waarschijnlijkheidbewustzijn*), yaitu kesengajaan melakukan perbuatan untuk menimbulkan suatu akibat tertentu, tetapi ia menyadari perbuatannya juga memungkinkan akan menimbulkan akibat lain yang sebenarnya tidak dikehendaki, misalnya anggota KPPS memberatkan surat suara yang rusak kepada pemilih agar hak pilihnya kepada pemilih atau agar hak pilihnya kepada Peserta Pemilu tertentu tidak sah, tetapi tujuan anggota KPPS tersebut gagal karena surat suara itu digunakan orang lain untuk memilih Peserta Pemilu yang secara diam-diam didukung oleh anggota KPPS yang bersangkutan. Dalam praktik, unsur kesengajaan erat kaitannya dengan dapat atau tidaknya pelaku pidana diminta

tanggung jawab secara pidana.²⁷

Sedangkan kelalaian atau *culpa* merupakan lawan dari unsur kesengajaan dan unsur kelalaian juga merupakan salah satu juga dapat dipidananya seorang apabila memenuhi semua unsur ketentuan pidana dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012. Unsur kelalaian yang menunjukkan sikap batin yang sebaliknya dari kesenjangan atau pelaku sebenarnya tidak menghendaki suatu perbuatan yang dilarang dan diancam dengan ketentuan pidana yang dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012. Dengan perkataan lain, unsur kelalaian untuk menunjukkan sikap batin seseorang yang tidak atau kurang mengindahkan larangan, sehingga perbuatan yang dilakukan sedemikian rupa menimbulkan celaan atau secara obyektif menimbulkan keadaan yang dilarang dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012.

Ditinjau dari sudut hukum pidana, perbedaan antara perbuatan dengan kesengajaan dengan karena kelalaian pada umumnya hanya bersifat gradual atau kualitasnya, sebagai berikut:

- 1) Perbuatan di dalam *dolus* (kesengajaan) karena dikehendaki atau sikap batin orang itu menentang larangan, sedangkan perbuatan di dalam *culpa* (kelalaian) karena tidak dikehendaki atau sikap batin orang itu kurang mengindahkan larangan sehingga tidak berhati-hati dalam melakukan sesuatu perbuatan;
- 2) Ancaman pidana karena kesengajaan lebih berat daripada ancaman karena kelalaian.

²⁷Roni Wiyanto *Op. Cit.*, hlm. 175.

Selanjutnya yang perlu diperhatikan syarat-syarat bilamana seseorang dikatakan mempunyai unsur kelalaian, sebagai berikut:

- 1) Tidak ada kehati-hatian atau ketelitian yang diperlukan;
- 2) Adanya akibat yang dapat diduga sebelumnya.

Syarat *pertama*, harus dibuktikan bilamana seseorang yang melakukan sesuatu perbuatan mengandung unsur kelalaian, yaitu dilakukan dengan tidak berhati-hati (*onvoorzichtig*). Dalam hal ini kelalaian seseorang dititikberatkan pada perbuatan itu. Ditinjau dari aspek kelalaian yang menitikberatkan perbuatan yang tidak berhati-hati ini biasanya terjadi terhadap tindak pidana formil, yaitu ketentuan pidana yang mengancam perbuatannya dan bukan akibatnya.

Sedangkan syarat *kedua*, juga harus dibuktikan bahwa pelaku telah menduga atau membayangkan akibat yang ditimbulkan apabila ia tetap melakukan perbuatan. Jadi, syarat kedua menitikberatkan terhadap akibat yang ditimbulkan atas perbuatan pelaku dimana yang telah ditimbulkan terlebih dahulu telah diduga atau dibayangkan akan terjadi dengan suatu perbuatan yang akan dilakukan. Ditinjau dari aspek akibat yang ditimbulkan sebagai akibat suatu perbuatan, maka syarat kedua ini biasanya terjadi terhadap tindak pidana materil, yaitu tindak pidana yang menitikberatkan pada aspek akibat dari perbuatan yang sebelumnya telah diduga oleh pelaku atau paling tidak pelaku telah membayangkan sesuatu akibat dari perbuatan yang akan dilakukan.

Salah satu ketentuan pidana karena kelalaian yang dirumuskan dalam Pasal 286 Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 yang berbunyi: “Setiap orang yang karena kelalaiannya menyebabkan rusak atau hilangnya berita acara pemungutan dan

penghitungan suara dan/atau sertifikat hasil penghitungan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 181 ayat (4) dipidana dengan pidana paling lama kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp.12.000.000,00 (dua belas juta rupiah)”.

Berdasarkan ketentuan pidana yang dirumuskan dalam Pasal 286 di atas, maka yang diancam dengan pidana adalah akibat dari perbuatan yang dilakukan karena kelalaian. Akibat perbuatan berdasarkan ketentuan pidana tersebut menyebabkan rusak atau hilangnya berita acara pemungutan dan penghitungan suara dan/atau sertifikat pemungutan hasil pemungutan suara. Perbuatan apa yang dilakukan peaku berdasarkan ketentuan pidana tersebut bukan merupakan soal, karena unsur kelalaian rumusan Pasal 286 menitikberatkan pada akibat dari perbuatan pelaku.

Ketentuan pidana Pemilu baik pelanggaran maupun kejahatan yang meliputi 49 pasal ketentuan pidana tersebut di atas secara detail akan diuraikan tersendiri pada Bab VII Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum mengenai unsur Tindak Pidana Pemilu DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Sebagaimana halnya penanganan tindak pidana umum, penanganan tindak pidana Pemilu secara formil dilakukan melalui peradilan umum tetapi terlebih dulu dilakukan penanganan di tingkat Pengawas Pemilu. Selanjutnya akan diuraikan mengenai alur penanganan tindak pidana Pemilu mulai dari pelaporan atau temuan adanya tindak pidana Pemilu, penanganan di tingkat Pengawas Pemilu, penanganan

di tingkat penyidik, penanganan di tingkat penuntut umum, pemeriksaan di pengadilan sampai adanya upaya hukum terhadap putusan pengadilan.

6. Peradilan Khusus Pemilihan Umum

Istilah pengadilan khusus dipahami sebagai lawan kata (*antonim*) dari pengertian pengadilan pada umumnya yang berjenjang mulai dari pengadilan tingkat pertama di Pengadilan Negeri, pengadilan tingkat banding di Pengadilan Tinggi sampai pengadilan tingkat kasasi ke Mahkamah Agung. Menurut Pasal 24 ayat (2) UUD 1945: “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan pengadilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan pengadilan umum, lingkungan pengadilan agama, lingkungan pengadilan militer, dan lingkungan pengadilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”. Karena itu, struktur konstitusional kelembagaan pengadilan di Indonesia terdiri atas Mahkamah Konstitusi, dan Mahkamah Agung yang di dalamnya terdapat empat lingkungan pengadilan sebagaimana dikemukakan di atas. Dengan pengaturan pada tingkat konstitusi ini tentu timbul kesulitan bagi kita untuk mengevaluasi secara menyeluruh mengenai struktur dan pengertian lingkungan pengadilan tersebut di atas.²⁸

Namun demikian, dengan struktur pengadilan yang ada, semua ide tentang lembaga pengadilan yang bersifat khusus secara pasti ke dalam salah satu lingkungan pengadilan yang ditentukan oleh UUD 1945 itu dapat dikonsolidasikan. Semua bentuk dan jenis pengadilan khusus harus dikembalikan hakikat keberadaannya dalam konteks

²⁸Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: BIP-Gramedia, hlm. 523.

lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan tata usaha negara, atau peradilan militer. Tentu ada kesulitan ketika harus membahas mengenai bentuk kelembagaan yang bersifat quasi-peradilan (peradilan semu), seperti Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Informasi Pusat (KIP), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan lain-lain. Lembaga-lembaga ini termasuk ke dalam lingkungan peradilan umum atau lingkungan peradilan tata usaha negara. Hal ini tentu dapat dijelaskan menurut karakter bidang hukum yang ditangani oleh masing-masing lembaga quasi peradilan ini.

Di samping lembaga peradilan khusus yang dalam undang-undang secara tegas disebut sebagai peradilan, dewasa ini juga banyak tumbuh dan berkembang adanya lembaga-lembaga yang meskipun tidak disebut eksplisit sebagai peradilan, tetapi memiliki kewenangan dan mekanisme kerja yang juga bersifat mengadili. Berdasarkan ketentuan undang-undang, lembaga-lembaga demikian ini diberikan kewenangan untuk memeriksa dan memutus sesuatu perselisihan ataupun perkara pelanggaran hukum, dan bahkan perkara pelanggaran etika tertentu dengan keputusan yang bersifat final dan mengikat (*final and binding*) sebagaimana putusan peradilan yang bersifat “*inkracht*” pada umumnya. Semua ini dimaksudkan untuk memberikan keadilan bagi para pihak yang dirugikan oleh sesuatu sistem pengambilan keputusan yang mengatasnamakan kekuasaan negara. Karena itu, dapat dikatakan bahwa lembaga-lembaga yang bersifat ‘mengadili’ tetapi tidak disebut sebagai peradilan itu merupakan bentuk quasi peradilan atau semi peradilan. Beberapa di antaranya

berbentuk komisi-komisi negara, tetapi ada pula yang menggunakan istilah badan atau pun dewan. Lembaga-lembaga ini, di samping bersifat mengadili, seringkali juga memiliki fungsi-fungsi yang bersifat campuran dengan fungsi regulasi dan/ataupun fungsi administrasi. Karena itu, komisi-komisi negara atau lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan mengadili ini dapat dikatakan merupakan lembaga yang memiliki fungsi campuran. Sebagai contoh dapat dikemukakan beberapa di antaranya sebagai berikut: (1) Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU);²⁹ (2) Komisi Penyiaran Indonesia (KPI);³⁰ (3) Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu);³¹ dan lain-lain.

Di samping lembaga-lembaga quasi peradilan tersebut di atas, masih banyak lagi lembaga yang dapat dipandang sebagai lembaga semi atau quasi peradilan atau peradilan semu. Lembaga-lembaga quasi peradilan ini kadang-kadang dipandang sebagai lembaga yang berada dalam ranah eksekutif, bukan lembaga yudikatif. Tetapi, cara kerja dan dampak dari keberadaannya bagaimana pun juga harus tetap dipandang terkait dengan fungsi kekuasaan kehakiman pada umumnya. Apabila dikaitkan dengan keperluan membangun suatu sistem keadilan dan peradilan yang bersifat terpadu, tidak dapat tidak fungsi lembaga-lembaga quasi peradilan ini tidak dapat dipisahkan dari cabang kekuasaan kehakiman.³²

²⁹Lembaga ini dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persiangan Usaha Tidak Sehat.

³⁰Komisi Penyiaran Indonesia dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

³¹Bawaslu dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

³²Jimly Asshiddiqie, 2007, *Op. Cit.*, hlm. 524.

Ide pembentukan peradilan khusus terutama sangat berkembang di masa setelah reformasi, terutama untuk maksud memenuhi tuntutan perkembangan akan keadilan yang semakin kompleks dalam masyarakat. Pada akhir masa Orde Baru, dibentuk satu peradilan khusus, yaitu Peradilan Anak berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997. Setelah reformasi, desentralisasi pemerintahan dan diversifikasi fungsi-fungsi kekuasaan negara berkembang luas bersamaan dengan gerakan liberalisasi dan demokratisasi di segala bidang kehidupan. Karena itu, lembaga peradilan yang bersifat khusus semakin banyak didirikan oleh Pemerintah. Pada tahun 1998, dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1998 yang kemudian disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998, pertama kali didirikan Peradilan Niaga. Selanjutnya, pada tahun 2000 dan tahun 2002, dibentuk Peradilan Hak Asasi Manusia (HAM) dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000, dan Peradilan Tindak Pidana Korupsi (TIPIKOR) dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002. Selain itu, juga dibentuk Peradilan Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004, dan Peradilan Perikanan berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004, dan banyak lagi lainnya. Bahkan, setiap kali selalu saja muncul ide-ide baru untuk membentuk peradilan khusus lain yang pada umumnya dimaksudkan untuk lebih mengefektifkan upaya penegakan hukum di bidang-bidang tertentu, seperti misalnya Peradilan Khusus Pemilu, yang oleh banyak pihak agar segera dibentuk.

Ide atau wacana untuk membentuk peradilan Pemilu secara *ad hoc* itu bahkan oleh KY sudah pernah diskusikan secara informal dengan MA, yang intinya lebih baik atau lebih ideal dibentuk peradilan *ad hoc* untuk menangani sengketa Pemilu. Peradilan Pemilu itu haruslah bersifat khusus, karena selama ini aparat penegak hukum yang menangani sengketa hasil Pemilu dan pidana Pemilu “tidak akrab” atau belum menguasai materi undang-undang terkait dengan Pemilu.³³ Akibatnya, paradigma mereka tentang Pemilu berbeda dengan paradigma pegiat atau ahli hukum tata negara khususnya tentang Pemilu, apalagi undang-undang Pemilu dan yang terkait dengan Pemilu juga hampir tiap lima tahun sekali berubah. Padahal, menangani kasus Pemilu membutuhkan hakim khusus yang memiliki kompetensi tentang peraturan perundang-undangan tentang atau terkait dengan Pemilu. Karena itu, tidak bisa hakim-hakim di lingkungan peradilan umum “disulap” begitu saja menjadi hakim Pemilu. Idealnya, peradilan *ad hoc* Pemilu itu hakimnya khusus, tempatnya khusus, tidak dicampur di lingkungan peradilan umum.

Pembentukan peradilan khusus Pemilu yang sifatnya *ad hoc* itu tentu saja harus dilakukan berdasarkan ketentuan undang-undang, karena hukum formilnya juga khusus, menyimpang dari hukum acara yang ada. Pembentukan peradilan khusus ini dapat dilakukan dengan cara mengubah undang-undang Pemilu yang ada dengan memasukkan pasal-pasal yang mengatur tentang peradilan khusus Pemilu atau dibuat dalam undang-undang tersendiri oleh Pemerintah dan DPR. Akan tetapi, jika

³³<http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/14/11/13/nezhb4-ky-usulkan-pengadilan-khusus-pemilu>. Akses pada 5 Mei 2017.

peradilan khusus Pemilu itu dibuat secara permanen, idealnya pengaturan mengenai peradilan khusus Pemilu itu dimasukkan dalam konstitusi melalui amandemen UUD Tahun 1945.

Pasal 24 UUD Tahun 1945 menegaskan kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan sebuah Mahkamah Konstitusi. Beberapa peradilan khusus yang telah dibentuk menginduk ke dalam salah satu cabang peradilan di lingkungan Mahkamah Agung. Begitu juga gagasan pembentukan peradilan khusus Pemilu dapat dilakukan di bawah salah satu cabang peradilan di lingkungan MA tersebut. Pemilihan cabang peradilan di lingkungan MA untuk menempatkan peradilan khusus Pemilu tentu saja harus mempertimbangkan aspek kewilayahan Indonesia, ketersediaan mekanisme banding/keberatan serta keuangan negara. Melihat pertimbangan tersebut, penempatan peradilan khusus Pemilu dalam lingkungan Mahkamah Agung lebih memungkinkan daripada di bawah Mahkamah Konstitusi.³⁴

Pembentukan peradilan khusus Pemilu sebagai peradilan yang menangani gugatan hukum pelanggaran hukum Pemilu sebagaimana lazimnya dalam beracara di peradilan, sekurang-kurangnya terdapat dua tingkatan prosesnya, yaitu peradilan pertama dan peradilan kedua (banding). Jenis peradilan tingkat pertama adalah peradilan yang letak kedudukannya berada di setiap ibukota kabupaten/kota yang

³⁴Pasal 27 ayat (1) Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, menegaskan bahwa “pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam satu lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25”.

menginduk pada Peradilan Negeri (PN). Sedangkan untuk peradilan tingkat kedua (banding) letak kedudukannya berada di setiap ibukota provinsi yang tempatnya menginduk pada Peradilan Tinggi (PT). Peradilan pertama dan Peradilan Tinggi khusus Pemilu untuk menangani pelanggaran terkait dengan penyelenggaraan Pemilu yang dilakukan KPU Provinsi, KPU kabupaten/kota dan di bawahnya.

Pola pengujian hukum dalam peradilan pelanggaran Pemilu perlu ditelaah dengan seksama dengan mengingat tujuan dibentuknya peradilan khusus Pemilu yaitu penyelesaian gugatan hukum pelanggaran Pemilu secara cepat, tepat waktu, efisien, terintegrasi guna memberikan keadilan dan kepastian hukum. Namun begitu untuk menciptakan peradilan yang terkontrol dan mencegah terjadi kesalahan dalam upaya untuk mendapatkan keadilan dan kepastian hukum, mekanismenya harus memberikan ruang untuk melakukan upaya hukum (banding) kepada para pihak pencari keadilan dalam penyelenggaraan Pemilu.³⁵ Waktu yang terbatas dan ketatnya jadwal dan tahapan Pemilu maka pada penanganan pelanggaran di tingkat kedua (banding) itulah proses penyelesaian penyelenggaraan Pemilu harus berakhir sehingga putusan peradilan banding ini bersifat final dan mengikat (*inkracht van gewijsde*).

Proses penyelesaian perkara di peradilan khusus Pemilu di tingkat peradilan pertama putusannya dapat dimintakan banding ke peradilan tinggi Pemilu yang putusannya bersifat final dan mengikat tidak saja untuk menyelesaikan pelanggaran

³⁵Irvan Mawardi, 2014, *Dinamika Sengketa Hukum Administrasi di Pemilukada (Perwujudan Electoral Justice dalam Kerangka Negara Hukum Demokratis)*, Yogyakarta: Rangkang Education, hlm. 251.

Pemilu. Ke depan peradilan khusus inilah yang diharapkan akan menggantikan ketertiban peradilan umum dan peradilan TUN dalam menangani perkara pelanggaran Pemilu yang sudah padat beban tugasnya.

Semua jenis dan tingkatan peradilan khusus Pemilu sesuai dengan sifatnya yang khusus untuk menangani pelanggaran Pemilu diorientasikan pada upaya perlindungan hukum pada hak-hak pemilih dan peserta Pemilu yang berkeadilan dan berkepastian hukum akan mengalirkan legitimasi dan legalitas terhadap proses dan hasil Pemilu. Hal ini dikonsepsikan demikian karena dalam perspektif kedudukan antara penyelenggara Pemilu dengan warga Negara Pemilih dan peserta Pemilu, dimana warga negara dan peserta Pemilu pada posisi yang lemah/rentan dilanggar haknya dibanding kedudukan penyelenggara Pemilu. Karena itu upaya untuk memperkuat perlindungan hukum terhadap hak pilih warga negara dan peserta Pemilu terus dilakukan. Sementara itu kuatnya posisi dan kewenangan penyelenggara Pemilu harus diimbangi dengan pengawasan dan penegakkan hukum melalui peradilan khusus Pemilu. Inilah substansi dibentuknya sebuah peradilan khusus Pemilu, yakni untuk melindungi hak-hak konstitusional warga negara pemilih dan peserta Pemilu serta penyelenggara Pemilu. Perlindungan terhadap hak pemilih warga negara dan peserta Pemilu serta penyelenggara/pelaksana Pemilu yang dengan baik menjalankan tugas dan kewajibannya merupakan wujud dari cita hukum Pemilu.

Tidak adanya korelasi antara putusan peradilan dengan keabsahan perolehan suara yang didapat melalui cara-cara yang melanggar hukum Pemilu juga menjadi pertimbangan untuk membentuk peradilan khusus Pemilu. Seyogyanya dalam

pengaturan penyelesaian penyelenggaraan Pemilu ke depan, terhadap putusan peradilan khusus Pemilu jika pelanggaran dilakukan oleh calon legislatif beserta tim sukses/pendukung atau peserta Pemilu, sanksinya harus mampu membuat jera dan menjadi pembelajaran kepada publik dengan cara menghukum dalam bentuk pengurangan perolehan suara/pembatalan pencalonannya. Sanksi hukuman seharusnya ada korelasi dengan perolehan suara pelanggar, jika dilakukan oleh caleg/peserta Pemilu beserta tim pendukungnya agar dituangkan dalam Undang-undang Pemilu untuk memberikan kepastian hukum dan mencegah kemungkinan tindakan sewenang-wenangan dalam penerapannya. Karena itu gagasan membentuk peradilan khusus ini dalam rangka perlindungan terhadap hak suara pemilih dan arus dukungan pilihan/suara kepada calon anggota legislatif/ peserta Pemilu dalam perspektif politik dan hukum Pemilu ini cukup rasional dan realistis untuk mendukung terwujudnya Pemilu yang adil dan demokratis.

Tiap-tiap sistem penyelesaian pelanggaran/sengketa Pemilu yang diterapkan setiap negara memiliki kelebihan dan kelemahan. Pemilihan sistem penyelesaian pelanggaran/sengketa Pemilu mengarah pada mana sistem yang dianggap mampu mencakup perlindungan bagi semua kepentingan politik dan memberikan keadilan bagi sebanyak-banyaknya orang. Sistem penyelesaian pelanggaran/sengketa Pemilu dipilih dengan mempertimbangkan berbagai aspek baik internal (sejarah Pemilu, konfigurasi politik dan lain-lain) maupun aspek eksternal.

Sesuai dengan karakter kegiatan Pemilu yang bersifat nasional, melibatkan banyak pihak, biaya penyelenggaraan yang tidak sedikit sebagai sarana transfer atau

penyerahan kekuasaan/kedaulatan dari rakyat kepada anggota legislatif, bersifat terstruktur, sistematis, massif, agenda rutin tahunan, maka membutuhkan dukungan perangkat lembaga peradilan khusus yang mampu memberikan jaminan dan kepastian dalam penyelesaian proses penyelenggaraan Pemilu. Oleh karena itu gagasan Pembentukan peradilan khusus Pemilu yang bersifat *ad hoc* dapat menjadi pilihan alternatif untuk menangani gugatan hukum penyelesaian penyelenggaraan Pemilu.

Oleh karena itu untuk mendukung dan mengawal penyelenggaraan Pemilu yang telah menjadi agenda rutin kenegaraan, maka pembentukan Peradilan Khusus Pemilu dapat menjadi alternatif politik hukum (*legal policy*) yang tepat untuk mengawal pelaksanaan Pemilu. Pentingnya agenda Pemilu dalam bernegara demokrasi memerlukan pengawalan dalam penegakan hukum Pemilu agar dapat menghasilkan pilihan rakyat yang benar-benar demokratis dan bebas dari perilaku curang atau melanggar. Hal ini dikarenakan hasil Pemilu berkaitan erat dengan pengisian posisi atau jabatan penting pemerintahan, karena itu apabila pelaksanaannya berlarut-larut (tidak pasti hasil dan langkahnya) akan menimbulkan dampak politik yang lebih luas dalam penentuan penyelenggara pemerintahan berupa kekosongan kekuasaan (*vacuum of power*) salah satunya.³⁶

Terjadinya pelanggaran administrasi penyelenggaraan Pemilu oleh penyelenggara/pelaksana Pemilu selain menciderai nilai-nilai demokrasi juga akan memunculkan ketidakpercayaan publik (*public untrust*) dalam memfasilitasi,

³⁶ Imam Ropii, 2015, *Pengaturan Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Penyelenggaraan Pemilihan Umum (Studi terhadap Pemilu Legislatif yang Demokratis)*, Disertasi, Malang: Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, hlm. 335-336.

mengelola dan memastikan aspirasi pilihan politik warga negara pemilih yang telah mereka tunaikan. Karena itu pembentukan mekanisme dan kelembagaan peradilan yang bebas, adil, dan jujur untuk menangani dugaan pelanggaran/penyimpangan hak pilih warga negara sangat penting keberadaannya. Sebab tersedianya mekanisme dalam kelembagaan yang terpercaya untuk menangani pelanggaran/penyimpangan penyelenggaraan Pemilu akan memperkuat anggapan dan dukungan publik, bahwa hak suara/pilihan mereka tidak dipertainkan dan tidak dijadikan sebagai sarana untuk mendapatkan kemenangan dengan cara yang bertentangan dengan hukum dan prinsip demokrasi.

Gagasan pembentukan peradilan khusus Pemilu tidak hanya mempertimbangkan persoalan waktu persidangan, akan tetapi lebih kepada upaya nyata mencapai keadilan substantif yaitu perlindungan hukum dan politik terhadap hak para pemilih dan calon legislatif atau peserta Pemilu secara benar dan prosedural. Sejalan dengan sistem penyelesaian perselisihan hasil Pemilu, pembentukan peradilan khusus Pemilu juga akan meringankan proses dan beban mengadili sengketa hasil di Mahkamah Konstitusi. Penyelesaian pelanggaran/sengketa proses penyelenggaraan Pemilu (pidana dan administrasi) yang bukan kewenangan Mahkamah Konstitusi akan mendorong terwujudnya legalitas dan legitimasi proses dan hasil Pemilu. terselesaikannya setiap pelanggaran/sengketa proses pelaksanaan Pemilu melalui peradilan khusus Pemilu juga akan dapat mencegah/terhindarnya pengulangan salah satu tahapan Pemilu yang telah dilewati saat terjadi gugatan perselisihan hasil

Pemilu di MK dimana hal tersebut akan berpotensi terjadinya penurunan keinginan memilih/partisipasi dan kepercayaan para pemilih.

Pembentukan peradilan khusus Pemilu yang bersifat *ad hoc* untuk menyelesaikan atau mengadili dugaan pelanggaran hukum Pemilu merupakan alternatif pilihan kelembagaan hukum yang tepat. Hal ini dikarenakan penyelenggaraan Pemilu dan penegakan hukum Pemilu memiliki karakteristik tersendiri dibandingkan dengan penanganan pelanggaran hukum lainnya.

F. Kerangka Teori

Sedangkan teori hukum yang digunakan sebagai landasan dan “pisau analisis” dalam mengkaji isu-isu hukum dalam penelitian ini adalah teori keadilan sebagai *grand theory*, teori kedaulatan rakyat demokrasi sebagai *middle theory*, serta teori hukum progresif *applied theory*.

1. Teori Keadilan (Grand Theory)

Menurut teori keadilan, keadilan merupakan salah satu tujuan hukum yang paling banyak dibicarakan sepanjang perjalanan sejarah filsafat hukum. Tujuan hukum bukan hanya keadilan, tetapi juga kepastian dan kemanfaatan hukum. Idealnya, hukum memang harus mengakomodasikan ketiganya. Putusan hakim misalnya, sedapat mungkin merupakan hasil (*resultant*) dari ketiganya. Sekalipun demikian, tetap ada yang berpendapat, bahwa di antara ketiga tujuan hukum tersebut, keadilan

merupakan tujuan hukum yang paling penting, bahkan ada yang berpendapat, bahwa keadilan adalah tujuan hukum satu-satunya.³⁷

Ulpianus menggambarkan keadilan sebagai *justitia constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi* (keadilan adalah kehendak yang terus menerus dan tetap memberikan kepada masing-masing apa yang menjadi haknya), atau *tribuere cuique suum—to give everybody his own*, keadilan memberikan kepada setiap orang yang menjadi haknya.³⁸ Perumusan ini dengan tegas mengakui hak masing-masing person terhadap lainnya, serta apa yang seharusnya menjadi bagiannya, demikian pula sebaliknya.

Dalam Islam, keadilan menurut Ahmad Azhar Basyir adalah meletakkan sesuatu pada tempat yang sebenarnya atau menempatkan sesuatu pada proporsinya yang tepat dan memberikan kepada seseorang sesuatu yang menjadi haknya. Alquran memerintahkan perbuatan adil dan kebajikan seperti tercantum dalam Q.S Al-Nahl ayat 90 yang artinya “*Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan*”. Sayyidina Ali R.A. bersabda, “Adil adalah menempatkan sesuatu pada tempatnya, sedangkan ihsan (kedermawanan) menempatkannya bukan pada tempatnya”.

Dalam pelaksanaannya keadilan sangat bergantung dari struktur-struktur kekuasaan dalam masyarakat seperti dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, dan ideologi. Ini berarti bahwa membangun keadilan berarti menciptakan struktur-

³⁷Soetanto Soepiadhya, *Keadilan Hukum*, Surabaya Pagi, 28 Maret 2012.

³⁸O. Notohamidjojo, 1971, *Masalah Keadilan*, Semarang: Tirta Amerta, hlm. 18-19.

struktur yang memungkinkan pelaksanaan keadilan. Masalah keadilan ialah bagaimanakah mengubah struktur-struktur kekuasaan yang seakan-akan sudah memastikan ketidakadilan, artinya yang memastikan bahwa pada saat yang sama di mana masih ada golongan-golongan miskin dalam masyarakat, terdapat juga kelompok-kelompok yang dapat hidup dengan seenaknya karena mereka menguasai sebagian besar dari hasil kerja dan hak-hak golongan yang miskin itu.

Menurut Juhaya S. Praja, perkataan yang benar harus disampaikan apa adanya walaupun perkataan itu akan merugikan kerabat sendiri. Keharusan berlaku adil pun harus ditegakkan dalam keluarga dan masyarakat muslim itu sendiri, bahkan kepada orang kafir pun umat Islam diperintahkan berlaku adil. Keadilan harus ditegakkan tanpa membedakan kaya miskin, pejabat atau rakyat jelata, wanita atau pria. Mereka harus diperlakukan sama dan mendapat kesempatan yang sama.

Senada dengan itu, Al-Qutb menegaskan bahwa Islam tidak mengakui adanya perbedaan-perbedaan yang digantungkan kepada tingkatan dan kedudukan. Salah satu sumbangan terbesar Islam kepada umat manusia adalah prinsip keadilan dan pelaksanaannya dalam setiap aspek kehidupan manusia. Islam memberikan suatu aturan yang dapat dilaksanakan oleh semua orang yang beriman. Setiap anggota masyarakat didorong untuk memperbaiki kehidupan material masyarakat tanpa membedakan bentuk, keturunan dan jenis orangnya. Setiap orang dipandang sama untuk diberi kesempatan dalam mengembangkan seluruh potensi hidupnya.

Dalam Islam, keadilan dapat dilihat dalam beberapa aspek kehidupan. Terkait dengan topik penelitian ini, aspek yang akan dibahas adalah mengenai keadilan Islam

dalam sistem demokrasi. Keadilan demokrasi dalam perspektif Islam antara lain dapat dilihat dari adanya perintah untuk bermusawarah dalam hal kebaaikan. Antara lain dapat dilihat dalam QS Ali Imran {3}: 159 yang arti terjemahnya lebih kurang “Maka disebabkan rahmat dan rahmat Allah-lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu maafkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu” dan dalam QS Asy-Syura {42}: 38 yang artinya terjemahnya lebih kurang “Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan salat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka, menafkahkan sebagian dari rezeki yang kami berikan kepada mereka.”

Sebenarnya keadilan sudah dibicarakan sejak zaman dulu kala. Dalam hubungan antara keadilan dengan negara, Plato menyatakan, bahwa negara ideal apabila didasarkan atas keadilan, dan keadilan baginya adalah keseimbangan dan harmoni. Harmoni di sini artinya warga hidup sejalan dan serasi dengan tujuan negara (*polis*), di mana masing-masing warga negara menjalani hidup secara baik sesuai dengan kodrat dan posisi sosialnya masing-masing.³⁹ Aristoteles dalam karyanya *Nichomachean Ethics* mengungkapkan, bahwa keadilan mengandung arti berbuat kebajikan, atau dengan kata lain, keadilan adalah kebijakan yang utama. Menurut Aristoteles, *justice consists in treating equals equality and un-equals un-equality, in proportion to their inequality*. Prinsip ini beranjak dari asumsi “untuk hal-hal yang

³⁹Soetanto Soepiadhy, *Loc. cit.*

sama diperlakukan secara sama, dan yang tidak sama juga diperlakukan tidak sama, secara proporsional”.⁴⁰

Perkembangan lebih lanjut tentang keadilan, Thomas Aquinas mengajukan tiga struktur fundamental (hubungan dasar), yaitu a) hubungan antar individu (*ordo partium ad partes*); b) hubungan antar masyarakat sebagai keseluruhan dengan individu (*ordo totius ad partes*); dan c) hubungan antar individu terhadap masyarakat secara keseluruhan (*ordo partium ad totum*). Menurut Thomas Aquinas, keadilan distributif pada dasarnya merupakan penghormatan terhadap person manusia dan keluhurannya. Dalam konteks keadilan distributif, keadilan dan kepatutan (*equity*) tidak tercapai semata-mata dengan penetapan nilai yang aktual, melainkan juga atas dasar kesamaan antara satu hal dengan hal lainnya. Ada dua bentuk kesamaan, yaitu a) kesamaan proporsional; dan b) kesamaan kuantitas atau jumlah.⁴¹

Wolfgang Friedmann menyatakan bahwa formulasi keadilan Aristoteles merupakan suatu kontribusi terbesarnya bagi filsafat hukum. Di samping itu, ia juga membedakan keadilan menurut hukum, dan keadilan menurut alam. Keadilan alamiah adalah keadilan yang daya berlakunya tidak dipengaruhi oleh ruang dan waktu, serta keberadaannya bukan hasil pemikiran masyarakat. Keadilan hukum adalah keadilan yang pada asalnya tidak berbeda, tetapi bilamana telah dijadikan landasan, ia menjadi berlainan.⁴² Thomas Aquinas membedakan keadilan atas dua kelompok, yaitu keadilan umum (*iustitia generalis*) dan keadilan khusus (*iustitia specialis*). Keadilan

⁴⁰*Ibid.*

⁴¹E. Sumaryono, 1995, *Etika Profesi Hukum*, Yogyakarta: Kanisius, hlm. 124.

⁴²Soetanto Soepiadhy, *Loc. cit.*

umum adalah keadilan menurut kehendak undang-undang, yang harus ditunaikan demi kepentingan umum. Selanjutnya, keadilan khusus adalah keadilan atas dasar kesamaan atau proporsionalitas. Keadilan khusus ini dibedakan menjadi:

- (1) keadilan distributif (*iustitia distributiva*);
- (2) keadilan komutatif (*iustitia commutativa*); dan
- (3) keadilan vindikatif (*iustitia vindicativa*).

Keadilan distributif adalah keadilan yang secara proporsional diterapkan dalam lapangan hukum publik secara umum. Sebagai contoh, negara hanya akan mengangkat seorang menjadi hakim, apabila orang itu memiliki kecakapan menjadi hakim. Keadilan komutatif adalah keadilan dengan mempersamakan antara prestasi dan kontraprestasi. Keadilan vindikatif adalah keadilan dalam tindak pidana. Seorang dianggap adil apabila ia dipidana badan atau denda sesuai dengan besarnya hukuman yang telah ditentukan atas tindak pidana yang dilakukannya.⁴³

Pemikiran kritis memandang bahwa keadilan tidak lain sebuah fatamorgana, seperti orang melihat langit yang seolah-olah kelihatan, akan tetapi tidak pernah menjangkaunya, bahkan juga tidak pernah mendekatinya. Walaupun demikian, haruslah diakui, bahwa hukum tanpa keadilan akan terjadi kesewenang-wenangan. Sebenarnya keadilan dan kebenaran merupakan nilai kebajikan yang paling utama, sehingga nilai-nilai ini tidak bisa ditukar dengan nilai apapun. Dari sisi teori etis ini, lebih mengutamakan keadilan hukum dengan mengurangi sisi kepastian hukum dan

⁴³Wolfgang Friedmann, 1990, *Teori dan Filsafat Hukum, Telaah Kritis atas Teori-teori Hukum*, Jakarta: Rajawali Press, hlm. 52.

kemanfaatan hukum, seperti sebuah bandul (pendulum) jam. Mengutamakan keadilan hukum saja, maka akan berdampak pada kurangnya kepastian hukum dan kemanfaatan hukum, demikian juga sebaliknya.

2. Teori Kedaulatan Rakyat (*Middle Theory*)

Dalam ilmu hukum tata negara atau ilmu politik dikenal adanya lima teori atau ajaran kedaulatan berdasarkan siapa yang berdaulat atau memiliki kekuasaan tertinggi,⁴⁴yaitu: Teori Kedaulatan Tuhan, Teori Kedaulatan Raja, Teori Kedaulatan Negara, Teori Kedaulatan Rakyat, dan Teori Kedaulatan Hukum. Teori-teori kedaulatan tersebut pada dasarnya mempertanyakan hak moral apakah yang dijadikan legitimasi bagi setiap orang atau sekelompok orang atau bagian suatu pemerintahan atau kekuasaan yang dimilikinya, sehingga mempunyai hak untuk memegang dan mempergunakan kekuasaan serta menuntut kepatutan atas kekuasaan dan otoritas yang dimiliki. Teori ini pada prinsipnya mengajarkan bahwa negara memperoleh kekuasaan dari rakyatnya yang bukan dari Tuhan atau dari raja.

Teori kedaulatan rakyat merupakan teori yang paling banyak dianut oleh hampir semua negara modern dewasa ini. Dan teori ini dianggap relevan dengan isu yang diangkat dalam disertasi ini. Teori kedaulatan rakyat dikembangkan pertama kali oleh John Locke dan Jean Jacques Rousseau sebagai reaksi atas munculnya teori kedaulatan raja sebelumnya sebagaimana dikemukakan oleh Jean Bodin dan Thomas Hobbes. Menurut John Locke, kehendak rakyat dalam bentuk kehendak umum

⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru - Van Hoeven, hlm.10.

menjadi dasar kekuasaan negara. Pemerintahan merupakan wakil rakyat untuk mewujudkan kebaikan dan kesejahteraan bersama.⁴⁵ Sedangkan J.J. Rousseau yang terkenal dengan Teori Kontrak Sosialnya menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi itu ada berdasarkan hasil perjanjian masyarakat yang kemudian diserahkan kepada pemimpin negara. Namun penyerahan kekuasaan itu tidak berarti bahwa kedaulatan itu telah berpindah tangan pada pemimpin negara, melainkan tetap masih berada di tangan rakyat.

3. Teori Hukum Progresif (*Applied Theory*)

Hukum Progresif diperkenalkan oleh Satjipto Rahardjo, Teori ini dikenal sebagai hukum yang bersifat maju, yang dilandasi asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya. Satjipto merasa prihatin dengan rendahnya kontribusi ilmu hukum dalam mencerahkan bangsa Indonesia, dalam mengatasi krisis dalam bidang itu sendiri.

Sementara itu dalam Konsorsium Hukum Progresif di Semarang, 29-30 November 2013, disimpulkan Hukum Progresif mengubah secara cepat, melakukan pembalikan yang mendasar dalam teori dan praktis hukum, serta melakukan berbagai terobosan. Pembebasan tersebut didasarkan pada prinsip bahwa hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya dan hukum itu tidak ada untuk dirinya sendiri,

⁴⁵ M. Hasbi Amiruddin, 2000, *Konsep Negara Islam Menurut Fazlur Rahman*, Yogyakarta: UII Press, hlm.107.

melainkan untuk sesuatu yang lebih luas, yaitu untuk harga diri manusia, kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemuliaan manusia.⁴⁶

Dari penjelasan tersebut dapat dikatakan bahwa hukum progresif merupakan tindakan yang radikal dengan mengubah sistem hukum (termasuk merubah peraturan-peraturan hukum bila perlu) agar hukum lebih berguna, terutama dalam mengangkat harga diri serta menjamin kebahagiaan dan kesejahteraan manusia. Dengan demikian, secara sederhana dapat dikatakan bahwa hukum progresif adalah hukum yang melakukan pembebasan, baik dalam cara berpikir maupun bertindak dalam hukum, sehingga hukum tersebut mengalir sendiri dalam menuntaskan tugasnya demi kepentingan tugas kemanusiaan.

G. Kerangka Pemikiran

Kerangka penelitian pada dasarnya merupakan desain dan sekaligus alur kegiatan penelitian yang dilakukan secara logis dan sistematis bertitik tolak pada latar belakang dan rumusan masalah, yang dianalisis berdasarkan kerangka teori dan konseptual, dengan menggunakan metode penelitian tertentu dengan tujuan memperoleh hasil penelitian yang secara ilmiah dapat dipertanggungjawabkan kebenaran atau validitasnya.

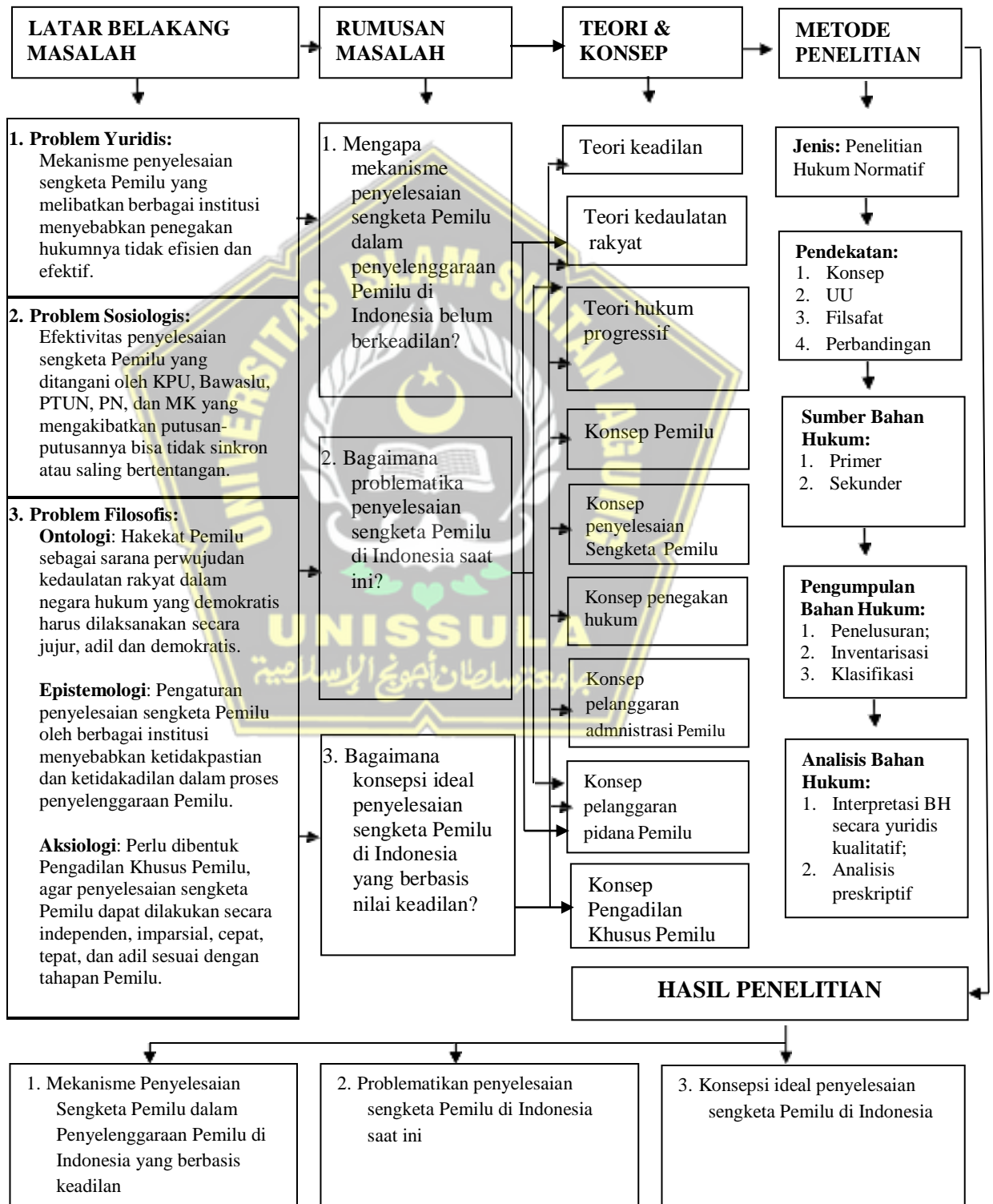
Skematis kerangka pemikiran penelitian disertasi berjudul “Konsep Ideal Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum di Indonesia yang Berbasis Nilai Keadilan”

⁴⁶ Ani Purwanti, 201, *Penegakan Hukum Progresif sebagai Alternatif dalam Upaya Peningkatan Partisipasi Perempuan di Lembaga Legislatif*, dalam Moh. Mahfud MD, dkk. *Rekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*, Semarang: Thafa Media, hlm. 613.

yang digunakan untuk menganalisis dan menjawab isu-isu hukum (*legal issues*)

dalam penelitian disertasi ini dapat digambarkan dalam bagan sebagai berikut:

KERANGKA PEMIKIRAN



H. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini mencakup paradigma penelitian, jenis penelitian, pendekatan penelitian, sumber bahan hukum penelitian, teknik pengumpulan bahan hukum dan analisis bahan hukum.

1. Paradigma Penelitian

Paradigma penelitian berbagai macam ragam, namun paradigma yang sering mendominasi ilmu pengetahuan ialah paradigma keilmuan (*scientific paradigm*) dan paradigma alamiah (*natural paradigm*). Paradigma keilmuan atau ilmiah bersumber dari pandangan positivisme, sedangkan paradigma alamiah bersumber pada pandangan fenomenologis.⁴⁷

Penelitian hukum ini menggunakan paradigma konstruksi, yakni suatu paradigma yang menekankan pada pengetahuan yang diperoleh dari pengalaman, kemudian direkonstruksikan dengan pengalaman yang dimiliki peneliti. Paradigma konstruksi merupakan rangkaian panduan atau pedoman yang mengarahkan peneliti melihat realitas (*ontologis*), melihat hubungan peneliti dengan obyek penelitian (*epistemologis*), dan bagaimana seharusnya penelitian tersebut dilaksanakan (*metodologis*), didasarkan pada konsistensi realitas (*ontologis*) terhadap obyek penelitian (*epistemologis*).

Untuk mencapai tujuan tersebut di atas, digunakan pula pendekatan Positivisme yakni suatu aliran dalam filsafat (teori) hukum, yang beranggapan bahwa

⁴⁷ Lexy J Moleong, 2011, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya, hlm. 126.

teori hukum itu hanya bersangkutan paut dengan hukum positif saja. Ilmu hukum tidak membahas apakah hukum positif itu baik atau buruk, dan tidak pula membahas soal efektivitasnya hukum dalam masyarakat. Hart, pengikut positivisme memberikan berbagai arti dari positivisme sebagai: 1) Hukum adalah perintah; 2) Analisa terhadap konsep-konsep hukum adalah usaha yang berharga untuk dilakukan. Analisa seperti ini berbeda dengan studi sosiologis, historis serta penilaian kritis; 3) Keputusan-keputusan dapat dideduksikan secara logis dari peraturan-peraturan yang sudah ada lebih dulu, tanpa perlu menunjuk kepada tujuan-tujuan sosial, kebijakan serta moralitas 4) Penghukuman secara moral tidak dapat ditegakkan dan dipertahankan oleh penalaran rasional, pembuktian maupun pengujian dan 5) Hukum adalah sebagaimana yang diundangkan, ditetapkan, *positum*, harus senantiasa dipisahkan dari hukum yang seharusnya diciptakan serta diinginkan.⁴⁸

Hukum sebagai sarana perubahan (*law as a tool of social engineering*) sebagaimana dikemukakan oleh Roscoe Pound juga digunakan dalam penelitian ini. Dikatakan bahwa perubahan sosial dalam hubungannya dengan sektor hukum merupakan hubungan interaksi, dalam arti terdapat pengaruh perubahan sosial terhadap perubahan sektor hukum, sementara di pihak lain, perubahan hukum juga berpengaruh terhadap suatu perubahan sosial.⁴⁹

⁴⁸ <https://ejournal.unisba.ac.id/index.php/mimbar/article/view/108/pdf> . Diakses pada 2 Januari 2019.

⁴⁹ Munir Fuady, 2013, *Teori-teori Besar (Grand Theory) dalam Hukum*, Jakarta: Kencana, hlm. 248-249.

2. Jenis Penelitian

Penelitian hukum, menurut Peter Mahmud Marzuki, adalah “suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi”.⁵⁰ Penelitian hukum ini dilakukan untuk mencari jawaban atas permasalahan penegakan hukum terhadap pelanggaran administrasi dan pidana Pemilu dalam proses penyelenggaraan Pemilu di Indonesia dengan menggunakan data sekunder. Penelitian hukum yang dilakukan dengan menggunakan data sekunder berupa bahan-bahan hukum primer dan sekunder melalui studi dokumen atau studi literatur pada dasarnya merupakan penelitian hukum normatif. Istilah penelitian hukum normatif dalam tradisi *civil law* memiliki kesamaan dengan istilah penelitian hukum doktrinal (*doctrinal research*) dalam kepustakaan *common law*.⁵¹

Penelitian hukum ini adalah penelitian hukum doktrinal, yang menurut Soetandyo Wignjosoebroto, terdiri dari: a. penelitian yang berupa usaha inventarisasi hukum positif; b. penelitian yang berupa usaha penemuan asas-asas dan dasar falsafah (dogma atau doktrin) hukum positif dan c. penelitian yang berupa usaha

⁵⁰Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm. 35.

⁵¹Menurut Terry Hutchinson, “*doctrinal research is library based, focusing on reading and analysis of the primary and secondary materials. The primary materials are the actual sources of the law. The secondary materials include the commentary on the law found in textbooks and legal journals*”. Lihat, Johnny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing, hlm. 44-45.

penemuan hukum *in concreto* yang layak diterapkan untuk menyelesaikan suatu perkara hukum tertentu.⁵²

Sejalan dengan penelitian hukum doktrinal, penelitian hukum normatif, menurut Jan Gijssels dan Mark van Hoecke, bertitik tolak dari hakikat keilmuan hukum yang secara teoritik terbagi dalam tiga lapisan utama, yakni dogmatik hukum, teori hukum, dan filsafat hukum,⁵³ yang kajiannya dilakukan menurut karakter masalah hukumnya sendiri-sendiri.⁵⁴

Sebagaimana telah dirumuskan dalam rumusan masalah, isu hukum yang pertama tentang bagaimana mekanisme penyelesaian sengketa Pemilu dalam proses penyelenggaraan Pemilu di Indonesia. Persoalan ini akan dikaji pada tataran dogmatik hukum atau hukum positif, yakni dengan mengkaji pengaturan mengenai hal tersebut dalam peraturan perundang-undangan Pemilu di Indonesia. Isu hukum yang kedua tentang urgensi dan landasan filosofis pembentukan peradilan khusus Pemilu dalam penyelesaian sengketa Pemilu di Indonesia, akan dikaji pada tataran teori dan filsafat hukum dengan menggunakan bahan-bahan hukum hasil penelitian sebelumnya serta dokumen laporan dari berbagai instansi penegak hukum dalam penyelesaian sengketa Pemilu. Selanjutnya, isu hukum ketiga, mengenai konsepsi ideal peradilan khusus dalam penyelesaian sengketa Pemilu di Indonesia, akan dikaji

⁵²Saifullah, 2018, *Tipologi Penelitian Hukum* (Sejarah, Paradigma dan Pemikiran Tokoh di Indonesia), Bandung: PT Refika Aditama, hlm. 118. Lihat pula Soetandyo Wignjosoebroto, 2005, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: Elsam & Huma, 2002, hlm. 56, dan Bambang Sunggono, 2010, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm. 42.

⁵³Jan Gijssels dan Mark van Hoecke, 2000, *Apakah Teori Hukum itu?*, Terjemahan B. Arief Sidharta, Bandung: FH Unpar, hlm. 109.

⁵⁴Sunaryati Hartono, 1994, *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke-20*, Bandung: Alumni, hlm. 134.

pada tataran konsep dan perbandingan hukum dengan negara-negara lain yang memiliki peradilan khusus dalam penyelesaian sengketa Pemilu.

3. Pendekatan Penelitian

Untuk menjawab ketiga isu hukum tersebut di atas, metode pendekatan penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan filosofis (*philosophical approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*).

Permasalahan pertama, mengenai mekanisme penyelesaian sengketa dalam penyelenggaraan Pemilu diteliti dan dianalisis dengan menggunakan pendekatan undang-undang (hukum positif). Pendekatan ini dilakukan untuk mencari dan menganalisis landasan normatif mengenai mekanisme penyelesaian sengketa dalam proses penyelenggaraan Pemilu di Indonesia yang menjadi kewenangan dari berbagai institusi penegak hukum.

Permasalahan kedua, mengenai urgensi dan landasan filosofis pembentukan peradilan khusus Pemilu dalam penyelesaian sengketa Pemilu diteliti dan dikaji dengan menggunakan pendekatan teori dan filsafat hukum. Pendekatan ini dilakukan untuk menemukan landasan teoritis dan filosofis mengenai urgensi dan *ratio legis* (alasan hukum) pembentukan peradilan khusus dalam penyelesaian sengketa Pemilu di Indonesia.

Sedangkan, *permasalahan ketiga*, tentang konsepsi ideal peradilan khusus dalam penyelesaian sengketa Pemilu di Indonesia akan dikaji dengan menggunakan

pendekatan konsep dan perbandingan hukum. Pendekatan ini dilakukan untuk menemukan konsepsi ideal mengenai jenis dan tempat kedudukan peradilan khusus Pemilu, kewenangan dan karakteristik putusannya sebagai suatu tawaran solusi dalam penyelesaian sengketa Pemilu di Indonesia yang integratif, cepat, profesional, dan adil.

4. Bahan Hukum Penelitian

Sebagai penelitian hukum normatif, untuk memecahkan isu-isu hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai mekanisme penyelesaian sengketa dalam proses penyelenggaraan Pemilu, dalam penelitian hukum ini digunakan bahan-bahan primer dan sekunder.

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat otoritatif, yang terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan hakim. Sedangkan bahan-bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi, seperti buku-buku teks hukum, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan peradilan,⁵⁵ termasuk pendapat para pakar yang dimuat dalam media cetak (koran atau majalah hukum) dan media elektronik (khususnya media internet).

⁵⁵Peter Mahmud Marzuki, *Op. cit.*, hlm. 141. Bandingkan: Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1994, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Radja Grafindo Persada, hlm. 12-13, yang membagi bahan-bahan hukum penelitian hukum normatif menjadi tiga klasifikasi, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

Sejalan dengan pendapat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, bahan-bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini dapat diklasifikasikan ke dalam tiga jenis, yaitu:

- 1) Bahan hukum primer (*primary resource; authoritative record*), berupa peraturan perundang-undangan⁵⁶ yang terkait dengan isu-isu hukum yang diteliti dan dikaji dalam penelitian ini, meliputi:
 - (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945);
 - (2) Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP);
 - (3) Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Acara Pidana (KUHP)
 - (4) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
 - (5) Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman;
 - (6) Undang-undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum;
 - (7) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
 - (8) Undang-undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
 - (9) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;

⁵⁶ Sunaryati Hartono, *Op. cit.*, hlm. 19, menyatakan: “perundang-undangan dan yurisprudensi merupakan bahan hukum primer dalam penelitian hukum normatif”.

- (10) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Perubahan atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah);
- (11) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- (12) Peraturan Bersama Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2012, Nomor 11 Tahun 2012, dan Nomor 1 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum;
- (13) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2009 tentang Perubahan terhadap Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pedoman Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum;
- (14) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pendaftaran, Verifikasi, dan Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota;
- (15) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 23 Tahun 2013 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemilu;

- (16) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 25 Tahun 2013 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum;
 - (17) Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 14 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pelaporan dan Penanganan Pelanggaran Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
 - (18) Keputusan Panitia Pengawas Pemilu Nomor 11 Tahun 2003 tentang Klasifikasi Pelanggaran Pemilu;
 - (19) Keputusan Panitia Pengawas Pemilu Nomor 12 Tahun 2003 tentang Mekanisme Pengawasan Pemilu;
 - (20) Keputusan Panitia Pengawas Pemilu Nomor 13 Tahun 2003 tentang Penyelesaian Sengketa Pemilu;
 - (21) Peraturan perundang-undangan lain yang terkait.
- 2) Bahan hukum sekunder (*secondary resource; not authoritative record*), yakni bahan hukum yang dapat memberikan kejelasan terhadap bahan hukum primer, seperti literatur hukum yang berupa buku, makalah, majalah (jurnal ilmiah), hasil penelitian terdahulu, artikel dalam tabloit, surat kabar dan lain-lain, termasuk bahan-bahan hukum yang diperoleh melalui akses internet, yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa dalam proses penyelenggaraan Pemilu di Indonesia.
 - 3) Bahan hukum tersier yaitu kamus hukum.

5. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Sebagaimana telah dikemukakan di atas bahwa penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder serta bahan hukum tersier. Untuk hal ini, *langkah pertama* yang dilakukan oleh peneliti adalah penelusuran (pelacakan) dan pengumpulan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder sepanjang isinya relevan dengan isu hukum yang diteliti atau dikaji dalam penelitian ini. Bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan tersebut kemudian diinventarisasi dan diklasifikasi sesuai dengan isu hukum yang dibahas dalam penelitian ini. Keseluruhan bahan hukum dalam penelitian ini diperoleh melalui studi pustaka (*library research*), studi dokumentasi, penelusuran bahan hukum melalui pengunduhan (*download*) internet, pertemuan ilmiah, seperti seminar, diskusi dengan ahli hukum, dan lain-lain.

6. Analisis Bahan Hukum

Setelah bahan-bahan hukum diinventarisasi dan diklasifikasi, *langkah pertama* yang dilakukan peneliti adalah melakukan sistematisasi dan interpretasi terhadap bahan hukum primer dan kemudian dilakukan pengkajian (analisis) secara kualitatif, yaitu analisis hukum yang mendasarkan atau bertumpu pada penalaran hukum (*legal reasoning*) dan argumentasi hukum (*legal argumentation*).⁵⁷

Analisis hukum tersebut dilakukan untuk menghasilkan proposisi atau konsep sesuai dengan isu hukum yang dibahas dalam penelitian ini. Setelah melakukan

⁵⁷Jazim Hamidi, 2005, *Makna dan Kedudukan Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Disertasi, Bandung: Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, hlm. 29.

analisis terhadap isu-isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan, *langkah kedua* yang dilakukan oleh peneliti adalah menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum.

Akhirnya, *langkah ketiga* yang dilakukan oleh peneliti adalah memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun dalam kesimpulan. Langkah ini dilakukan sesuai dengan karakter ilmu hukum sebagai ilmu yang bersifat preskriptif, yang mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum.

I. Sistematikan Penulisan Disertasi

Disertasi ini ditulis dengan menggunakan sistematikan penulisan sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, berisi deskripsi mengenai Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan Disertasi, dan Orisinalitas Penelitian.

Bab II Tinjauan Pustaka, berisi pengertian Pemilihan Umum, Tujuan Pemilihan Umum, Fungsi Pemilihan Umum, Asas-asas Pemilihan Umum, Manfaat Pemilihan Umum, Kelembagaan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Republik Indonesia, Mekanisme Pemilihan Umum, Hak Pilih dalam Pemilihan Umum, Pemilihan Kepala Daerah, Sengketa Pemilihan Umum, Model Penyelesaian Sengketa, Kekuasaan Kehakiman (*Judicial Power*), dan Sistem Peradilan di Indonesia,

Bab III Mekanisme penyelesaian sengketa Pemilu dalam proses penyelenggaraan Pemilu di Indonesia, berisi konstruksi hukum tentang penyelesaian sengketa Pemilu di Indonesia, mekanisme penyelesaian sengketa Pemilu dalam proses penyelenggaraan Pemilu, belum berkeadilan.

Bab IV Problematika Penyelesaian Sengketa Pemilu di Indonesia, berisi Urgensi Pembentukan Peradilan Khusus Pemilu dalam Penyelesaian Sengketa Pemilu di Indonesia, Landasan Filosofis Pembentukan Peradilan Khusus Pemilu.

Bab V Konsepsi ideal penyelesaian sengketa Pemilu di Indonesia yang berbasis berbasis nilai keadilan; berisi Penyelesaian Sengketa Pemilu di Negara-negara Demokrasi, Ketentuan Penyelesaian Sengketa Pemilu dan Pilkada di Indonesia, Konsep Ideal Peradilan Khusus Pemilu di Indonesia,

Bab VI Penutup, berisi kesimpulan, implikasi kajian dan rekomendasi.

J. Orisinalitas Penelitian

Penelitian dengan judul: “Pembentukan Peradilan Khusus dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum di Indonesia” ini, sejauh yang peneliti temukan berdasarkan pelacakan (*tracer*) yang dilakukan selama ini belum pernah secara khusus dan komprehensif dilakukan oleh peneliti-peneliti sebelumnya. Isu hukum (*legal issue*) yang dianalisis dalam penelitian ini bertitik tolak dari tiga persoalan: *pertama*, mekanisme penyelesaian sengketa Pemilu yang ditangani oleh berbagai institusi penegak hukum dalam proses penyelenggaraan Pemilu di Indonesia; *kedua*, urgensi dan landasan filosofis pembentukan peradilan khusus Pemilu dalam

penyelesaian sengketa Pemilu; dan *ketiga*, konsepsi ideal peradilan khusus dalam penyelesaian sengketa Pemilu di Indonesia.

Terkait dengan fokus isu hukum yang diteliti dan dikaji dalam penelitian ini, sepanjang pengetahuan saya hingga saat ini belum ada peneliti sebelumnya yang meneliti dan mengkaji secara khusus dan komprehensif mengenai persoalan hukum yang sama dengan penelitian ini. Oleh karena itu, berdasarkan penelusuran kepustakaan, tingkat keaslian (*originality*) penelitian ini bisa dipertanggungjawabkan secara akademik.

Meskipun demikian, karena keterbatasan peneliti serta tidak adanya sistem informasi yang baik (*well-inform system*) untuk melacak hasil-hasil penelitian terdahulu mengenai topik atau masalah yang sama, tidak menutup kemungkinan bahwa judul penelitian ini memiliki kesamaan atau kemiripan dengan judul penelitian lain sebelumnya, karena menyangkut disiplin keilmuan yang sama atau terkait.

Untuk menjamin keaslian penelitian ini dan sekaligus mempermudah memahami perbedaan isu hukum yang diteliti dan dikaji dalam penelitian ini dibandingkan dengan penelitian terdahulu, dalam tabel 1.1 berikut ini disebutkan beberapa penelitian terdahulu dalam bentuk disertasi yang untuk sementara berhasil dilacak.

Tabel 1.1

Isu-Isu Hukum Penelitian Terdahulu

No.	Peneliti	Judul	Hasil Penelitian	Kebaruan Penelitian
1.	I Ketut Sukawati Lanang P. Perbawa (2013) ⁵⁸	Eksistensi Komisi Pemilihan Umum dalam Sistem Pemilihan Umum di Indonesia	KPU sebagai penyelenggara Pemilu eksis ditinjau dari landasan filosofis, historis, dan normatif. Eksistensi KPU dalam penyelenggaraan Pemilu berkaitan dengan tugas, fungsi dan kewenangannya berdasarkan undang-undang dan UUD 1945. Eksistensi KPU menunjang upaya pelaksanaan Pemilu menuju terwujudnya kedaulatan rakyat dan pemerintahan demokrasi.	Meneliti konsep ideal penyelesaian sengketa Pemilu
2.	Amancik (2013) ⁵⁹	Model Pemilihan Kepala Daerah	Dinamika demokrasi pengaturan model pemilihan	Meneliti penye-

⁵⁸I Ketut Sukawati Lanang P. Perbawa, 2013, *Eksistensi Komisi Pemilihan Umum dalam Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, Disertasi, Malang; Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya .

⁵⁹Amancik, 2013, *Model Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan UUD 1945 dalam Rangka*

		Berdasarkan UUD 1945 dalam Rangka Otonomi Daerah	Kepala Daerah berdasarkan UUD 1945, dan Implikasi model pemilihan Kepala Daerah terhadap otonomi daerah.	lesaian sengketa Pemilu
3.	Achmad Sulchan (2014) ⁶⁰	Rekonstruksi Penegakan Hukum terhadap Perkara Pidana Pemilihan Umum Berbasis Nilai Keadilan	Pola pengawasan dan penanganan terhadap pelanggaran perkara pidana pemilihan umum yang bernilai keadilan, dan rekonstruksi penegakan hukum penyelesaian perkara pidana pemilihan umum yang bernilai keadilan.	Meneliti semua jenis sengketa Pemilu
4.	Imam Ropii (2015) ⁶¹	Pengaturan Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Penyelenggaraan	UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Legis-latif tidak lengkap mengatur upaya hukum penyelesaian pelanggaran administrasi	Meneliti semua jenis sengketa Pemilu

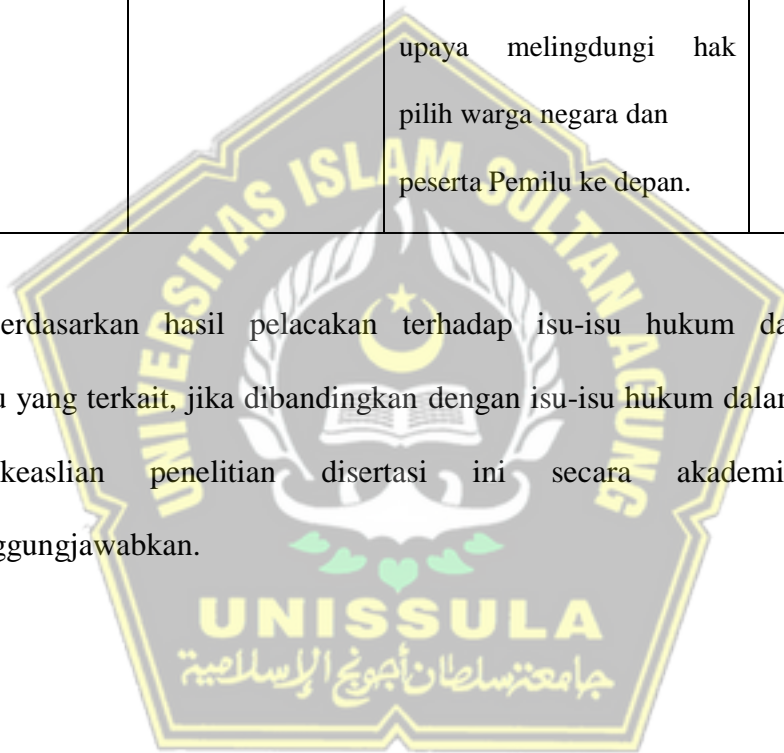
Otonomi Daerah, Disertasi, Malang; Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya .

⁶⁰Achmad Sulchan, 2014, *Rekonstruksi Penegakan Hukum terhadap Perkara Pidana Pemilihan Umum Berbasis Nilai Keadilan*, Semarang: Jurnal Pembaharuan Hukum Vol. 1 No. 3 September – Desember 2014.

⁶¹Imam Ropii, 2015, *Pengaturan Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Penyelenggaraan Pemilu (Studi terhadap Pemilu yang Demokratis)*, Disertasi, Malang; Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya.

		Pemilu (Studi terhadap Pemilu yang Demokratis)	penyelenggaraan Pemilu, dan Rekonstruksi pengaturan hukum dan kelembagaan penyelesaian pelanggaran administrasi penyelenggaraan Pemilu sebagai upaya melindungi hak pilih warga negara dan peserta Pemilu ke depan.	
--	--	--	---	--

Berdasarkan hasil pelacakan terhadap isu-isu hukum dalam penelitian terdahulu yang terkait, jika dibandingkan dengan isu-isu hukum dalam penelitian ini, maka keaslian penelitian disertasi ini secara akademik-ilmiah bisa dipertanggungjawabkan.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini promovendus menyampaikan hal-hal yang berkaitan dengan Pemilu seperti: pengertian, tujuan, fungsi, asas, manfaat, kelembagaan penyelenggaraan, mekanisme, hak pilih, Pemilu kepala daerah, sengketa, model penyelesaian sengketa, dan sistem peradilan di Indonesia.

A. Pemilihan Umum

Demokrasi, pada mulanya merupakan satu gagasan tentang pola kehidupan yang muncul sebagai reaksi terhadap kenyataan sosial politik yang tidak manusiawi di tengah-tengah masyarakat. Reaksi tersebut tentu datangnya dari orang-orang yang berpikir idealis dan bijaksana. Mereka terusik dan terganggu melihat adanya pengekangan dan pemerkosaan terhadap hak-hak asasi manusia.

Ada tiga nilai ideal yang mendukung demokrasi sebagai satu gagasan kehidupan yaitu kemerdekaan (*freedom*), persamaan (*ekualiti*), dan keadilan (*justice*). Dalam kenyataan hidup, ide tersebut direalisasikan melalui perwujudan simbol-simbol dan hakekat dari nilai-nilai dasar demokrasi yang sungguh-sungguh mewakili atau diangkat dari kenyataan hidup yang sepadan dengan nilai-nilai itu sendiri.¹

Sejalan dengan makin mendunianya demokrasi, pemikiran tentang demokrasi pun semakin berkembang. Tapi umumnya pemikiran itu berintikan tentang kekuasaan dalam Negara. Dalam Negara demokrasi, rakyatlah yang memiliki dan

¹Arbi Sanit, 1985, *Perwakilan Politik Indonesia*, Yogyakarta: Rajawali, hlm. 83.

mengendalikan kekuasaan dan kekuasaan itu dijalankan demi kepentingan rakyat. Abraham Lincoln pernah mengatakan bahwa demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

Suatu pemerintahan itu dapat disebut demokratis apabila pemerintahan tersebut dapat memberikan kesempatan konstitusional yang teratur bagi persaingan damai untuk memperoleh kekuasaan politik oleh berbagai kelompok yang berbeda, tanpa menysihkan bagian penting dari penduduk manapun dengan kekerasan. Rezim-rezim demokratis dibedakan oleh kekerasan, legalitas, dan legitimasi berbagai organisasi dan himpunan yang relatif bebas dalam hubungannya dengan pemerintah dan dengan dirinya satu sama lain. Salah satu hal penting untuk memenuhi prasyarat tersebut di atas yaitu dengan melaksanakan Pemilu, karena tidak ada demokrasi tanpa diikuti Pemilu yang merupakan wujud yang paling nyata dari demokrasi.

Melihat struktur kepartaian yang demikian, konflik-konflik antar partai-partai politik di Indonesia pada dasarnya merupakan konflik antar sosial kultural didasarkan pds perbedaan-perbedaan suku-bangsa, agama, daerah dan stratifikasi sosial. Perilaku politik dari berbagai partai politik di Indonesia di dalam hubungannya satu sama lain jauh lebih kompleks daripada sekedar bersumber dari dalam perbedaan-perbedaan suku-bangsa, agama, daerah dan stratifikasi sosial. Kompleksitas itulah yang telah membuka kemungkinan pola bagaimana cara melihat pola kepartaian dan perilaku politik yang diwujudkan oleh berbagai partai di Indonesia.

Herbert Feith menyatakan konflik-konflik politik di Indonesia sebagai konflik ideologi yang bersumber di dalam ketegangan-ketegangan yang terjadi antara

pandangan dunia tradisional di satu pihak, dengan pandangan dunia modern di pihak lainnya. Sementara itu Donald Hindley menyatakan keragaman pola kepartaian di Indonesia bersifat saling menyilang, yaitu golongan yang bersifat keagamaan di satu pihak dan penggolongan atas penganut pandangan dunia tradisional dan dunia modern di pihak lain.²

Pada hakikatnya Pemilu umum di Negara manapun mempunyai esensi yang sama. Pemilu berarti rakyat melakukan kegiatan memilih orang atau sekelompok orang yang menjadi pemimpin rakyat atau pemimpin Negara. Pemimpin yang terpilih akan menjalankan kehendak rakyat yang memilihnya. Pemilu merupakan salah satu sarana utama untuk menegakkan tatanan politik yang demokratis. Fungsinya sebagai alat menyetakan dan menyempurnakan demokrasi. Esensinya sebagai sarana demokrasi untuk membentuk suatu sistem kekuasaan Negara yang pada dasarnya lahir dari bawah menurut kehendak rakyat sehingga terbentuk kekuasaan Negara yang benar-benar memancarkan ke bawah sebagai suatu kewibawaan sesuai dengan keinginan rakyat, oleh rakyat, menurut sistem permusyawaratan perwakilan.³

Pemilu pada hakekatnya merupakan pengakuan dan perwujudan dari hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak politik rakyat pada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan. Untuk mewujudkan hal tersebut dibutuhkan kendaraan politik, partai politik kemudian hadir dan menawarkan kader-

²Jacobus Ranjabar, 1998, *Sistem Sosial Budaya Indonesia Suatu Pengantar*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 71.

³Rusli Karim M, 1991, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia: Sebuah Potret Pasang Surut*, Jakarta: Rajawali, hlm. 120.

kadernya untuk mewakili hak-hak politik rakyat dalam negara. Tetapi untuk memperjuangkan hak-hak politik rakyat partai politik terlebih dahulu harus memperoleh eksistensi yang dapat dilihat dari perolehan suara dalam Pemilu.

Pemilu adalah salah satu ciri yang harus ada pada negara demokrasi. Dengan demikian Pemilu merupakan sarana yang penting untuk rakyat dalam kehidupan bernegara, yaitu dengan jalan memilih wakil-wakilnya yang pada gilirannya akan mengendalikan roda pemerintahan. Hasil Pemilu yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap mencerminkan aspirasi dan partisipasi masyarakat.⁴

Pemilu adalah memilih seorang penguasa, pejabat atau lainnya dengan jalan menuliskan nama yang dipilih dalam searik kertas atau dengan memberikan suaranya dalam Pemilu.⁵ Menurut Undang-Undang Pemilu Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu Umum adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945.

⁴Miriam Budirjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 461.

⁵Abu Nashr Muhammad Al-Iman, 2004, *Membongkar Dosa-dosa Pemilu*, Jakarta: Prisma Media, hlm. 29.

Pemilih dalam Pemilu disebut juga sebagai konstituen, di mana para peserta Pemilu menawarkan janji-janji dan program-programnya pada masa kampanye. Kampanye dilakukan dalam waktu yang telah ditentukan menjelang hari pemungutan suara. Setelah pemungutan suara dilakukan, proses penghitungan dimulai. Pemenangan Pemilu ditentukan oleh aturan main atau sistem penentuan pemenang yang sebelumnya telah ditetapkan dan disetujui oleh para peserta, dan disosialisasikan ke para pemilih. Proses Pemilu merupakan bagian dari demokrasi.

Menurut Harris G. Warren, Pemilu adalah kesempatan bagi para warga negara untuk memilih pejabat-pejabat pemerintah dan memutuskan apakah yang mereka inginkan untuk dikerjakan oleh pemerintah. Dan dalam membuat keputusannya itu para warga negara menentukan apakah sebenarnya yang mereka inginkan untuk dimiliki. Sedangkan menurut A. Sudiharto, Pemilu adalah sarana demokrasi yang penting dan merupakan perwujudan nyata untuk keikutsertaan rakyat dalam kehidupan kenegaraan.⁶

Berdasarkan pendapat tersebut, maka dapat dikatakan bahwa Pemilu merupakan suatu cara menentukan wakil-wakil yang akan menjalankan roda pemerintahan di mana pelaksanaannya harus disertai dengan kebebasan dalam arti tidak mendapat pengaruh maupun tekanan dari pihak manapun juga. Semakin tinggi tingkat kebebasan dalam pelaksanaan Pemilu, maka semakin baik pula penyelenggaraan Pemilu. Demikian juga sebaliknya, semakin rendah tingkat kebebasan maka semakin buruk pula penyelenggaraan Pemilu. Hal ini menimbulkan

⁶Ramlan Surbakti. 1992, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Grasindo, hlm. 15.

anggapan yang menyatakan bahwa semakin banyak rakyat yang ikut Pemilu maka dapat dikatakan pula semakin tinggi kadar demokrasi yang terdapat dalam menyelenggarakan Pemilu.⁷

Perubahan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dari yang semula berbunyi:

“Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” menjadi *“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.*

Penjelasan di atas menunjukkan terjadinya perubahan gagasan yang begitu mendasar tentang kedaulatan rakyat dalam UUD NRI Tahun 1945. Terjadi pergeseran yang sangat fundamental tentang siapa sebenarnya yang bertindak sebagai pemegang supremasi atau kekuasaan tertinggi. Sebagaimana dikemukakan Soewoto Mulyosudarmo, perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 merupakan perubahan menuju sebuah kondisi yang mencerminkan keadaan yang sebenarnya mengatur tentang kekuasaan tertinggi,⁸ di mana pemilik kekuasaan tertinggi dalam negara adalah rakyat yang pelaksanaannya sesuai dengan Undang-Undang Dasar.

Moh. Kusnardi dan Harmailly Ibrahim mengemukakan bahwa dalam paham kedaulatan rakyat (*democracy*), rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik atau pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.⁹ Rakyatlah yang menentukan

⁷Syahrial Syarbaini, dkk. 2002, *Sosiologi dan Politik*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 80.

⁸Soewoto Mulyosudarmo, 2004, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Malang: Asosiasi Pengajar HTN dan HAN dan In-TRANS, hlm. 4.

⁹Moh. Kusnardi dan Harmailly Ibrahim, *Op.cit.*, hlm. 328.

corak dan bagaimana cara pemerintahan diselenggarakan. Rakyat jugalah yang menentukan tujuan yang hendak dicapai oleh negara dan pemerintahannya itu. Berdasarkan hal tersebut maka diadakanlah Pemilu yang bertujuan untuk melaksanakan kedaulatan rakyat dimana rakyat memilih siapa yang berhak menjadi pemimpin bagi mereka. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Pemilu adalah proses atau penentuan sikap yang dilakukan oleh suatu masyarakat untuk memilih penguasa ataupun pejabat politik untuk memimpin suatu Negara yang juga diselenggarakan oleh Negara.

Kedaulatan menurut Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD NRI 1945. Melaksanakan kedaulatan itu bagi rakyat adalah dengan cara menentukan atau turut menentukan sesuatu kebijaksanaan kenegaraan tertentu yang dapat dilakukan sewaktu-waktu menurut tata cara tertentu. Misalnya, rakyatlah yang harus menentukan atau turut menentukan atau memutuskan apakah suatu perbuatan tertentu akan ditetapkan sebagai suatu bentuk kejahatan yang dilarang atau tidak melalui wakil-wakil rakyat.

Untuk menentukan siapa yang akan menduduki wakil rakyat yang akan duduk di DPR, DPD, dan DPRD maka rakyat sendirilah yang secara langsung harus menentukan melalui Pemilu yang bersifat langsung. Namun metode penyaluran pendapat rakyat yang berdaulat dalam sistem demokrasi Indonesia ada yang bersifat langsung (*direct democracy*) dan ada pula yang bersifat tidak langsung atau (*indirect democracy*) atau biasa juga disebut sebagai sistem demokrasi perwakilan (*representative democracy*).

Pengambilan keputusan dan penyaluran pendapat secara langsung dapat dilakukan melalui delapan cara, yaitu:

- 1) Pemilu Umum (*generale election*);
- 2) Referendum (*referenda*);
- 3) Prakarsa (*initiative*);
- 4) Plebisit (*plebiscite*);
- 5) Recall (*The recall*);
- 6) Mogok Kerja;
- 7) Unjuk Rasa;
- 8) Pernyataan pendapat melalui pers bebas.

Di samping itu, rakyat yang berdaulat juga dapat menyalurkan aspirasi dan pendapatnya melalui sarana kebebasan pers, kebebasan berekspresi atau menyatakan pendapat baik secara lisan seperti dengan mengadakan unjuk rasa maupun secara tertulis, kebebasan berkumpul (*freedom of assembly*), dan kebebasan berserikat (*freedom of asocation*) dan hak untuk mogok menurut ketentuan hukum perburuhan. Semua jenis hak dan kebebasan tersebut tentunya tidak bersifat mutlak. Penggunaannya tidak boleh melanggar hak asasi orang lain, termasuk misalnya, hak untuk tidak dihina dan untuk bebas dari perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia seperti yang dijamin dalam Pasal 28 G ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Kemudian pengambilan keputusan oleh rakyat yang berdaulat secara tidak langsung dilakukan lembaga perwakilan rakyat atau parlemen. Sistem perwakilan

sebagaimana telah diuraikan di atas merupakan cara untuk mewujudkan kedaulatan rakyat secara tidak langsung, yaitu melalui DPR, DPD, dan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat, sepanjang kepentingan rakyat dapat disalurkan melalui para wakil mereka yang duduk di parlemen. Dengan demikian, kepentingan rakyat diharapkan dapat didengar dan turut menentukan proses penentuan kebijakan kenegaraan, baik yang dituangkan dalam bentuk undang-undang maupun dalam bentuk pengawasan terhadap kinerja pemerintahan dan upaya-upaya lain yang berkaitan dengan kepentingan rakyat.

Untuk memilih wakil-wakil rakyat dan juga untuk memilih para pejabat publik tertentu yang akan memegang kepemimpinan dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas eksekutif, baik pada tingkat pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota, diadakan Pemilu secara berkala, yaitu tiap lima tahun sekali. Mekanisme Pemilu ini merupakan wujud penyaluran aspirasi dan kedaulatan rakyat secara langsung sesuai dengan kalender ketatanegaraan setiap lima tahunan.

Pemilu di Indonesia merupakan mekanisme penentuan pendapat rakyat melalui sistem yang bersifat langsung. Pemilu bertujuan memilih orang atau partai politik untuk menduduki suatu jabatan di lembaga perwakilan rakyat atau lembaga eksekutif, seperti presiden dan wakil presiden, anggota DPR dan MPR, anggota DPD dan MPR, anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten, dan anggota DPD Kota.

Secara universal Pemilu adalah salah satu bentuk dari pemerintahan demokrasi. Pemilu juga dianggap sebagai penyerahan kedaulatan dari rakyat kepada

orang atau partai yang dipercayai, di mana Pemilu dijadikan sebagai alat untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan menjalankan roda pemerintahan. Pemerintahan yang terbentuk melalui Pemilu diharapkan memiliki legitimasi yang kuat terhadap jalannya pemerintahan serta dapat menjalankan tugas pemerintahan yang diembannya dengan baik. Hal tersebut dilaksanakan, karena rakyat tidak mungkin memerintah secara langsung. Karena itu adanya Pemilu dilakukan untuk memerintah suatu negara dalam jangka waktu tertentu. Untuk itu, Pemilu dilaksanakan dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Meskipun di era reformasi lebih sering berganti kebijakan dalam menentukan sistem Pemilu, namun dapat dipahami bahwa nilai-nilai demokratis dapat diwujudkan melalui representatif proporsional yang dianggap lebih adil dari pada sistem mayoritarian yang berkembang era Orde Baru. Melalui sistem ini pulalah, sebuah partai akan memiliki daerah basis massa yang absolut.¹⁰

Pemilu adalah suatu sarana atau cara untuk menentukan orang-orang yang akan mewakili rakyat dalam menjalankan roda pemerintahan, serta untuk kepentingan rakyat yang perlu diwakili disebabkan saat sekarang ini tidak mungkin melibatkan rakyat secara langsung dalam kegiatan tersebut mengingat jumlah penduduk sangat besar. Maka dari itu partai politik menawarkan calon-calon untuk mewakili kepentingan rakyat. Pemilu merupakan saat dimana partai politik bertarung untuk memperoleh eksistensi di lembaga legislatif.

¹⁰ Indra Pahlevi, 2015, *Sistem Pemilu Di Indonesia antara Proporsional dan Mayoritarian*, Jakarta: P3I Sekjend DPR RI, hlm. 12-16.

B. Tujuan dan Fungsi Pemilihan Umum

Secara menyeluruh, tujuan penyelenggaraan Pemilu itu ada 4 (empat), yaitu:¹¹

- 1) untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
- 2) untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
- 3) untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan
- 4) untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

Harus dimaklumi, kemampuan seseorang dalam melaksanakan apapun adalah bersifat terbatas. Di samping itu pula, jabatan pada dasarnya merupakan amanah yang berisi beban dan tanggung jawab, bukan merupakan hak yang harus dinikmati. Jadi, sudah seharusnya seseorang tidak boleh menduduki suatu jabatan tanpa ada kepastian berapa lama ia duduk di jabatan tersebut. Dibutuhkan suatu siklus jabatan yang dinamis untuk mencegah kekuasaan yang permanen dan menjadi sumber malapetaka, hal ini dikarenakan dalam setiap jabatan, dalam dirinya selalu ada kekuasaan yang cenderung berkembang menjadi sumber kesewenang-wenangan bagi siapa saja yang memegangnya. Untuk itulah, pergantian kepemimpinan harus dipandang sebagai suatu keniscayaan untuk memelihara amanah yang terdapat dalam setiap kekuasaan itu sendiri.

¹¹ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hlm. 418-419

Dalam Pemilu, yang dipilih tidak saja wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat atau parlemen, tetapi juga para pemimpin pemerintahan yang duduk di kursi eksekutif. Di cabang kekuasaan legislatif, para wakil rakyat itu ada yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, dan ada yang duduk di Dewan Perwakilan Daerah. Sementara itu di cabang kekuasaan eksekutif, para pemimpin yang dipilih secara langsung oleh rakyat adalah Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Dengan terlaksananya Pemilu yang teratur dan berkala maka pergantian pejabat yang dimaksud juga berjalan secara teratur dan berkala pula.¹²

Wajarlah apabila selalu terjadi pergantian pejabat baik di lingkungan eksekutif maupun di lingkungan legislatif. Pergantian pejabat yang dimaksudkan disini adalah pergantian yang terjadi secara *legal* atau terjadi menurut ketentuan peraturan perundang-undangan. Dan di dalam negara demokrasi pergantian pejabat pemerintah itu ditentukan secara langsung oleh rakyat, yaitu melalui Pemilu yang diselenggarakan secara periodik.

Pemilu kemudian bertujuan untuk memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan dan pergantian pejabat negara yang diangkat melalui Pemilu (*elected public officials*). Dalam hal tersebut di atas, mungkin disini maksudnya adalah bahwa tidak harus selalu berarti ketika terlaksana Pemilu harus terjadi pergantian pemerintahan atau pejabat negara. Mungkin saja terjadi, pemerintahan suatu partai

¹²*Ibid*, hlm. 419.

politik dalam sistem parlementer memerintah untuk dua, tiga, atau empat kali, ataupun seorang Presiden di Indonesia atau Amerika Serikat dipilih untuk dua kali masa jabatan. Ini berarti bahwa Pemilu itu harus membuka kesempatan yang sama bagi peserta Pemilu untuk menang atau kalah. Pemilu yang demikian itu hanya dapat terjadi apabila benar-benar dilaksanakan dengan jujur dan adil (jurdil).

Tujuan ketiga dan keempat dari Pemilu itu adalah untuk melaksanakan kedaulatan rakyat dan melaksanakan hak asasi para warga negara. Untuk menentukan jalannya negara, rakyat sendirilah yang harus mengambil keputusan melalui perantaraan wakil-wakilnya yang akan duduk di lembaga legislatif. Hak-hak politik rakyat untuk menentukan jalannya pemerintahan dan fungsi-fungsi negara dengan benar dan sebaik-baiknya menurut Undang-undang Dasar adalah hak konstitusional warga negara dan merupakan hak yang sangat fundamental. Oleh karena itu penyelenggaraan Pemilu, di samping merupakan perwujudan kedaulatan rakyat, juga merupakan sarana pelaksanaan hak-hak asasi warga negara sendiri. Demikian pula di lingkungan kekuasaan eksekutif, rakyat sendirilah yang harus memilih Presiden, Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk memimpin jalannya pemerintahan baik di tingkat pusat, di tingkat provinsi, maupun di tingkat kabupaten/kota.

Sementara itu, dalam negara demokratis (pemerintah dari, oleh, dan untuk rakyat) maka salah satu ciri utamanya adalah Pemilu untuk memilih partai politik yang akan mendapat kepercayaan rakyat. Pemilu merupakan gambaran yang ideal bagi suatu pemerintahan yang demokratis. Menurut Seymour Martin Lipset demokrasi yang stabil membutuhkan konflik atau pemisahan sehingga akan terjadi

perebutan jabatan politik, oposisi terhadap partai yang berkuasa dan pergantian partai-partai berkuasa.¹³ Karena itu Pemilu bukan hanya untuk menentukan partai yang berkuasa secara sah, namun jauh lebih penting dari adalah sebagai bukti bahwa demokrasi yang berjalan dengan stabil, dimana terjadi pergantian partai-partai politik yang berkuasa.

Sebagai sebuah aktivitas politik, Pemilu pastinya memiliki fungsi-fungsi yang saling berkaitan atau interdependensi. Adapun fungsi-fungsi dari Pemilu itu sendiri adalah:¹⁴

1) Sebagai Sarana Legitimasi Politik

Fungsi legitimasi ini terutama menjadi kebutuhan pemerintah dan sistem politik. Melalui Pemilu, keabsahan pemerintahan yang berkuasa dapat ditegakkan, begitu pula program dan kebijakan yang dihasilkannya. Dengan begitu, pemerintah berdasarkan hukum yang disepakati bersama tak hanya memiliki otoritas untuk berkuasa, melainkan juga memberikan sanksi berupa hukuman dan ganjaran bagi siapapun yang melanggarnya. Fungsi legitimasi politik ini merupakan konsekuensi logis dari Pemilu. Paling tidak ada tiga alasan mengapa Pemilu dapat menjadi suatu legitimasi politik bagi pemerintahan yang berkuasa. Pertama, melalui Pemilu, pemerintah sebenarnya bisa meyakinkan atau setidaknya memperbaharui kesepakatan-kesepakatan politik dengan rakyat. Kedua, melalui Pemilu pemerintahan

¹³Seymour Martin Lipset, 1960, *Political Man : Basis Sosial Tentang Politik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 1.

¹⁴Satjipto Rahardjo, 2009, *Penegakan Hukum (Suatu Tinjauan Sosiologis)*, Yogyakarta: Genta Publishing, hlm 80.

dapat pula mempengaruhi perilaku rakyat atau warga negara. Dan ketiga, dalam dunia modern para penguasa dituntut untuk mengadakan kesepakatan dari rakyat ketimbang pemaksaan (*coercion*) untuk mempertahankan legitimasinya. Gramsci (1971) menunjukkan bahwa kesepakatan (*Consent*) yang diperoleh melalui hegemoni oleh penguasa ternyata lebih efektif dan bertahan lama sebagai sarana kontrol dan pelestarian legitimasi dari otoritasnya ketimbang penggunaan kekerasan dan dominasi.

2) Fungsi Perwakilan Politik.

Fungsi ini terutama menjadi kebutuhan rakyat, baik untuk mengevaluasi maupun mengontrol perilaku pemerintahan dan program serta kebijakan yang dihasilkannya. Pemilu dalam kaitan ini merupakan mekanisme demokratis bagi rakyat untuk menentukan wakil-wakil yang dapat dipercaya yang akan duduk dalam pemerintahan.

3) Pemilu Umum sebagai Mekanisme Pergantian atau Sirkulasi Elit Penguasa.

Keterkaitan Pemilu dengan sirkulasi elit didasarkan pada asumsi bahwa elit berasal dari dan bertugas mewakili masyarakat luas atau rakyat. Secara teoritis, hubungan Pemilu dengan sirkulasi elit dapat dijelaskan dengan melihat proses mobilitas kaum elit atau non elit yang menggunakan jalur institusi politik, dan organisasi kemasyarakatan untuk menjadi anggota elit tingkat nasional, yakni sebagai anggota kabinet dan jabatan yang setara. Dalam kaitan itu, Pemilu merupakan saran dan jalur langsung untuk mencapai posisi elit penguasa. Dengan begitu maka melalui

Pemilu diharapkan bisa berlangsung pergantian atau sirkulasi elit penguasa secara kompetitif dan demokratis.¹⁵

4) Sebagai Sarana Pendidikan.

Pemilu merupakan salah satu bentuk pendidikan politik bagi rakyat yang bersifat langsung, terbuka dan massal, yang diharapkan bisa mencerdaskan pemahaman politik dan meningkatkan kesadaran masyarakat tentang demokrasi.

C. Asas Pemilihan Umum

Dalam Undang-Undang Pemilu Umum Nomor 7 Tahun 2017, asas-asas Pemilu harus dipatuhi oleh seluruh warga negara tanpa terkecuali demi terciptanya Pemilu umum yang aman dan kondusif tanpa terjadi adanya pertikaian, permusuhan dan kesalahpahaman.¹⁶ Asas-asas tersebut ialah:

1) Langsung

Rakyat dapat memilih langsung calon pemimpin yang sesuai dengan pikiran dan hati tanpa bisa diwakili siapapun. Bagi seseorang yang menderita sakit dapat langsung memberikan suaranya di kediamannya dengan pengawasan dari pihak panitia agar kertas yang telah menjadi hak pilihnya tidak diselewengkan atau dibuat curang.

2) Umum

Pemilu umum berlaku bagi siapa saja tidak memandang jenis kelamin, pekerjaan dan status sosial seseorang, Pemilu adalah hak setiap warga negara yang

¹⁵Soerjono Soekanto. *Op .cit.* hlm 68.

¹⁶Dede Rosyada dkk .2005, *Memilih dan Dipilih.* Jakarta: Pradnya Paramita, hlm 40.

telah memenuhi syarat misalnya telah berusia 17 tahun atau telah menikah serta sehat jasmani rohani (tidak gila).

3) Bebas

Pemilu berlaku untuk segenap warga negara Indonesia yang tinggal di kawasan Negara Kesatuan Republik Indonesia atau yang sedang tinggal di luar negeri. Pemilu dapat dilakukan di negara lain yang sebelumnya telah melewati beberapa prosedur izin yang resmi dari pihak pemerintah negara itu sendiri dan Duta Besar. Setiap pemilih berhak mengubah calon pemimpin yang akan dipilihnya tanpa ancaman atau paksaan orang lain.

4) Rahasia

Memilih calon pemimpin tidak bisa diberitahukan pada orang lain bahkan pada pihak panitia sekalipun agar tercipta suasana yang tetap aman, tidak memicu keributan dan saling menghina hanya karena berbeda pilihan. Pihak panitia Pemilu juga tidak diperbolehkan untuk memberitahukan pilihan orang lain, pilihan diri sendiri, bahkan dilarang bertanya pada pemilih tentang calon pemimpin yang mana yang akan dipilihnya. Asas ini digunakan untuk meningkatkan kualitas Pemilu.¹⁷

Di era reformasi dan demokrasi yang semakin kritis dan cerdas ini ternyata banyak warga negara yang merasa tidak puas jika asas Pemilu hanya berupa langsung, umum, bebas dan rahasia saja, namun harus disematkan asas lain yang dapat meningkatkan kualitas Pemilu yang sedang berlangsung. Asas-asas tersebut adalah:

¹⁷C.S.T. Kansil .*Op.cit.* hlm 89.

1) Adil

Semua pemilih mendapatkan hak dan perlakuan yang sama termasuk perlindungan dari adanya ancaman dan kecurangan dari pihak tertentu. Para pemilih yang berusia manula tidak diperbolehkan ditinggalkan begitu saja tanpa pemberitahuan. Dari beberapa kasus yang pernah terjadi ada beberapa oknum dan orang-orang yang tak bertanggung jawab mengendalikan situasi tertentu yaitu membiarkan para manula terlambat datang dalam Pemilu yang akhirnya mereka kehilangan hak pilihnya karena alasan waktu Pemilu telah habis.¹⁸ Perlu diketahui bahwa Pemilu memiliki waktu yang telah ditentukan oleh panitia penyelenggara termasuk waktu akhir memilih. Hal ini untuk mempermudah penghitungan suara secara serentak di semua provinsi di Indonesia dan yang ada di luar negeri.

2) Jujur

Pemilu harus dilaksanakan dengan jujur dan apa adanya tanpa ada perwakilan dari keluarga, teman atau orangtua atau lewat perantara lainnya. ketika penghitungan suara dilakukan, maka pihak panitia penyelenggara Pemilu harus memperbolehkan masyarakat ikut menyaksikan acara penghitungan suara tersebut. Intinya adalah penghitungan suara harus transparan, melibatkan masyarakat dan secara langsung.

Pemilu bermanfaat, yaitu

1) Dapat dijadikan sarana terbaik untuk melakukan pergantian pemimpin secara

konstitusional. kondusif dan dapat merasakan kinerja pemimpinnya selama 5 tahun

¹⁸Supriadi, 2010, *Etika dan Tanggung Jawab Profesi Hukum di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan ketiga, hlm. 67.

berkuasa. Jika rakyat tidak puas, maka bisa menggantikannya dengan pemimpin yang baru melalui Pemilu.¹⁹

- 2) Pemilu dapat dijadikan tempat rakyat untuk mengeluarkan pendapat tentang siapa yang layak dipilih mereka untuk memimpin negara atau sebagai wadah untuk ikut berpartisipasi dalam proses politik.
- 3) Pemilu dapat dijadikan tempat bagi para pemimpin politik untuk mendapatkan legitimasi dan kepercayaan dari rakyat.
- 4) Pemilu dapat dijadikan wadah untuk mewujudkan kedaulatan rakyat yang kuat dan tidak bisa diintimidasi oleh pihak manapun serta memiliki hak penuh untuk memilih calon pemimpin sesuai dengan keinginan tanpa paksaan, ancaman atau tekanan dari orang lain agar tidak menjadi penyebab terjadinya tindakan penyalahgunaan kewenangan.

D. Kelembagaan Penyelenggara Pemilihan Umum

Sejak kemerdekaan, Republik Indonesia telah menyelenggarakan 11 kali Pemilu. Pemilu yang diselenggarakan awalnya ditujukan untuk memilih anggota lembaga perwakilan rakyat dan anggota konstituante pada tahun 1955. Namun, Pemilu pada tahun 2004 menunjukkan adanya perubahan yang ditandai dengan dikeluarkannya Undang-Undang untuk memilih DPR, DPD, DPRD serta Presiden dan wakil presiden secara langsung.²⁰

¹⁹ <http://www.landasanteori.com/2015/10/pengertian-pemilihan-umum-fungsi-sistem.html>, diakses pada tanggal 14 Juli 2018 .

²⁰Undang-Undang Dasar No.12 tahun 2003, tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil presiden.

Rakyat dapat menentukan sikap politiknya untuk tetap percaya terhadap berjalannya pemerintahan. Setelah revolusi kemerdekaan pada tahun 1953, maka pada tahun itu pula Presiden Soekarno menandatangani Keputusan Presiden tentang Panitia Pemilu Indonesia (PPI), Panitia tersebut dibentuk untuk menjalankan tugasnya dalam menyiapkan dan menyelenggarakan Pemilu tahun 1955. Selama kepemimpinan di bawah Presiden Soekarno, Panitia Pemilu Indonesia mengalami dinamika yang terjadi di internal PPI. Hal tersebut disebabkan politik dalam negeri Indonesia yang tidak stabil, kondisi keamanan negara yang masih kurang kondusif serta beberapa daerah yang masih dirundung kekacauan. Akibatnya Pemilu yang seharusnya berjalan lima tahun, pada tahun 1960 tidak lagi dilanjutkan. Kemudian, kondisi tersebut berdampak pada presiden Soekarno yang membubarkan hasil Pemilu tahun 1955 (memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Konstituante) setelah anggota legislatif menolak Rancangan Anggaran Pengeluaran Biaya Negara dan mengeluarkan dekrit Presiden 5 Juli 1959 tentang pembentukan DPR dan MPR Sementara, di mana semua anggota dipilih langsung oleh presiden Soekarno.²¹

Sementara itu setelah MPRS mengangkat Soeharto sebagai presiden menggantikan Soekarno, maka pada tahun 1970 Panitia Pemilu Indonesia kemudian dirubah oleh presiden Soeharto dengan nama Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum (LPU). LPU selama 29 tahun telah menjalankan tugasnya sebagai lembaga penyelenggara Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang

²¹ <http://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/13/03/05/mj682b-hari-ini-5-maret-sokarno>, diakses pada tanggal 14 Juli 2018

diikuti oleh tiga partai pengusung yaitu Golkar, Partai Persatuan Pembangunan dan Partai Demokrasi Indonesia. Setelah Soeharto lengser, posisi presiden digantikan oleh B.J Habibie, diangkat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang saat itu menjabat sebagai wakil. Kemudian pada tahun 1999 LPU ditransformasikan kembali dengan nama Komisi Pemilu Umum (KPU) pada tahun 1999 yang disahkan oleh Presiden BJ Habibie.²²

Secara kelembagaan, KPU sekarang telah mengalami tiga kali perubahan. Perubahan pertama dilakukan pada tahun 1999-2001 di era presiden BJ Habibie. Pemilu umum dilaksanakan pada tahun 1999 untuk memilih anggota DPR, MPR, Presiden dan Wakil Presiden. Perubahan kedua KPU pada tahun 2001-2007 di bawah presiden Abdurrahman Wahid.²³ Perubahan ketiga KPU pada tahun 2007-2012 di bawah kepemimpinan presiden Susilo Bambang Yudhoyono.²⁴

Penyempurnaan lembaga Pemilu, dilakukan untuk meningkatkan kualitas Pemilu di Indonesia.²⁵ Selama proses penyelenggaraan berlangsung, KPU dituntut untuk independen dan non-partisan. Sifat dari penyelenggara ini adalah nasional; mencerminkan ruang lingkup kerja dan tanggung jawabnya yang mencakup wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), bersifat tetap; meskipun masa jabatan dibatasi namun tugasnya dapat dijalankan secara berkesinambungan dan bersifat mandiri; secara tugas pokok dan fungsi, penyelenggara Pemilu bebas dari

²²Keppres BJ Habibie, No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu .

²³ Keppres Abdurrahman Wahid, No 70 tahun 2001 tentang Perubahan Struktur KPU RI.

²⁴ Keppres Susilo Bambang Yudhoyono, No 101 tentang Perubahan KPU tahun 2007

²⁵ KPU, *Sejarah KPU*, diakses pada http://kpu.blitarkab.go.id/?page_id=146, diakses pada tanggal 15 Juli 2018.

pengaruh pihak mana lain yang dapat merugikan proses Pemilu. Dalam menyelenggarakan proses Pemilu, KPU dapat berfungsi secara efektif dan mampu memfasilitasi pelaksanaan Pemilu yang jujur dan adil.²⁶

E. Mekanisme Pemilu Umum

Sistem Pemilu merupakan metode atau cara yang mengatur untuk memilih wakil-wakil rakyat yang ditetapkan berdasarkan Daerah Pilihan (Dapil). Pada sistem Pemilu di Indonesia mempunyai dimensi yang kompleks yang harus dipenuhi untuk menjalankan jalannya Pemilu.

Pertama, penyuaaran atau hasil dari suara rakyat yang diberikan kepada calon anggota legislatif. Jenis penyaluran suara dibedakan menjadi dua jenis yaitu melalui partai politik atau calon.

Kedua, besaran distrik atau luas wilayah yang akan diwakili oleh seorang calon anggota legislatif. Besaran distrik yang terdapat pada Pemilu legislatif akan menentukan tingkat kompetisi dari partai politik. Karena semakin banyak partai dan calon akan berpengaruh terhadap kursi yang dominan di parlemen. Jika distrik tersebut semakin kecil juga akan membuat kompetisi semakin ketat untuk merebutkan suara rakyat.

Ketiga, adanya batas pendistrikan, artinya batas tersebut diberikan untuk jumlah anggota legislatif yang akan mewakili suatu daerah dengan porsi yang sama berdasarkan jumlah penduduk.

²⁶ *Ibid.*

Keempat, ambang batas atau *threshold* yaitu suatu pembatasan jumlah partai politik yang masuk di parlemen. Tujuan dari ambang batas parpol yaitu untuk menjadikan parlemen tetap multi partai sesuai dengan undang-undang namun membatasi jumlah partai.

Kelima, jumlah kursi legislatif. Jumlah kursi legislatif menentukan luas daerah berdasarkan Kota/Kabupaten di sebuah provinsi. Hal tersebut telah diatur berdasarkan konstitusi Indonesia. Sehingga kondisi tersebut berdampak pada sistem Pemilu di Indonesia yang menganut sistem proporsional tertutup 2004 dan proporsional terbuka 2009 dan 2014.²⁷

Pada tahun 2004, sebagai tahun kedua Pemilu masa reformasi yang didahului Pemilu pertama tahun 1999. Tahun 1999 dan 2004 Indonesia menganut sistem Pemilu proporsional tertutup, sistem ini merupakan hasil dari jumlah surat suara yang masuk kemudian dikonversikan pada calon yang layak untuk menjadi wakil rakyat pada Dapil akan ditentukan berdasarkan nomor urut oleh partai pengusung. Alokasi kursi diperoleh dari jumlah penduduk yang diwakili di pulau Jawa, namun kondisi tersebut tidak berlaku di pulau lain. Hal tersebut dilakukan karena luar pulau Jawa jumlah penduduknya lebih sedikit dengan cakupan wilayah yang lebih luas. Namun pada tahun 2008 Pemilu di Indonesia dimodifikasi menjadi sistem Pemilu

²⁷ Sigit Pamungkas, 2009, *Perilaku Pemilih*, Yogyakarta: Laboratorium Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, hlm. 39.

proporsional terbuka. Atas usulan tersebut sistem Pemilu di Indonesia diwarnai dengan dinamika pembahasan undang-undang Pemilu.²⁸

Proses dalam metode pemungutan suara, pemerintah Indonesia masih dilema dengan keputusan metode Pemilu yang tepat untuk digunakan. Hal tersebut terlihat dari aturan yang berubah-ubah ketika menjelang Pemilu tiba. Seperti halnya pada tahun 2004, metode yang digunakan untuk Pemilu adalah dengan menggunakan metode mencoblos tanda gambar calon legislatif maupun calon untuk pasangan calon presiden dan wakil presiden. Pemungutan suara yang dilakukan dengan cara mencoblos ini sudah dilaksanakan sejak zaman Soeharto hingga pada Pemilu tahun 2004. Sementara itu Pemilu pada 2009 pemungutan suaranya dilakukan dengan cara menconteng.²⁹

Gagasan untuk mengubah aturan Pemilu kembali muncul, pada tahun 2014 mencoblos kembali digunakan untuk memilih calon elit politik yang maju pada Pemilu legislatif dan presiden serta wakil presiden. Sistem coblos saat Pemilu 2014 dipilih untuk memudahkan masyarakat dalam menyalurkan suaranya, karena sistem conteng berdasarkan evaluasi yang dilakukan pada Pemilu 2009 lalu dirasa kurang berhasil karena banyak masyarakat yang kurang familiar. Hal tersebut dibuktikan, dengan meningkatnya kertas suara tidak sah akibat kesalahan pada saat menconteng,

²⁸ Muhammad Doni & Fahmi Arisandi, 2014, *Pengaruh Penggunaan Sistem Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Proporsional daftar Terbuka*, dalam Jurnal Hukum Nasional, Jakarta: Universitas 17 Agustus 1945, Volume 3 Nomor 1, hlm. 104-106

²⁹ <http://www.antaraneews.com/berita/418296/kpu-coblos-nomornama-caleg-cukup-satu-titik>, diakses pada tanggal 15 Juli 2018

jika dibandingkan dengan Pemilu tahun 2004. Oleh karena itu, pemerintah melalui KPU kembali menggunakan metode moncoblos pada saat Pemilu 2014.

Sementara itu, penghitungan suara di Pemilu masih menggunakan cara manual. Cara tersebut dilakukan dengan menggunakan surat suara kertas, berarti resiko jika terjadi kesalahan mencetak juga sangat tinggi, mengingat surat suara disesuaikan dengan jumlah daftar Pemilu tetap yang terdaftar di KPU. Resiko lain yang dihadapi ketika Pemilu berlangsung juga berdampak pada jumlah surat suara yang lebih dapat disalahgunakan oleh pihak lain. Meskipun begitu, pemerintah Indonesia sendiri belum ada upaya untuk mengarahkan metode penghitungan dengan menggunakan *e-voting*. Selain untuk mempermudah perhitungan hal tersebut juga dapat mengurangi penyalahgunaan *e-voting* dari pihak yang tidak bertanggungjawab.³⁰

F. Hak Pilih dalam Pemilihan Umum

Pada azasnya setiap warganegara berhak ikut serta dalam Pemilu. Hak warga negara untuk ikut serta dalam Pemilu disebut Hak Pilih, yang terdiri dari:

- 1) Hak pilih aktif (hak memilih)
- 2) Hak pilih pasif (hak dipilih)

Setiap warga negara Indonesia yang pada hari pemungutan suara sudah berumur tujuh belas tahun atau lebih atau sudah/pernah kawin, mempunyai hak

³⁰ <http://www.antarane.ws.com/berita/140508/jumlah-suara-sah-pemilu-2009-menurun>, diakses pada tanggal 15 Juli 2018

memilih. Seorang warga negara Indonesia yang telah mempunyai hak memilih, baru bisa menggunakan haknya, apabila telah terdaftar sebagai pemilih.³¹

Seseorang yang telah mempunyai hak memilih, untuk dapat terdaftar sebagai pemilih, harus memenuhi persyaratan:

- 1) tidak terganggu jiwa/ ingatannya;
- 2) tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, sebaliknya seorang warga negara Indonesia yang telah terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT), kemudian ternyata tidak lagi memenuhi persyaratan tersebut di atas, tidak dapat menggunakan hak memilihnya.³²

Masalah dan gejolak seringkali terjadi di tengah-tengah masyarakat. Hal ini disebabkan karena tidak akuratnya data pemilih. Ada warga masyarakat yang telah memenuhi persyaratan sebagai pemilih, ternyata tidak terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT), sebaliknya orang-orang yang sudah meninggal dunia namanya masih tercantum dalam DPT. Sebenarnya masalah ini lebih bersifat teknis dan administratif, tetapi oleh pihak-pihak yang merasa dirugikan, masalah ini dipolitisasi sehingga tidak jarang menimbulkan gejolak dan konflik.

Berdasarkan pengamatan, ketidakakuratan pemilih/DPT ini disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain:

³¹H. Rozali Abdullah, 2009, *Mewujudkan Pemilu yang Lebih Berkualitas (Pemilu Legislatif)*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 168.

³² *Ibid.*

- 1) Belum tertatanya dengan baik data kependudukan. Hal ini merupakan wewenang dan tanggung jawab Pemerintah, dalam hal ini Departemen Dalam Negeri beserta jajarannya.
- 2) Pemutakhiran data atau verifikasi data pemilih tidak dilakukan oleh KPU beserta jajarannya secara baik.
- 3) Masyarakat, dalam hal ini calon pemilih, tidak berusaha secara aktif, agar mereka tercantum dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT).³³

G. Pemilihan Kepala Daerah

1. Pengertian Pemilihan Kepala Daerah

Pemilu dapat dirumuskan sebagai mekanisme pendelegasian kedaulatan rakyat kepada peserta Pemilu dan/atau calon anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik sesuai dengan kehendak rakyat. Pemilu juga berarti mekanisme perubahan politik mengenai pola dan arah kebijakan publik, dan atau mengenai sirkulasi elite, yang dilakukan secara periodik dan tertib.³⁴

Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, atau seringkali disebut Pilkada atau Pilukada, adalah bagian dari implementasi demokrasi. Kepala Daerah adalah jabatan politik yang bertugas memimpin dan menggerakkan lajunya roda pemerintahan. Terminologi jabatan publik artinya kepala daerah menjalankan fungsi

³³ *Ibid*, hlm. 169.

³⁴Ramlan Surbakti, 2008, *Sistem pemilu dan tatanan politik demokrasi*, dalam ramlan surbakti, dkk (Ed.), *Perekayasa Sistem Pemilu untuk Pembangunan tata politik demokratis*, Jakarta: Kemitraan, hlm. 27, dalam Luki Sandra Amalia, Syamsuddin Haris, Sri nur yanti, Lili Romli, Devi Darmawan, 2016, *Evealuasi Pemilu Legislatif 2014: Analisi Proses dan Hasil*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 8.

pengambilan keputusan langsung dengan kepentingan rakyat atau publik, berdampak kepada rakyat dan dirasakan. oleh karena itu Kepala Daerah harus dipilih oleh rakyat dan wajib mempertanggungjawabkannya. Sedangkan makna jabatan politik adalah bahwa mekanisme rekrutmen kepala daerah dilakukan secara politik yaitu melalui Pemilu yang melibatkan elemen-elemen politik yaitu dengan menyeleksi rakyat terhadap tokoh yang mencalonkan sebagai kepala daerah. Dalam kehidupan politik di daerah, pilkada merupakan kegiatan yang nilainya sejajar dengan Pemilu legislatif, terbukti kepala daerah dan DPRD menjadi mitra.³⁵

Dalam pasal 1 Peraturan KPU Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017 menjelaskan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, selanjutnya disebut Pemilihan, adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.

2. Dasar Hukum Pemilihan Kepala Daerah

Undang Undang Dasar 1945 merupakan suatu perangkat peraturan yang menentukan kekuasaan dan tanggung jawab dari berbagai alat kenegaraan, Undang

³⁵Agus Hadiawan, 2009, *Evaluasi Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Provinsi Lampung (Studi di Kabupaten Lampung Selatan, Kota Metro dan Kota BandarLampung)*, Bandar Lampung: Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan Universitas Lampung, Vol 3, No. 7 Juli-Desember 2009, hlm. 637.

Undang Dasar 1945 juga menentukan batas-batas berbagai pusat kekuasaan itu dan memaparkan hubungan-hubungan di antara mereka.³⁶ Materi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berada di bawah Undang-Undang Dasar 1945 tidak diperbolehkan bertentangan dengan materi Undang-Undang Dasar 1945. Materi-materi tentang penyelenggaraan pemerintahan, Pemilu maupun tentang penyelenggara Pemilu yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945 harus diterjemahkan kembali dalam Undang-Undang, Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), dan sebagainya. Pasal-pasal yang terdapat di dalam UUD NRI Tahun 1945 harus dijadikan rujukan utama dalam pembuatan Undang-undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) dan sebagainya dan yang menjadi Dasar Hukum Pemilihan Kepala Daerah adalah:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- 3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilu Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
- 4) Peraturan Komisi Pemilu Umum Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilu Nomor 3 tentang Tahapan, Program dan

³⁶Miriam Budiardjo, 2013, *Dasar – Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Prima Grafika, hlm. 169.

Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017.

- 5) Peraturan KPU Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan KPU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pencalonan Pemilu Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

3. Sistem Pemilihan Kepala Daerah

Sistem Pemilu adalah seperangkat metode yang mengatur warga negara untuk memilih para wakilnya yang akan duduk di lembaga legislatif dan eksekutif. Sistem Pemilu ini penting dalam suatu sistem pemerintahan demokrasi perwakilan,³⁷ sebab:

- 1) Sistem Pemilu mempunyai konsekuensi pada tingkat proporsionalitas hasil Pemilu.
- 2) Sistem Pemilu memengaruhi bentuk kabinet yang akan dibentuk.
- 3) Sistem Pemilu membentuk sistem kepartaian, khusus berkaitan dengan jumlah partai politik yang ada di dalam sistem kepartaian tersebut.
- 4) Sistem pemerintahan memengaruhi akuntabilitas pemerintahan, khususnya akuntabilitas para wakil terhadap pemilihnya.
- 5) Sistem Pemilu mempunyai dampak pada tingkat kohesi partai politik.
- 6) Sistem Pemilu berpengaruh terhadap bentuk dan tingkat partisipasi politik warga.

³⁷Muhammad Asfar, 2006, *Pemilu dan Perilaku Memilih 1955-2004*, Surabaya: Pusat Study Demokrasi dan HAM (PusDeHAM), hlm. 4-5.

- 7) Sistem Pemilu adalah elemen demokrasi yang lebih mudah untuk dimanipulasi dibandingkan dengan elemen demokrasi lainnya, jika suatu negara bermaksud mengubah tampilan atau wajah demokrasinya. Hal itu dapat dilakukan dengan mudah melalui perubahan sistem Pemilihan pada umumnya.
- 8) Sistem Pemilu juga dapat dimanipulasi melalui berbagai peraturan yang tidak demokratis dalam tingkat pelaksanaannya.³⁸

Di kebanyakan negara demokrasi, Pemilu dianggap lambang, sekaligus tolok ukur, dari demokrasi itu. Hasil Pemilu yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap mencerminkan dengan agak akurat partisipasi serta aspirasi masyarakat. Sekalipun demikian, disadari bahwa Pemilu tidak merupakan satu satunya tolok ukur dan perlu dilengkapi dengan pengukuran beberapa kegiatan lain yang lebih bersifat berkesinambungan, seperti partisipasi dalam kegiatan partai, *lobbying*, dan sebagainya. Pemilihan terhadap jenis sistem pilkada langsung selalu mempertimbangkan aspek “legitimasi” dan “efisiensi”, yang selalu merupakan “*trade off*”.³⁹ Artinya, memilih sistem yang legitimasi tinggi selalu mengandung konsekuensi sangat tidak efisien. Sebaliknya, kalau semata-mata mengutamakan efisiensi akan melahirkan hasil pilkada yang legitimasinya rendah.

³⁸Luki Sandra Amalia, Syamsuddin Haris, Sri nur yanti, Lili Romli, Devi Darmawan, *Op.ci.t*, hlm. 12.

³⁹Agus Pramusinto, 2004, *Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah dalam mencermati Hasil Pemilu 2004*, Jakarta: Jurnal Analisis CSIS Vol. 33, No 2 Juni 2004, hlm. 240.

Sistem pemilihan kepala daerah memiliki pengaruh yang signifikan terhadap watak dan karakter persaingan calon kepala daerah. Yang dimaksud karakter dan watak persaingan adalah ciri ciri dan kecenderungan yang menonjol dari kompetisi dalam pilkada juga bisa dirancang untuk memperlancar perilaku politik tertentu karena sistem pemilihan dapat dengan mudah dimanipulasi.⁴⁰

Demikian halnya dengan sistem pilkada langsung memiliki ciri-ciri dan kecenderungan yang menonjol dari jenis kompetisi yang dilakukan. Karena itu pilkada langsung seharusnya memperhitungkan dengan cermat kecenderungan tersebut dan faktor yang mempengaruhinya. Untuk mengetahui kemungkinan penerapan sistem pilkada langsung di Indonesia, perlu ditinjau berbagai jenis sistem pilkada langsung, diantaranya:

1) *First Past the Post System*

Sistem *first past the post system* ini dikenal sebagai sistem yang sederhana dan efisien. Calon kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak otomatis memenangkan pilkada dan menduduki kursi kepala daerah. Karenanya sistem ini dikenal juga dengan sistem mayoritas sederhana (*simple majority*). Konsekuensinya, calon kepala daerah dapat memenangkan pilkada walaupun hanya meraih kurang dari separoh suara jumlah pemilih sehingga legitimasinya sering dipersoalkan.

⁴⁰Joko J. Prihatmoko, 2005, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar, hlm. 115.

2) *Prefential Voting System* atau *Approval Voting System*

Cara kerja sistem *Prefential Voting System* atau *Approval Voting System* adalah pemilih memberikan peringkat pertama, kedua, ketiga dan seterusnya terhadap calon-calon Kepala Daerah yang ada pada saat pemilihan. Seorang calon akan otomatis memenangkan pilkada langsung dan terpilih menjadi Kepala Daerah jika perolehan suaranya mencapai peringkat pertama yang terbesar. Sistem ini dikenal sebagai mengakomodasi sistem mayoritas sederhana (*simple majority*), namun dapat membingungkan proses penghitungan suara di setiap tempat pemungutan suara (TPS) sehingga penghitungan suara mungkin harus dilakukan secara terpusat.

3) *Two Round System* atau *Run-off system*

Sesuai namanya, cara kerja sistem *two round* ini pemilihan dilakukan dengan dua putaran (*run-off*) dengan catatan jika tidak ada calon yang memperoleh mayoritas absolut (lebih dari 50 persen) dari keseluruhan suara dalam pemilihan putaran pertama. Dua pasangan calon Kepala Daerah dengan perolehan suara terbanyak harus melalui putaran kedua beberapa waktu setelah pemilihan putaran pertama. Lazimnya, jumlah suara minimum yang harus diperoleh para calon pada pemilihan putaran pertama agar dapat ikut dalam pemilihan putaran kedua bervariasi, dari 20 persen sampai 30 persen. Sistem ini paling populer di negara-negara demokrasi presidensial.

4) Sistem *Electoral Collage*

Cara kerja sistem *Electoral Collage* adalah setiap daerah pemilihan kecamatan, dan gabungan kecamatan untuk Bupati/Walikota; kabupaten/kota dan gabungan kabupaten/kota untuk gubernur diberi alokasi atau bobot suara dewan

pemilih (*Electoral Collage*) sesuai dengan jumlah penduduk. Setelah pilkada, keseluruhan jumlah suara yang diperoleh tiap calon di setiap daerah pemilihan tersebut dihitung. Pemenang di setiap daerah pemilihan berhak memperoleh keseluruhan suara Dewan Pemilih di daerah Pemilu yang bersangkutan. Calon yang memperoleh suara dewan pemilih terbesar akan memenangkan pilkada langsung. Umumnya, calon yang berhasil memenangkan suara di daerah-daerah pemilihan dengan jumlah penduduk padat terpilih menjadi kepala daerah.⁴¹

4. Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah

Pemerintahan di daerah merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintah pusat sebagai konsekuensi Indonesia memakai sistem pemerintahan presidensiil. Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan tertinggi dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 mempunyai kewajiban untuk melaksanakan kewajiban pemerintahan untuk menuju tujuan negara Indonesia yang termaktub dalam pembukaan UUD 1945 alinea IV. Karena tugas dan kewajiban presiden sangat banyak, maka memerlukan bantuan dari pemerintah daerah, sebagai konsekuensi bentuk negara kesatuan adanya pembagian wilayah Republik Indonesia menjadi daerah besar (propinsi) dan daerah kecil (kabupaten/kota) seperti dalam pasal 18 UUD 1945.⁴²

Dalam konteks Pilkada, Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh masyarakat memiliki legitimasi yang lebih besar dibandingkan dengan Pemilu oleh DPRD. Pilkada langsung dianggap sebagai kelanjutan cita cita

⁴¹ *Ibid*, hlm. 116.

⁴² Septi Nur Wijayanti dan Iwan Satriawan, 2009, *Hukum Tata Negara*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, hlm. 157.

reformasi yang ingin mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat, sebab mandat yang diberikan langsung dianggap sebagai hak warga negara yang dijamin konstitusi.⁴³

Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang diselenggarakan saat ini dimaksudkan untuk memperkuat otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pelaksanaannya, harus tetap berpedoman pada prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tersebut yakni:

- 1) Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemetaan serta potensi dan keanekaragaman daerah
- 2) Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislatif, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintah daerah
- 3) Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah⁴⁴

Ada lima pertimbangan penting penyelenggaraan pilkada langsung bagi perkembangan Demokrasi di Indonesia :

- 1) Pilkada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat karena pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, DPR, DPD, DPRD selama ini telah dilakukan secara langsung.

⁴³Tjahjo Kumolo, 2015, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, Jakarta: Expose, hlm.16.

⁴⁴*Ibid*, hlm. 180.

- 2) Pilkada langsung merupakan perwujudan konstitusi dan Undang–Undang Dasar 1945, Gubernur, Bupati dan Wali Kota, masing masing sebagai kepala pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.
- 3) Pemilu Kepala Daerah Langsung sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat. Pilkada menjadi media pembelajaran praktik berdemokrasi bagi rakyat yang diharapkan dapat membentuk kesadaran kolektif segenap unsur bangsa tentang pentingnya memilih pemimpin yang benar sesuai hati nurainya.
- 4) Pilkada langsung sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya juga ditentukan oleh pemimpin lokal. Semakin baik pemimpin lokal yang dihasilkan dalam pilkada, maka semakin komitmen pemimpin lokal dalam mewujudkan tujuan otonomi daerah, seperti dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat.
- 5) Pilkada langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional. Disadari atau tidak, cadangan kepemimpinan nasional amat terbatas.⁴⁵

Pendorong munculnya pilkada langsung antara lain :

- 1) Sistem perwakilan lewat DPRD diwarnai banyak kasus. Setidaknya ada tiga kasus yang terjadi, yakni:
 - (1) Proses Pemilu dan pelantikan diwarnai dugaan kasus politik uang dan intervensi pengurus partai politik di level lokal maupun pusat.

⁴⁵Irham Fauzi, 2011, *Permasalahan Yang Timbul pada Pilkada*, Yogyakarta: Paper present at Jurusan Teknik Informatika STMIK Amikom Yogyakarta, hlm.2.

- (2) Untuk meloloskan LPJ tahunan sering menggunakan politik uang.
- (3) Kasus pemecatan atau pemberhentian kepala daerah akibat kepentingan DPRD tidak diakomodasi.
- 2) Rakyat dapat berperan langsung. Pilkada langsung sering disebut sebagai kemenangan demokrasi rakyat atas demokrasi perwakilan. Dalam sistem demokrasi, rakyat adalah pemilik kedaulatan sejati sehingga wajar apabila kepercayaan yang diberikan kepada wakil rakyat tidak dapat dipertanggungjawabkan dengan baik, maka kepercayaan tersebut dikembalikan kepada pemiliknya sendiri. Dengan demikian manipulasi dan intervensi berlebihan gaya politik lokal (Anggota DPRD) dapat dihindarkan. Negara berkewajiban memfasilitasi rakyat untuk mewujudkan kedaulatan tersebut.
- 3) Peluang terjadinya politik uang akan makin tipis. Politik uang merupakan fenomena yang tak terhindari dalam pilkada dengan sistem perwakilan.⁴⁶

Kegiatan pilkada dilaksanakan dalam 2 tahap, yakni masa persiapan dan tahap pelaksanaan.⁴⁷ Masing-masing tahapan dilakukan berbagai kegiatan yang merupakan proses pilkada langsung, tahapan kegiatan pilkada ini tidak dapat melompat-lompat. Kegiatan kegiatan dalam masa persiapan yakni menurut pasal 5 Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2016 tentang tentang tahapan, program dan jadwal penyelenggaraan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota adalah :

⁴⁶Agus Hadiawan, *Loc.cit.*

⁴⁷Joko J Prihatmoko, *Op.cit.*, hlm. 210.

- 1) Perencanaan program dan anggaran
- 2) Penyusunan dan penandatanganan Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD)
- 3) Penyusunan dan pengesahan peraturan penyelenggaraan pemilihan
- 4) Sosialisasi, penyuluhan atau bimbingan teknis
- 5) Pembentukan panitia pengawas PPK, PPS dan KPPS
- 6) Pembentukan dan pendaftaran pemantau pemilihan
- 7) Pengolahan daftar Penduduk Potensial Pemilih (DP4)
- 8) Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih

Sementara itu, menurut pasal 6 Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

Tahapan penyelenggaraan Pilkada adalah :

- 1) Penyerahan dan penelitian syarat dukungan pasangan calon perseorangan.
- 2) Pendaftaran pasangan calon.
- 3) Penyelesaian sengketa TUN Pemilu.
- 4) Kampanye.
- 5) Pelaporan dan audit dana kampanye.
- 6) Pengadaan dan pendistribusian perlengkapan pemungutan dan perhitungan suara.
- 7) Pemungutan dan penghitungan suara.
- 8) Rekapitulasi hasil penghitungan suara.
- 9) Penetapan pasangan calon terpilih tanpa permohonan Perselisihan Hasil Pemilu (PHP)

Dari sisi penyelenggaraan, Pilkada langsung dan serentak mendorong terciptanya efektivitas dan efisiensi. Jika Pemilu Gubernur dalam satu wilayah dilaksanakan secara berbarengan dengan Pemilu Bupati/Walikota, maka secara logika akan menghemat anggaran. Pilkada serentak dengan sendirinya juga akan menghemat tenaga dan waktu.⁴⁸

Dari segi proses, Pilkada serentak mengisyaratkan kerja sama yang baik di antara partai politik sehingga tercipta demokrasi yang berkeadaban (*democratic civility*), yakni demokrasi yang dapat berjalan dengan cita-cita demokrasi itu sendiri untuk menciptakan keadilan dan kesetaraan di dalam masyarakat, dan meminimalisasi terjadi perbenturan (*clash*) di antara berbagai kepentingan.⁴⁹

Dari segi hasil, pilkada serentak akan menciptakan pemerintahan daerah yang solid dan efektif, karena lahir dari proses yang solid dan efektif. Pemerintahan semacam ini akan menghasilkan kebijakan yang pro-rakyat. Pemerintahan Daerah yang solid dan efektif bukan hanya didukung oleh kekuatan-kekuatan politik lokal melainkan juga memiliki hubungan sinergis dengan pemerintah pusat. Otonomi daerah akan terlaksana dengan baik apabila semua elemen eksekutif, legislatif, dan partai politik, lokal dan nasional membangun komunikasi dialogis yang konstruktif dalam mekanisme *check and balance* sejalan dengan semangat demokrasi.⁵⁰

Dari segi politik birokrasi, pilkada serentak menciptakan siklus masa bakti yang lebih tertata. Kondisi ini merupakan modal penting dalam menciptakan efisiensi

⁴⁸Tjahjo Kumolo, *Op. cit*, hlm. 45.

⁴⁹*Ibid*, hlm. 46.

⁵⁰*Ibid*

birokrasi perencanaan kerja yang lebih terfokus, dan pelaksanaan program pembangunan yang lebih serempak. Selama ini banyak program pembangunan di daerah yang tidak lancar pelaksanaannya karena masa kerja yang tidak sinkron antara Gubernur dengan Bupati/Wali Kota.⁵¹

Melalui demokrasi ini, rakyat akan mencari pemimpin yang berintegritas, dekat dengan rakyat, mau mendengar aspirasi rakyat, dan mengenal potensi daerahnya sendiri untuk memperkuat fungsi otonomi. Terdapat kaitan yang erat antara keberhasilan otonomi daerah dengan kualitas pemimpin di daerah. Apabila berkualitas pemimpin yang dihasilkan dalam Pemilu maka serentak, maka harapan akan semakin kuatnya fungsi otonomi daerah dapat terwujud.⁵²

H. Sengketa Pemilu Umum

Sengketa terjadi karena adanya benturan kepentingan. Oleh karena itu seiring dengan perkembangan masyarakat muncul hukum yang berusaha untuk meminimalisir berbagai benturan kepentingan dalam masyarakat. Cicero mengatakan, “*Ubi Societas Ibi Ius*” artinya, di mana ada masyarakat maka di situ ada hukum. Pernyataan ini sangat tepat sekali karena adanya hukum itu adalah berfungsi sebagai kaidah atau norma dalam masyarakat. Kaidah atau norma itu adalah patokan-patokan mengenai perilaku yang dianggap pantas.⁵³ Kaidah berguna untuk menyelaraskan tiap kepentingan anggota masyarakat. Sehingga di masyarakat tidak akan terjadi benturan kepentingan antara anggota masyarakat yang satu dengan yang lainnya.

⁵¹*Ibid*

⁵²*Ibid*, hlm. 182.

⁵³ Soerjono Soekanto, 1986, *Mengenal Sosiologi Hukum*, Bandung : Alumni, hlm. 9.

Menurut Van Kan,⁵⁴ kepentingan-kepentingan manusia bisa saling bertumbukan kalau tidak dikendalikan oleh kaidah, sehingga lahirlah kaidah agama, kaidah kesusilaan dan kaidah kesopanan sebagai usaha manusia untuk menyelaraskan kepentingan-kepentingan itu. Tetapi, ketiga kaidah di atas ternyata mempunyai kelemahan:

- 1) Kaidah agama, kaidah kesusilaan dan kaidah kesopanan belum cukup melindungi kepentingan-kepentingan manusia dalam masyarakat sebab ketiga kaidah ini tidak mempunyai sanksi yang tegas dan dapat dipaksakan.
- 2) Kaidah agama, kaidah kesusilaan dan kaidah kesopanan belum mengatur secara keseluruhan kepentingan-kepentingan manusia seperti kepentingan manusia dalam bidang pertanahan, kehutanan, kelautan, udara dan lain-lain.

Oleh karena itu, diperlukan satu kaidah lagi yang dapat menjawab dua kelemahan di atas. Kaidah tersebut adalah kaidah hukum. Kaidah hukum mempunyai sifat pemaksa artinya kalau seseorang melanggar kepentingan orang lain, maka dia akan dipaksa oleh hukum untuk mengganti rugi atau bahkan dicabut hak kebebasannya dengan jalan dimasukkan ke penjara agar kepentingan orang lain itu tidak terganggu. Lain dengan ketiga kaidah sebelumnya yang tidak mempunyai sanksi yang dapat dipaksakan.

Kaidah hukum juga mengisi kelemahan ketiga kaidah tadi yaitu dengan jalan berusaha mengatur seluruh peri kehidupan yang berhubungan dengan manusia

⁵⁴J. Van Kan dan J.H. Beekhuis, 1982, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Pembangunan Ghalia Indonesia, hlm. 7-17.

sebagai anggota masyarakat maupun sebagai individu. Contohnya, hukum mulai mengatur dari manusia itu dilahirkan sampai meninggal dunia. Hukum juga mengatur tentang kepentingan manusia/masyarakat terhadap tanahnya, kepentingan dari segi administrasinya, hak-hak dan lain-lain. Sehingga di dalam masyarakat yang kompleks kepentingannya, maka hukum pun akan turut mengimbanginya.

Sengketa adalah segala sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertikaian atau perbantahan.⁵⁵ Kata sengketa, perselisihan, pertentangan di dalam bahasa Inggris sama dengan “*conflict*” atau “*dispute*”.⁵⁶ Keduanya mengandung pengertian tentang adanya perbedaan kepentingan di antara kedua belah pihak atau lebih, tetapi keduanya dapat dibedakan. Kata “*conflict*” dalam bahasa Indonesia diserap menjadi konflik, sedangkan kata “*dispute*” diterjemahkan dengan kata sengketa.

Konflik atau sengketa adalah sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat antara dua pihak atau lebih yang berselisih perkara dalam pengadilan.⁵⁷ Konflik atau sengketa terjadi juga karena adanya perbedaan persepsi yang merupakan penggambaran tentang lingkungan yang dilakukan secara sadar yang didasari pengetahuan yang dimiliki seseorang. Lingkungan yang dimaksud adalah lingkungan fisik maupun sosial. Sebuah konflik berkembang menjadi sengketa bila pihak yang

⁵⁵Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1990, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, hlm. 643.

⁵⁶John.M. Echlos dan Hasan Shadily, 1996, *Kamus Inggris Indonesia dan Indonesia Inggris*, Jakarta: Gramedia, hlm. 138.

⁵⁷Sudarsono, 2002, *Kamus Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 433.

merasa dirugikan telah menyatakan rasa tidak puas atau keprihatinannya, baik secara langsung kepada pihak yang dianggap sebagai penyebab kerugian atau pihak lain.

I. Model Penyelesaian Sengketa

Penyelesaian sengketa harus diselesaikan dengan baik. Model atau cara penyelesaian sengketa yang tepat dapat memberikan dampak positif bagi hubungan antara para pihak. Ada tiga macam metode penyelesaian bersengketa di kemudian hari. Menurut Hani Handoko cara yang sering digunakan untuk penyelesaian sengketa, yaitu:

1) Dominasi dan Penekanan

Dominasi atau penekanan dapat dilakukan berbagai cara, yaitu:

- (1) Kekerasan (*forcing*), yang bersifat penekanan otokritik;
- (2) Penenangan (*smoothing*), merupakan cara yang lebih diplomatis;
- (3) Penghindaran (*avoidance*);
- (4) Aturan mayoritas.
- (5) Kompromi

Cara yang baik dalam menyelesaikan sengketa ialah dengan mencari jalan tengah yang dapat diterima oleh semua pihak yang bersengketa. Bentuk-bentuk kompromi ada beberapa macam, di antaranya: pemisahan (*separation*), arbitrase, kembali ke peraturan yang berlaku, kompensasi atau penyuaian dimana salah satu pihak menerima kompensasi dari pihak lain untuk tercapainya kesepakatan.

2) Pemecahan Masalah Integratif

Sengketa dianggap sebagai suatu masalah bersama untuk diselesaikan bukan hanya secara kompromi tetapi juga harus diterima oleh semua pihak secara terbuka. Ada tiga jenis metode penyelesaian integratif, yaitu:

- (1) Konsensus;
- (2) Konfrontasi; dan
- (3) Penggunaan tujuan-tujuan yang lebih tinggi (*superordinate goals*) yang merupakan tujuan dan kepentingan bersama.

Model penyelesaian sengketa harus mengikuti dan dinamisasi zaman. Dari penjelasan di atas jelaslah bahwa pendekatan tradisional “menang/kalah” atau “kalah/kalah” harus diganti dengan falsafah perilaku (*behaviour*) “menang/menang”. Menurut Gatot Sumartono, lebih operasional bahwa untuk menyelesaikan sengketa pada umumnya terdapat beberapa cara yang dapat dipilih. Cara-cara tersebut adalah sebagai berikut:

1) Negosiasi

Cara untuk mencari penyelesaian masalah melalui diskusi (musyawarah) secara langsung antara pihak-pihak yang bersengketa yang hasilnya diterima oleh para pihak tersebut. Hasil dari negosiasi adalah merupakan kesepakatan para pihak yang bersifat *win-win solution*. Dalam praktik, negosiasi dilakukan karena 2 alasan, yaitu pertama, untuk mencari sesuatu yang baru yang tidak dapat dlakukannya sendiri; dan kedua, untuk memecahkan sengketa yang timbul di antara para pihak.

2) Mediasi

Upaya penyelesaian sengketa dengan melibatkan pihak ketiga yang bersifat netral sebagai mediator, yang tidak memiliki kewenangan mengambil keputusan, yang hanya berwenang membantu pihak-pihak yang bersengketa mencapai penyelesaian (solusi/kesepakatan) yang diterima oleh kedua belah pihak. Seperti halnya negosiasi, hasil mediasi juga bersifat *win-win solution*.

3) Arbitrase

Cara penyelesaian sengketa di luar pengadilan, berdasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat oleh para pihak, dan dilakukan oleh arbiter yang dipilih dan diberi kewenangan untuk mengambil keputusan. Dalam memeriksa dan memutus sengketa, arbiter atau majelis arbiter selalu berdasarkan diri pada hukum, yaitu hukum yang telah dipilih oleh para pihak yang bersengketa (*choice of law*). Meskipun demikian, tidak tertutup kemungkinan bahwa para arbiter, apabila dikendaki oleh para pihak, memutus atas dasar keadilan dan kepatutan.

4) Pengadilan

Lembaga resmi kenegaraan yang diberi kewenangan untuk mengadili, yaitu menerima, memeriksa dan memutus perkara berdasarkan hukum acara dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Cara ini membutuhkan waktu yang lebih lama karena proses peradilan yang harus dilalui lebih banyak termasuk tahapan-tahapan banding dan kasasi. Hasil dari peradilan hanya akan memenangkan salah satu pihak dan apabila pihak yang dikalahkan tidak menerima putusan pengadilan maka dapat diajukan upaya selanjutnya.

Satu masalah penting yang berpotensi mengganggu Pemilu adalah penyelesaian sengketa Pemilu. Ada beberapa problem besar menyangkut sengketa Pemilu termasuk Pemilukada: *pertama*, banyak pihak tidak mengerti sengketa Pemilu; *kedua*, banyak energi dihabiskan untuk berperkara sementara hasilnya amat minim; dan *ketiga*, ketidakadilan yang terlembaga.

Pertama, jika dicermati terlampaui banyak permohonan yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi (MK) dan Mahkamah Agung (MA) adalah akibat tidak dimengertinya dasar gugatan yang harus diajukan. Banyak pelanggaran dan sengketa dalam tahapan Pemilu yang semestinya diselesaikan Panwaslu namun justru diajukan ke lembaga yudikatif.

Dalam permohonan sengketa hasil Pemilu atau Pilkada, ternyata para pemohon memasukkan pelanggaran-pelanggaran administrasi, tindak pidana Pemilu, dan sengketa dalam tahapan Pemilu sebagai dasar gugatan. Padahal ketiga hal itu bukan wewenang MK atau MA untuk menyelesaikannya. Untuk tindak pidana Pemilu (*election offences*), diselesaikan oleh sistem peradilan pidana (kepolisian, penuntut umum, dan pengadilan).

Pelanggaran administrasi seharusnya diselesaikan oleh KPU atau KPUD. Sementara sengketa dalam proses atau tahapan Pemilu diselesaikan oleh Bawaslu dan Panwaslu. Sayangnya, keputusan Panwaslu atau Bawaslu meski disebut final dan mengikat, kerap kali tidak sekuat putusan lembaga yudikatif sehingga kerap diabaikan. Sedangkan yang dimaksud dengan sengketa hasil Pemilu ini adalah sengketa terhadap keputusan KPU atau KPUD menyangkut hasil Pemilu. Sengketa

hasil Pemilu ini, sayangnya dibatasi hanya sengketa mengenai kesalahan penghitungan yang dilakukan oleh KPU atau KPUD. Dalam konteks Pemilu, MK lah yang berwenang menyelesaikan. Dalam praktiknya, semua masalah hukum itu dimasukkan dalam permohonan. Tidak heran mayoritas permohonan di MK diputus "tidak dapat diterima" atau "ditolak". Problem kedua adalah terlalu banyaknya kasus Pemilu. Sebagai contoh. Pemilu Legislatif tahun 2009, dari 627 kasus yang dimohonkan ke MK, permohonannya dinyatakan diterima hanya sekitar 10 persen. Hal yang sama juga terjadi pada Pemilu umum 2004.

J. Kekuasaan Kehakiman (*Judicial Power*)

Dalam UU yang dimaksud Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.⁵⁸ Pengertian kekuasaan negara yang merdeka, dimaksudkan bahwa kekuasaan kehakiman di samping kekuasaan pemerintahan dan kekuasaan perundang-undangan mempunyai kekuasaan yang bebas.⁵⁹ Dengan kata lain, bebas dari intervensi kekuasaan lainnya.

Bebas yang dimaksud dalam pengertian di atas bukan berarti bahwa kekuasaan kehakiman dapat dilaksanakan dengan sebebaskan-bebasnya tanpa rambu-rambu pengawasan. Sebab dalam aspek beracara di pengadilan dikenal adanya asas umum untuk berperkara yang baik (*general principles of proper justice*), dan peraturan-peraturan yang bersifat prosedural atau hukum acara yang membuka

⁵⁸ Lihat ketentuan UU No. 48 tahun 2009 Pasal 1 ayat (1) tentang Kekuasaan Kehakiman.

⁵⁹ K. Wantjik Saleh, 1977, *Kehakiman dan Keadilan*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 17.

kemungkinan diajukannya upaya hukum.⁶⁰ Jadi dalam pelaksanaannya, penegakan prinsip kebebasan dalam kekuasaan kehakiman tetap harus dalam koridor yang benar yaitu sesuai dengan Pancasila, UUD 1945 serta hukum yang berlaku.

Kemerdekaan, kebebasan atau kemandirian kekuasaan kehakiman merupakan syarat mutlak dan sangat fundamental bagi negara yang berlandaskan pada sistem negara hukum dan sistem negara demokrasi. Apabila kekuasaan kehakiman dalam suatu negara telah berada di bawah pengaruh kekuasaan lainnya, maka dapat dipastikan bahwa negara tersebut tidak menjunjung tinggi prinsip-prinsip negara hukum dan demokrasi.⁶¹ Menurut Bagir Manan, ada beberapa substansi dalam kekuasaan kehakiman yang merdeka, yaitu sebagai berikut:⁶²

- 1) Kekuasaan kehakiman yang merdeka adalah kekuasaan dalam menyelenggarakan peradilan atau fungsi yudisial yang meliputi kekuasaan memeriksa dan memutus suatu perkara atau sengketa dan kekuasaan membuat suatu ketetapan hukum.
- 2) Kekuasaan kehakiman yang merdeka dimaksudkan untuk menjamin kebebasan hakim dari berbagai kekhawatiran atau rasa takut akibat suatu putusan atau suatu ketetapan hukum.
- 3) Kekuasaan kehakiman yang merdeka bertujuan menjamin hakim bertindak obyektif, jujur dan tidak memihak.

⁶⁰ Imam Anshori Saleh, 2014, *Konsep Pengawasan Kehakiman*, Malang: Setara Press, hlm. 131.

⁶¹ *Ibid*, hlm.121-122.

⁶² *Ibid*, hlm 122-123.

- 4) Kekuasaan kehakiman yang merdeka dilakukan semata-mata melalui upaya hukum, baik upaya hukum biasa maupun upaya hukum luar biasa oleh dan dalam lingkungan kekuasaan kehakiman sendiri.
- 5) Kekuasaan kehakiman yang merdeka melarang segala bentuk campur tangan dari kekuasaan di luar kekuasaan kehakiman.
- 6) Semua tindakan terhadap hakim semata mata dilakukan menurut undang-undang.

Franken, pakar hukum dari Belanda, menyatakan bahwa independensi kekuasaan kehakiman dapat dibedakan ke dalam empat bentuk, yaitu:⁶³

- 1) Independensi konstitusional (*constitusionele onafhankelijk-kheid*), adalah independensi yang dihubungkan dengan doktrin Trias Politika dengan sistem pembagian kekuasaan menurut Montesqueiu. Lembaga kekuasaan kehakiman harus independen dalam arti kedudukan kelembagaan harus bebas dari pengaruh politik.⁶⁴
- 2) Independensi fungsional (*zakleijke of functionele onafhankelijk-kheid*), yakni yang berkaitan dengan pekerjaan yang dilakukan hakim ketika menghadapi suatu sengketa dan harus memberikan suatu putusan. Independensi hakim berarti bahwa setiap hakim boleh menjalankan kebebasannya untuk menafsirkan undang-undang apabila undang-undang tidak memberikan pengertian yang jelas, karena

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

bagaimanapun hakim mempunyai kebebasan untuk menerapkan isi undang-undang pada kasus atau sengketa yang sedang berjalan.⁶⁵

3) Independensi personal hakim (*persoonlijke of rechtspositionele onafhankelijkheid*), adalah kebebasan hakim secara individu ketika berhadapan dengan suatu sengketa. Independensi praktis yang nyata (*constitusionele onafhankelijkheid*), adalah independensi hakim untuk tidak berpihak (*imprisial*).

4) Independensi praktis yang nyata (*praktische of feitelijk onafhankelijkheid*).

Hakim harus mengikuti perkembangan pengetahuan masyarakat yang dapat dibaca atau disaksikan melalui media. Hakim tidak boleh dipengaruhi oleh berita-berita dan kemudian mengambil begitu saja kata-kata dari media tanpa mempertimbangkannya. Hakim juga harus mampu menyaring desakan-desakan dari masyarakat untuk mempertimbangkan dan diuji secara kritis dengan ketentuan hukum yang ada. Hakim harus mengetahui sampai seberapa jauh dapat menerapkan norma-norma sosial kedalam kehidupan masyarakat.⁶⁶

Pemberian kebebasan kepada kekuasaan kehakiman dalam melaksanakan peradilan memang sudah selayaknya, karena perbuatan mengadili merupakan perbuatan yang luhur untuk memberikan suatu putusan terhadap suatu perkara yang semata-mata harus didasarkan pada kebenaran, kejujuran dan keadilan. Harus dijauhkan dari tekanan atau pengaruh dari pihak manapun, baik oknum, golongan masyarakat, apalagi suatu kekuasaan pemerintahan yang biasanya mempunyai

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid*, hlm.124.

jaringan yang kuat dan luas.⁶⁷ Kekuasaan sering bersumber pada wewenang formal (*formal authority*) yang memberikan wewenang atau kekuasaan kepada seseorang atau salah satu pihak dalam satu bidang tertentu. Dalam hal demikian, dapat dikatakan bahwa kekuasaan itu bersumber pada hukum yaitu ketentuan hukum yang mengatur pemberian wewenang.⁶⁸

Hukum memerlukan paksaan bagi penataan ketentuan-ketentuannya, dan hukum memerlukan kekuatan bagi penegaknya. Tanpa kekuasaan, hukum hanyalah merupakan kaidah sosial yang berisikan anjuran belaka. Kekuasaan adalah faktor penting dalam menegakkan hukum, tanpa adanya kekuasaan yang bersifat memaksa, aturan tidak akan dapat ditaati dan berlaku. Kekuasaan kehakiman merupakan salah satu pilar kekuasaan negara yang bersifat memaksa, serta diberikan kewenangan untuk itu oleh konstitusi.⁶⁹ Kekuasaan kehakiman yang independen dan akuntabel merupakan pilar penting dalam sebuah negara hukum yang demokratis.⁷⁰

K. Sistem Peradilan di Indonesia

a. Pengertian Peradilan dan Pengadilan

Dalam pengkajian tentang peradilan di Indonesia, terdapat berbagai kata atau istilah khusus, di antaranya *peradilan* dan *pengadilan*. Istilah-istilah itu dapat ditemukan dalam berbagai sumber, baik di dalam kamus dan ensiklopedi maupun di dalam karya ilmiah serta di dalam peraturan perundang-undangan. Kata Pengadilan

⁶⁷ K. Wantjik Saleh, *Loc.cit.*, hlm.17.

⁶⁸ Mochtar Kusumahatmaja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, dalam buku Rimdan, *Kekuasaan Kehakiman Pasca...*, *Op.Cit.*, hlm.45

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*, hlm.43.

dan Peradilan memiliki kata dasar yang sama yakni “adil” yang memiliki pengertian proses mengadili, upaya untuk mencari keadilan, penyelesaian sengketa hukum di hadapan badan peradilan, dan berdasar hukum yang berlaku.

Kedua istilah itu biasanya dikemukakan dalam pengertian yang berbeda, tetapi kadang-kadang dikemukakan dalam pengertian yang sama.⁷¹ Oleh karena itu, dibutuhkan penjelasan tentang istilah-istilah tersebut sebagai titik tolak untuk memperjelas tentang Peradilan di Indonesia. Dua kata tersebut terkadang dianggap sinonim karena sama-sama dari kata dasar adil, dan sebagian kamus tidak membedakan antara peradilan dengan pengadilan.⁷² Padahal secara konseptual kata peradilan dan pengadilan tersebut berbeda makna⁷³.

Perbedaannya adalah peradilan dalam istilah Inggris disebut “*judiciary*” dan “*rechtspraak*” dalam bahasa Belanda yang maksudnya adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan tugas Negara dalam menegakkan hukum dan keadilan.⁷⁴ Pengadilan dalam istilah Inggris disebut “*court*” dan “*rechtbank*” dalam bahasa Belanda yang dimaksud adalah badan yang melakukan peradilan berupa memeriksa, mengadili, dan memutus perkara.⁷⁵

Di dalam kamus besar Bahasa Indonesia, *Peradilan* adalah “segala sesuatu mengenai perkara pengadilan”. Sedangkan Pengadilan memiliki arti yang banyak,

⁷¹Cik Hasan Bisri, 2000, *Peradilan Agama di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2000, hlm. 1.

⁷²Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1996, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, hlm. 7.

⁷³ Abdul Halim, 2000, *Peradilan Agama dalam Politik Hukum Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 27.

⁷⁴ Lihat <http://kuliahhukumindonesia.blogspot>, diakses pada tanggal 15 Juli 2018

⁷⁵ *Ibid.*

yaitu “dewan atau majelis yang mengadili perkara, mahkamah, proses mengadili, keputusan hakim ketika mengadili perkara, rumah (bangunan) tempat mengadili perkara”.⁷⁶

Dalam bahasa Arab *peradilan* biasa disebut *Qadha'* yang berarti menyelesaikan, menunaikan, dan bermakna memutuskan hukum atau membuat sesuatu ketetapan. Sedangkan hukum pada asalnya bermakna menghalangi atau mencegah.⁷⁷ Dengan definisi yang tersebut ini nyatalah bahwa, tugas-tugas *qadha'* (Lembaga Peradilan) ialah menampakkan hukum agama, bukan menetapkan sesuatu hukum, karena hukum telah ada dalam hal yang dihadapi oleh hakim (telah ditetapkan oleh Allah Swt).

Dalam literatur-literatur fikih, peradilan disebut dengan *al-qadla* yang berarti menyelesaikan atau menunaikan.⁷⁸ Kemudian pengadilan disebut dengan *mahkamah al qadla*⁷⁹. Selanjutnya peradilan diartikan sebagai salah satu pranata (*institusi*) dalam memenuhi hajat hidup anggota masyarakat untuk menegakkan hukum dan keadilan. Sedangkan pengadilan merupakan satuan organisasi yang menyelenggarakan penegakkan hukum dan keadilan tersebut.⁸⁰

Peradilan diartikan juga dengan segala sesuatu atau sebuah proses yang dijalankan di Pengadilan yang berhubungan dengan tugas memeriksa, memutus dan

⁷⁶Cik Hasan Bisri, *Op. cit.*, hlm. 2.

⁷⁷Teungku Muhammad Hasbi Ash Shiddieqy, 1997, *Peradilan dan Hukum Acara Islam*, Cet. I, Semarang: Pustaka Rizki Putra, hlm. 33.

⁷⁸Hasbi Ash-Shiddieqy, 1994, *Peradilan dan Hukum Acara Islam*, Yogyakarta: Al Maarif, hlm. 29.

⁷⁹Muhammad Salam Madkur, *al Qadla fi al Islam*, Kairo: Dar an Nahda al Arabiyah, hlm. 11.

⁸⁰Cik Hasan Biisri, 1997, *Peradilan Islam dan Tatanan Masyarakat Indonesia*, Bandung: Rosdakarya, hlm. 36.

mengadili perkara dengan menerapkan hukum dan/atau menemukan hukum “*in concreto*” (*hakim menerapkan peraturan hukum kepada hal-hal yang nyata yang dihadapkan kepadanya untuk diadili dan diputus*) untuk mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materiil, dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal.

Dari uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa “Peradilan” adalah kewenangan suatu lembaga untuk menyelesaikan perkara untuk dan atas nama hukum demi tegaknya hukum dan keadilan. Sedangkan “Peradilan” berarti tempat di mana dilakukan peradilan, yakni majelis hukum atau mahkamah. Dengan demikian Peradilan adalah badan atau instansi resmi yang melaksanakan sistem peradilan berupa memeriksa, mengadili, dan memutus perkara. Bentuk dari sistem peradilan yang dilaksanakan di Pengadilan adalah sebuah forum publik yang resmi dan dilakukan berdasarkan *hukum acara* yang berlaku di Indonesia untuk menyelesaikan perselisihan dan pencarian keadilan baik dalam perkara perkara tertentu. Setiap orang memiliki hak yang sama untuk membawa perkaranya dan menyelesaikannya di Pengadilan.

b. Tugas dan Peranan Peradilan

Apabila terjadi pelanggaran hukum baik pelanggaran hak seseorang maupun kepentingan umum maka diperlukan suatu upaya perlindungan dan penyelesaian. Yang berhak memberikan perlindungan dan penyelesaian itu adalah negara. Negara menyerahkan kepada kekuasaan kehakiman yang berbentuk badan peradilan dengan

para pelaksananya yaitu hakim.⁸¹ Pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili dan memutus suatu perkara dengan dalih tidak ada atau tidak jelas dasar hukumnya. Sebaliknya, pengadilan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya.⁸²

Dalam tugasnya mengadili suatu perkara, hakim berusaha menegakkan kembali hukum yang telah dilanggar, hakim melaksanakan hukum yang berlaku dengan dukungan rasa keadilan yang ada padanya. Sehingga dikatakan hakim atau pengadilan adalah penegak hukum. Namun, tugas dan peranannya sebagai penegak hukum berbeda dengan penegak hukum yang lainnya seperti polisi dan jaksa. Karena bagi hakim atau pengadilan dalam tugas itu, terdapat tugas dan peranan yang lain, yaitu sebagai pembentuk hukum.⁸³

Kehidupan masyarakat yang selalu berkembang dan dinamis mengharuskan hukum tetap relevan diberlakukan serta tetap berdayaguna mengontrol dan melindungi keamanan dan ketertiban masyarakat. Sementara, pembuatan peraturan perundang-undangan harus melalui mekanisme khusus dan terkadang membutuhkan waktu yang lama.

Pembentukan hukum tidak hanya tergantung pada para pembuat peraturan perundang-undangan, melainkan juga kepada para hakim atau pengadilan melalui putusannya.⁸⁴ Tentulah perbuatan dan hasil pembentukan hukum oleh pengadilan berbeda dengan pembentukan hukum oleh para pembuat peraturan perundang-

⁸¹ K. Wantjik Saleh, *Kehakiman dan Keadilan...*, *Op.cit.*, hlm. 39.

⁸² Lihat ketentuan Pasal 10 ayat (1) UU No. 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

⁸³ K Wantjik Saleh, *Kehakiman dan Keadilan...* *Op.cit.*, hlm. 40.

⁸⁴ *Ibid*

undangan, karena dalam membuat peraturan perundang-undangan, pembuat dapat leluasa memilih hukum yang akan dibuatnya. Sedangkan pengadilan sangatlah terbatas pada peristiwa atau kasus yang diajukan kepadanya.⁸⁵

Sebenarnya semua putusan pengadilan adalah berisi hukum. Tetapi yang dimaksudkan di sini dengan “pembentukan hukum” oleh pengadilan ialah suatu usaha yang sungguh-sungguh dalam putusannya itu memberikan suatu yang baru, baik dengan cara menciptakan suatu kaedah baru yang tadinya belum ada, maupun dengan cara meninggalkan atau menyimpangi yang telah ada, lalu menciptakan yang lain.⁸⁶ Defenisi dalam uraian di atas biasanya juga sering dikenal dengan istilah penemuan hukum oleh hakim, yang mana putusan tersebut dapat dijadikan yurisprudensi oleh hakim lainnya. Dengan demikian dapat disimpulkan, bahwa peranan penting pengadilan atau hakim yaitu berkaitan dalam menyelesaikan suatu perkara dengan seadil-adilnya, menegakkan hukum serta membentuk hukum atau melakukan penemuan hukum.

⁸⁵ *Ibid*

⁸⁶ *Ibid*

BAB III

MEKANISME PENYELESAIAN SENGKETA PEMILU DALAM

PROSES PENYELENGGARAAN PEMILU DI INDONESIA

BELUM BERKEADILAN

Pemilu merupakan pesta demokrasi Indonesia yang melibatkan banyak pihak baik orang perseorangan, orang-orang dalam kelompok atau partai dan penyelenggara (KPU). KPU sebagai penyelenggara harus dapat menjamin bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan yang terkait dengan proses Pemilu harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sehingga tidak menimbulkan perasaan ketidakadilan atau sengketa, disebut sengketa Pemilu.

Bab III ini akan membahas konstruksi hukum tentang penyelesaian sengketa Pemilu di Indonesia, dan mekanisme penyelesaian sengketa Pemilu dalam proses penyelenggaraan.

A. Konstruksi Hukum Penyelesaian Sengketa Pemilu di Indonesia Belum Berkeadilan

Pemilu merupakan sebuah sarana bagi rakyat untuk berpartisipasi dalam menentukan arah penyelenggaraan pemerintahan. Pemilu pada akhirnya berfungsi sebagai sarana legitimasi politik bagi pemerintah yang berkuasa, karena melalui Pemilu gagasan mengenai pemerintahan memerlukan persetujuan dari yang diperintah dapat disosialisasikan. Reformasi di akhir tahun 90-an yang kemudian diikuti dengan perubahan UUD Tahun 1945 berdampak pada berubahnya sistem

Pemilu. Pasca perubahan UUD Tahun 1945, baik pemilihan anggota legislatif maupun pemilihan pelaksana kekuasaan eksekutif dilaksanakan secara langsung oleh rakyat. Berdasarkan perubahan tersebut setiap warga negara mempunyai hak untuk memilih perwakilannya di lembaga perwakilan seperti DPR, DPD serta DPRD dan memilih pasangan calon presiden dan wakil presiden.¹

Pemilu dilakukan melalui beberapa tahapan utama. Terjadinya sengketa atau pelanggaran sangat mungkin dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu. Kemungkinan tersebut bisa disebabkan oleh kecurangan (*fraud*), kekhilafan (*mistake*), maupun strategi pemenangan Pemilu yang tidak melanggar hukum tetapi menurunkan kepercayaan publik (*non-fraudulent misconduct*).² Pemilu sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam negara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.³ Pemilu merupakan serangkaian kegiatan politik yang dilakukan secara demokratis untuk menampung kepentingan masyarakat yang kemudian dirumuskan dalam berbagai bentuk kebijakan (*policy*). Pemilu yang dilaksanakan diharapkan menjadi representasi dari rakyat selaku pemegang kedaulatan khususnya dalam menentukan pemimpin dalam rangka perwujudan demokrasi Pancasila.⁴ Oleh karena itu pencegahan sengketa Pemilu (mekanisme

¹Pasal 22E ayat (1) dan (2) UUD Tahun 1945.

²Janedjri M. Gaffar, 2013, (*Politik Hukum Pemilu*), Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 77.

³Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang *Penyelenggara Pemilu*, pasal 1 pada poin 1.

⁴ Marzuki Lubis, 2016, *Kewenangan Bawaslu/Panwaslu Dalam Pilkada Serentak Pada Perspektif Hukum Tata Negara dan Demokrasi di Indonesia Terkait Dengan Revisi Undang-Undang Pilkada*, Makalah Disampaikan Pada Rakor Evaluasi Pilkada 2015 Bawaslu Provinsi Sumatera Utara di Patra Jasa Hotel Parapat, tanggal 14 Maret 2016

pengecahan pelanggaran, penyimpangan dan irregularitas); mekanisme penyelesaian sengketa pemilihan umum (*electoral disputes resolution*, EDR) baik dalam bentuk korektif (*corrective*) melalui gugatan Pemilu (*electoral challenge*) maupun dalam bentuk penegakan ketentuan (*punitive*) baik yang menyangkut ketentuan administratif maupun pidana Pemilu; dan mekanisme penyelesaian sengketa Pemilu alternatif (*alternative electoral disputes resolution*, AEDR).⁵

Indonesia sebagai salah satu negara yang menganut prinsip demokrasi, tentunya berusaha menjunjung tinggi serta senantiasa menjalankan prinsip dan azas yang dipersyaratkan untuk memastikan keadilan Pemilu (*electoral justice*) dimaksud. Adapun azas Pemilu yang dianut dan dipraktekkan dalam sistem Pemilu di Indonesia sebagaimana dalam pasal 22 E ayat 1) amandemen keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 adalah azas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (luber dan jurdil). Dalam rangka untuk memastikan Pemilu berjalan sesuai dengan asas Pemilu dan peraturan perundangan maka dibentuklah KPU yang bersifat nasional, tetap dan mandiri sebagaimana pasal 22 E ayat 4) amandemen keempat UUD 1945.

Sistem Pemilu di Indonesia dikenal lembaga penyelenggara Pemilu yang merupakan satu kesatuan fungsi yaitu KPU, Bawaslu dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Dalam rangka mengamankan dan memastikan proses

⁵*Ibid.*

Pemilu berjalan sesuai asas, prinsip aturan dan keadilan Pemilu maka fungsi dan peran lembaga Panwaslu sangat dibutuhkan.

Adapun lembaga Panwaslu di Indonesia yaitu Bawaslu untuk tingkat Pusat, Bawaslu Provinsi untuk tingkat Provinsi dan Panwaslu untuk tingkat Kabupaten/Kota hingga jajaran ke level Kecamatan, Desa/Kelurahan bahkan untuk pemilihan kepala daerah (Pilkada) hingga level paling bawah dibentuk yakni Pengawas TPS (Tempat Pemungutan Suara). Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, dimana dalam penjelasannya dinyatakan:

“sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Penyelenggara Pemilu memiliki tugas menyelenggarakan Pemilu dengan kelembagaan yang bersifat nasional, tetap dan mandiri”.

Salah satu faktor penting bagi keberhasilan penyelenggaraan Pemilu terletak pada kesiapan dan profesionalitas penyelenggara Pemilu itu sendiri, yaitu Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu. Ketiga lembaga ini diamanatkan undang-undang untuk menyelenggarakan Pemilu menurut fungsi, tugas dan kewenangannya masing-masing dengan satu kesatuan utama penyelenggaraan Pemilu.⁶

⁶Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang *Penyelenggara Pemilu*, Penjelasan, Poin I Umum.

Pemilu merupakan salah satu tolak ukur stabilitas demokratisasi suatu negara. Hakikatnya pelaksanaan Pemilu di Indonesia merupakan sarana pemenuhan demokrasi dari suatu negara, yang berdasarkan asas kedaulatan rakyat sesuai dengan pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjelaskan: *“Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”*.

Sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia bahwa sepenuhnya kedaulatan berada ditangan rakyat, dimana dalam menentukan jalan dan sifat dari suatu pemerintahan sesungguhnya berada di tangan rakyat. Ini bermakna bahwa kedaulatan rakyat dan demokrasi dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat harus dijunjung tinggi oleh negara untuk melaksanakan Pemilu. Sebagaimana ketentuan yang diatur dalam pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi *“Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, setiap lima tahun sekali”*. Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang No 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum menyatakan:

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

Penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan Undang-Undang No 15 Tahun 2011 tersebut harus berlandaskan dengan pedoman asas secara mandiri, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, serta sesuai dengan landasan hukum yang telah ditetapkan. Agar nantinya berjalan dengan sesuai apa yang telah diinginkan dan meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilihan umum sehingga menggambarkan penyelenggaraan umum yang profesional. Penyelenggaraan Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas KPU, Bawaslu dan DKPP untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, serta untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara demokratis.

Berdasarkan perundang-undangan yang ada, masalah-masalah hukum Pemilu di Indonesia dapat dikelompokkan ke dalam enam kategori,⁷ yaitu (1) pelanggaran administrasi Pemilu, yaitu pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu di luar tindak pidana Pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu;⁸ (2) tindak pidana Pemilu, yaitu tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana Pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini;⁹ (3) sengketa Pemilu, yaitu sengketa antar peserta Pemilu dan sengketa peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu akibat dikeluarkannya

⁷Bandingkan dengan dengan Topo Santoso dkk., 2006, (*Penegakan Hukum Pemilu: Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*), Jakarta, September 2006, hlm. 6. Menurut Topo Santoso dkk, berdasarkan peraturan yang ada, masalah hukum pemilu terdiri atas (1) pelanggaran administrasi pemilu, (2) pelanggaran tata cara pemilu, (3) pelanggaran pidana pemilu, (4) sengketa dalam penyelenggaraan pemilu, dan (5) perselisihan hasil pemilu.

⁸Pasal 253 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD

⁹*Ibid*, Pasal 260.

keputusan KPU, KPU Propinsi, dan KPU Kabupaten/Kota;¹⁰ (4) sengketa tata usaha negara Pemilu, yaitu sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara Pemilu antara calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, atau partai politik calon Peserta Pemilu dengan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota;¹¹ (5) pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu, yaitu pelanggaran terhadap etika penyelenggara Pemilu yang berpedomankan sumpah dan/ atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilu;¹² (6) perselisihan hasil Pemilu, yaitu perselisihan antara KPU dan peserta Pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional yang dapat mempengaruhi perolehan kursi peserta Pemilu.¹³

Tabel 3.1
Kategori Masalah Hukum Pemilu
Yang Belum Berkeadilan

No	Jenis Masalah Hukum Pemilu	Undang-Undang
01	Pelanggaran Administrasi Pemilu: pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan	Pasal 253 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012.

¹⁰ *Ibid*, Pasal 257.

¹¹ *Ibid.*, Pasal 268.

¹² *Ibid.*, Pasal 251.

¹³ Pasal 258 UU No 10 Tahun 2008.

	penyelenggaraan Pemilu di luar tindak pidana Pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu.	
02	Tindak pidana Pemilu: tidak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana Pemilu.	Pasal 260 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012.
03	Sengketa Pemilu: sengketa antar peserta Pemilu dan sengketa peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Propinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.	Pasal 257 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012.
04	Sengketa tata usaha negara Pemilu: sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara Pemilu antara calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, atau partai politik calon Peserta Pemilu dengan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/ Kota.	Pasal 268 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012.
05	Pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu: pelanggaran terhadap etika penyelenggara	Pasal 251 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012.

	Pemilu yang berpedomankan sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilu.	
06	Perselisihan hasil Pemilu: perselisihan antara KPU dan peserta Pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional yang dapat mempengaruhi perolehan kursi peserta Pemilu.	Pasal 258 UU No 10 Tahun 2008.

Semangat berdemokrasi dalam pemilihan Presiden yang ditentukan dalam undang-undang dasar, kemudian mengilhami perkembangan demokrasi pada level daerah (Provinsi, Kabupaten, dan Kota), agar kepala daerah juga dipilih secara langsung oleh rakyat. Semangat tersebut kemudian dituangkan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 23 Tahun 2014, perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai payung hukum penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat.

Pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat pertama sekali dilaksanakan pada tahun 2004. Sedangkan untuk pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tingkat kabupaten/kota untuk pertama kalinya dilaksanakan pada 1 Juni 2005 di Kabupaten Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur. Kemudian disusul, Kota Cilegon, Banten, Kota Pekalongan dan Kabupaten

Kebumen Jawa Tengah pada 5 Juni 2005 dan Kabupaten Indragiri Hulu, pada 11 Juni 2005. Sedangkan untuk pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tingkat provinsi pertama kalinya dilaksanakan di Sulawesi Utara pada 20 Juni 2005.¹⁴

Perubahan sistem Pemilu lainnya pasca perubahan konstitusi adalah diberikannya kewenangan lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman (yudikatif) untuk menyelesaikan perselisihan hasil Pemilu, baik Pemilu legislatif maupun eksekutif.

Kewenangan penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD, serta presiden dan wakil presiden diberikan kepada Mahkamah Konstitusi (MK).³ Sementara Pemilukada, yang semula berdasarkan UU 32 Tahun 2004 (telah diubah dengan Undang-Undang 23 Tahun 2014) merupakan kewenangan Mahkamah Agung untuk sengketa pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dan kewenangan Pengadilan Tinggi untuk pemilihan Bupati/Walikota dialihkan menjadi kewenangan MK sejak tanggal 1 November 2008.

Dalam rangka memberikan daulat kepada rakyat, sistem ketetaneeraan Indonesia mengenal sistem pemilihan secara langsung sebagaimana ditentukan dalam

Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945. Pemilihan langsung tersebut merupakan manifestasi dari adanya kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat. Terkait dengan hal tersebut, Miriam Budiarjo¹⁵ menyatakan bahwa Pemilu adalah merupakan *conditio sine quanon* bagi suatu negara demokrasi modern, di mana melalui Pemilu warga

¹⁴ http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=5607&Itemid=76, diakses pada tanggal 10 Juli 2018.

¹⁵ Miriam Budiarjo, 1990, *Hak Asasi Manusia Dalam Dimensi Global*, Jakarta: Jurnal Ilmu Politik, No. 10, 1990, hlm. 37.

negara menyerahkan sementara hak politiknya yakni hak berdaulat untuk turut serta menjalankan negara. Senada dengan hal tersebut, Dahlan Thaib menyatakan juga bahwa:¹⁶

“Pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dapat dilepaskan dari pemilihan umum karena pemilihan umum merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik”.

Sebagaimana diketahui bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat (demokrasi) tidak hanya dimanifestasi dalam Pemilu sebagaimana ditentukan dalam Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945. Namun, demokrasi telah dimanifestasi dalam kehidupan politik lokal melalui pendesentralisasian¹⁷ politik kepada daerah-daerah otonom. Salah satu isi kebijakan dari desentralisasi politik tersebut adalah adanya pemilihan secara demokratis terhadap jabatan Gubernur, Bupati dan Walikota. Terkait dengan hal tersebut, Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”.

¹⁶Dahlan Thaib, 1993, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 94.

¹⁷ Menurut United Nation Development Programe, desentralisasi adalah “*The transfer of responsibility for planning, management, and resources raising and allocation from the central government and its agencies; (a) field units of central government ministries or agencies; (b) subordinate units or levels of government; semi autonomous public authorities or corporations; (d) area wide, regional or functional authorities; or (e) non-governmental, private, or voluntary organization.*”. Baca: M. Mas’ud Said, 2005, *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*. Malang: UMM Press, hlm. 74-75.

Ketentuan mengenai dipilih secara demokratis tersebut, kemudian dimanifestasi dengan adanya pengaturan mengenai Pilkada langsung yang berfungsi sarana bagi rakyat untuk berpartisipasi di dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Pilkada langsung tersebut merupakan suatu keniscayaan demokrasi sebagai manifestasi dari daulat rakyat.

Dalam pelaksanaan Pilkada langsung tersebut tidak tertutup kemungkinan akan menimbulkan sengketa, yang salah satu bentuknya adalah sengketa hasil Pilkada langsung. Sengketa hasil Pilkada langsung tersebut harus diselesaikan dengan tata cara yang sesuai dengan hukum (*due process of law*) termasuk lembaga yang berwenang. Terkait dengan hal tersebut, beberapa peraturan perundang-undangan memiliki politik hukum (*legal policy*) yang berbeda-beda.

Terhadap berbagai masalah hukum di atas, juga diatur mekanisme penyelesaiannya. Di mana, setiap masalah hukum yang ada memiliki mekanisme sendiri dengan keterlibatan lembaga penyelesaian yang berbeda-beda. Adapun mekanisme tersebut, yaitu:

- 1) Pelanggaran administrasi Pemilu ditangani oleh KPU, KPU Propinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Pelanggaran administrasi bisa berbentuk pelanggaran syarat pendidikan atau syarat usia pemilih, pelanggaran pemasangan atribut kampanye, larangan membawa anak-anak di bawah 7 tahun atau larangan berkonvoi lintas daerah.¹⁸

¹⁸ http://www.kemitraan.or.id/sites/default/files/Buku_15_Penanganan%20Pelanggaran%20Pemilu%20web_0.pdf diakses pada tanggal 12 Juli 2018.

- 2) Penyelesaian tindak pidana Pemilu dilakukan dengan melibatkan pengawas Pemilu, kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan dalam suatu sistem penyelesaian layaknya sistem peradilan pidana.
- 3) Penyelesaian sengketa. Sengketa Pemilu yaitu sengketa yang terjadi antar peserta Pemilu.¹⁹ Sengketa ini diselesaikan oleh Bawaslu beserta jajarannya. Dalam Pasal 73 ayat (4) huruf c ditegaskan bahwa Bawaslu berwenang untuk menyelesaikan sengketa Pemilu. Pada Pemilu tahun 2004, tata cara penyelesaian terhadap jenis pelanggaran ini diatur dalam satu pasal tersendiri, yaitu Pasal 129 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 pengaturan tentang mekanisme penyelesaian sengketa ditiadakan. Kemudian, ketika Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, mekanisme penyelesaian sengketa kembali diatur dalam Pasal 258 dan Pasal 259, baik sengketa antar peserta maupun antara peserta dengan penyelenggara Pemilu. Sementara sengketa antara peserta dengan penyelenggara merupakan sengketa antara KPU dengan peserta Pemilu yang timbul akibat dikeluarkannya suatu Keputusan KPU. Terhadap hal itu, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 telah memberikan ruang khusus, di mana

¹⁹ Undang-Undang Pemilu 2008 tidak mengatur mekanisme penyelesaian sengketa pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 129 UU Pemilu 2003 (UU Nomor 12 Tahun 2003), tetapi secara teoritis sengketa jenis ini mungkin saja terjadi. Selain sengketa antarpeserta pemilu, sangat mungkin terjadi pula sengketa antara peserta dan penyelenggara pemilu yang bukan merupakan sengketa atas keputusan tata usaha negara. Baik UU Pemilu 2003 dan UU Pemilu 2008 tidak mengatur mekanisme penyelesaiannya bila hal itu terjadi.

sebelumnya dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 ruang tersebut sama sekali tidak disediakan.²⁰

Tabel 3.2

Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pilkada Langsung

No	Jenis	Lembaga
01	Pelanggaran administrasi Pemilu	KPU, KPU Propinsi dan KPU Kabupaten/Kota.
02	Tindak pidana Pemilu	Pengawas Pemilu, Kepolisian, Kejaksaan, dan Pengadilan
03	Sengketa antar peserta Pemilu.	Bawaslu beserta jajarannya.

Dalam hal Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu muncul karena dua alasan, yaitu:²¹

- 1) dikeluarkannya Keputusan KPU tentang penetapan Partai Politik Peserta Pemilu.
- 2) dicoret dari daftar calon tetap sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang penetapan daftar calon tetap.

Sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, secara limitatif ditentukan bahwa obyek yang termasuk dalam sengketa tata usaha negara Pemilu hanya dua hal dimaksud. Dalam arti, hanya keputusan-keputusan KPU, KPU Propinsi dan KPU Kabupaten/kota yang berhubungan dengan penetapan partai politik peserta

²⁰ <http://catatanseorangpelajar90.blogspot.co.id/2013/03/mekanismepenyelesaian-pelang-garan.html> diakses pada tanggal 10 Juli 2018.

²¹ Pasal 268 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012.

Pemilu dan penetapan daftar calon tetap yang dapat diajukan sebagai sengketa melalui mekanisme gugatan/permohonan penyelesaian sengketa tata usaha negara Pemilu. Adapun penyelesaiannya dilakukan oleh Bawaslu dan PTTUN.

Perselisihan hasil Pemilu antara KPU dan peserta Pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional yang dapat mempengaruhi perolehan kursi peserta Pemilu, ²² menjadi domain MK untuk menyelesaikan berdasarkan mandat konstitusi yang diberikan (Pasal 24C ayat [1]) Perubahan Ketiga UUD 1945). Perselisihan hasil Pemilu itu sendiri adalah perselisihan antara KPU dengan Peserta Pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilu, dalam artian bahwa jika dinilai ada kesalahan terhadap hasil perhitungan suara yang dilakukan oleh KPU, maka peserta Pemilu dapat mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi.

Sebagaimana diuraikan di atas, bahwa Pemilu di Indonesia dilakukan melalui beberapa tahapan utama. Karena adanya tahapan-tahapan ini tentu memberi peluang akan terjadinya sengketa maupun pelanggaran Pemilu seperti kecurangan, kekhilafan, serta penurunan kepercayaan publik terhadap Pemilu. Sehingga hal ini menimbulkan kurangnya rasa keadilan dalam masyarakat. Padahal Pemilu yang baik ialah Pemilu yang dalam penyelenggaraannya menimbulkan rasa keadilan semua pihak yang terlibat.

Sebagaimana kita ketahui, bahwa keadilan dalam Pemilu (*electoral justice*) merupakan sarana dan mekanisme yang digunakan untuk:

²² *Ibid.*, Pasal 27.

- 1) menjamin agar setiap tindakan, prosedur dan keputusan yang menyangkut proses penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan peraturan perundang-undangan (UUD, UU, Peraturan KPU, Peraturan Bawaslu, termasuk Perjanjian Internasional yang sudah diratifikasi);
- 2) melindungi atau memulihkan penggunaan hak politik yang menyangkut Pemilu; dan
- 3) memberikan kemampuan kepada rakyat untuk menyampaikan pengaduan, kesempatan untuk didengar dan kesempatan mendapatkan keadilan (*adjudication*) apabila dia merasa dilanggar.

Sistem keadilan Pemilu merupakan instrumen penting untuk menegakkan hukum dan menjamin sepenuhnya penerapan prinsip demokrasi melalui pelaksanaan Pemilu yang bebas, jujur dan adil. Sistem keadilan Pemilu dikembangkan untuk mencegah dan mengidentifikasi “ketidakberesan” pada Pemilu, sekaligus sebagai sarana dan mekanisme untuk membenahi ketidakberesan tersebut dan memberikan sanksi kepada pelaku pelanggaran.²³

Keadilan berasal yang berasal bahasa Latin *justicia* dengan kata dasarnya *jus* berarti hukum atau hak sehingga dapat dikatakan bahwa salah satu makna dari keadilan adalah hukum (*law*).²⁴ Istilah *justice* merujuk pada sesuatu yang harus dicapai dalam keputusan pengadilan atau pertimbangan hakim, yaitu sikap tidak memihak (*impartiality*). Sikap tidak memihak akan melahirkan persamaan perlakuan

²³ IDEA, 2010, *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan Intenational IDEA*, Penyunting CETRO, Jakarta: Ghalia, hlm. 5.

²⁴ The Liang Gie, 1982, *Teori-Teori Keadilan*, Supersukses, Yogyakarta, hlm. 14-15.

atau *equality*. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa keadilan dalam hukum memiliki persamaan arti dengan sikap tidak memihak dan persamaan perlakuan dalam hukum.²⁵

Konsep keadilan dapat dipahami dengan cara berbeda, tergantung dari sudut pandang yang dipakai. Konsep keadilan yang dikaitkan dengan peraturan politik negara akan mendasarkan ukuran yang hak atau tidak pada ketentuan negara.²⁶ Keadilan dapat pula dipandang dalam wujud kemauan yang sifatnya tetap dan terus-menerus untuk memberikan segala sesuatu yang menjadi hak bagi setiap orang. Keadilan juga dapat dinilai sebagai pembenaran bagi pelaksanaan hukum yang diperlawankan dengan kesewenang-wenangan.²⁷

Keadilan juga dapat dipahami sebagai suatu kelayakan. Dalam hal ini, hukum menjadi salah satu sarana yang dapat digunakan untuk mewujudkan keadilan. Sebab pada dasarnya nilai-nilai keadilan tetap merupakan sesuatu yang abstrak dan sangat subjektif. Pencapaian keadilan seharusnya dilakukan bersama-sama dengan kemanfaatan serta kepastian hukum, serta dijadikan tujuan hukum secara prioritas.²⁸

Keadilan menjadi sebuah kewajiban moral yang bersifat mengikat bagi anggota-anggota dari suatu masyarakat dalam hubungannya yang satu terhadap yang lainnya.²⁹ Proses keadilan adalah suatu proses yang tidak pernah terselesaikan, tetapi

²⁵*Ibid*, hlm. 15.

²⁶ Achmad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence), Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 221.

²⁷*Ibid*, hlm. 222.

²⁸ Achmad Ali, *Op.Cit*, hlm. 223.

²⁹ The Liang Gie, *Op.Cit*, hlm. 7.

merupakan proses yang senantiasa melakukan reproduksi dirinya sendiri, dari generasi ke generasi, dan terus mengalami perubahan.³⁰ Oleh sebab itu, tidak ada keadilan yang sempurna sebab yang ada adalah pencapaian keadilan dalam kadar tertentu.³¹

Plato mengatakan bahwa dalam negara hukum, keadilan memiliki peran yang sangat penting. Hukum merupakan alat keadilan, berbicara tentang hukum berarti berbicara tentang keadilan. Hukum dirasa penting ketika dihadapkan pada situasi ketidakadilan dalam masyarakat, dan tuntutan diajukan ke pengadilan sama artinya dengan tuntutan untuk meminta keadilan. Karena itu, Plato menegaskan bahwa pengadilan sebenarnya untuk keadilan.³² Keadilan Plato disampaikan dalam empat hal dan disebut sebagai kebajikan pokok, yaitu kearifan (*wisdom*), ketabahan (*courage*), pengendali-dirian (*discipline*), dan keadilan itu sendiri (*justice*).³³ Keadilan juga merupakan cakupan dari seluruh bagian kebajikan secara menyeluruh atau disebut sebagai *all-embracing virtue*.³⁴

Keadilan menurut Plato hanya dapat direalisasikan dalam sebuah negara ideal karena keadilan yang ditampilkan dalam hukum-hukum negara tertentu hanya merupakan bayangan dari keadilan yang sebenarnya.³⁵ Plato mendefinisikan keadilan sebagai kebajikan tertinggi dari negara yang baik (*the supreme virute of the good*

³⁰ Achmad Ali, *Op.Cit*, hlm. 222.

³¹ *Ibid*, hlm. 222.

³² Bernard L. Tanya, 2011, *Penegakan Hukum dalam Terang Etika*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 151.

³³ The Liang Gie, *Op.Cit*, hlm. 7.

³⁴ *Ibid*.

³⁵ Sastrapratedja, 2002, *Etika dan Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 84.

state).³⁶ Plato menyebut keadilan tersebut dengan istilah keadilan moral. Selain keadilan moral, Plato juga menguraikan mengenai keadilan prosedural atau keadilan hukum dan menjadi sarana untuk menetapkan keadilan moral yang berkedudukan lebih tinggi dari hukum positif serta adat kebiasaan.³⁷

Aristoteles melihat keadilan sebagai suatu gagasan yang ambigu sebab di satu sisi konsep keadilan mengacu pada keseluruhan kebajikan sosial (termasuk di dalamnya kebajikan dalam hubungan dengan sesama), di sisi lain juga mengacu pada salah satu jenis kebajikan sosial yang khusus.³⁸ Aristoteles membagi keadilan menjadi keadilan universal atau keadilan umum dan keadilan partikular. Keadilan universal terbentuk bersamaan dengan perumusan hukum, sedangkan keadilan partikular merupakan jenis keadilan yang identik dengan kejujuran (*fairness* atau *equality*).³⁹ Keadilan partikular dibagi dua: keadilan distributif dan keadilan korektif. Keadilan korektif sering disebut sebagai keadilan komutatif atau keadilan rektifikator, yaitu keadilan yang diterapkan dengan mempersamakan antara prestasi dengan kontraprestasi, sedangkan keadilan distributif merupakan keadilan yang diberikan atas distribusi terhadap penghargaan.⁴⁰ Distribusi berwujud suatu perimbangan (*proportion*) guna mencapai keadilan distributif (*distributive justice*), sedangkan keadilan komutatif bertujuan memelihara ketertiban dan kesejahteraan umum.⁴¹

³⁶The Liang Gie, *Op.Cit*, hlm. 21-22.

³⁷*Ibid*, hlm. 22.

³⁸ Sastrapratedja, *Op.Cit*, hlm. 256.

³⁹*Ibid*.

⁴⁰Shidarta Darji Darmodiharjo, 2006, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm.157.

⁴¹ The Liang Gie, *Op.Cit*, hlm. 23-25.

Keadilan di sisi lain selalu dibutuhkan di tengah-tengah situasi apapun baik dalam keadaan damai, genting, sejahtera, miskin, tradisional dan bahkan modern seperti saat ini. Keadilan akan terus diperlukan untuk mendampingi hidup manusia yang ingin mewujudkan jati dirinya sebagai manusia berdaulat dalam suasana lingkungan yang harmonis, selaras, serasi, seimbang, dan sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan yang dimiliki. Keadilan dalam hukum secara harfiah mempunyai makna yang sempit, yakni segala sesuatu yang sesuai dengan hukum yang dianggap adil sedang yang melanggar hukum dianggap tidak adil.

Di bidang hukum, pada umumnya keadilan dipandang sebagai tujuan yang harus dicapai dalam hubungan-hubungan hukum antara perseorangan-perseorangan, perseorangan dengan pemerintah, dan di antara negara-negara yang berdaulat.⁴² Pengertian yang sempit itu sejalan dengan tujuan hukum itu sendiri yakni mengatur hubungan antara individu dan atau antara individu dengan negara selaku penguasa. Bahwa kemudian seseorang atau suatu golongan yang merasa tidak mendapat keadilan dari suatu proses hukum tersebut karena di masyarakat ada pengertian tentang keadilan, perspektif keadilan, dan keadilan hukum yang belum tentu adil.

Kaidah pokok keadilan sering diidentikkan dengan perlakuan hal-hal yang serupa dengan cara-cara yang serupa pula, maupun perlakuan hal-hal yang berbeda dengan cara yang berbeda pula.⁴³ Hal itu merupakan elemen sentral dalam konsep keadilan. Keadilan menjadi berbeda saat diterapkan untuk kasus-kasus yang berbeda.

⁴²*Ibid*, hlm. 8.

⁴³ H.L.A. Hart, 2010, *Konsep Hukum*, Nusa Media, Bandung, 2010, hlm. 246.

Penerapan keadilan dalam badan peradilan selanjutnya menimbulkan standar-standar prosedural, misalnya yaitu *audi alteram partem* atau tidak diperkenankannya seorang hakim untuk menjadi hakim atas kasusnya sendiri. Prinsip tersebut dipandang sebagai suatu bentuk keadilan yang sering diistilahkan sebagai keadilan alamiah.⁴⁴ Hal demikian merupakan suatu bentuk jaminan atas ketidakberpihakan (*impartiality*) atau objektivitas guna memastikan bahwa hukum yang diterapkan bagi semua orang ditentukan oleh hukum itu sendiri.⁴⁵ Karena itu, keadilan distributif harus dimaknai secara lebih kompleks, yaitu tidak hanya manfaat spesifik pada kelompok-kelompok pengklaimnya yang didistribusikan secara adil, namun juga perhatian tanpa memihak dan pertimbangan atas klaim-klaim yang berbeda mengenai manfaat yang berbeda.⁴⁶

Sementara itu konteks keadilan, teori keadilan bermartabat adalah suatu teori yang berangkat dari postulat sistem, bahwa keadilan bermartabat itu adalah keadilan yang memanusiakan manusia atau keadilan yang *ngewongke wong*.⁴⁷ Imperium hukum adalah imperium akal budi, karsa dan rasa seseorang anak manusia, di manapun dia berada menjalani kehidupannya. Ini sejalan dengan prinsip keadilan bermartabat yang peduli dalam memanfaatkan kesempatan yang diberikan Tuhan kepadanya untuk membantu sesama melalui kegiatan berfikir, memanusiakan manusia atau *ngewongke wong*.⁴⁸ Sebagai suatu sistem berfikir atau berfilsafat

⁴⁴*Ibid*, hlm. 248-249.

⁴⁵*Ibid*, hlm. 248.

⁴⁶*Ibid*, hlm. 259.

⁴⁷ Teguh Prasetyo, 2015, *Keadilan Bermartabat, Perspektif Teori Hukum*, Bandung: Nusamedia, hlm. 2.

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 22.

(*jurisprudence*) yang identik dengan apa yang dikenal dalam banyak literatur dunia sebagai teori hukum, maka postulat dasar lainnya dari teori keadilan bermartabat itu tidak hanya mendasar dan radikal. Lebih daripada itu, karakter teori keadilan bermartabat ini, antara lain juga adalah suatu sistem filsafat hukum yang mengarahkan atau memberi tuntunan serta tidak memisahkan seluruh kaidah asas. Termasuk dalam kaidah ini yaitu jejaring nilai yang saling terkait, dan mengikat satu sama lain. Jejaring nilai yang saling berkaitan itu dapat ditemukan dalam berbagai kaidah, asas-asas atau jejaring kaidah dan asas yang inheren di dalamnya nilai-nilai serta *virtuous* yang saling berkait dan mengikat satu sama lain itu berada. Jejaring nilai dalam kaidah dan asas-asas hukum itu ibarat suatu struktur dasar atau fondasi yang menyebabkan suatu bangunan besar menjadi utuh dan spesifik, hidup, karena jiwanya dan yang berlaku juga benar dalam satu unit politik atau negara tertentu. Bangunan sistem hukum dipahami dalam satu unit politik atau negara tertentu. Bangunan sistem hukum yang dipahami melalui teori keadilan bermartabat tersebut yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴⁹

Teori keadilan bermartabat menganut suatu prinsip bahwa ilmu hukum itu tersusun dan terdiri dari 4 (empat) susunan atau lapisan yakni: Filsafat Hukum, Teori Hukum, Dogmatik Hukum serta Hukum dan Praktik Hukum. Walaupun nampaknya lapisan ilmu hukum dalam teori keadilan bermartabat merupakan lapisan yang terpisah antara satu dengan yang lainnya, namun pada prinsipnya lapisan-lapisan ilmu hukum itu merupakan satu kesatuan sistemik, mengendap, hidup dalam satu sistem.

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 34.

Saling berkaitan antara satu dengan lainnya, bahu membahu, gotong royong sebagai suatu sistem.⁵⁰

Umumnya dalam diskursus hukum sifat dari keadilan itu dapat dilihat dalam dua arti pokok yakni dalam arti formal yang menuntut bahwa hukum itu berlaku secara umum dan dalam arti materiil yang menuntut agar setiap hukum itu harus sesuai dengan cita-cita keadilan masyarakat. Tetapi jika ditinjau dari konteks yang lebih luas, pemikiran mengenai keadilan itu berkembang dengan pendekatan yang berbeda-beda, karena banyak sekali perbincangan tentang keadilan yang tertuang dalam banyak literatur. Oleh karena itu dalam menjelaskan tentang keadilan secara tunggal hampir sulit untuk dilakukan.⁵¹

Konsep keadilan menurut Bangsa Indonesia adalah keadilan yang berdasarkan Pancasila. Konsep tentang keadilan sendiri merupakan konsep yang abstrak dan bersifat sangat subjektif. Oleh sebab itu penerapannya akan sangat bergantung dengan nilai-nilai yang dianut masing-masing individu, masyarakat, maupun negara.⁵² Keadilan Indonesia didasarkan pada sila-sila Pancasila yang menjadi dasar negara Indonesia. Pancasila dalam hal ini memiliki tiga segi utama yang dapat ditekankan, yaitu segi moral atau etis, segi ideologis atau politis, dan segi yuridis. Ketiga segi atau dimensi tersebut disebut sebagai Trias Imperatif Pancasila dan jalinan yang baik diantara ketiga dimensi tersebut akan mampu memberikan sumbangan positif bagi

⁵⁰ *Ibid*, hlm. 2.

⁵¹ Faisal, 2012, *Menerobos Positivisme Hukum*, Gramata Publishing, Bekasi, hlm. 115-116.

⁵² Achmad Ali, *Op.Cit*, hlm. 223.

terwujudnya hukum yang dinamis sebagai sarana mengatur kehidupan bernegara.⁵³ Hal demikian sesuai dengan tujuan negara yang akan diwujudkan dalam kerangka negara kesejahteraan.

B. Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu dalam Proses Penyelenggaraan Pemilu

Pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945 menentukan bahwa: “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”. Ketentuan tersebut memberikan landasan yang sangat kuat bahwa Indonesia merupakan negara demokrasi konstitusional, karenanya partisipasi rakyat di dalam pelaksanaan pemerintahan menjadi persyaratan utama, khususnya dalam pengisian jabatan-jabatan publik. Ketentuan tersebut juga secara eksplisit memberikan hak kepada rakyat untuk menentukan dan memilih pemimpinnya.

Terkait dengan hal tersebut, Pasal 25 huruf b *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) menentukan bahwa “*Setiap warga negara harus mempunyai hak dan kesempatan, tanpa pembedaan dan tanpa pembatasan yang tidak layak, untuk memilih dan dipilih pada pemilihan umum berkala yang murni, dan dengan hak pilih yang universal dan sama, serta dilakukan melalui pemungutan suara secara rahasia untuk menjamin kebebasan menyatakan keinginan dari para pemilih*”.

⁵³ Soejadi, 1999, *Pancasila sebagai Sumber Tertib Hukum Indonesia*, Lukman Offset, Yogyakarta, hlm. 184.

Dalam rangka memberikan daulat kepada rakyat, sistem ketetanegearaan Indonesia mengenal sistem pemilihan secara langsung sebagaimana ditentukan dalam Pasal 22E UUD Tahun 1945. Pemilihan langsung tersebut merupakan manifestasi dari adanya kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat. Terkait dengan hal tersebut, Miriam Budiardjo⁵⁴ menyatakan bahwa Pemilu merupakan *conditio sine quanon* bagi suatu negara demokrasi modern, dimana melalui Pemilu warga negara menyerahkan sementara hak politiknya yakni hak berdaulat untuk turut serta menjalankan negara. Senada dengan hal tersebut, Dahlan Thaib menyatakan juga bahwa:⁵⁵

“Pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dapat dilepaskan dari pemilihan umum karena pemilihan umum merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik”.

Pemilu adalah wujud nyata demokrasi prosedural, meskipun demokrasi tidak sama dengan Pemilu, namun Pemilu merupakan salah satu aspek demokrasi yang sangat penting yang juga harus diselenggarakan secara demokratis. Oleh karena itu, lazimnya di negara-negara yang menamakan diri sebagai negara demokrasi mentradisikan Pemilu untuk memilih pejabat-pejabat publik di bidang legislatif dan eksekutif baik di pusat maupun daerah. Demokrasi dan Pemilu yang demokratis

⁵⁴Miriam Budiardjo, *Loc.cit.*

⁵⁵Dahlan Thaib, *Loc.cit.*

saling merupakan “*qonditio sine qua non*”, *the one can not exist without the others*.⁵⁶ Dalam arti bahwa Pemilu dimaknai sebagai prosedur untuk mencapai demokrasi atau merupakan prosedur untuk memindahkan kedaulatan rakyat kepada kandidat tertentu untuk menduduki jabatan-jabatan politik.⁵⁷ Artinya, Pemilu menunjukkan bahwa kekuasaan politik berasal dari rakyat dan dipercayakan demi kepentingan rakyat, dan bahwa kepada rakyatlah para pejabat bertanggungjawab atas tindakan-tindakannya.⁵⁸ Selanjutnya Moh. Mahfud MD mengatakan bahwa kedaulatan rakyat mengandung pengertian adanya pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat, menunjukkan bahwa pemerintahan dari rakyat mengandung pengertian yang berhubungan dengan pemerintahan yang sah dan diakui (*legitimate government*) di mata rakyat.⁵⁹

Pemerintahan yang sah dan diakui berarti suatu pemerintahan yang mendapat pengakuan dan dukungan yang diberikan oleh rakyat. Legitimasi bagi suatu pemerintahan sangat penting karena dengan legitimasi tersebut, pemerintahan dapat menjalankan roda birokrasi dan program-programnya sebagai wujud dari amanat yang diberikan oleh rakyat kepadanya.⁶⁰

⁵⁶A. Mukthie Fadjar, dalam “Pemilu yang Demokratis dan Berkualitas: Penyelesaian Hukum Pelanggaran Pemilu dan PPHU, *Jurnal Konstitusi*, Volume 6, Nomor 1, April 2009, hlm. 4.

⁵⁷ Veri Junaidi, dalam “Menata Sistem Penegakan Hukum Pemilu Demokratis Tinjauan Kewenangan MK atas Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu (PHPU), *Jurnal Konstitusi* Volume 6, Nomor 3, September 2009, hlm.106.

⁵⁸David Bentham dan Kevin Boyle, 2000, *Demokrasi*, Yogyakarta: Kanisius, hlm. 64.

⁵⁹Moh.Mahfud, MD., 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum*, Yogyakarta: Gama Media, hlm. 5.

⁶⁰Tim ICCE UIN Jakarta, 2003, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah dan Kencana, hlm.111.

Pemerintahan dari rakyat memberikan gambaran bahwa pemerintah yang sedang memegang kekuasaan dituntut kesadarannya bahwa pemerintahan tersebut diperoleh melalui pemilihan dari rakyat bukan dari pemberian wangsit atau kekuasaan supranatural. Pemilu yang adil dan bebas adalah Pemilu yang kompetitif, merupakan piranti utama dalam membuat pejabat-pejabat pemerintah bertanggungjawab dan tunduk pada pengawasan rakyat. Pemilu juga merupakan arena penting untuk menjamin kesetaraan politis antara warga Negara, baik dalam akses terhadap jabatan pemerintahan maupun dalam nilai suara serta kebebasan dalam hak politik.⁶¹

Di kebanyakan negara demokrasi, Pemilu dianggap sebagai lambang, sekaligus tolok ukur dari demokrasi itu sendiri. Dengan kata lain, Pemilu merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik.⁶² Dalam konteks hukum tata negara, Pemilu juga terkait dengan prinsip negara hukum, karena rakyat memilih dan telah mempercayai serta memberi hak untuk menciptakan produk hukum, melaksanakan dan mengawasinya sebagaimana kehendak rakyat.⁶³ Dalam konteks global, Pemilu merupakan padanan dari kata bahasa Inggris yaitu “*general election*”, dalam *Black’s Law Dictionary* definisi dari kata “*election*” yang paling relevan adalah: “*The*

⁶¹David Bentham dan Kevin Boyle, *Op.cit.*, hlm 59.

⁶²Bisariyadi, dkk., dalam “Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional, *Jurnal Konstitusi* Volume 9, Nomor 3, September 2012, hlm. 536.

⁶³Andi Subri, dalam “Pemilihan Umum Tahun 2014: Pemilih Rasional dan Pemilih Irrasional”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 9 No.4 Desember 2013, hlm. 521.

process of selecting a person to occupy an office (usually a public office), membership, award, or other title or status". Sedangkan "general election" diartikan dalam literatur yang sama sebagai "an election that occurs at a regular interval of time" atau pemilihan yang berlangsung dalam jangka waktu yang rutin.⁶⁴

Dalam perspektif hak asasi manusia, Pemilu adalah salah satu hak asasi warga Negara yang sangat prinsipil, karenanya dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi adalah suatu keharusan bagi pemerintah untuk melaksanakan Pemilu, sesuai dengan asas bahwa rakyatlah yang berdaulat, dan itu sebab semuanya itu harus dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya.⁶⁵ Pemilu sebagai salah satu hak asasi manusia juga sangat prinsipil. Merupakan pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia jika pemerintah tidak mengadakan Pemilu. Ini berarti Pemilu menjadi suatu keharusan bagi pemerintah untuk melaksanakan hak asasi warga Negara. Hak warga Negara untuk ikut serta di dalam Pemilu disebut hak pilih. Hak pilih dalam Pemilu terdiri atas hak pilih aktif (hak memilih) dan hak pilih pasif (hak dipilih). Hak pilih aktif, adalah hak warga Negara untuk memilih wakil-wakilnya di dalam suatu Pemilu. Hak ini diberikan oleh pemerintah kepada warga negara yang memenuhi syarat-syarat yang telah ditetapkan di dalam undang-undang Pemilu. Sedangkan hak pilih pasif adalah hak warga negara untuk dipilih menjadi anggota suatu DPR atau DPRD dalam Pemilu. Hak ini diberikan kepada setiap warga negara yang telah memenuhi syarat. Perumus UUD Tahun 1945 telah menetapkan tentang ajaran kedaulatan rakyat yang

⁶⁴Bisariyadi, dkk., *Op.cit.*, hlm. 538.

⁶⁵Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm. 329.

diimplementasikan dengan Pemilu, karena Pemilu merupakan konsekuensi logis diadanya prinsip kedaulatan rakyat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan bernegara yang demokratis adalah setiap warga Negara berhak ikut aktif dalam proses politik.⁶⁶ Pemilu dalam konteks UUD Tahun 1945 merupakan proses politik dalam kehidupan ketatanegaraan sebagai sarana menuju pembentukan institusi negara dan pemilihan pejabat-pejabat negara sebagai pengembalian kedaulatan rakyat.

Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa pentingnya Pemilu diselenggarakan secara berkala dikarenakan oleh beberapa sebab, yaitu:

Pertama, pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis, dan berkembang dari waktu ke waktu. Dalam jangka waktu tertentu, dapat saja terjadi bahwa sebagian besar rakyat berubah pendapatnya mengenai sesuatu kebijakan negara.

Kedua, di samping pendapat rakyat dapat berubah dari waktu ke waktu, kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat dapat pula berubah, baik karena dinamika dunia internasional ataupun karena faktor dalam negeri sendiri, baik karena faktor internal manusia maupun karena faktor eksternal manusia.

Ketiga, perubahan-perubahan aspirasi dan pendapat rakyat juga dapat dimungkinkan terjadi karena penambahan jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa. Mereka itu,

⁶⁶ Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda, 1992, *Pemilu dan Lembaga Perwakilan Dalam Ketatanegaraan Indonesia, Hukum Tata Negara*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, hlm. Xiii.

terutama para pemilih baru (*new voters*) atau pemilih pemula, belum tentu mempunyai sikap yang sama dengan orang tua mereka sendiri.

Keempat, pemilihan umum perlu diadakan secara teratur untuk maksud menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik di cabang kekuasaan eksekutif maupun legislatif.⁶⁷

Selain itu, pentingnya Pemilu dalam negara demokrasi senada dengan tujuan penyelenggaraan Pemilu itu sendiri, yaitu:⁶⁸

- 1) Membuka peluang untuk terjadinya pergantian pemerintahan sekaligus momentum untuk menguji dan mengevaluasi kualitas dan kuantitas dukungan rakyat terhadap keberhasilan dan kekurangan pemerintah yang sedang berkuasa;
- 2) Sebagai sarana penyerapan dinamika aspirasi rakyat untuk diidentifikasi, diartikulasikan, dan diintegrasikan selama jangka waktu tertentu, dan
- 3) Yang paling pokok untuk menguji kualitas pelaksanaan kedaulatan rakyat itu sendiri.

Untuk mewujudkan Pemilu yang benar-benar demokratis, terdapat beberapa standar yang harus menjadi acuan:

- 1) Pelaksanaan Pemilu harus memberikan peluang sepenuhnya kepada semua partai politik untuk bersaing secara bebas, jujur, dan adil.

⁶⁷ Jimly Asshidiqqie, dalam "Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 3, Nomor 4, Desember 2006, hlm. 11.

⁶⁸ Bisariyadi, dkk., *Op.cit.*, hlm. 533.

- 2) Pelaksanaan Pemilu memang benar dimaksudkan untuk memilih wakil rakyat yang berkualitas, memiliki integritas moral dan yang paling penting wakil-wakil tersebut betul-betul mencerminkan kehendak rakyat.
- 3) Pelaksanaan Pemilu harus melibatkan semua warga negara tanpa diskriminasi sedikitpun, sehingga rakyat benar-benar mempunyai kepercayaan bahwa dirinya adalah perwujudan dari kedaulatan rakyat
- 4) Pemilu dilaksanakan dengan perangkat peraturan yang mendukung kebebasan dan kejujuran, sehingga dengan adanya undang-undang yang lebih memberi kesempatan kebebasan pada warga negara, peluang ke arah Pemilu yang demokratis dapat dicapai.
- 5) Pelaksanaan Pemilu hendaknya mempertimbangkan instrumen penyelenggaranya, karena sangat mungkin kepentingan-kepentingan penyelenggara akan mengganggu kemurnian Pemilu.
- 6) Pada persoalan yang lebih filosofis, Pemilu hendaknya lebih ditekankan pada manifestasi hak masyarakat, guna menciptakan partisipasi dalam pemerintahan.

Pemilu merupakan salah satu hak asasi warganegara yang sangat prinsipil. Sesuai azas bahwa rakyatlah yang berdaulat, maka semua hak harus dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Oleh karena itu, Pemilu adalah suatu syarat yang mutlak bagi negara demokrasi untuk melaksanakan kedaulatan rakyat⁶⁹.

⁶⁹Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, hlm. 329.

Pelaksanaan Pemilu secara periodik menandakan negara tersebut sebagai negara demokrasi yang dimana ditandai dengan penggantian kepemimpinan dari tingkat nasional sampai daerah dengan melibatkan masyarakat untuk menggunakan hak pilihnya untuk memilih pemimpin. Proses Pemilukada dalam kenyataannya sering berjalan tidak mulus dengan adanya sengketa Pemilu. Timbulnya sengketa dalam Pemilukada Kabupaten Mojokerto misalnya menjadikan perlunya untuk dilakukan penyelesaian sengketa agar Pemilukada berjalan sesuai dengan prinsip Pemilukada. Sengketa Pemilu yang digolongkan dalam beberapa jenis, seperti sengketa antar penyelenggara, penyelenggara dengan peserta ataupun peserta dan peserta Pemilu. Tetapi, dengan peristiwa yang muncul telah memiliki alur tersendiri yang disebut sistem keadilan Pemilu.

Keadilan Pemilu adalah sebuah sistem yang digunakan sebagai perspektif untuk mengetahui, melihat bahkan menyelesaikan sengketa Pemilu yang terjadi. Kategori yang digunakan dalam perspektif keadilan Pemilu sebagai sebuah sistem merupakan dasar untuk menyelesaikan sengketa dalam Pemilukada Kabupaten Mojokerto yakni pencegahan, sistem penyelesaian sengketa Pemilu, dan penyelesaian sengketa Pemilu alternatif. Sengketa Pemilu muncul terbagi dalam tiga periode sesuai dengan siklus Pemilu sendiri yakni pra Pemilu, Pemilu, dan pasca Pemilu.

Stepen A. Siegel menyatakan bahwa permasalahan Pemilu merupakan aktivitas tertua dalam sebuah negara bangsa di antara permasalahan-permasalahan

paling tua lainnya dalam hukum tata negara.⁷⁰ Pasca pembentukan Konstitusi 1920 Austria yang disusun Hans Kelsen, maka keberasaan MK sebagai lembaga peradilan penyelesaian perkara konstitusi sebagai peradilan yang memiliki kewenangan menyelesaikan Pemilu.⁷¹

Dalam hal kewenangan sengketa Pemilu, maka penyelesaian di sebuah lembaga peradilan terutama MK juga tidak lepas dari faktor kesejarahan. MK Republik Indonesia, misalnya, memiliki kewenangan tersebut juga tidak lepas dari catatan buruknya pelaksanaan Pemilu Indonesia, hasil Pemilu tidak diperjuangkan pada penyelesaian secara hukum sehingga hasil Pemilu seringkali diragukan.

Pemilu sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat merupakan perwujudan dari hak asasi manusia terutama hak warga negara untuk berpartisipasi dalam pemerintahan. Komunitas Hak Asasi Internasional telah mengidentifikasi bahwa dalam Pemilu ada beberapa aspek hak asasi manusia yang merupakan hak yang tidak dapat dipisahkan dari hak untuk hidup seperti kebebasan dan keamanan serta hak untuk berpartisipasi dalam pemerintahan melalui perwakilan yang dipilih secara adil.

Sebagai sarana perwujudan hak untuk berpartisipasi dalam pemerintahan, Pemilu mempunyai tujuan untuk menghasilkan pemerintahan dan parlemen yang representatif serta yang mendapat legitimasi dari rakyat. Dalam pelaksanaan Pemilu yang kompetitif sering terjadi sengketa baik sengketa akibat proses maupun sengketa terhadap hasil pemilihan umum.

⁷⁰*Ibid.*, hlm. 13.

⁷¹*Ibid.*, hlm. 216.

Seiring dengan meningkatnya perhatian terhadap integritas proses dan hasil Pemilu, penyelesaian sengketa Pemilu (*electoral dispute resolution*) semakin mendapat perhatian publik termasuk oleh masyarakat internasional. Fokus perhatian terhadap penyelesaian sengketa Pemilu tidak hanya menyangkut persoalan sistem yudisial dan badan-badan penyelenggara tetapi juga menyangkut perbedaan dan celah hukum yang timbul dalam peraturan yang mengatur tentang Pemilu, batasan waktu yang membingungkan, duplikasi komplain yang diajukan pada lembaga-lembaga yang berbeda, dan tidak jelasnya sanksi yang diberikan terhadap ketidakpatuhan pada ketentuan hukum dan masalah-masalah penegakan hukum lainnya.⁷²

Sengketa adalah pernyataan klaim-klaim atau hak-hak yang bertentangan antara pihak-pihak yang terlibat dalam sebuah proses hukum. Sengketa Pemilu adalah komplain (pernyataan keberatan), protes, klaim-klaim (pernyataan pernyataan yang bertentangan), pembatalan, dan kontestasi terkait proses Pemilu. Dalam sistem keadilan Pemilu, penanganan sengketa yang efektif menjadi bagian yang penting untuk menjaga kepercayaan publik terhadap proses Pemilu dan hasilnya.

Sebagaimana diketahui bahwa tahapan utama Pemilu berpotensi melahirkan sengketa atau pelanggaran. Potensi tersebut disebabkan oleh adanya kecurangan (*fraud*), kesalahan (*mistake*), maupun strategi pemenangan Pemilu yang tidak

⁷²Denis Petit, 2000, *Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System*, Warsawa: OSCE – ODIHR, hlm. 3.

melanggar hukum tetapi menurunkan kepercayaan publik (*non-fraudulent misconduct*).⁷³

Untuk itulah maka dibentuk aturan sebagai panduan penyelesaian masalah hukum yang muncul dalam Pemilu. Berdasarkan perundang-undangan yang ada, masalah-masalah hukum Pemilu di Indonesia dapat dikelompokkan ke dalam enam kategori,⁷⁴ yaitu:

- 1) Pelanggaran administrasi Pemilu, yaitu pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu di luar tindak pidana Pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu;⁷⁵
- 2) Tindak pidana Pemilu, yaitu tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana Pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini;⁷⁶
- 3) Sengketa Pemilu, yaitu sengketa antarpeserta Pemilu⁷⁷ dan sengketa peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Propinsi, dan KPU Kabupaten/Kota;⁷⁸

⁷³Janedjri M. Gaffar, 2013, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 77.

⁷⁴Pasal 253 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.

⁷⁵Bandingkan dengan dengan Topo Santoso dkk., 2006, *Penegakan Hukum Pemilu: Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*, Jakarta, hlm. 6. Menurut Topo Santoso dkk, berdasarkan peraturan yang ada, masalah hukum pemilu terdiri atas (1) pelanggaran administrasi pemilu, (2) pelanggaran tata cara pemilu, (3) pelanggaran pidana pemilu, (4) sengketa dalam penyelenggaraan pemilu, dan (5) perselisihan hasil pemilu.

⁷⁶Pasal 260 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.

⁷⁷ Bandingkan dengan pengaturan sebelumnya, di mana UU Pemilu 2008 tidak mengatur mekanisme penyelesaian sengketa pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 129 UU Pemilu 2003 (UU

- 4) Sengketa tata usaha negara Pemilu, yaitu sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara Pemilu antara calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, atau partai politik calon Peserta Pemilu dengan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/ Kota;⁷⁹
- 5) Pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu, yaitu pelanggaran terhadap etika penyelenggara Pemilu yang berpedomankan sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilu;⁸⁰
- 6) Perselisihan hasil Pemilu, yaitu perselisihan antara KPU dan peserta Pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional yang dapat mempengaruhi perolehan kursi peserta Pemilu.⁸¹

Terhadap berbagai masalah hukum di atas, juga diatur mekanisme penyelesaiannya. Di mana, setiap masalah hukum yang ada memiliki mekanisme sendiri dengan keterlibatan lembaga penyelesaian yang berbeda-beda:

Pertama, pelanggaran administrasi Pemilu ditangani oleh KPU, KPU Propinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Pelanggaran administrasi bisa berbentuk pelanggaran syarat pendidikan atau syarat usia pemilih, pelanggaran pemasangan atribut kampanye,

Nomor 12 Tahun 2003), tetapi secara teoretis sengketa jenis ini mungkin saja terjadi. Selain sengketa antarpeserta pemilu, sangat mungkin terjadi pula sengketa antara peserta dan penyelenggara pemilu yang bukan merupakan sengketa atas keputusan tata usaha negara. Baik UU Pemilu 2003 dan UU Pemilu 2008 tidak mengatur mekanisme penyelesaiannya bila hal itu terjadi.

⁷⁸Pasal 257 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.

⁷⁹*Ibid.*, Pasal 268.

⁸⁰*Ibid.*, Pasal 251.

⁸¹Pasal 258 UU No 10 Tahun 2008.

larangan membawa anak-anak di bawah 7 tahun atau larangan berkonvoi lintas daerah.⁸²

Kedua, penyelesaian tindak pidana Pemilu dilakukan dengan melibatkan pengawas Pemilu, kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan dalam suatu sistem penyelesaian layaknya sistem peradilan pidana.

Ketiga, penyelesaian sengketa. Sengketa Pemilu yaitu sengketa yang terjadi antar peserta Pemilu.⁸³ Di mana, sengketa ini diselesaikan oleh Bawaslu beserta jajarannya. Dalam Pasal 73 ayat (4) huruf c ditegaskan bahwa Bawaslu berwenang untuk menyelesaikan sengketa Pemilu.

Pada Pemilu tahun 2004, tata cara penyelesaian terhadap jenis pelanggaran ini diatur dalam satu pasal tersendiri, yaitu Pasal 129 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 pengaturan tentang mekanisme penyelesaian sengketa ditiadakan. Kemudian, ketika Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, mekanisme penyelesaian sengketa kembali diatur dalam Pasal 258 dan Pasal 259, baik sengketa antar peserta maupun antara peserta dengan penyelenggara Pemilu. Sementara sengketa antara peserta dengan penyelenggara merupakan sengketa antara KPU dengan peserta Pemilu yang timbul akibat dikeluarkannya suatu Keputusan KPU.

⁸²<http://www.kemitraan.or.id/> diakses pada tanggal 12 Juli 2017.

⁸³ UU Pemilu 2008 tidak mengatur mekanisme penyelesaian sengketa pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 129 UU Pemilu 2003 (UU Nomor 12 Tahun 2003), tetapi secara teoretis sengketa jenis ini mungkin saja terjadi. Selain sengketa antarpeserta pemilu, sangat mungkin terjadi pula sengketa antara peserta dan penyelenggara pemilu yang bukan merupakan sengketa atas keputusan tata usaha negara. Baik UU Pemilu 2003 dan UU Pemilu 2008 tidak mengatur mekanisme penyelesaiannya bila hal itu terjadi.

Terhadap hal itu, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 telah memberikan ruang khusus, di mana sebelumnya dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 ruang tersebut sama sekali tidak disediakan.⁸⁴

Keempat, sengketa Tata Usaha Negara Pemilu muncul karena dua alasan, yaitu :⁸⁵

- 1) dikeluarkannya Keputusan KPU tentang penetapan Partai Politik Peserta Pemilu.
- 2) dicoret dari daftar calon tetap sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang penetapan daftar calon tetap.

Sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, secara limitatif ditentukan bahwa objek yang termasuk dalam sengketa tata usaha negara Pemilu hanya dua hal dimaksud. Dalam arti, hanya keputusan-keputusan KPU, KPU Propinsi dan KPU Kabupaten/kota yang berhubungan dengan penetapan partai politik peserta Pemilu dan pentapan daftar calon tetap yang dapat diajukan sebagai sengketa melalui mekanisme gugatan/permohonan penyelesaian sengketa tata usaha negara Pemilu, dan penyelesaiannya dilakukan oleh Bawaslu dan PTTUN.

Kelima, perselisihan hasil Pemilu antara KPU dan peserta Pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional yang dapat mempengaruhi perolehan kursi peserta Pemilu. Perselisihan hasil Pemilu ini menjadi domain MK untuk menyelesaikan berdasarkan mandat konstitusi yang diberikan Pasal 24C ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945. Perselisihan hasil Pemilu itu sendiri adalah perselisihan antara KPU dengan Peserta Pemilu mengenai penetapan perolehan suara

⁸⁴ <http://catatanseorangpelajar90.blogspot.co.id/2013/03/mekanismepenylesaian-pelanggaran.html>. Diakses pada tanggal 15 Juli 2018.

⁸⁵ Pasal 268 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012.

hasil Pemilu, dalam arti apabila ada kesalahan terhadap hasil perhitungan suara yang dilakukan oleh KPU, maka peserta Pemilu dapat mengajukan permohonan kepada MK.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 *Jo* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 *Jo* Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 disebutkan beberapa sengketa yang terjadi dalam penyelenggaraan Pilkada, beberapa ketentuan tertuang dalam Pasal 142 sampai Pasal 158, meliputi:

Pasal 142 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 menyebutkan bahwa sengketa Pemilihan terdiri atas:

- 1) sengketa antar peserta Pemilihan; dan
- 2) sengketa antara Peserta Pemilihan dan penyelenggara Pemilihan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.

Pasal 143 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 mengatur ketentuan:

- 1) Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota berwenang menyelesaikan sengketa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 142.
- 2) Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota memeriksa dan memutus sengketa Pemilihan paling lama 12 (dua belas) hari sejak diterimanya laporan atau temuan.
- 3) Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota melakukan penyelesaian sengketa melalui tahapan:

- (1) menerima dan mengkaji laporan atau temuan; dan

- (2) mempertemukan pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui musyawarah dan mufakat.

Pasal 144 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 mengatur ketentuan:

- 1) Putusan Bawaslu Provinsi dan Putusan Panwas Kabupaten/Kota mengenai penyelesaian sengketa Pemilihan merupakan Putusan bersifat mengikat.
- 2) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu Provinsi dan/atau putusan Panwas Kabupaten/Kota mengenai penyelesaian sengketa Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lambat 3 (tiga) hari kerja.
- 3) Seluruh proses pengambilan Putusan Bawaslu Provinsi dan Putusan Panwas Kabupaten/Kota wajib dilakukan melalui proses yang terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan.
- 4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyelesaian sengketa diatur dengan Peraturan Bawaslu.

Pasal 153 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015:

- 1) Sengketa tata usaha negara Pemilihan merupakan sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara Pemilihan antara Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota dengan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota

sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota.

- 2) Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menerima, memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan menggunakan Hukum Acara Tata Usaha Negara, kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang ini.

Pasal 154 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015

- 1) Peserta Pemilihan mengajukan keberatan terhadap keputusan KPU Provinsi atau keputusan KPU Kabupaten/Kota kepada Bawaslu Provinsi dan/atau Panwas Kabupaten/Kota dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota ditetapkan.
- 2) Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara Pemilihan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dilakukan setelah seluruh upaya administratif di Bawaslu Provinsi dan/atau Panwas Kabupaten/Kota telah dilakukan.
- 3) Dalam hal pengajuan gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kurang lengkap, penggugat dapat memperbaiki dan melengkapi gugatan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak diterimanya gugatan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.
- 4) Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) penggugat belum menyempurnakan gugatan, hakim memberikan putusan bahwa gugatan tidak dapat diterima.

- 5) Terhadap putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) tidak dapat dilakukan upaya hukum.
- 6) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara memeriksa dan memutus gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam jangka waktu paling lama 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak gugatan dinyatakan lengkap.
- 7) Terhadap putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (6) hanya dapat dilakukan permohonan kasasi ke Mahkamah Agung Republik Indonesia.
- 8) Permohonan kasasi sebagaimana dimaksud pada ayat (7) diajukan dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) hari kerja terhitung sejak diterbitkannya putusan.
- 9) Mahkamah Agung Republik Indonesia wajib memberikan putusan atas permohonan kasasi sebagaimana dimaksud pada ayat (8) dalam jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) hari kerja terhitung sejak permohonan kasasi diterima.
- 10) Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (9) bersifat final dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum peninjauan kembali.
- 11) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (6) atau putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (9) dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari.
- 12) KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara atau putusan Mahkamah Agung Republik

Indonesia mengenai keputusan tentang penetapan pasangan calon peserta Pemilihan sepanjang tidak melewati tahapan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sebelum hari pemungutan suara.

Penyelesaian perselisihan hasil Pemilu anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPRD dan kepala daerah, MK sesungguhnya tidak hanya disugahi permohonan penyelesaian sengketa hasil, melainkan juga disertai dengan dalil-dalil yang berhubungan dengan pelanggaran administrasi Pemilu, pidana Pemilu, sengketa tata usaha negara Pemilu, bahkan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu. Misalnya, masalah tidak terdistribusinya surat undangan memilih atau Model C.6 yang tidak diedarkan kepada pemilih,⁸⁶ warga yang tidak terdaftar dalam DPT dan saksi tidak diberi formulir C.1 oleh KPPS,⁸⁷ pembukaan kotak suara,⁸⁸ pemilih yang tidak terdaftar dalam DPT yang memberikan suara menggunakan KTP dan dicatat oleh penyelenggara dalam daftar pemilih tambahan (DPTb) dan daftar pemilih khusus tambahan (DPKTb),⁸⁹ keterlibatan pejabat penguasa daerah di Jawa Tengah dan Kalimantan Tengah,⁹⁰ rekayasa pihak penyelenggara sehingga terjadi mobilisasi massa,⁹¹ proses rekapitulasi suara,⁹² tidak

⁸⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 58/PHPU.C-VII/2009 terkait Perkara Permohonan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum yang diajukan Partai Kebangkitan Nasional Ulama, hlm. 4.

⁸⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PHPU.C-VII/2009 terkait Perkara Permohonan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum yang diajukan Partai Kebangkitan Bangsa, hlm. 127.

⁸⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1/PHPU.PRES-XII/2014 dalam perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014, hlm. 4139.

⁸⁹ *Ibid.*, hlm. 4146.

⁹⁰ *Ibid.*, hlm. 4146.

⁹¹ *Ibid.*, hlm. 4147.

⁹² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 terkait perkara permohonan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah Propinsi Jawa Timur, hlm. 4.

sinkronnya jumlah pemilih yang menggunakan hak pilih,⁹³ persyaratan calon,⁹⁴ penyelenggara tidak melakukan pemutakhiran data pemilih secara benar/tidak *valid*.⁹⁵ dan politik uang.⁹⁶

Pemilukada adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat diwilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota berdasarkan Pancasila dan UD Negara RI Tahun 1945 untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah.⁹⁷ Pemilukada bukan hanya memilih penguasa daerah, tetapi lebih merupakan mencari pemimpin yang mampu melayani dan mengabdikan untuk kepentingan seluruh rakyatnya. Pola pikir lama yang menempatkan kepala daerah sebagai penguasa yang harus dilayani harus diubah secara radikal menjadi pemimpin sesungguhnya, bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dalam konteks ini sesungguhnya tugas Kepala Daerah terpilih sangat berat dan hanya mereka yang mampu mengemban tugas tersebut. Oleh karena itu, semua energi daerah harus dicurahkan untuk memilih pemimpin yang terbaik bagi kemajuan dan kesejahteraan daerahnya selama proses Pemilukada berlangsung.⁹⁸

Terjadinya pelanggaran-pelanggaran dalam pelaksanaan Pemilukada antara lain disebabkan oleh banyaknya kekurangan, antara lain terlalu ringannya sanksi atas

⁹³*Ibid.*, hlm. 6.

⁹⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 57/PHPU.D-VI/2008 terkait perkara permohonan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Bengkulu Selatan, hlm. 4.

⁹⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 38/PHPU.D-VIII/2010 terkait perkara Permohonan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Manggarai Barat Tahun 2010, hlm. 10.

⁹⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 123/PHP.BUP-VI/2016 terkait perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Rja Ampat, hlm. 5.

⁹⁷ Kancil, 2005, *Pemilihan Pengesahan Pengangkatan Kepala Daerah dan Wakil kepala Daerah*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 3.

⁹⁸ Khairuddin Tahmid, 2008, *Netralitas Lembaga Peradilan Dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah*, Jurnal Fakultas Syari'ah IAIN Raden Intan Lampung, Fakta Press, hlm. 22.

pelanggaran aturan Pemilukada serta minimnya pengaturan mengenai pembatasan dan transparansi keuangan dana Pemilukada. Filosofis sanksi dari undang-undang Pemilu termasuk undang-undang yang menjadi payung hukum Pemilukada didasarkan pada anggapan bahwa Pemilu adalah pesta demokrasi. Oleh karena itu, sebagai suatu pesta, diperkirakan akan banyak sekali pelanggaran, sehingga sanksi tidak diperberat. Demikian juga, pembatasan dan transparansi keuangan dana kampanye, termasuk atas sanksi pelanggaran tersebut, tidak diatur secara ketat dan dengan sanksi yang ringan karena partai politik menyusun undang-undang ini, tidak menghendaki adanya pengaturan yang mempersulit partai-partai politik dan peserta Pemilukada.⁹⁹

Filosofis seperti ini tidak dapat dihindari bila dalam praktik terjadi pelanggaran-pelanggaran bersifat masif bahkan sistematis dan terstruktur, karena peserta dan kandidat mengetahui pasti bahwa sanksi atau pelanggaran yang dilakukannya, tidak berakibat fatal bagi kandidat walaupun ditemukan adanya pelanggaran. 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 yang dibawa ke pengadilan dan dijatuhi sanksi. Dan walaupun dijatuhi sanksi hal itu sangat ringan dan tidak memberikan efek khawatir bagi kandidat yang menang dan melakukan pelanggaran.¹⁰⁰

⁹⁹Hamdan Zoelva, 2013, *Jurnal Konstitusi*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi, hlm. 384.

¹⁰⁰*Ibid*, hlm. 385.

Sepanjang sejarah pelaksanaan Pemilu khususnya Pemilukada memang tidak selalu seperti yang diharapkan. Banyak permasalahan yang muncul mulai dari permasalahan administratif sebelum penyelenggaraan Pemilu sampai permasalahan sengketa setelah pemilihan itu berlangsung. Sengketa atau perselisihan dapat dibagi menjadi dua, yaitu: (1) sengketa dalam proses Pemilu (khususnya yang terjadi antar-peserta Pemilu atau antar peserta Pemilu); dan (2) sengketa antara peserta pemilihan dan penyelenggara pemilihan sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota.¹⁰¹

Jenis pelanggaran dalam pilkada yang seringkali dijadikan argumentasi pemohon dalam sengketa perselisihan hasil pilkada antara lain: praktik politik uang (*money politic*), mobilisasi PNS dan aparat desa, penyalahgunaan wewenang, pencoblosan lebih satu kali, mewakili oleh orang lain menggunakan hak pilih, kampanye terselubung, pengangkatan pegawai tidak tetap untuk kemenangan Pemilukada, pemberhentian kepala sekolah karena tidak mendukung calon *incumbent*, dan sebagainya.¹⁰²

Dr. Azkari mengatakan, permasalahan sengketa Pemilukada disebabkan oleh beberapa hal antara lain:¹⁰³

¹⁰¹Lihat pasal 142 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Undang- Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

¹⁰²Iwan Satriawan, Helmi Kasim, Siswantana Putri Rachmatika, Alia Harumdani Widjaja, 2012, *Studi Efektifitas Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 6.

¹⁰³*Ibid*, hlm.6-7.

1. Regulasi; regulasi belum memberikan solusi hukum secara komprehensif, sebab hanya mengatur aspek yuridis semata, tanpa memperhatikan aspek-aspek soaial yang ada dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan.
2. Institusi penyelenggara pilkada; terdapat kecenderungan dalam setiap penyelenggaraan pilkada, KPUD dan Panwas melakukan keberpihakan kepada calon-calon tertentu peserta pilkada, sehingga dalam melaksanakan tugasnya subjektif dan institusi menjadi tempat jual beli suara;
3. Parpol; parpol sebagai penguang calon belum berfungsi secara baik dan benar dalam memberikan pendidikan politik terhadap rakyat, bahkan cenderung hanya memikirkan kepentingannya secara sepihak, misalnya dengan menentukan sejumlah tarif tertentu kepada calon-calon yang hendak menggunakan partai sebagai kendaraan politik;
4. Peserta pilkada (para calon); umumnya peserta Pemilukada tidak berangkat dari niat yang benar, sehingga dalam penyampaian visi dan misi seakan untuk dan atas nama kepentingan rakyat, meskipun pada ujungnya adalah unttuk penumpukan kekuasaan;¹⁰⁴
5. Masyarakat: secara psikologis masyarakat masih menunjukkan kekurangmatangan emosional dalam mengikuti suatu penyelenggaraan Pemilukada, sehingga diperlukan sosialisasi khusus untuk hal ini.

¹⁰⁴Hasil penelitian Septi Nur Wijayanti, 2010, *Efektifitas Penyelesaian Perselisihan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Oleh Mahkamah Konstitusi (Ditinjau Aspek Yuridis Dan Politis)*, hlm. 44-45.

Salah satu bentuk sengketa pilkada adalah sengketa administrasi. Sengketa ini muncul pada saat pelaksanaan pilkada berlangsung. Sengketa administrasi pilkada dapat terjadi disebabkan penyelenggaraan pilkada dilakukan oleh KPUD sebagai penyelenggara Pemilu di tingkat daerah, sebagaimana ditegaskan dalam pasal 22E ayat (5) UUD RI Tahun 1945 dan Pasal 1 angka 7 dan angka 8 Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu yang menjelaskan bahwa KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota adalah penyelenggara Pemilu di Provinsi dan Kabupaten/Kota. Berdasarkan ketentuan tersebut maka keberadaan KPU sebagai penyelenggara Pemilu secara konstitusional dalam UUD RI Tahun 1945, dan kedudukannya dianggap sederajat dengan lembaga-lembaga negara lain yang dibentuk dengan undang-undang.¹⁰⁵

KPUD mempunyai tugas dan wewenang berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 di antaranya adalah mengeluarkan keputusan administrasi, keputusan mengenai penetapan jadwal pilkada, keputusan penetapan calon, penetapan hasil rekapitulasi hasil perhitungan, serta keputusan yang berkaitan dengan pilkada, sehingga keputusan tersebut telah memenuhi unsur sebagai Keputusan Administrasi Negara atau Keputusan Tata Usaha Negara. Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Paradilan Tata Usaha Negara menjelaskan bahwa “Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata

¹⁰⁵Jimly Assiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 234.

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”.

Sengketa Pilkada yang muncul karena adanya keputusan yang dikeluarkan oleh KPUD juga merupakan bagian dari keputusan administrasi negara dan keputusan tersebut adalah keputusan tata usaha negara. Oleh karenanya keputusan yang dikeluarkan oleh KPUD memungkinkan terjadinya: *pertama*; pertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. *kedua*; KPUD pada waktu mengeluarkan keputusan telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain atau penyalahgunaan wewenang, dan *ketiga*; keputusan KPUD mengandung perbuatan atau tindakan sewenang-wenang (*willekuer*).¹⁰⁶

Semua sengketa Pilkada berpotensi menjadi obyek sengketa dalam Pengadilan Tata Usaha Negara, kecuali keputusan KPUD yang terkait dengan hasil Pilkada. Ketentuan tersebut tercantum dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Pasal 2 huruf g yang menyebutkan bahwa tidak termasuk dalam Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) menurut undang-undang ini adalah “Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum”. Artinya selain perhitungan suara, semua tahapan Pemilu memiliki peluang untuk digugat melalui mekanisme hukum. Hal ini dikarenakan semua tahapan Pemilu

¹⁰⁶Philipus M. Hadjon, 1993, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Gaja Mada University Press, hlm. 319-320.

memiliki tahapan hukum seperti Surat Keputusan (SK) KPU, dan SK KPU itulah yang berpotensi untuk dijadikan obyek perkara dalam PTUN.

Kompetensi PTUN dalam penanganan perkara Pilkada juga didasarkan pada paragraph 2 Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 7 Tahun 2010 tentang Petunjuk Teknis Sengketa Mengenai Pilkada bahwa pelaksanaan penyelenggaraan Pilkada di lapangan, sebelum meningkat pada tahap pemungutan suara, perhitungan suara telah dilakukan berbagai tahapan, misalnya tahap pendaftaran, tahap pencalonan peserta, tahap masa kampanye, dan lain sebagainya. Setiap tahap tersebut di atas, sudah ada keputusannya yang diterbitkan oleh Pejabat Tata Usah Negara (*beschikking*, yaitu pada keputusan KPU Pusat dan KPU Daerah).

Berdasarkan ketentuan paragraph 4-5 SEMA Nomor 7 Tahun 2010 menyebutkan bahwa pada paragraph 4 berbunyi “keputusan-keputusan tersebut yang belum ada atau tidak merupakan hasil Pemilu dapat digolongkan sebagai keputusan di bidang urusan pemerintahan, dan oleh sebab itu, maka apabila keputusan tersebut memenuhi unsur dan criteria pasal 1 butir 3 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang PTUN, maka menjadi kewenangan PTUN dalam hal mengadilinya. Hal ini terjadi karena keputusan tersebut berada di luar jangkauan pengecualian pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 yang menyatakan “keputusan-keputusan yang berisi mengenai hasil pemilihan umum adalah pengecualian yang dimaksud oleh Pasal 2 huruf g sehingga tidak menjadi kewenangan PTUN.

Berdasarkan ketentuan SEMA Nomor 7 Tahun 2010 tersebut maka kepastian Kompetensi PTUN sebagai salah satu lingkungan peradilan yang berada di bawah

Mahkamah Agung merupakan bentuk kewenangan yang bersifat absolut dalam hal memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara seorang calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah yang merasa haknya dirugikan atau badan hukum perdata yang dalam hal ini adalah partai politik dengan pejabat Tata Usaha Negara, dimana pejabat Tata Usaha Negara dimaksud adalah KPUD baik Provinsi atau Kabupaten/Kota.¹⁰⁷

Dalam konsteks ini PTUN merupakan salah satu lembaga peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung, yang berarti bahwa apabila PTUN menangani perkara pilkada hal tersebut juga merupakan bagian dari kewenangan Mahkamah Agung. Oleh karena itu, hal tersebut menunjukkan bahwa Mahkamah Agung merupakan lembaga yang telah memiliki kewenangan absolut untuk menangani sengketa administratif pilkada yakni melalui Peradilan Tata Usaha Negara.

Menurut Peraturan KPU Nomor 25 Tahun 2013, yang termasuk pelanggaran administrasi pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah mencakup penyimpangan terhadap:¹⁰⁸

- 1) tata kerja KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS;
- 2) prosedur, mekanisme pelaksanaan kegiatan tahapan Pemilu; dan

¹⁰⁷Ketentuan yang diatur dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan sengketa tata usaha negara terdiri dari beberapa unsur antara lain yaitu: a. sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara; b. sengketa tersebut antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara; c. R. Wiyono, 2009, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Kedua, Jakarta: hlm. 6.

¹⁰⁸Pasal 4, Peraturan KPU Nomor 25 Tahun 2013. Hal ini berlaku bagi semua jenis pemilihan Umum.

- 3) kewajiban yang harus dilakukan KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS dan peserta Pemilu.

Ketiga jenis pelanggaran ini berlaku bagi semua jenis Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) PKPU No. 25 Tahun 2013, yakni mencakup:

- 1) Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- 2) Pemilu Presiden dan Wakil Presiden; dan
- 3) Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.¹⁰⁹

Adapun mekanisme penyelesaian sengketa Pemilu dilakukan oleh KPU dimulai dengan, sebagai berikut:

- 1) Pelaporan

Pihak pelapor dan terlapor pelanggaran administrasi Pemilu adalah KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS secara berjenjang termasuk sekretariat masing-masing.¹¹⁰ Laporan dugaan pelanggaran Administrasi Pemilu disampaikan secara tertulis paling sedikit memuat: a. nama dan alamat pelapor; b. nama dan alamat terlapor; c. waktu dan tempat terjadinya peristiwa; dan d. uraian dugaan pelanggaran. Dalam ayat 2 dijelaskan bahwa laporan wajib dilampiri *foto copy* identitas pelapor, disertai bukti pendukung dan dituangkan

¹⁰⁹Pasal 5, Peraturan KPU Nomor 25 Tahun 2013

¹¹⁰Pasal 6, PKPU No. 25 tahun 2013, tentang Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum.

dalam Formulir Model PAP.¹¹¹ Selanjutnya dalam pasal 8 ayat 1 dikatakan bahwa KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS berwenang menyelesaikan dugaan pelanggaran administrasi Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 di wilayah kerja yang bersangkutan.¹¹²

2) Tahapan Penyelesaian

Adapun tahapan dalam penyelesaian dugaan pelanggaran administrasi Pemilu antara lain sebagaimana termuat dalam Peraturan KPU No 25 tahun 2013, sebagai berikut: KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS menyelesaikan dugaan pelanggaran administrasi Pemilu paling lama 7 (tujuh) hari, dengan tahapan:¹¹³

- (1) Menerima laporan dan meneliti laporan; KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS meneliti materi laporan dugaan pelanggaran administrasi dan membuat ringkasan hasil penelitian.
- (2) Melakukan klarifikasi; dalam melakukan klarifikasi, KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS dapat:
 - a. menggali, mencari, dan menerima masukan dari berbagai pihak untuk kelengkapan dan kejelasan pemahaman laporan pelanggaran administrasi Pemilu;
 - b. memanggil para pihak;
 - c. meminta bukti-bukti pendukung; dan

¹¹¹*Ibid.*, Pasal 7.

¹¹²*Ibid.*, Pasal 8 Ayat (1)

¹¹³*Ibid.*, Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3).

- d. melakukan koordinasi dan/atau melibatkan Bawaslu atau Panwaslu sesuai dengan tingkatannya. Hasil klarifikasi dituangkan dalam Formulir Model PAP-1.¹¹⁴ Formulir Model PAP-1 adalah hasil klarifikasi dugaan pelanggaran administrasi Pemilu.¹¹⁵
- (3) Melakukan kajian berdasarkan ringkasan hasil penelitian dan hasil klarifikasi, KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS membuat kajian dan mengambil keputusan. Materi kajian paling kurang memuat:
- a. jenis dugaan pelanggaran;
 - b. peraturan/ketentuan yang dilanggar;
 - c. pembuktian; dan d. jenis sanksi.¹¹⁶
- (4) Mengambil keputusan, dalam Pasal 13 dijelaskan bahwa KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS dapat melakukan konsultasi dengan KPU pada 1 (satu) tingkat di atasnya; dan dapat melakukan supervisi pada 1 (satu) tingkat di bawahnya. Sedangkan pasal 14 dikatakan bahwa berdasarkan hasil penelitian, klarifikasi, kajian, konsultasi, dan supervisi, KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS membuat keputusan dalam rapat pleno. Keputusan dapat berupa pernyataan:
- a. dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilu tidak terbukti; atau
 - b. dugaan pelanggaran administrasi Pemilu terbukti, disertai rekomendasi sanksi yang akan diberikan.

¹¹⁴*Ibid.*, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2).

¹¹⁵Contoh formulir model PAP-1 dapat dilihat dalam bagian lampiran.

¹¹⁶*Ibid.*, Pasal 11 dan 12.

Keputusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 dituangkan dalam Formulir PAP-2A dan Formulir PAP-2B, kemudian Keputusan tersebut diumumkan kepada publik. KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS melaporkan penyelesaian dugaan pelanggaran Administrasi Pemilu kepada KPU 1 (satu) tingkat di atasnya paling lama 3 (tiga) hari sejak ditetapkan Keputusan.



BAB IV
KELEMAHAN PENYELESAIAN SENGKETA PEMILU
DI INDONESIA SAAT INI

Sengketa Pemilu muncul disebabkan oleh adanya perselisihan antar para peserta Pemilu atau antara para peserta dengan penyelenggara Pemilu. Karena itu penyelesaian sengketa Pemilu pun diatur dalam Konstitusi Indonesia UUD 1945, yaitu pada Pasal 24 C ayat (1), yang kewenangannya dijabarkan dalam Pasal 10 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan UU Mahkamah Konstitusi Nomor 8 Tahun 2011 dan Pasal 29 ayat (1) huruf d UU Kekuasaan Kehakiman Nomor 48 tahun 2009. Sementara itu Pemilu dalam perkembangannya memiliki pengertian yang lebih luas, yang berakibat pada perluasan jenis sengketa Pemilu yang diperiksa dan diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi.

Sengketa Pemilu merupakan permasalahan yang mempunyai implikasi pada pelaksanaan demokrasi di Indonesia. Kasus-kasus sengketa Pemilu baik yang berkaitan dengan pelanggaran-pelanggaran pidana maupun administratif yang terjadi selama ini diselesaikan melalui mekanisme peradilan yakni MK. Hal ini menimbulkan ketidakpuasan para pihak manakala badan lain yang bukan merupakan lembaga peradilan ikut menangani masalah ini, padahal kasus-kasus termasuk sengketa Pemilu merupakan kasus hukum, yang seharusnya penyelesaiannya dilakukan melalui mekanisme peradilan hukum.

Bab IV ini menjelaskan hasil penelitian disertasi melalui kajian mendalam terhadap problematika penyelesaian sengketa Pemilu yang selama ini berlaku di Indonesia serta memberikan solusi penyelesaiannya.

A. Kelemahan Penyelesaian Sengketa Pemilu di Indonesia

Negara Indonesia merupakan Negara Demokratis yang berkedaulatan rakyat, sebagaimana secara tegas disebutkan pada Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) menentukan bahwa: *“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”*.

Pasal 1 ayat (2) di atas merupakan landasan yang kuat bahwa Indonesia merupakan negara demokrasi konstitusional, karenanya partisipasi rakyat di dalam pelaksanaan pemerintahan menjadi persyaratan utama, khususnya dalam pengisian jabatan-jabatan publik. Ini juga berarti bahwa adanya hak rakyat untuk menentukan dan memilih pemimpinnya. Karena itu, Pemilu di Indonesia merupakan pelaksanaan mandat UUD 1945. Kemudian secara yuridis konstitusional, Pemilu juga diatur dalam Pasal 22 E UUD 1945, selanjutnya juga dijabarkan dan diatur oleh berbagai Peraturan Perundang-Undangan di bawahnya.

Pemilu itu sendiri sebenarnya merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan berasaskan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (Pasal 2 UU Pemilu No. 7/2017) dengan prinsip penyelenggaraan mandiri, jujur, adil, berkepastian hukum, tertib, terbuka, proporsional, profesional, akuntabel, efektif, dan efisien (Pasal 3). Secara detail Pemilu diselenggarakan

untuk memilih wakil-wakil rakyat yakni sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Pemilu juga diselenggarakan untuk memilih pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, pasangan calon kepala daerah (Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, atau Walikota dan Wakil Walikota) sebagai kepala eksekutif yang tugas pokoknya adalah memimpin jalannya pemerintahan baik di pusat maupun daerah selama lima tahun.

Pemilu ini pada dasarnya merupakan perwujudan dari amanat konstitusi, yakni Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang secara eksplisit menyatakan bahwa kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar. Pemilu bertujuan untuk memilih calon anggota legislatif maupun pasangan calon kepala eksekutif merupakan mekanisme pergantian kekuasaan yang dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, dilakukan dalam siklus lima tahunan. Pemilu yang diselenggarakan untuk memilih calon anggota legislatif (DPR, DPRD dan DPD) maupun untuk memilih pasangan calon kepala eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden serta kepala daerah (Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota) secara langsung telah menjadi bagian tidak terpisahkan dalam pembangunan demokrasi di Indonesia.

International Commission of Jurist dalam konferensi di Bangkok pada 1965 memberikan pemahaman mengenai suatu pemerintahan dengan perwakilan (*representative government*) sebagai “*a government deriving its power and authority are exercised through representative freely chosen and responsible to them*”. Dalam konteks representasi suatu pemerintahan perwakilan berdasarkan

konsep negara hukum (*representative government under the Rule of Law*), konferensi itu menetapkan salah satu syarat adanya pemilihan yang bebas. Karena itu, pemilihan umum merupakan syarat yang mutlak bagi negara demokrasi, sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat.¹

Begitu strategisnya kedudukan Pemilu dalam negara demokrasi di dalam memilih wakil-wakil rakyat dan kepala pemerintahan, maka hal yang penting untuk diperhatikan ialah bagaimana penyelenggaraan Pemilu itu sendiri. Sebab sukses tidaknya Pemilu tidak hanya ditentukan oleh proses Pemilu sesuai dengan tahapan-tahapannya, tetapi juga terkait dengan partisipasi masyarakat sehingga melahirkan Pemilu yang bermartabat, demokratis, berkeadilan dan tidak deskriminatif.

Meskipun demikian, tidak selamanya proses penyelenggaraan Pemilu berjalan dengan lancar. Berbagai hambatan dalam penyelenggaraan Pemilu baik yang terjadi pada saat Pemilu berlangsung maupun sebelumnya merupakan permasalahan yang berdampak luas jika tidak segera diselesaikan dengan baik. Adanya permasalahan dalam penyelenggaraan Pemilu yang berkaitan dengan ketidakpuasan terhadap keputusan penyelenggara Pemilu atau pelanggaran-pelanggaran pidana maupun administratif yang mempengaruhi hasil Pemilu itulah yang lazim disebut dengan sengketa Pemilu.

Agar sengketa Pemilu tersebut tidak mengganggu jalannya sistem ketatanegaraan atau sistem pemerintahan dari suatu negara atau wilayah tertentu, maka diperlukan suatu mekanisme penyelesaian sengketa Pemilu yang efektif serta

¹Hanafi Arief, 2018, Hak-hak Konstitusional Wanita dalam Pemilu, Prosiding, Ponorogo: Unmuh Ponorogo Press, hlm. 454.

dapat memberikan keputusan yang adil bagi para pihak yang berkepentingan. Wawasan mengenai hal ini sangat penting manfaatnya, karena dengan mengetahui ukuran keefektifan suatu mekanisme penyelesaian sengketa Pemilu, dapat menjadi bahan pertimbangan dalam pemilihan mekanisme penanganan suatu sengketa pemilu yang tepat guna, tepat sasaran serta memberikan keadilan bagi para pihak yang berkepentingan dan masyarakat pada umumnya.

Masalah yang sangat urgen dan krusial berkaitan dengan Pemilu ialah bahwa Pemilu merupakan salah satu penanda penting demokrasi. Samuel Huntington menyatakan bahwa dunia kini tengah berada dalam sebuah era yang disebut sebagai gelombang demokrasi ketiga.² Dengan banyaknya negara yang mengaku sebagai negara demokrasi, ini berarti bahwa negara tersebut memilih demokrasi sebagai asas dalam pemerintahan, di mana rakyat ikut serta memerintah baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu melalui demokrasi, hak masyarakat lah dalam menentukan sendiri jalannya organisasi negara menjadi terjamin³

Pemilu yang demokratis dari negara demokrasi menjadi sangat penting mengingat Pemilu bertujuan untuk membuka peluang terjadinya pergantian pemerintahan sekaligus momen untuk menguji dan mengevaluasi kualitas dan kuantitas dukungan rakyat terhadap keberhasilan dan kekurangan pemerintah yang sedang berkuasa, kemudian berfungsi sebagai sarana penyerapan dinamika aspirasi rakyat untuk diidentifikasi, diartikulasikan, dan diintegrasikan selama

²Samuel Huntington, 1991, *The Third Wave : Democratization In The Late Twentieth Century*, Oklahoma: University of Oklahoma Press, hlm. 43.

³Hanafi Arief, 2018, *Pengantar Hukum Indonesia dalam Tataran Historis, Tata Hukum dan Politik Hukum Nasional*, Yogyakarta: PT.LKiS Pelangi Aksara, hlm.151-152.

jangka waktu tertentu, dan yang paling pokok adalah untuk menguji kualitas pelaksanaan kedaulatan rakyat itu sendiri. Tujuan ini menjadikan keberadaan mekanisme penyelesaian sengketa pemilu menjadi syarat yang tak dapat ditiadakan bagi demokrasi.

Penyelesaian sengketa Pemilu di Indonesia diatur dalam Konstitusi, yaitu pada Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945. Pasal tersebut mengatur bahwa MK berwenang untuk memutus perselisihan hasil pemilu. Kewenangan ini dijabarkan dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang (UU) MK Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan UU MK Nomor 8 tahun 2011 yang kemudian dimuat pula dalam Rancangan Perubahan UU MK Tahun 2018 dan Pasal 29 ayat (1) huruf d UU Kekuasaan Kehakiman Nomor 48 tahun 2009.

Dalam perkembangannya kemudian, pengertian Pemilu telah diperluas sehingga mempengaruhi jenis perselisihan hasil Pemilu yang menjadi wewenang MK untuk memeriksa dan memutusnya. Perkembangan tersebut diawali dengan adanya putusan MK dalam perkara pengujian UU Pemerintahan Daerah yang terkait dengan ketentuan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dalam putusan MK Nomor 072-073/PUU-II/2004, Mahkamah menyatakan bahwa rezim pemilihan kepala daerah secara substantif adalah pemilihan umum sehingga penyelenggaraannya harus memenuhi asas-asas konstitusional Pemilu.⁴

Putusan ini mempengaruhi pembentuk undang-undang yang selanjutnya melakukan pergeseran Pilkada menjadi bagian dari Pemilu.⁵ Hingga kini, pilihan

⁴Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap perkara Nomor 072/PUU-II/2004 dan Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap perkara Nomor 073/PUU-II/2004.

untuk menyelesaikan sengketa pemilu melalui MK belum menimbulkan persoalan konstitusional besar yang dapat menghambat proses demokrasi. Namun, dalam proses konsolidasi demokrasi tentu perlu dicari dan diteliti sistem yang ideal dan dapat memenuhi kepentingan semua pihak dengan tujuan meningkatkan kualitas pelaksanaan Pemilu.

Untuk menghindari persoalan konstitusional yang lebih besar maka perlu segera menentukan sistem penyelesaian sengketa Pemilu, karena Pemilu merupakan bagian penting dari proses demokratisasi dalam pengejawantahan paling nyata dari negara yang menganut demokrasi. Selain itu permasalahan sengketa hasil perolehan suara dalam Pemilu merupakan masalah yang sangat krusial karena menentukan pilihan politik rakyat yang direpresentasikan melalui struktur parlemen dan pemerintahan.

Jika kita melihat di beberapa negara demokrasi, maka Pemilu dianggap sebagai lambang dan tolak ukur dari demokrasi itu.⁶ Pemilu merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik.⁷ Hal ini tentu sesuai dengan yang dikonstruksikan para *Jurists* yang tergabung dalam *Commision of Jurist* dalam konferensinya di Bangkok tahun 1965, yang menyatakan bahwa:

⁵Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2010, hlm. 223.

⁶Miriam Budiarto, 2008, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 461.

⁷Dahlan Thaib, 1993, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 94.

“salah satu syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintahan demokrasi di bawah rule of law adalah pemilu yang bebas, di samping syarat lain seperti: adanya perlindungan konstitusi selain menjamin hak-hak individu, dan cara untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang terjamin; adanya badan-badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak; adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat; terjaminnya kebebasan untuk berserikat dan berorganisasi dan beroposisi, serta terselenggaranya pendidikan kewarganegaraan.”⁸

Untuk dapat mewujudkan Pemilu yang benar-benar demokratis, setidaknya ada beberapa hal yang perlu menjadi perhatian, yaitu:

- 1) Pelaksanaan Pemilu harus memberikan peluang sepenuhnya kepada semua partai politik untuk bersaing secara bebas, jujur, dan adil;
- 2) Pelaksanaan Pemilu memang benar dimaksudkan untuk memilih wakil rakyat yang berkualitas, memiliki integritas moral dan yang paling penting wakil-wakil tersebut betul-betul mencerminkan kehendak rakyat;
- 3) Pelaksanaan Pemilu harus melibatkan semua warga negara tanpa diskriminasi sedikitpun, sehingga rakyat benar-benar mempunyai kepercayaan bahwa dirinya adalah perwujudan dari kedaulatan rakyat; dan
- 4) Pemilu dilaksanakan dengan perangkat peraturan yang mendukung kebebasan dan kejujuran, sehingga dengan adanya undang-undang yang lebih memberi kesempatan kebebasan pada warga negara, peluang ke arah Pemilu yang demokratis dapat dicapai.

⁸International Commission of Jurist, 1965, *The Dynamic Aspect of the Rule of Law in the Modern Age*, Bangkok: International Commission of Jurist, hlm. 39-50.

Kemudian sebagai tindak lanjut dari persoalan di atas, di tingkat daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota, dilaksanakan Pilkada untuk pengisian jabatan Gubernur, Bupati dan Walikota. Hal tersebut secara eksplisit ditentukan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menentukan bahwa *“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.* Frase *“dipilih secara demokratis”* tersebut secara umum dapat diartikan bahwa Pemilukada, baik gubernur, bupati maupun walikota harus dipilih dengan cara melibatkan partisipasi masyarakat.

Partisipasi masyarakat tersebut dapat dilakukan, baik secara langsung melalui Pilkada langsung maupun secara perwakilan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Esensi dari *“dipilih secara demokratis”* tersebut adalah terletak pada proses pengisian jabatan kepala daerah yang harus dilakukan secara demokratis. Frase *“dipilih secara demokratis”* tersebut tidak menunjuk pada model, apakah langsung ataupun perwakilan. Namun demikian, Taufiqurrahman Syahuri menyatakan bahwa *“dipilih secara demokratis”* hanya dapat dimaknai dengan pemilihan secara langsung.⁹ Sebagaimana pendapat Robert A. Dahl, yang disadur oleh Slamet Suhartono bahwa dalam pelaksanaan demokrasi harus diperhatikan prinsip-prinsip demokrasi yaitu:

- 1) Adanya prinsip hak yang sama dan tidak diperbedakan antara rakyat yang satu dengan yang lainnya;

⁹ Taufiqurrahman Syahuri dalam Yusak Elisa Reba, 2009, *Kompetensi Mahkamah Konstitusi Dalam Menyelesaikan Sengketa Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah*, Papua: Jurnal Konstitusi, PSK-FH, Uncen, Vol. 1 No. 1 Juni 2009, hlm. 66.

- 2) Adanya partisipasi efektif yang menunjukkan adanya proses dan kesempatan yang sama bagi rakyat untuk mengekspresikan preferensinya dalam keputusan-keputusan yang diambil;
- 3) Adanya pengertian yang menunjukkan bahwa rakyat mengerti dan paham terhadap keputusan-keputusan yang diambil negara, tidak terkecuali birokrasi;
- 4) Adanya kontrol akhir yang diagendakan oleh rakyat, yang menunjukkan bahwa rakyat mempunyai kesempatan istimewa untuk membuat keputusan dan dilakukan melalui proses politik yang dapat diterima dan memuaskan berbagai pihak;
- 5) Adanya *inclusiveness* yakni suatu pertanda yang menunjukkan bahwa yang berdaulat adalah seluruh rakyat.¹⁰

Pelaksanaan Pemilu/Pilkada secara langsung dapat menimbulkan sengketa, yang salah satu bentuknya adalah sengketa hasil Pilkada langsung, bahkan permasalahan ini akan jauh lebih masif. Karena itu, sengketa hasil Pemilu/Pilkada harus diselesaikan dengan tata cara yang sesuai dengan hukum (*due process of law*) serta oleh lembaga yang berwenang.

Terjadi perbedaan dapat disebabkan oleh pengaturan yang mendasarinya. Sebelumnya Pasal 106 Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 32 Tahun 2004 memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung. Kemudian berdasarkan Pasal 236C hal ini menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Namun demikian, berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, Pasal 236C Undang-Undang Pemerintah Daerah Nomor 12 Tahun 2008

¹⁰ Slamet Suhartono, 2015, *Konstitusionalitas Badan Peradilan Khusus dan MK dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada Langsung*, Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomor 3, September 2015, hlm. 508-509.

dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, sehingga MK tidak berwenang untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada langsung.

Pasca putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 tersebut di atas, pembentuk UU menetapkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Pasal 157 menentukan bahwa:

“Dalam hal terjadi perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan, peserta Pemilihan dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota kepada Peradilan Tinggi yang ditunjuk oleh Mahkamah Agung”.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada langsung adalah peradilan tinggi yang ditunjuk oleh Mahkamah Agung. Namun demikian, ketentuan Pasal 157 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tersebut tidak berlaku lama, karena pembentuk Undang-Undang menetapkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan UU No 1 Tahun 2015. Perubahan undang-undang tersebut juga membawa perubahan kepada lembaga peradilan mana yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada langsung.

Terkait dengan hal tersebut, Pasal 157 undang-undang tersebut mengatur mengenai lembaga peradilan mana yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada. Pasal 157 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menentukan bahwa:

1. Perkara perselisihan hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Badan Peradilan Khusus:

2. Badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional.
3. Perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus.
4. Peserta Pemilihan dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota kepada Mahkamah Konstitusi.
5. Peserta Pemilihan mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak diumumkan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.
6. Pengajuan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dilengkapi alat bukti dan Keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tentang hasil rekapitulasi penghitungan suara.
7. Dalam hal pengajuan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) kurang lengkap, pemohon dapat memperbaiki dan melengkapi permohonan paling lama 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak diterimanya permohonan oleh Mahkamah Konstitusi.
8. Mahkamah Konstitusi memutuskan perkara perselisihan sengketa hasil Pemilihan paling lama 45 (empat puluh lima) hari sejak diterimanya permohonan.

9. Putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (8) bersifat final dan mengikat.
10. KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan ketentuan tersebut, terjadi pengalihan mengenai lembaga peradilan yang berwenang untuk menyelesaikan hasil sengketa Pilkada langsung, dimana sengketa hasil Pilkada diselesaikan oleh Badan Peradilan Khusus. Namun demikian, Badan Peradilan Khusus apa yang dimaksud, Pasal 157 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tidak menentukan secara limitatif. Pasal 157 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 hanya menentukan bahwa badan peradilan khusus tersebut akan dibentuk sebelum pelaksanaan pilkada serentak nasional. Akan tetapi hingga saat ini, pemerintah belum juga menjalankan amanat pasal tersebut.

Di sisi lain, ketentuan tersebut merupakan perumusan yang kurang tepat mengingat Mahkamah Konstitusi sudah memutuskan dirinya tidak berwenang lagi untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada langsung. Hal ini disebabkan ketentuan tersebut merupakan ketentuan yang menggantung mengingat ketentuan Pasal 201 ayat (7) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menentukan bahwa pemilihan kepala daerah serentak nasional akan dilaksanakan pada tahun 2027. Artinya, bahwa ketentuan tersebut secara substansif bertentangan dengan putusan MK yang memberikan kewenangan kepada pembentuk undang-undang

untuk menunjuk lembaga peradilan yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada langsung.¹¹

Akibat kurang jelasnya lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada langsung sebagaimana diatur dalam Pasal 157 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, maka untuk mengisi kekosongan hukum (*reicht vacuum*), Pasal 157 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menentukan bahwa MK diberikan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada langsung sampai terbentuknya badan peradilan khusus yang mempunyai kompetensi untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada langsung. Ketentuan tersebut memang ditentukan dalam diktum nomor 2 putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 yang menentukan bahwa: “Mahkamah Konstitusi masih berwenang berwenang mengadili perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah selama belum ada undang-undang yang mengatur mengenai hal tersebut”.¹²

Jika kita lihat lebih mendalam, maka norma hukum yang ada dalam diktum nomor 2 putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 dan Pasal 157 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 terdapat beberapa kekurangan yang sangat mendasar, karena bertentangan dengan diktum nomor 1 putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013. Diktum nomor 1 putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 menentukan bahwa norma Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dan norma Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2008 bertentangan dengan UUD NRI 1945 serta tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga Mahkamah

¹¹ *Ibid.*, hlm. 518.

¹² *Ibid.*

Konstitusi tidak lagi memiliki kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada langsung.

Selanjutnya terkait dengan hal itu, adalah menjadi tidak logis apabila melalui Pasal 175 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 memberikan kewenangan kepada MK untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada langsung. Walaupun hal tersebut sangat dimungkinkan oleh diktum nomor 2 putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, namun seharusnya pembentuk undang-undang memahami bahwa diktum tersebut bersifat sementara. Karenanya, seharusnya dalam undang-undang tersebut ditentukan lembaga peradilan yang berwenang. Apabila menunggu sampai dibentuknya badan peradilan khusus, maka kewenangan MK yang diberikan melalui Pasal 157 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tidak bersifat sementara, karena butuh waktu sampai tahun 2027. Hal tersebut tidak memberikan kepastian hukum di dalam praktek ketatanegaraan khususnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia.¹³

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat kita pahami bahwa telah terjadi problematika konstitusional yang sangat signifikan di negara ini, terutama terkait dengan penyelesaian sengketa Pemilu, apalagi sengketa Pilkada yang kedudukannya berubah-ubah dalam bagian rezim Pemilu. Kemudian adanya berbagai perubahan lembaga yang berwenang dalam menyelesaikan sengketa hasil Pilkada tentu melahirkan adanya ketidakpastian hukum, bahkan Pembentukan badan peradilan khusus juga tidak memberikan kepastian hukum,

¹³ *Ibid.*, hlm. 519.

karena tidak langsung dibentuk dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Bahkan ketentuan Pasal 157 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tidak memberikan solusi hukum yang komprehensif bahkan cenderung ambigu, karena menunjuk kembali MK sebagai lembaga yang berwenang. Padahal MK melalui putusannya telah menyatakan dirinya tidak berwenang, karena kewenangan tersebut tidak diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD Tahun 1945.

Kemudian selain yang diuraikan di atas, masalah selanjutnya adalah adanya dualisme putusan peradilan yang berbeda yakni antara Putusan PTUN dengan Putusan MK. Sebagai lembaga peradilan yang diberikan kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hasil Pilkada, MK menolak penafsiran bila hanya memiliki kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan yang terkait hasil saja yakni hasil hitung-hitungan secara angka penghitungan dan rekapitulasi pemungutan suara. Achmad Sodiki menjelaskan,¹⁴ MK memaknai Pilkada adalah rangkaian proses yang dimulai dari tahapan persiapan, pelaksanaan dan tahap akhir yang membuahkan suatu hasil Pilkada. Berdasarkan pemikiran tersebut, MK memperluas penafsiran tentang kewenangan menyelesaikan perselisihan hasil Pilkada termasuk juga mengadili proses-proses Pilkada termasuk proses pencalonan, pemutakhiran daftar pemilih, pelanggaran pada saat kampanye, *money politik*, intimidasi, keterlibatan birokrasi, dan lain sebagainya.

Di sisi lain, putusan berbeda dapat dikeluarkan oleh PTUN meskipun MK sudah menilai proses secara keseluruhan pelaksanaan Pilkada sudah berjalan

¹⁴Achmad Dodi Hermanto (ed), 2012, *Demokrasi Lokal, Evaluasi Pemilu Pilkada di Indonesia*, Jakarta: KONpress, hlm. 39.

sesuai dengan asas-asas kepemiluan dan peraturan perundang-undangan. PTUN dapat berpendapat lain dengan membuat putusan yang menyatakan batal salah satu keputusan yang dibuat oleh Komisi Pemilihan Umum apabila ada gugatan ke PTUN.

Keberadaan PTUN, Peradilan Umum dan MK tidak terlepas dari usaha perlindungan hak asasi manusia dari keputusan penyelenggara negara bahwa hak konstitusional harus bisa dinilai oleh Lembaga Peradilan. Lembaga peradilan memiliki peran bukan hanya untuk mengoreksikan kesalahan atas Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota tetapi juga merahabilitas kerugian yang dialami oleh warga negara.¹⁵

Lemahnya lembaga peradilan yang ada saat ini terkait dengan Pemilukada adalah yang berkaitan dengan pelanggaran administrasi. Pelanggaran administrasi dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah juga tidak dijelaskan. Bahkan mengenai Pemilu khususnya Pemilukada UU Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 62 secara tegas menyatakan, ketentuan mengenai pemilihan kepala daerah diatur dengan undang-undang. Oleh karena itu, pengertian pelanggaran administrasi Pemilu yang berlaku dan umumnya dipakai dalam Pemilukada mengacu kepada ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang menyebutkan bahwa pelanggaran administrasi adalah *“pelanggaran terhadap Undang-Undang Pemilu yang bukan merupakan ketentuan pidana pemilu dan terhadap ketentuan lain yang diatur dalam peraturan KPU”*. Pengertian tersebut terlampaui luas dan kurang jelas, sehingga

¹⁵A.W. Bradley and K.D. Ewing, tt., *Constitutional and Administrative Law. Part IV: Administrative Law*, London and New York. hlm 618.

tidak jelas upaya hukum yang dapat dilakukan oleh pihak-pihak yang merasa dirugikan atas terbitnya keputusan/penetapan KPUD.

Upaya hukum diperlukan untuk memastikan proses pemilu berjalan dengan demokratis, jujur dan adil bagi setiap pihak yang terlibat didalam penyelenggaraan pemilu. Terlebih dalam prakteknya, bilamana terdapat aparat dugaan pelanggaran administrasi akibat keputusan/penetapan KPU yang merugikan kepada Panwaslu, hasil akhirnya hanya berujung pada rekomendasi Panwaslu yang pada umumnya akan diabaikan saja oleh KPU. Panwas pun tidak bisa memaksakan rekomendasinya untuk ditindaklanjuti, sehingga umumnya sering kali terjadi adalah sesudah tidak berhasil lewat panwas, pihak yang merasa dirugikan mengadu ke PTUN. Akan tetapi bilamana putusan PTUN mengabulkan pihak yang dirugikan tersebut, putusan PTUN tidak bisa dipaksakan untuk dilaksanakan oleh KPU karena secara normatif dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memang tidak pernah ada rujukan pasal bahwa pelanggaran administratif diselesaikan lewat mekanisme pemerintahan, Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota misalnya yang melanggar hak asasi manusia dan merugikan PTUN.

Adapun yang menjadi dasar kewenangan PTUN hanya diatur dalam Surat Edara Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 7 Tahun 2010. SEMA 2010 ini mengatur bahwa keputusan-keputusan yang belum atau tidak merupakan “hasil pemilihan umum” dapat digolongkan sebagai keputusan di bidang urusan pemerintahan dan oleh karenanya 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 ayat (9), maka tetap menjadi kewenangan PTUN untuk memeriksa dan mengadilinya. Lemahnya penyelesaian perkara pemilu serentak oleh lembaga peradilan, maka sangat diperlukan secepatnya pembentukan peradilan khusus pemilu, Kebutuhan peradilan khusus pemilu dalam pelaksanaan Pilkada merupakan sebuah cita hukum (*ius constutiendum*) yang tujuannya untuk memproteksi hak konstitusional warga negara dan peserta pemilihan tersebut.

Dari beberapa fakta penyelesaian sengketa Pilkada yang terjadi sebagaimana dibahas di atas, maka sesungguhnya ada ketidaktepatan dalam konstruksi peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelesaian sengketa Pilkada sehingga berdampak adanya ketidakpastian hukum, kebingungan penyelenggara Pemilu, serta pelanggaran terhadap hak-hak konstitusionalitas bakal calon atau calon peserta Pilkada. Pengaturan penyelesaian sengketa administrasi Pilkada yang menjadi kewenangan PTUN tidak mengatur batas waktu penyelesaian sengketa. Kondisi ini membuka peluang terjadinya putusan diucapkan setelah melewati tahapan pemungutan suara maupun tahapan penyelesaian sengketa hasil Pilkada di MK bahkan setelah pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilantik. Di sisi lain MK terikat oleh waktu untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada sehingga tidak bisa menunggu proses penyelesaian sengketa administrasi di PTUN sampai selesai.

Berkaitan dengan situasi seperti ini, maka sistem demokrasi yang memiliki kepastian hukum sangat diperlukan karena demokrasi tanpa kepastian hukum menimbulkan anarkisme demokrasi. Anarkisme demokrasi mengakibatkan

kesengsaraan rakyat dan berakibat perang saudara. Karena itu demokrasi harus memberikan kepastian hukum kepada semua pihak yang terlibat dalam proses demokrasi. Pemilu sebagai sarana kedaulatan rakyat, dan sebagai salah satu prasyarat sebagai Negara Demokrasi, maka *rule of law* harus di kedepankan. Tidak ada salahnya jika Peradilan Khusus Pemilu merupakan bagian terpenting dalam mengawal proses demokrasi, di samping MK.

Peradilan Khusus Pemilu bertujuan agar penyelenggaraan Pemilu memiliki “kepastian hukum”. Dalam konteks ini, penyelenggara Pemilu, pengawas Pemilu, pemantau Pemilu dan peserta Pemilu menerima secara baik dari proses tahapan, program dan jadwal waktu penyelenggaraan pemilu. Apabila ada pihak-pihak yang belum puas atas hasil kerja yang diberikan oleh KPU sebagai Penyelenggara Pemilu, dapat mengajukan sengketa di Peradilan Khusus Pemilu.¹⁶

Selama ini sistem penyelesaian sengketa Pemilu menimbulkan ketidakjelasan, tumpang tindih, dan ketidaksinkronan penyelesaian hukum terkait Pemilu dan Pilkada. Karena itu dalam rangka memperbaiki dan menata ulang penegakan hukum Pemilu dan Pilkada, maka sangat perlu adanya konsep peradilan yang khusus terkait penyelesaian sengketa Pemilu dan Pilkada, atau paling tidak adanya peradilan terpadu yang menangani pelanggaran pemilu baik itu pelanggaran pidana, pelanggaran administrasi serta sengketa TUN. Selain itu Bawaslu dan jajarannya juga perlu diberi kewenangan lebih dalam penegakan hukum dalam arti Bawaslu dan jajarannya diberi kewenangan untuk menjatuhkan

¹⁶Janedjri M. Gaffar, 2013, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 175.

sanksi administrasi serta perlu adanya aparat kepolisian dan kejaksaan yang bertugas khusus di pengawas pemilu dalam rangka melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan terhadap kasus pelanggaran pemilu.

B. Pembentukan Peradilan Khusus Pemilu

Sebenarnya wacana tentang peradilan khusus Pemilu secara *ad hoc* pernah diskusikan secara informal oleh Komisi Yudisial (KY) dengan Mahkamah Agung (MA), yang pada prinsipnya dari diskusi tersebut ditemukan benang merah bahwasanya adalah suatu alternatif yang lebih baik atau lebih ideal dibentuk peradilan *ad hoc* untuk menangani sengketa Pemilu yang kerap terjadi sekarang ini. Peradilan Pemilu tersebut haruslah bersifat khusus, karena selama ini aparat penegak hukum yang menangani sengketa hasil Pemilu dan pidana Pemilu belum menguasai materi undang-undang terkait dengan Pemilu.¹⁷ Pembentukan Peradilan Khusus Pemilu yang sifatnya *ad hoc* itu tentu saja harus dilakukan berdasarkan ketentuan undang-undang, karena hukum formilnya juga khusus, menyimpang dari hukum acara yang ada. Pembentukan peradilan khusus ini dapat dilakukan dengan cara mengubah undang-undang Pemilu yang ada dengan memasukkan pasal-pasal yang mengatur tentang peradilan khusus Pemilu atau dibuat dalam undang-undang tersendiri oleh Pemerintah dan DPR. Akan tetapi, jika Peradilan Khusus Pemilu itu dibuat secara permanen, maka idealnya pengaturan mengenai Peradilan Khusus itu dimasukkan dalam konstitusi melalui amandemen UUD 1945.

¹⁷<http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/14/11/13/nezhb4-ky-usulkan-pengadilan-khusus-pemilu>. Akses 5 Mei 2018.

Pasal 24 UUD 1945 menegaskan kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan MK. Beberapa peradilan khusus yang telah dibentuk menginduk ke dalam salah satu cabang peradilan di lingkungan Mahkamah Agung. Begitu juga pembentukan Peradilan Khusus Pemilu dapat dilakukan di bawah salah satu cabang peradilan di lingkungan MA tersebut. Pemilihan cabang peradilan di lingkungan MA untuk menempatkan peradilan khusus Pemilu harus mempertimbangkan aspek kewilayahan Indonesia, ketersediaan mekanisme banding/keberatan serta keuangan negara. Melihat pertimbangan tersebut, maka perlu pemikiran yang matang dalam penempatan peradilan khusus Pemilu dalam lingkungan Mahkamah Agung.¹⁸

Pembentukan peradilan khusus Pemilu sebagai peradilan yang menangani gugatan hukum pelanggaran hukum Pemilu sebagaimana lazimnya dalam beracara di peradilan, sekurang-kurangnya terdapat dua tingkatan prosesnya, yaitu peradilan tingkat pertama dan peradilan tingkat kedua (banding). Jenis peradilan tingkat pertama adalah peradilan yang letak kedudukannya berada di setiap ibukota kabupaten/kota yang menginduk pada Peradilan Negeri (PN). Sedangkan untuk peradilan tingkat kedua (banding) letak kedudukannya berada di setiap ibukota provinsi yang tempatnya menginduk pada Peradilan Tinggi (PT). Peradilan pertama dan Peradilan Tinggi khusus Pemilu untuk menangani pelanggaran terkait dengan penyelenggaraan Pemilu yang dilakukan KPU

¹⁸Lihat Pasal 27 ayat (1) Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, menegaskan bahwa “pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam satu lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25”.

Provinsi, KPU kabupaten/kota dan di bawahnya. Dengan ketentuan seperti ini, maka dapat diperkirakan bahwa kalau Badan Peradilan Khusus bisa dibentuk, dan dengan belajar pada paradigma dan sistem penyelesaian perselisihan pilkada langsung yang pernah ditangani MK, maka hal ini dapat mengurangi beban MK, yang idealitasnya terfokus pada penanganan problem konstitusional yang menjadi kewenangan dan kewajiban MK (Pasal 23 C ayat (1) dan (2)).

Dalam konteks ketatanegaraan, maka pola pengujian hukum dalam peradilan khusus Pemilu harus lebih dahulu ditelaah dengan seksama dan mendalam lagi, guna terbentuknya peradilan khusus Pemilu yang cepat, tepat waktu, efisien, terintegrasi guna memberikan keadilan dan kepastian hukum. Namun begitu, Irvan Mawardi menambahkan bahwa untuk menciptakan peradilan yang terkontrol dan mencegah terjadi kesalahan dalam upaya untuk mendapatkan keadilan dan kepastian hukum, mekanismenya harus memberikan ruang untuk melakukan upaya hukum (banding) kepada para pihak pencari keadilan dalam penyelenggaraan Pemilu.¹⁹

Proses penyelesaian perkara di Peradilan Khusus Pemilu di tingkat peradilan pertama putusannya dapat dimintakan banding keperadilan tinggi Pemilu yang putusannya bersifat final dan mengikat tidak saja untuk menyelesaikan pelanggaran Pemilu. Ke depan peradilan khusus inilah yang diharapkan akan menggantikan ketertiban peradilan umum dan peradilan TUN dalam menangani perkara pelanggaran Pemilu yang sudah padat beban tugasnya. Semua jenis dan tingkatan peradilan khusus Pemilu sesuai dengan sifatnya yang

¹⁹Irvan Mawardi, 2014, *Dinamika Sengketa Hukum Administrasi di Pilkada (Perwujudan Electoral Justice dalam Kerangka Negara Hukum Demokratis)*, Yogyakarta: Rangkang Education, hlm. 251.

khusus untuk menangani pelanggaran Pemilu diorientasikan pada upaya perlindungan hukum pada hak-hak pemilih dan peserta Pemilu yang berkeadilan dan berkepastian hukum akan memperkuat proses dan hasil Pemilu. Dalam hal ini, tentunya setiap sistem penyelesaian sengketa Pemilu yang diterapkan setiap negara memiliki kelebihan dan kelemahan. Oleh karena itu, di Indonesia Pemilihan sistem penyelesaian sengketa Pemilu maupun Pilkada haruslah mengarah pada mana sistem yang dianggap mampu mencakup perlindungan bagi semua kepentingan politik dan memberikan keadilan bagi sebanyak-banyaknya orang. Sistem penyelesaian sengketa Pemilu dipilih dengan mempertimbangkan berbagai aspek seperti sejarah Pemilu, konfigurasi politik dan sistem ketatanegaraan serta lain sebagainya.

Sesuai dengan karakter kegiatan Pemilu yang bersifat nasional, melibatkan banyak pihak, biaya penyelenggaraan yang tidak sedikit sebagai sarana transfer atau penyerahan kekuasaan/kedaulatan dari rakyat kepada anggota legislatif, bersifat terstruktur, sistematis, massif, agenda rutin tahunan, maka membutuhkan dukungan perangkat lembaga peradilan khusus yang mampu memberikan jaminan dan kepastian dalam penyelesaian proses penyelenggaraan Pemilu. Oleh karena itu Pembentukan peradilan khusus Pemilu menjadi pilihan alternatif untuk menangani gugatan hukum penyelesaian penyelenggaraan Pemilu. Terjadinya pelanggaran administrasi penyelenggaraan Pemilu oleh penyelenggara/pelaksana Pemilu selain menciderai nilai-nilai demokrasi juga akan memunculkan ketidakpercayaan publik (*public untrust*) dalam memfasilitasi, mengelola dan memastikan aspirasi pilihan politik warga negara pemilih yang telah mereka tunaikan. Karena itu

pembentukan mekanisme dan kelembagaan peradilan yang bebas, adil, dan jujur untuk menangani dugaan pelanggaran atau penyimpangan hak pilih warga negara sangat penting keberadaannya.

Dengan demikian pentingnya agenda Pemilu dalam bernegara demokrasi memerlukan pengawalan dalam penegakan hukum Pemilu agar dapat menghasilkan pilihan rakyat yang benar-benar demokratis dan bebas dari perilaku curang atau melanggar. Hal ini dikarenakan hasil Pemilu berkaitan erat dengan pengisian posisi atau jabatan penting pemerintahan, karena itu apabila pelaksanaannya berlarut-larut akan menimbulkan dampak politik yang lebih luas dalam penentuan penyelenggara pemerintahan berupa kekosongan kekuasaan (*vacuum of power*) salah satunya.²⁰

Untuk menjawab hal tersebut maka keberadaan Peradilan Khusus Pemilu tentu sangat diperlukan, yang mana dalam penanganan hukumnya berbeda dengan tugas dan kewenangan Mahkamah Konstitusi, dimana Peradilan Pemilu dapat memberikan pencerahan hukum ketatanegaraan di Republik Indonesia. Oleh karena itu adanya Peradilan Khusus Pemilu ditingkat Ibukota Kabupaten/Kota tingkat pertama dan Peradilan Tinggi Khusus Pemilu pada tingkat banding yang berkedudukan di Ibukota Propinsi merupakan solusi tepat, dalam menangani setiap sengketa Pemilu di tingkat daerah, dan Mahkamah Konstitusi dalam kewenangannya hanya sebatas sengketa Perselisihan Hasil Pemilu, bukan sengketa

²⁰Imam Ropii, 2015, *Pengaturan Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Penyelenggaraan Pemilihan Umum (Studi terhadap Pemilu Legislatif yang Demokratis)*, Disertasi, Malang: Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, hlm. 335-336.

pidana pemilu dan administrasi pemilu pada proses Tahapan, Program dan Jadwal Waktu Penyelenggaraan Pemilu.²¹

Kemudian dengan dibentuknya Peradilan Khusus Pemilu ditingkat Ibukota Kabupaten/Kota tingkat pertama dan Peradilan Tinggi Khusus Pemilu pada tingkat banding yang berkedudukan di Ibukota Propinsi maka para pencari keadilan yang berasal di daerah luar jawa, tidak berbondong-bondong ke Ibukota Jakarta, akan tetapi cukup di Ibukota Kabupaten/kota atau Propinsi yang akan menjadikan Peradilan Khusus Pemilu lebih efektif dan efisien dalam mengadili kasus-kasus Pemilu. Akan tetapi pembentukan Peradilan Khusus Pemilu memang membutuhkan investasi yang cukup besar, namun dilihat investasi hukum jangka panjang, maka Peradilan Khusus Pemilu akan memberikan alternatif hukum dalam menangani kasus-kasus pemilu agar lebih cepat, murah dan mudah serta memberikan kepastian hukum kepada semua pihak.

Berdasarkan uraian singkat di atas, maka promovendus berpendapat bahwa sudah jelas untuk saat sekarang ini sangat perlu untuk segera dibentuk suatu lembaga yang menangani pelanggaran maupun sengketa Pemilu. Hal itu dikarenakan persoalan pemilu sangat kompleks dalam proses penegakan hukum Pemilu dan Pilkada yang meliputi berbagai aspek hukum yaitu Tata Negara, Administrasi Negara, Pidana dan Perdata, di samping penanganannya melibatkan beberapa lembaga peradilan yaitu Mahkamah Konstitusi, Peradilan Tata Usaha Negara dan Peradilan Umum. Akibatnya dapat terjadi putusan satu lembaga peradilan bertentangan dengan putusan lembaga peradilan lain atau dapat terjadi

²¹Nur Hidayat Sardini, 2011, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, Yogyakarta: Fajar Media Press, hlm. 233.

juga putusan suatu lembaga peradilan. misalnya putusan MK tentang penggelembungan suara yang melibatkan penyelenggara Pemilu yang jelas juga merupakan tindak pidana Pemilu tidak terproses secara pidana.

Dengan demikian, keberadaan lembaga peradilan khusus merupakan hal wajib yang harus dibenahi oleh Negara ini, sebelum permasalahan akan menjadi lebih luas dan lebih komprehensif. Lembaga Peradilan Khusus Pemilu tersebut tentu harus diamanatkan, dibentuk melalui Undang-Undang dengan teks dan ketentuan yang jelas pula sehingga pelaksanaannya akan menjadi mudah dan lancar.

C. Landasan Filosofis Pembentukan Peradilan Khusus Pemilu

Selain Negara demokratis konstitusional, Indonesia juga merupakan sebuah negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam penjelasan UUD 1945, bahwa Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*), yang selanjutnya diangkat dalam Pasal 1 ayat (3) pada perubahan ketiga UUD 1945, yang menyatakan, bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Ini melahirkan berbagai konsekuensi yang salah satunya adalah bahwa baik pemerintah maupun rakyat sama-sama mengharapkan agar roda pemerintahan dijalankan menurut hukum. Tidak saja formil hukum, melainkan juga materiil hukum, karena hukum itu pertama-tama adalah rasa keadilan.²² Berkait dengan hal ini, maka keberadaan lembaga peradilan mutlak diperlukan demi pelaksanaan aturan yang sudah dibuat, karena tidak akan berarti kalau aturan telah dibuat namun tidak ditaati, sehingga

²²SF Marbun, 1988, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 15.

perlu pemaksaan melalui lembaga peradilan supaya dapat diawasi jika terjadi pelanggaran. Diakui bahwa marak terjadi perselisihan, pertikaian bahkan pelanggaran dalam pelaksanaan proses Pemilu dan/atau Pilkada. Di sisi lain MK yang mengemban amanah untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada memperlihatkan pentingnya keberadaan Badan Peradilan Khusus Pemilu untuk menangani permasalahan sengketa dalam proses Pemilu/Pilkada, termasuk pula sengketa hasil Pilkada. Sementara itu keperluan suatu Peradilan Khusus Pemilu jika ditinjau dari filosofis, dan dalam kondisi bangsa dan Negara sekarang ini, dimana penyelesaian sengketa proses Pemilu/Pemilukada dan hasil Pilkada menjadi isu yang krusial yang harus segera ditemukan solusinya, maka pembentukan Peradilan Khusus Pemilu mempunyai landasan yang sangat kuat. Landasan filosofis pembentukan lembaga ini adalah berawal pertimbangan atau alasan yang menggambarkan perlunya pengaturan terhadap pelaksanaan Pemilu yang baik termasuk pula penyelesaian sengketa yang lahir dari akibat pelaksanaan Pemilu itu sendiri, baik dari segi proses atau pun dari segi hasil pemilu, sehingga pelaksanaan Pemilu tersebut sesuai dengan cita hukum dari Pemilu itu sendiri.

Sebenarnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 telah mengamanatkan lahirnya suatu Peradilan Khusus Pemilu dengan menggunakan istilah Badan Peradilan Khusus, sebagai Lembaga Peradilan yang menyelesaikan sengketa Pemilu (prosesnya) dan Pilkada (proses dan hasilnya). Keberadaan dari Badan Peradilan khusus tersebut diproyeksikan akan menjadi wujud nyata untuk mengoreksi kinerja antar sesama peserta Pemilu/Pilkada maupun antara penyelenggara Pemilu dan Peserta Pemilu/Pilkada, guna menghindari tindakan

yang sewenang-wenang maupun penyalahgunaan wewenang dari penyelenggara Pemilu yang dapat merugikan masyarakat secara umum, dan para peserta Pemilu dan/atau Peserta Pilkada secara khusus.

Secara filosofis, keberadaan Badan Peradilan Khusus Pemilu ini juga tidak lepas dari konteks pelaksanaan Negara yang menganut *rule of law*, dimana beberapa unsur yang harus diperhatikan dan dilaksanakan oleh Pemerintah dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara melalui Badan Peradilan Khusus tersebut, Negara juga dapat melaksanakan unsur-unsur tersebut. adapun unsur-unsur yang dimaksud oleh Promovendus tersebut adalah hasil keputusan *The International Commisional of Jurists* pada Kongres Athena 1955, dan oleh *International of Jurists* pada kongres di Bangkok 1965, merumuskan syarat/unsur-unsur negara di bawah *Rule of Law*, sebagai berikut:

- 1) Perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi selain dari menjamin hak-hak individu, harus menentukan pula cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin.
- 2) Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial tribunals*).
- 3) Pemilihan Umum yang bebas.
- 4) Kebebasan untuk menyatakan pendapat.
- 5) Kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi.
- 6) Pendidikan kewarganegaraan (*civic education*).²³

²³AV Dicey, 2007, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Pengantar Studi Hukum Konstitusi, Pengantar: ECS Wade, Bandung: Nusamedia, hlm. 264-265.

Ini berarti bahwa kehadiran Badan Peradilan Khusus Pemilu adalah untuk mengawal pemilihan umum yang bebas dan dalam rangka melakukan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat, dalam hal ini pihak-pihak yang terkait dengan pemilu dan Pilkada, kemudian pelaksanaan peradilannya pun harus bebas dan tidak memihak. Selain daripada itu, sebagaimana layaknya sebuah lembaga Peradilan, maka Peradilan Khusus Pemilu ini tentunya juga harus melaksanakan prinsip-prinsip dasar kekuasaan kehakiman yang mandiri yang harus dihormati oleh setiap negara yang melakukan *rule of law*, adalah meliputi:²⁴

- 1) *Judicial Independence*, lembaga peradilan harus merupakan suatu lembaga yang memberikan manfaat sangat besar bagi setiap masyarakat, dimana setiap orang berhak untuk mendapatkan peradilan yang terbuka untuk umum yang dilaksanakan oleh peradilan yang berwenang, adil dan tidak memihak. Peradilan yang mandiri merupakan syarat mutlak untuk melaksanakan hak tersebut yang mensyaratkan bahwa peradilan akan memeriksa perkara dengan adil dan menerapkan hukum yang baik.
- 2) *Objectieve of the Judiciary*, tujuan peradilan adalah :
 - a. Menjamin setiap orang dapat hidup dengan aman di bawah *the rule of law*.
 - b. Meningkatkan penghormatan dan pelaksanaan hak asasi manusia.
 - c. Melaksanakan hukum secara adil dalam sengketa antar sesama warga masyarakat dan antara warga masyarakat dengan negara.
- 3) *Appoinment of judges*. Para hakim harus diangkat berdasarkan kemampuannya yang nyata, integritas yang tinggi dan mandiri, dan harus dilaksanakan

²⁴M. Scheltema, De Rechtsstaat, dalam J.W.M. Engels (et.al), 1989, *De Rechtsstaat Herdacht*, Zwolle: TjeenWillink, hlm.15-17.

sedemikian rupa sehingga akan menjamin bahwa hanya yang terbaik yang dapat menduduki jabatan tersebut. Prosedur pengangkatannya harus transparan dan tanpa diskriminasi (suku, warna kulit, agama, gender, aliran politik, dan sebagainya).

- 4) *Tenure*, yaitu bahwa masa jabatan hakim harus dijamin, baik melalui pemilihan kembali atau prosedur resmi lainnya. Tetapi diusulkan agar Hakim hanya akan pensiun/diberhentikan setelah mencapai usia tertentu dan ketentuan batas usia tersebut tidak boleh dirubah sehingga merugikan Hakim yang sedang melaksanakan tugasnya. Hakim hanya boleh diberhentikan sebelum batas usia pensiun karena terbukti tidak mampu, dijatuhi pidana, atau mempunyai kelakuan yang tidak sesuai dengan kedudukannya sebagai Hakim, dan harus berdasarkan prosedur yang jelas.
- 5) *Judicial Condition*, yaitu para hakim harus menerima penggajian yang memadai dan diberikan persyaratan kerja dan jaminan yang wajar.
- 6) *Jurisdiction*, dimana kewenangan penyerahan perkara kepada hakim merupakan administrasi peradilan dan pengawasan utama berada pada ketua peradilan yang bersangkutan.
- 7) *Judicial Administration*, yaitu bahwa administrasi peradilan yang meliputi pengangkatan, pengawasan, dan penjatuhan disiplin kepada pejabat administrasi dan petugas peradilan lainnya, serta anggaran peradilan haruslah diberikan tanggung jawabnya kepada badan peradilan, atau oleh suatu badan di mana *judiciary* mempunyai peranan penting.

- 8) *Realitionsip with the executive*, yaitu bahwa kewenangan yang dimiliki oleh Eksekutif yang berdampak terhadap Hakim dalam melaksanakan tugasnya, gaji atau sumber pendapatannya, tidak boleh digunakan untuk mengancam atau menekan para Hakim, perlindungan Hakim dan keluarganya.
- 9) *Recources*, yaitu bahwa agar para hakim dapat melaksanakan tugas dengan sebaik-baiknya, kepada mereka harus diberikan jaminan yang cukup.
- 10) *Emergency*, bahwa dalam hal sedang terjadi kesulitan/krisis ekonomi di mana negara tidak mungkin memberi biaya yang memadai bagi Hakim, tetapi untuk tegaknya *the rule of law* dan perlindungan hak asasi manusi, peradilan harus diberikan prioritas dalam pembiayaan.

Terlibatnya figur dan profesi Hakim Badan Peradilan Khusus dalam pembahasan ini sebagaimana yang diutarakan di atas merupakan konsekuensi yang logis bagi lembaga tersebut sebagai bagian dari lembaga yang mengemban amanat kekuasaan kehakiman yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, Promovendus berpendapat bahwa landasan filosofis dari pembentukan Peradilan Khusus untuk menyelesaikan sengketa Pemilu dan/atau Pilkada atau disebut juga Badan Peradilan Khusus untuk Pemilu ini pada prinsipnya adalah untuk mencapai tujuan Negara Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian, maka penyelenggaraan pemerintahan pun didasarkan pada pada konstitusi dan demokrasi.

Teori kedaulatan rakyat dikembangkan pertama kali oleh John Locke dan Jean Jacques Rousseau sebagai reaksi atas munculnya teori kedaulatan raja

sebelumnya sebagaimana dikemukakan oleh Jean Bodin dan Thomas Hobbes. Menurut John Locke, kehendak rakyat dalam bentuk kehendak umum menjadi dasar kekuasaan negara. Pemerintahan merupakan wakil rakyat untuk mewujudkan kebaikan dan kesejahteraan bersama.²⁵ Sedangkan J.J. Rousseau yang terkenal dengan Teori Kontrak Sosialnya menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi itu ada berdasarkan hasil perjanjian masyarakat yang kemudian diserahkan kepada pemimpin negara. Namun penyerahan kekuasaan itu tidak berarti bahwa kedaulatan itu telah berpindah tangan pada pemimpin negara, melainkan tetap masih berada di tangan rakyat

Hakekat Pemilu adalah pelaksanaan dari kedaulatan rakyat. Teori demokrasi atau kedaulatan rakyat pada prinsipnya mengajarkan bahwa negara memperoleh kekuasaan dari rakyatnya yang bukan dari Tuhan atau dari raja. Teori kedaulatan rakyat merupakan teori yang paling banyak dianut oleh hampir semua negara modern dewasa ini. Teori kedaulatan rakyat dikembangkan pertama kali oleh John Locke dan Jean Jacques Rousseau sebagai reaksi atas munculnya teori kedaulatan raja sebelumnya sebagaimana dikemukakan oleh Jean Bodin dan Thomas Hobbes. Menurut John Locke, kehendak rakyat dalam bentuk kehendak umum menjadi dasar kekuasaan negara. Pemerintahan merupakan wakil rakyat untuk mewujudkan kebaikan dan kesejahteraan bersama.²⁶ Sedangkan J.J. Rousseau yang terkenal dengan Teori Kontrak Sosialnya menyatakan bahwa

²⁵ M. Hasbi Amiruddin, 2000, *Konsep Negara Islam Menurut Fazlur Rahman*, Yogyakarta: UII Press, hlm.107.

²⁶ M. Hasbi Amiruddin, 2000, *Konsep Negara Islam Menurut Fazlur Rahman*, Yogyakarta: UII Press, hlm.107.

kekuasaan tertinggi itu ada berdasarkan hasil perjanjian masyarakat yang kemudian diserahkan kepada pemimpin negara. Namun penyerahan kekuasaan itu tidak berarti bahwa kedaulatan itu telah berpindah tangan pada pemimpin negara, melainkan tetap masih berada di tangan rakyat

Hakikat demokrasi yang terkandung dalam konstitusi Indonesia pada prinsipnya dijiwai oleh sila keempat Pancasila yaitu “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Dengan demikian setiap upaya penyelenggaraan pemerintahan harus bergerak dalam kerangka demokrasi Pancasila yang menjamin 3 (tiga) hal yaitu: tegaknya kedaulatan rakyat (daulat rakyat), berjalannya prinsip permusyawaratan (kekeluargaan) dan mengedepankan hikmat kebijaksanaan.

Sebagai konsekuensi, Pemilu tentu harus didasarkan pada prinsip demokrasi. Kewajiban menyelenggarakan Pemilu secara demokratis harus mampu memberi akses yang luas bagi segala kekuatan dalam masyarakat selaku pemegang kedaulatan, sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Selanjutnya, dalam ruang lingkup yang lebih khusus lagi atau dalam ruang lingkup lokal, maka untuk menjamin pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota terlaksana secara demokratis sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD Tahun 1945 serta menjaganya kesuaian dengan Pancasila, maka kedaulatan rakyat, demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat wajib dihormati sebagai syarat utama pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Proses pemilihan yang demokratis tentu harus memenuhi unsur keterwakilan, tingkat responsivitas dan akuntabilitas, diharapkan mampu menghasilkan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang *legitimate* serta mendapat dukungan penuh baik dari masyarakat maupun DPRD Kabupaten/Kota dalam setiap kebijakan yang dibuatnya. Hal ini tentu lebih jauh akan membawa dampak baik bagi pencapaian tujuan negara yaitu mensejahterakan rakyat. Dengan mengingat pentingnya pesta demokrasi ini, maka perlu dikawal oleh semua pihak, termasuk pula lembaga peradilan, sehingga pelaksanaannya benar-benar berjalan menuju upaya yang dilaksanakan untuk mensejahterakan rakyat. Oleh karena itu, Promovendus berpendapat bahwa adanya keinginan untuk melakukan perubahan pelaksanaan Pemilu dan/atau Pilkada yang lebih baik demi kepentingan rakyat, bangsa dan Negara merupakan landasan yang tidak dapat dipungkiri lagi, dan merupakan landasan yang kuat untuk suatu proses pembentukan badan peradilan.

Pemilu selain sebagai sarana demokrasi, juga memiliki tujuan menjaga persatuan dan kesatuan bangsa agar menjadi negara yang beradulat yang menjadikan rakyat sebagai satu kekuasaan yang tertinggi. Para ahli hukum kenegaraan mengenai pengertian kedaulatan, menyatakan bahwa kedaulatan itu adalah kekuasaan yang tertinggi dalam suatu negara.²⁷ Kedaulatan yang berarti kekuasaan tertinggi dalam sebuah negara pernah dirumuskan oleh Jean Bodin dengan menyatakan bahwa kedaulatan itu adalah “kekuasaan tertinggi untuk

²⁷Moh. Mahfud MD, 2000, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 151.

menentukan hukum dalam suatu negara yang bersifat tunggal, asli, abadi dan tidak dapat dibagi-bagi”²⁸.

Sebagaimana negara-negara modern lainnya, Negara Republik Indonesia juga menjadikan Teori Kedaulatan Rakyat sebagai konsep dasar bagi sistem ketatanegaraannya. Penegasan itu termuat jelas dalam setiap konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia sejak Proklamasi Kemerdekaannya. Bahkan perumusan kedaulatan rakyat itu diuraikan lebih lanjut dalam Penjelasan UUD 1945, sebagai pokok pikiran ketiga dari Pembukaan UUD 1945 dengan bunyi selengkapnya sebagai berikut:

“Pokok pikiran yang ketiga yang terkandung dalam “Pembukaan” ialah negara yang berkedaulatan rakyat, berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Oleh karena itu Sistem Negara yang terbentuk dalam Undang-undang Dasar harus berdasar atas kedaulatan rakyat dan berdasar atas permusyawaratan perwakilan. Memang aliran ini sesuai dengan sifat masyarakat Indonesia”.

Penegasan itu jelas pula disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 pasca amandemen dengan menyatakan bahwa *“Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar”*.

Dalam paham kedaulatan rakyat (*democracy*), rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.²⁹ Rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan diselenggarakan.

²⁸*Ibid.*

²⁹Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. kelima, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm. 328.

Rakyatlah yang menentukan tujuan yang hendak dicapai oleh negara dan pemerintahannya itu. Dalam praktik, sering dijumpai bahwa di negara yang jumlah penduduknya sedikit dan ukuran wilayahnya tidak terlalu luas saja pun, kedaulatan rakyat itu tidak dapat berjalan secara penuh. Apalagi di negara-negara yang jumlah penduduknya banyak dan dengan wilayah yang sangat luas, dapat dikatakan tidak mungkin untuk menghimpun pendapat rakyat seorang demi seorang dalam menentukan jalannya suatu pemerintahan. Lagi pula, dalam masyarakat modern seperti sekarang ini, tingkat kehidupan berkembang sangat kompleks dan dinamis, dengan tingkat kecerdasan warga yang tidak merata dan dengan tingkat spesialisasi antar sektor pekerjaan yang cenderung berkembang semakin tajam. Akibatnya, kedaulatan rakyat tidak mungkin dilakukan secara murni. Kompleksitas keadaan menghendaki bahwa kedaulatan rakyat itu dilaksanakan dengan melalui sistem perwakilan (*representation*).

Dalam kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan atau demokrasi biasa juga disebut sistem demokrasi perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*). Di dalam praktik, yang menjalankan kedaulatan rakyat itu adalah wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat yang disebut parlemen. Para wakil rakyat itu bertindak atas nama rakyat, dan wakil-wakil rakyat itulah yang menentukan corak dan cara bekerjanya pemerintahan, serta tujuan apa yang hendak dicapai baik dalam jangka panjang maupun dalam jangka waktu yang relatif pendek. Agar wakil-wakil rakyat benar-benar dapat bertindak atas nama rakyat, wakil-wakil rakyat itu harus ditentukan sendiri oleh rakyat, yaitu melalui Pemilu (*general election*). Dengan

demikian, Pemilu itu tidak lain merupakan cara yang diselenggarakan untuk memilih wakil-wakil rakyat secara demokratis.

Selanjutnya mengenai pembentukan Peradilan Khusus Pemilu dalam rangka penegakan hukum Pemilu, maka penegakan hukum harus berarti penegakan hukum yang ditulis dalam undang-undang sesuai dengan “paham legisme”, bahwa hukum identik dengan undang-undang, sehingga ada “kepastian hukum”, sedangkan bagi konsepsi negara hukum *the rule of law*, penegakan hukum tidak harus berarti penegakan hukum tertulis, tetapi yang terpenting adalah penegakan “keadilan hukum”,³⁰ sehingga penegakan hukum tidak berarti penegakan hukum yang ditulis dalam undang-undang semata, bahkan hukum tertulis tersebut lebih diterima untuk disimpangi oleh hakim jika memang dirasakan tidak memenuhi rasa keadilan hukum.

Albert Venn Dicey,⁷¹ mewakili dari kalangan ahli hukum Anglo Saxon, memberikan 3 (tiga) ciri utama sebagai unsur-unsur negara hukum *the rule of law*, yaitu:

- 1) *Supremacy of law*, bahwa yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam sebuah negara adalah hukum (kedaulatan hukum).
- 2) *Equality before of law*, bahwa setiap orang sama di hadapan hukum, baik selaku pribadi maupun dalam kualifikasi pejabat negara.
- 3) *Constitution based on individual rights*, bahwa konstitusi itu tidak merupakan sumber dari hak-hak asasi manusia. Jika hak-hak asasi manusia itu diletakkan

³⁰*Ibid.*

⁷¹A.V. Dicey, 1971, *Introduction to the Study of the Constitution*, London: English Book Society, hlm. 223-224.

dalam konstitusi, maka hanya sebagai penegasan bahwa hak asasi itu harus dilindungi.

Perkembangan selanjutnya, perumusan ciri-ciri negara hukum yang dilakukan oleh F.J. Stahl dan A.V. Dicey kemudian ditinjau lagi, sehingga dapat menggambarkan perluasan tugas pemerintahan yang tidak boleh lagi bersifat pasif. *International Commission of Jurist* pada konferensinya di Bangkok (1965) berhasil merumuskan ciri-ciri pemerintahan yang demokratis di bawah *the rule of law* sebagai berikut:

- a. Perlindungan konstitusional;
- b. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak;
- c. Pemilihan Umum yang bebas dan rahasia;
- d. Kebebasan menyatakan pendapat;
- e. Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi;
- f. Pendidikan kewarganegaraan.³¹

Selanjutnya, tentang hubungan antara negara hukum dan demokrasi, demokrasi sebagai dasar hidup bernegara mengandung pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara. Oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat. Jadi negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, karena kedaulatan berada di tangan rakyat. Dalam kaitan ini

³¹Moh. Mahfud MD, 2000, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 30.

patut pula dikemukakan pendapat Henry B. Mayo,³² yang memberikan pengertian sebagai berikut: *“A democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom”*.

Sistem politik demokratis adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan berpolitik. Dalam negara demokrasi, hak-hak politik rakyat dan hak-hak asasi manusia secara individu selalu menjadi tema dasar dalam pemikiran politik ketatanegaraan. Oleh karena itu, maka timbullah gagasan tentang cara membatasi kekuasaan pemerintah melalui pembuatan konstitusi, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Di atas konstitusi inilah bisa ditentukan batas-batas kekuasaan pemerintah diimbangi dengan kekuasaan parlemen dan lembaga-lembaga hukum. Gagasan inilah yang kemudian dinamakan “konstitusionalisme” dalam sistem ketatanegaraan.³³

Dalam kaitannya dengan hukum, konsep konstitusionalisme atau demokrasi konstitusional yang memberi peranan sangat terbatas pada negara disebut “negara hukum formal” atau “negara pluralis”, yakni negara yang tidak mandiri, yang hanya bertindak sebagai penyaring berbagai keinginan dari *interest*

³²Henry B. Mayo, 1960, *An Introduction to Democratic Theory*, New York: Oxford University Press, hlm.70.

³³*Ibid.*, hlm. 56-57.

group dalam masyarakatnya.³⁴ Perumusan yuridis tentang gagasan konstitusionalisme dicapai pada abad ke-19 dan permulaan abad ke-20 yang ditandai dengan pemberian istilah “*Rechtstaat*” (oleh ahli-ahli hukum Eropa Barat Kontinental) atau istilah “*Rule of Law*” (oleh ahli-ahli hukum Anglo Saxon) yang di Indonesia diterjemahkan dengan istilah “Negara Hukum”

Demikian eratnya hubungan antara negara hukum dan demokrasi, maka upaya untuk menjelajahi pemikiran dan implementasi tentang negara hukum pun tidak dapat dilepaskan dari upaya menjelajahi dasar teori, filosofi dan implementasi tentang demokrasi yang memiliki banyak rute, sebab keduanya lahir dari rahim pemikiran dan perkembangan sejarah yang sama. Terlepas dari adanya implementasi negara hukum dan demokrasi yang berbeda oleh masing-masing negara, hubungan antara keduanya tidak dapat dipisahkan. Pembicaraan tentang negara hukum tidak mungkin dilepaskan dari demokrasi, demikian pula sebaliknya, sebab hukum tanpa demokrasi itu lumpuh, dan demokrasi tanpa hukum itu anarki.³⁵

Indonesia sebagai negara yang lahir pada abad modern, menyatakan diri sebagai negara yang berdasarkan atas hukum. Asas negara hukum yang dianut banyak dipengaruhi oleh paham Eropa Kontinental, sehingga menggunakan istilah sebagai negara hukum dengan rumusan “*rechtstaat*”. Penerimaan terhadap negara hukum, bukan saja didasarkan pada bunyi Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 dalam Perubahan Ketiga (2000) semata, ataupun Penjelasan UUD 1945 yang secara eksplisit menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum (*rechtstaat*),

³⁴Arief Budiman, dalam Prisma No. 7 Tahun 1982.

³⁵Moh. Mahfud MD, 2000, *Loc. cit.*

tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtstaat*), melainkan karena adanya konstitusi itu sendiri.

Keberadaan konstitusi itu sendiri, yang di dalamnya memuat prinsip demokrasi yang disertai ciri-ciri bagi adanya negara hukum, secara *sosio-legal* dan *sosio-kultural* merupakan konsekuensi dari penerimaan atas prinsip negara hukum.³⁶ Dengan demikian penegasan bahwa Indonesia menganut prinsip negara hukum merupakan kenyataan yang tidak terbantahkan. Oleh karena Indonesia secara prinsip merupakan negara yang berdasar atas hukum, maka kiranya dapat promovendus kemukakan pemikiran, bahwa kekuasaan tertinggi di dalam Negara Indonesia ialah terletak pada hukum, atau tidak ada kekuasaan lain apapun kecuali kekuasaan hukum semata yang bersumber pada Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum.³⁷

Indonesia sebagai negara hukum dengan rumusan *rechtstaat* sering dikaitkan dengan pengertian “demokratis”, sehingga yang ideal dalam bernegara ialah pola “Negara Hukum Demokratis” (*Demokratische Rechtsstaat*) sebagaimana rumusan yang pernah dipakai dalam Konstitusi RIS dan UUDS 1950. Inti perumusan itu adalah bahwa hukum yang berlaku haruslah hukum yang terumus secara demokratis, yang memang dikehendaki oleh rakyat melalui wakil-wakilnya di lembaga legislatif. Jadi, suatu kedaulatan hukum sebagai penjelmaan lebih lanjut dari paham kedaulatan rakyat (*vertretungsorgan des willens des staatsvolkes*).

³⁶Moh. Mahfud MD, 2000, *Politik Hukum Hak Asasi Manusia di Indonesia*, dalam Jurnal Hukum No. 14 Vol. 7-2000, Yogyakarta: UII, hlm. 23

³⁷Padmo Wahjono, 1983, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 17.

Adapun kriteria untuk dikatakan sebagai negara hukum demokratis, Padmo Wahjono³⁸ memberikan beberapa persyaratan teoritis dengan mengemukakan pendapat sebagai berikut: *“Bahwa suatu pola untuk menghormati dan melindungi hak-hak kemanusiaan, bahwa ada suatu mekanisme kelembagaan negara yang demokratis, bahwa ada suatu sistem tertib hukum dan bahwa ada kekuasaan kehakiman yang bebas”*. Dengan demikian terdapat tiga persyaratan negara hukum demokratis, beberapa persyaratan teoritis tersebut, yaitu: (1) ada suatu pola untuk menghormati dan melindungi hak-hak kemanusiaan, (2) ada suatu mekanisme kelembagaan negara yang demokratis, (3) ada suatu sistem tertib hukum, dan (4) ada kekuasaan kehakiman yang bebas.³⁹ Ini bermakna bahwa segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa semata-mata berdasarkan hukum dengan tidak menyimpang dari prinsip demokrasi sebagai dasar bagi prinsip kedaulatan hukum yang bersumber pada kedaulatan rakyat. Dengan demikian, maka segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa semata-mata berdasarkan hukum dengan tidak menyimpang dari prinsip demokrasi sebagai dasar bagi prinsip kedaulatan hukum yang bersumber pada kedaulatan rakyat.

Sesuai dengan semangat dan ketegasan Pembukaan UUD 1945, bahwa negara hukum Indonesia yang dimaksud bukanlah sekedar negara hukum dalam arti formal atau negara penjaga malam semata, melainkan pula sebagai negara hukum dengan semangat negara hukum dalam arti material. Tugas negara bukan saja melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia,

³⁸*Ibid.*, hlm. 9-10.

³⁹*Ibid.*, hlm. 9-10.

tetapi juga harus memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Oleh karena itu, setiap tindakan ketatanegaraan haruslah selalu mempertimbangkan dua kepentingan sekaligus sebagai landasannya, yaitu landasan kegunaan (*doelmatigheid*) dan landasan hukumnya (*rechtmatigheid*).⁴⁰

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara mengandung pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara. Karena kebijaksanaan negara menentukan kehidupan rakyat. Jadi, negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, karena kedaulatan (kekuasaan tertinggi) berada di tangan rakyat. Dalam negara demokrasi, hak-hak politik rakyat dan hak-hak asasi manusia secara individu selalu menjadi tema dasar dalam pemikiran politik ketatanegaraan. Oleh karena itu maka timbullah gagasan tentang cara membatasi kekuasaan pemerintah melalui pembuatan konstitusi, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Di atas konstitusi inilah bisa ditentukan batas-batas kekuasaan pemerintah diimbangi dengan kekuasaan parlemen dan lembaga-lembaga hukum. Gagasan inilah yang kemudian dinamakan “konstitusionalisme” dalam sistem ketatanegaraan.⁴¹

Penerimaan terhadap konsep negara hukum di Indonesia, bukan saja didasarkan pada Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 dalam Perubahan Ketiga (2001) semata, yang sebelumnya dinyatakan dalam Penjelasan UUD 1945 bahwa Negara

⁴⁰S. Toto Pandoyo, 1981, *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan Undang-undang Dasar 1945, Proklamasi dan Kekuasaan MPR*, Yogyakarta: Liberty, hlm.71.

⁴¹Marcus Lukman, 1997, *Eksistensi Peraturan Kebijakan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah Serta Dampaknya terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Disertasi, Bandung: Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, hlm. 56-57.

Indonesia adalah negara hukum (*rechtstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtstaat*). Keberadaan konstitusi itu sendiri, yang di dalamnya memuat prinsip demokrasi yang disertai ciri-ciri bagi adanya negara hukum, secara *sosio-legal* dan *sosio-kultural* merupakan konsekuensi dari penerimaan prinsip negara hukum. Dengan demikian, penegasan bahwa Indonesia menganut prinsip negara hukum merupakan kenyataan yang tidak terbantahkan. Oleh karena Indonesia secara prinsip merupakan negara yang berdasar atas hukum, maka kekuasaan tertinggi di dalam Negara Indonesia terletak pada hukum yang bersumber pada Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum.⁴²

Pada negara yang berdasarkan atas hukum, maka hukum ditempatkan sebagai acuan tertinggi dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahannya (asas supremasi hukum). Dalam hal ini dianut suatu “ajaran kedaulatan hukum” yang menempatkan hukum pada kedudukan tertinggi. Hukum dijadikan *guiding principle* bagi segala aktivitas organ-organ negara, pemerintahan, pejabat-pejabat serta rakyatnya. Pemerintahan yang berdasarkan hukum merupakan pemerintahan yang menjunjung supremasi hukum dan tidak berdasarkan kepada kemauan manusianya. Sudikno Mertokusumo mengatakan dengan sebutan “*the governance not by man but by law*”.⁴³ Hal ini sejalan dengan prinsip “pembagian kekuasaan pemerintahan (*distribution of power*) yang dianut oleh UUD 1945” yang dimaksudkan untuk membatasi dan mencegah kemungkinan penumpukan maupun

⁴²Padmo Wahjono, 1983, *Sistem Hukum Nasional dalam Negara Hukum Pancasila*, Jakarta: Rajawali, hlm. 17.

⁴³SudiknoMertokusumo, 2000, *Upaya Meningkatkan Supremasi Hukum*, dalam Majalah *Justitia Et Pax*, Thn. XX No. 19, Edisi Bulan Mei-Juni 2000, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Atmadjaya, hlm. 21.

penyalahgunaan kekuasaan pada badan/lembaga atau pejabat penyelenggara pemerintahan.

Pada hakikatnya, tujuan hukum ialah memberikan kebahagiaan ataupun kenikmatan besar dan bermanfaat bagi seseorang atau kelompok dalam suatu masyarakat dalam jumlah yang besar. Selain itu, ada beberapa pendapat yang mengemukakan tentang beragam tujuan hukum. Dalam literatur terdapat tiga teori tujuan hukum, yaitu teori etis, teori utilitis, dan teori gabungan atau campuran.⁴⁴ Teori etis memandang bahwa hukum ditempatkan pada perwujudan keadilan yang semaksimal mungkin dalam tata tertib masyarakat. Dalam arti kata, tujuan hukum semata-mata untuk keadilan. Menurut Hans Kelsen, suatu peraturan umum dikatakan adil jika benar-benar diterapkan kepada semua kasus, yang menurut isinya peraturan ini harus diterapkan. Suatu peraturan umum dikatakan tidak adil jika diterapkan pada suatu kasus dan tidak diterapkan pada kasus lain yang sama.

Dalam kaitan dengan Teori utilitis, Jeremy Bentham berpendapat bahwa tujuan hukum adalah untuk memberikan kepada manusia kebahagiaan yang sebesar-besarnya. Teori ini menyatakan, tujuan hukum bercorak sepihak karena hukum barulah sesuai dengan daya guna atau bermanfaat dalam menghasilkan kebahagiaan dan tidak memperhatikan keadilan. Padahal kebahagiaan itu tidak mungkin tercapai tanpa keadilan. Gabungan teori etis dan teori utilitis, menyatakan bahwa hukum di samping bertujuan untuk memperoleh keadilan juga bertujuan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya bagi banyak orang. Menurut Sudikno Mertokusumo, tujuan hukum adalah menciptakan tatanan

⁴⁴<http://www.pengertianpakar.com/2015/04/tujuan-dan-fungsi-hukum-menurut-pakar.html>. Akses pada 7 Juni 2017.

masyarakat yang tertib, dengan menciptakan ketertiban dan keseimbangan dalam masyarakat. Soejono mengatakan bahwa hukum yang diadakan atau dibentuk membawa misi tertentu, yaitu keinsafan masyarakat yang kemudian dituangkan dalam hukum sebagai sarana pengendali dan pengubah agar terciptanya kedamaian dan ketentraman masyarakat. Surojo Wignjodipuro mengatakan, hukum adalah untuk menjamin kepastian dalam perhubungan masyarakat. Hukum diperlukan untuk penghidupan di dalam masyarakat demi kebaikan dan ketentraman bersama.⁴⁵ Sejalan hal tersebut, maka tujuan hukum adalah keadilan, kepastian, dan kemanfaatan.

Pancasila sebagai sebuah dasar negara yang juga menjadi tujuan Indonesia menyebutkan secara jelas mengenai keadilan yang menjadi bagian tujuan Indonesia. Hal tersebut terumus dalam sila kelima dari Pancasila yang menyebutkan istilah keadilan. Makna dari istilah keadilan yang tertera dalam sila kelima Pancasila tidak dapat dilepaskan keterkaitannya dengan makna yang dikemukakan oleh para penyusun dasar negara tersebut. Arti keadilan Indonesia dapat dilihat dari rumusan beberapa dokumen, antara lain sebagai berikut⁴⁶:

1. Dokumen “Lahirnya Pancasila” oleh Bung Karno yang mengusulkan bahwa prinsip kesejahteraan dijadikan sebagai salah satu dasar negara dan dijelaskan sebagai prinsip “tidak akan ada kemiskinan di dalam Indonesia Merdeka”. Berdasarkan prinsip tersebut dikemukakan beberapa istilah di antaranya keadilan sosial dan kesejahteraan sosial. Dalam hal ini, keadilan dibaurkan dengan pengertian kesejahteraan.

⁴⁵Yunasril Ali, 2009. *Dasar-dasar Ilmu Hukum*. Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, hlm. 57.

⁴⁶The Liang Gie, *Op.Cit*, hlm. 3-5.

2. Moh. Hatta dalam uraiannya tentang sila “Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia” menulis bahwa “Keadilan Sosial adalah langkah yang menentukan dalam melaksanakan Indonesia yang adil dan makmur. Pemimpin-pemimpin Indonesia yang menyusun Undang-Undang Dasar 1945 mempunyai kepercayaan bahwa cita-cita keadilan sosial dalam bidang ekonomi dapat mencapai keadilan yang merata.” Dalam hal ini, keadilan dipersamakan dengan kemakmuran rakyat.

Dengan demikian, konsep keadilan Pancasila berkaitan erat dengan pencapaian kesejahteraan serta kemakmuran bagi seluruh rakyat. Dalam hal ini setiap rakyat Indonesia dinilai memiliki kedudukan yang sama sehingga memiliki kesempatan yang sama pula dalam mendapatkan kesejahteraan maupun kemakmuran. Penyebutan keadilan dalam sila-sila Pancasila digunakan dalam istilah keadilan sosial. Dalam filsafat Pancasila, keadilan dalam kehidupan bernegara merupakan keadilan yang bersifat legal dan distributif.⁴⁷ Keadilan yang bersifat legal merupakan sifat adil dari warga negara kepada negaranya, sedangkan keadilan yang bersifat distributif merupakan sifat adil dari negara kepada warganya seperti dalam hal perwujudan kesejahteraan, keamanan, dan perlindungan bagi warga negara.⁴⁸

Kerangka pemikiran dan dasar filsafat yang berbeda dapat menyebabkan keadilan memiliki unsur yang berbeda pula dalam penerapannya.⁴⁹ Istilah keadilan sosial dalam Pancasila tidak hanya merupakan suatu dasar negara, tetapi

⁴⁷ Slamet Sutrisno, 2006, *Filsafat dan Ideologi Pancasila*, Andi Offset, Yogyakarta, h. 140.

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 140.

⁴⁹ The Liang Gie, *Op.Cit.*, hlm. 43.

juga merupakan suatu tujuan yang harus dicapai bagi kehidupan bernegara seluruh bangsa Indonesia.⁵⁰ Nilai-nilai yang terkandung dalam istilah keadilan sosial dalam sila kelima Pancasila yaitu⁵¹:

1. Perlakuan yang adil di segala bidang kehidupan, terutama di bidang politik, ekonomi, dan sosial budaya;
2. Perwujudan keadilan sosial tersebut adalah meliputi seluruh bagian rakyat Indonesia;
3. Keseimbangan antara hak dan kewajiban;
4. Menghormati hak milik orang lain;
5. Cita-cita masyarakat adil dan makmur yang merata, baik bersifat material maupun spiritual dan ditujukan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kutipan tersebut menunjukkan bahwa pencapaian keadilan menjadi salah satu bagian dari cita-cita bangsa Indonesia. Sila kelima dari Pancasila tersebut mendasari pemikiran atas hak dan kewajiban yang sama guna mencapai tujuan dari negara Indonesia. Karena itu, permasalahan terkait persoalan keadilan menjadi suatu masalah yang mendasar atau fundamental bagi seluruh bangsa Indonesia.⁵²Dapat dikatakan bahwa makna keadilan untuk konteks Indonesia memiliki makna yang sangat mendalam, sebab dengan jelas disebutkan dalam rumusan dasar negara. Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum

⁵⁰*Ibid.*, hlm. 45.

⁵¹Soejadi, *Op.Cit.*, hlm. 89-90.

⁵² Soejadi, *Refleksi Mengenai Hukum dan Keadilan, Aktualisasinya di Indoneisa*, Naskah Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar disampaikan pada tanggal 7 April 2003, Fakultas Fisafat, Universitas Gadjah Mada, hlm. 17.

dan tertib hukum Indonesia. Selain itu, Pancasila juga merupakan suatu ideologi bangsa, ideologi negara, cita negara (*staatsidee*), dan cita hukum (*leitstern*).⁵³

Dari paparan di atas dapat disimpulkan bahwa makna keadilan untuk konteks Indonesia memiliki makna yang sangat mendalam, sebab secara jelas disebutkan dalam rumusan dasar negara. Pancasila dalam wujud nilai-nilai tidak berada dalam sistem norma hukum, tetapi tetap merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem hukum Indonesia.⁵⁴ Karena itu, keadilan yang didasarkan pada nilai-nilai Pancasila merupakan sistem keadilan yang paling sesuai untuk diterapkan di Indonesia.

Kepastian hukum menurut Aristoteles adalah bahwa tujuan hukum adalah menghendaki keadilan semata-mata; dan isi (materi muatan) hukum ditentukan oleh kesadaran etis mengenai apa yang dikatakan adil dan apa yang dikatakan tidak adil. Menurut teori ini, hukum mempunyai tugas suci dan luhur, yakni keadilan dengan memberikan kepada tiap-tiap orang, apa yang berhak diterima, serta memerlukan peraturan tersendiri bagi tiap-tiap kasus. Untuk terlaksananya hal tersebut, maka menurut teori ini, hukum harus membuat apa yang dinamakan *algemene regels* (peraturan/ketentuan umum), di mana peraturan/ketentuan umum ini diperlukan masyarakat demi kepastian hukum.⁵⁵ Kepastian hukum sangat diperlukan untuk menjamin ketenteraman dan ketertiban dalam masyarakat, karena kepastian hukum mempunyai sifat sebagai berikut: a) adanya paksaan dari luar (sanksi) dari penguasa yang bertugas mempertahankan dan membina tata

⁵³ Darji Darmodiharjo dan Shidarta, 2006, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006, hlm. 248.

⁵⁴*Ibid.*

⁵⁵*Satjipto Rahardjo, 2000, Ilmu Hukum, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 268.*

tertib masyarakat dengan perantara alat-alatnya; b) sifat undang-undang yang berlaku bagi siapa saja.⁵⁶

Kepastian hukum ditujukan pada sikap lahir manusia, ia tidak mempersoalkan apakah sikap batin seseorang itu baik atau buruk, yang diperhatikan adalah bagaimana perbuatan lahiriahnya. Kepastian hukum tidak memberi sanksi kepada seseorang yang mempunyai sikap batin yang buruk, akan tetapi yang diberi sanksi adalah perwujudan dari sikap batin yang buruk tersebut, atau menjadikannya perbuatan yang nyata atau konkrit.⁵⁷ Kepastian hukum secara normatif adalah di saat suatu peraturan perundang-undangan dibuat dan diundangkan secara pasti, karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam arti tidak menimbulkan keragu-raguan (multitafsir), dan logis dalam arti menjadi suatu sistem norma dengan norma lain, sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian peraturan perundang-undangan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma, atau distorsi norma.⁵⁸

Gustav Radbruch mengatakan, terdapat dua macam pengertian kepastian hukum, yaitu “kepastian hukum oleh karena hukum”, dan “kepastian hukum dalam atau dari hukum”. Hukum yang berhasil menjamin banyak kepastian hukum dalam masyarakat adalah hukum yang berguna. “Kepastian hukum oleh karena hukum” memberi dua tugas hukum yang lain, yaitu menjamin keadilan hukum serta hukum harus tetap berguna; sedangkan “kepastian hukum dalam hukum” tercapai, apabila hukum tersebut sebanyak-banyaknya undang-undang.

⁵⁶*Ibid.*

⁵⁷Soetanto Soepiadhya, *Kepastian Hukum*, Surabaya Pagi, Rabu, 4 April 2012.

⁵⁸*Ibid.*

Dalam undang-undang tidak terdapat ketentuan-ketentuan yang bertentangan (undang-undang berdasarkan suatu sistem yang logis dan praktis). Undang-undang dibuat berdasarkan *rechts-werkelijkheid* (keadaan hukum yang sungguh-sungguh) dan dalam undang-undang tersebut tidak terdapat istilah-istilah yang dapat ditafsirkan secara berlain-lainan.⁵⁹

Dalam praktek, apabila kepastian hukum dikaitkan dengan keadilan hukum, maka kerap kali tidak sejalan satu sama lain. Adapun hal ini dikarenakan di satu sisi tidak jarang kepastian hukum mengabaikan prinsip-prinsip keadilan hukum, sebaliknya tidak jarang pula keadilan hukum mengabaikan prinsip-prinsip kepastian hukum. Apabila dalam prakteknya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan hukum, maka keadilan hukum yang harus diutamakan. Alasannya adalah, bahwa keadilan hukum pada umumnya lahir dari hati nurani pemberi keadilan, sedangkan kepastian hukum lahir dari suatu yang konkrit.

Kemanfaatan hukum menurut Achmad Ali aliran etis dapat dianggap sebagai ajaran moral ideal, atau ajaran moral teoretis. Sebenarnya ada aliran yang dapat dimasukkan dalam ajaran moral praktis, yaitu aliran utilitas. Pakar-pakar penganut aliran utilitas ini adalah Jeremy Bentham yang dikenal sebagai *the father of legal utilitarianism*. Selain Bentham, juga ada James Mill dan John Stuart Mill, tetapi Jeremy Benthamlah merupakan pakar yang paling radikal di antara para pakar utilitas.⁶⁰ Penganut aliran utilitas ini menganggap, bahwa tujuan hukum semata-mata untuk memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sebanyak-banyaknya warga masyarakat. Penanganannya didasarkan

⁵⁹Sudiman Sidabukke, 2007, *Kepastian Hukum Perolehan Hak atas Tanah bagi Investor*, Disertasi, Malang: Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, hlm. 103.

⁶⁰Soetanto Soepiadhy, *Kemanfaatan Hukum*, Surabaya Pagi, Kamis, 12 April 2012.

pada filsafat sosial, bahwa setiap warga masyarakat mencari kebahagiaan, dan hukum merupakan salah satu alatnya.⁶¹

Jeremy Bentham (1748-1832) adalah seorang filsuf, ekonom, yuris dan reformer hukum, memformulasikan “prinsip kegunaan/kemanfaatan” (utilitas) menjadi doktrin etika, yang dikenal sebagai *utilitarianism* atau mazhab utilitis. Prinsip *utility* tersebut dikemukakan oleh Bentham dalam karya monumentalnya berjudul *Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (1789). Bentham mendefinisikan prinsip utilitas sebagai sifat segala benda tersebut cenderung menghasilkan kesenangan, kebaikan, atau kebahagiaan, atau untuk mencegah terjadinya kerusakan, penderitaan, atau kejahatan, serta ketidakbahagiaan pada pihak yang kepentingannya dipertimbangkan.⁶² Menurut Bentham, alam telah menempatkan manusia di bawah pengaturan dua “penguasa” yang berdaulat (*two sovereign masters*), yaitu penderitaan (*pain*) dan kegembiraan (*pleasure*). Keduanya menunjukkan apa yang harus dilakukan, dan menentukan apa yang akan dilakukan. Fakta bahwa kita menginginkan kesenangan, dan berharap untuk menghindari penderitaan, digunakan oleh Bentham untuk membuat keputusan, bahwa kita harus mengejar kesenangan.⁶³

Aliran utilitas yang menganggap bahwa pada prinsipnya tujuan hukum itu hanyalah untuk menciptakan kemanfaatan atau kebahagiaan masyarakat. Aliran utilitas memasukkan ajaran moral praktis yang menurut penganutnya bertujuan untuk memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi

⁶¹*Ibid.*

⁶²Achmad Ali, t.t., *Teori Hukum dan Teori Peradilan Termasuk Interpretasi Undang-Undang*, Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, hlm. 273.

⁶³*Ibid.*

sebanyak mungkin warga masyarakat. Bentham berpendapat, bahwa negara dan hukum semata-mata ada hanya untuk manfaat sejati, yaitu kebahagiaan mayoritas rakyat. Itulah sebabnya, Jeremy Bentham kemudian terkenal dengan motonya yang mengatakan bahwa tujuan hukum adalah untuk mewujudkan *the greatest happiness of the greatest numbers* (kebahagiaan yang terbesar untuk terbanyak orang).⁶⁴

Konsep Jeremy Bentham mendapat kritikan yang cukup keras. Dengan adanya kritik-kritik terhadap prinsip kemanfaatan hukum tersebut, maka John Rawls, mengembangkan sebuah teori baru yang menghindari banyak masalah yang tidak terjawab oleh *utilitarianism*. Teori kritikan terhadap utilitas dinamakan teori Rawls atau *justice as fairness* (keadilan sebagai kejujuran).⁶⁵ Teori lain ialah teori pengayoman. Dalam teori ini dinyatakan, tujuan hukum adalah untuk mengayomi manusia, baik secara aktif maupun pasif. Secara aktif yakni upaya menciptakan suatu kondisi kemasyarakatan yang manusiawi dalam proses yang berlangsung secara wajar, sedangkan secara pasif adalah mengupayakan pencegahan atas tindakan yang sewenang-wenang dan penyalahgunaan hak. Memang teori tersebut tampak berusaha menggabungkan kelemahan-kelemahan terhadap keadilan hukum dan kepastian hukum. Di samping itu, dalam konteks hukum nasional kita, juga dikenal teori pengayoman. Teori pengayoman dalam pandangan secara aktif, menunjukkan pada suatu teori kemanfaatan hukum, sementara dalam pandangan secara pasif, menunjukkan pada suatu teori keadilan

⁶⁴ Soetanto Soepiadhy, *Loc. cit.*

⁶⁵ *Ibid.*

hukum.⁶⁶ Dengan demikian, secara filosofis masing-masing teori berkaitan dengan tujuan hukum itu dengan memiliki penekanan sendiri-sendiri. Teori etis menekankan bahwa hukum semata-mata untuk mencapai keadilan, dimana hukum berisikan pada adanya keyakinan yang etis tentang apa yang adil dan tidak adil. Fokus utama dari teori ini adalah mengenai hakikat keadilan dan norma untuk berbuat secara konkret dalam keadaan tertentu. Teori utilitas menekankan pada tujuan hukum dalam memberikan kemanfaatan/faedah kepada orang terbanyak dalam masyarakat. Sedangkan teori campuran menekankan pada tujuan hukum tidak hanya untuk keadilan semata, melainkan pula untuk kemanfaatan orang banyak. Kebutuhan masyarakat yang beragam memberikan dampak pada tujuan hukum, dengan kata lain hukum merupakan sarana untuk menuju pada sebuah pergeseran.⁶⁷ Teori campuran merupakan model yang paling cocok diterapkan di Indonesia. Hukum memang selayaknya memberikan keadilan bagi warga negara, dimana keadilan tersebut diwujudkan dengan memberikan kemanfaatan dalam sebuah situasi yang tertib dan aman. Hal ini dapat terlaksana apabila hukum juga dapat memberikan kepastian hukum, di samping keadilan dan kemanfaatan bagi semua masyarakat.

⁶⁶ Muchsin, 2005, *Ihtisar Ilmu Hukum*, Jakarta: Badan Penerbit IBLAM, hlm. 12.

⁶⁷<https://ferli1982.wordpress.com/2012/06/20/teori-etis-utility-dan-campuran-adalah-sebuah-pergeseran-menurut-saudara-teori-manakah-yang-paling-cocok-untuk-kehidupan-hukum-di-indonesia/>. Akses pada 17 Juni 2017.

BAB V

**KONSEPSI IDEAL PENYELESAIAN SENGKETA PEMILU DI
INDONESIA YANG BERBASIS NILAI KEADILAN**

Idealisme pembentukan Peradilan Khusus Pemilu dalam penyelesaian sengketa Pemilu di Indonesia yang berbasis nilai keadilan didasari dari hasil kajian sebelumnya yang dilakukan oleh promovendus. Dalam bab ini, promovendus akan menguraikan mengenai penyelesaian sengketa Pemilu di negara-negara demokrasi sebagai perbandingan dan ketentuan bagaimana penyelesaian sengketa Pemilu dan Pilkada di Indonesia yang diharapkan pada masa yang akan datang.

A. Penyelesaian Sengketa Pemilu di Negara-negara Demokrasi

Sistem penyelesaian sengketa Pemilu yang diterapkan di berbagai negara pada umumnya dikelompokkan ke dalam 2 (dua) kelompok besar yaitu melalui jalur formal dan jalur informal.¹ Jalur formal adalah penyelesaian sengketa Pemilu dilakukan oleh lembaga-lembaga Negara, baik melalui peradilan atau non-peradilan yang diberikan mandat secara konstitusional maupun berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sedangkan jalur informal adalah penyelesaian sengketa pemilu dengan mengadopsi model penyelesaian sengketa alternatif (*alternative dispute resolution*) yaitu dengan cara arbitrase, mediasi atau konsiliasi.²

¹ Topo Santoso, makalah berjudul “*Perselisihan Hasil Pilkada*” disampaikan pada acara Diskusi Terbatas di Mahkamah Konstitusi pada tanggal 24 Maret 2011 di Jakarta.

² Bisariyadi, dkk, 2012, *Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional*, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian

Sementara itu, Pemilu yang demokratis ditandai setidaknya oleh pelaksanaan tiga prinsip umum, yaitu:

- 1) hak-hak yang berkaitan dengan Pemilu (*electoral rights principles*)
- 2) keadilan Pemilu (*electoral justice*), dan
- 3) integritas Pemilu (*electoral integrity*).³

Ada beberapa mekanisme sengketa Pemilu yang dilaksanakan secara formal, yang berkaitan erat dengan pokok penelitian ini, yaitu sebagaimana yang disampaikan oleh Bisayiradi, dkk, sebagai berikut: ⁴

1. **Penyelesaian Sengketa Pemilu oleh Lembaga Peradilan**

Sistem penyelesaian sengketa pemilu oleh lembaga peradilan dapat dibagi menjadi empat kategori berdasarkan lingkup kewenangan lembaga peradilannya:

a. Peradilan Umum

Sistem penyelesaian sengketa pemilu yang paling umum adalah pada penyelesaian akhir sengketa Pemilu di Peradilan Umum. Upaya ini kerap juga melibatkan Mahkamah Agung di negara bersangkutan.

b. Dewan atau Mahkamah Konstitusi

Dengan dimasukkan MK ke dalam sistem penyelesaian sengketa Pemilu, putusan tentang keabsahan proses Pemilu dilakukan oleh badan yang memiliki yurisdiksi konstitusional eksplisit.

Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 554.

³Irvan Mawardi, 2014, *Dinamika Sengketa Hukum Administrasi di Pemilu*: Mewujudkan *Electoral Justice dalam Kerangka Negara Hukum Demokratis*, Yogyakarta: Rangkang Education, hlm. Xi.

⁴ *Ibid.*, hlm. 542-544.

c. Peradilan Tata Usaha Negara

Jenis sistem penyelesaian sengketa Pemilu yang ketiga ini tidak banyak dipakai oleh negara-negara.

d. Peradilan Khusus Pemilu

Sistem ini melibatkan peradilan yang khusus menangani kasus terkait Pemilu, baik yang menjadi bagian dari cabang kekuasaan kehakiman atau badan independen yang terpisah dari pemerintah. Peradilan khusus pemilu merupakan badan yang independen dalam menjalankan fungsinya yang memiliki kewenangan membuat putusan akhir atas gugatan hasil Pemilu. Peradilan khusus Pemilu putusannya dapat diajukan banding ke Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi.

2. Penyelesaian Sengketa Pemilu oleh Lembaga Penyelenggara Pemilu

Dalam sistem penyelesaian sengketa pemilu semacam ini, badan penyelenggara pemilu yang independen bertugas menyelenggarakan dan mengurus proses pemilu serta memiliki kewenangan yudisial untuk menangani gugatan dan mengeluarkan putusan akhir.

3. Penyelesaian Sengketa Pemilu oleh Lembaga Yang Bersifat *Ad Hoc*

Beberapa sistem penyelesaian sengketa pemilu melibatkan badan *ad hoc* yang dibentuk berdasarkan perjanjian peralihan setelah terjadinya konflik di suatu negara. Solusi ini sering didukung oleh organisasi internasional. Bentuk badan *ad hoc* penyelesaian sengketa pemilu, terdiri dari:

- (1) Badan *ad hoc* yang dibentuk dengan melibatkan pihak internasional

Sistem penyelesaian sengketa pemilu ini dibentuk untuk menangani gugatan atas penyelenggaraan dan hasil pemilu, dan biasanya disponsori oleh masyarakat internasional yang diterapkan pada masa peralihan pasca konflik.

(2) Badan *ad hoc* yang dibentuk sendiri di dalam negeri

Dalam beberapa kasus, badan *ad hoc* di suatu negara dibentuk secara internal dan diberikan tanggung jawab atas sistem penyelesaian sengketa pemilu untuk satu kali pemilu atau lebih sebagai solusi sementara dalam masa peralihan, umumnya setelah ada perundingan dan kesepakatan untuk menghindari konflik yang serius di masa yang akan datang. Badan *ad hoc* yang sifatnya legislatif, yudikatif, atau administratif.

Secara umum, penyelesaian sengketa pemilu oleh lembaga non-peradilan dilaksanakan oleh lembaga penyelenggara pemilu seperti di Filipina dan Thailand. Sedangkan penyelesaian sengketa pemilu oleh lembaga peradilan ditemukan beragam variasi jenis peradilan yang diberikan wewenang untuk memeriksa dan memutus.⁵

Pada umumnya, negara yang memiliki Mahkamah Konstitusi memberikan wewenang penyelesaian sengketa pemilu kepada jenis lembaga peradilan ini seperti di Austria, Jerman dan Azerbaijan. Namun, pola ini tidaklah baku karena ada negara yang memiliki Mahkamah Konstitusi tetapi juga membentuk peradilan yang secara khusus menangani kasus-kasus Pemilu atau memberikan kewenangan penyelesaian sengketa Pemilu pada lembaga penyelenggara Pemilu. Pembentukan lembaga peradilan yang khusus menangani persoalan Pemilu, umumnya berada

⁵ *Ibid.*, hlm. 250.

dibawah yurisdiksi peradilan umum karena seringnya persoalan Pemilu itu berkaitan dengan persoalan administrasi dan pidana. Negara yang membentuk peradilan khusus pemilu antara lain, Brazil dan Meksiko. Selain itu, ada juga Negara yang memberikan kewenangan untuk menangani sengketa Pemilu kepada Peradilan Tata Usaha Negara karena sengketa hasil Pemilu identik dengan keputusan administratif dari sebuah lembaga Negara.⁶

Dari uraian di atas, ada 3 (tiga) hal yang menjadi perhatian dari beragam model penyelesaian sengketa Pemilu di berbagai negara, yaitu: pihak yang berhak mengajukan permohonan dalam sengketa Pemilu, obyek yang menjadi sengketa Pemilu dan adanya batasan waktu penyelesaian sengketa Pemilu yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Ketiga hal tersebut menjadi objek perbandingan dalam melihat proses penyelesaian sengketa Pemilu di Austria, Jerman, Azerbaijan, Brasil, Meksiko, Thailand dan Filipina sebagai negara-negara yang menjadi studi kasus perbandingan dalam penelitian ini.⁷

Pada umumnya, negara-negara yang menyelesaikan sengketa Pemilu di Mahkamah Konstitusi membatasi kewenangan Mahkamah Konstitusi dengan hanya menyelesaikan sengketa Pemilu dalam urusan sengketa hasil perolehan suara, seperti di Austria, Jerman dan Azerbaijan. Urusan kecurangan dan pelanggaran administratif maupun pidana Pemilu diserahkan kepada lembaga penegak hukum lain untuk penyelesaiannya. Adapun mengenai kecurangan Pemilu, seperti adanya intervensi pemerintah dalam lembaga penyelenggara

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*, hlm. 251.

Pemilu, seperti di Azerbaijan, harus diselesaikan sebelum Pemilu dilaksanakan dimana MK dapat memerintahkan kejaksaan untuk mengusut hal tersebut.⁸

Para pihak yang dapat mengajukan sengketa perselisihan hasil Pemilu di semua negara pasti menempatkan para peserta Pemilu yang merasa dirugikan kepentingannya. Selain itu, kesamaan lainnya adalah bahwa setiap lembaga peradilan yang menangani sengketa hasil Pemilu diberikan batasan waktu dalam proses penyelesaian sengketa tersebut. Yang menjadi perbedaan adalah alokasi waktu yang diberikan peraturan perundang-undangan dalam proses pendaftaran dan pemeriksaan perkara tersebut. Sebagai contoh, Austria menetapkan batas waktu pengajuan permohonan sengketa Pemilu adalah 4 (empat) minggu setelah penghitungan suara sedangkan di Azerbaijan adalah 10 (sepuluh) hari setelah pendaftaran perkara maka MK harus segera menyelenggarakan sidang pleno.⁹

Bagi negara yang mengadopsi model peradilan Pemilu yang dibentuk secara khusus hanya untuk menangani permasalahan Pemilu, umumnya, peradilan Pemilu dibuat secara berjenjang. Artinya, para pihak diberikan kesempatan untuk mengajukan banding bilamana tidak merasa puas dengan proses peradilan sebelumnya.¹⁰ Sebagai salah satu cara mengakomodir nilai-nilai keadilan bagi pihak yang berperkara, maka adanya upaya hukum atas putusan pengadilan sebelumnya memberi kesempatan atas kemungkinan terjadinya kesalahan atau kekurangan dalam proses hukum sebelumnya.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*, hlm. 556-557.

¹⁰ *Ibid.*

Di bawah ini promovendus berikan deskripsi penyelesaian sengketa Pemilu di 3 (tiga) negara seperti Malaysia, Thailand, dan Afrika Selatan sebagai berikut:

Malaysia:

Pemilihan Umum (Pemilu) di Malaysia dilakukan oleh suatu Badan yakni Komisi Pemilihan Umum. Komisi ini bertugas sebagai pengendali dalam pelaksanaan Pemilu secara adil, berwibawa dan bebas. Badan adalah pihak yang paling penting bertanggungjawab dalam pelaksanaan Pemilu yang bebas dan adil. Peranan Komisi Pemilu meliputi penyediaan daftar pemilih, mengurus proses penetapan batas Pemilu, melakukan pencalonan dan pemilihan, memantau jalannya kampanye Pemilu serta memastikan bahwa proses Pemilu berhasil sesuai dengan keinginan rakyat melalui Pemilu yang transparan.¹¹

Dalam sistem demokrasi yang sehat, peranan pemerintah bukan saja menyediakan peluang untuk rakyat terlibat dalam sistem Pemilu, bahkan pemerintah perlu bertindak secara proaktif untuk menggalakkan rakyat terlibat secara langsung dalam proses demokrasi. Penglibatan yang paling dasar ialah dengan Pemilu. Karena itu peranan Komisi dalam menjalankan kampanye daftar pemilih sebenarnya amat penting.

Peruntukan Konstitusi Malaysia memberikan hak yang jelas kepada rakyat untuk memilih (Konstitusi Persekutuan, 2010), serta peranan Komisi untuk menguruskan daftar pemilih (Konstitusi Persekutuan, 2010). Namun demikian

¹¹ Muhammad Fathi Bin Yusof, Mohd Al-Ikhsan Ghazali, Wan Ali Wan Jusoh, Nur Ahmad Zaim Hussin, *Pengendalian Pemilihan Umum Dalam Perlembagaan: Perlukah Penilaian Semula?*, <https://people.utm.my/fathi/pengendalian-Pemilihan-Umum-dalam-perlembagaan-perlukah-penilaian-semula/>

Konstitusi ini tidak menyebut secara nyata tentang kewajiban Komisi untuk menyediakan hak memilih kepada rakyat. Bagaimana pun juga ketiadaan ini tidak bermakna bahwa Komisi boleh lepas tangan dengan pendidikan pemilih dan tidak berusaha secara menyeluruh dan bersungguh-sungguh untuk mendaftarkan pemilih. Hakikatnya, ini adalah sebagian dari tugas badan pengendali Pemilu dalam sebuah negara demokrasi yang berwibawa.

Konstitusi Persekutuan Malaysia merupakan dasar yuridis yang kuat dalam pembentukan sebuah badan pengendali Pemilihan Umum yang dikenal dengan Komisi Pemilihan Umum. Pasal 113 Konstitusi ini menyatakan tugas pokok Komisi Pemilihan Umum dalam menjalankan Pemilu untuk pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Negara Bagian, serta menetapkan daftar pemilih. Komisi juga dapat mengendalikan Pemilihan Umum lainnya, jika dikehendaki oleh undang-undang. Selain itu Komisi juga berperan dalam meninjau kembali distribusi untuk wilayah Persekutuan dan wilayah Negeri-Negeri (Negara Bagian) dalam Pemilu dan merekomendasikan untuk melakukan perubahan apa saja yang dianggap perlu.

Pasal 114 Konstitusi Persekutuan memperuntukkan tentang pembentukan Komisi Pemilihan Umum, seperti berikut:

- (1) Komisi Pemilihan Umum hendaklah dilantik oleh Yang di-Pertuan Agong selepas berunding dengan Majlis Raja-Raja, dan hendaklah terdiri daripada seorang ketua, wakil ketua dan lima orang anggota lain.
- (2) Pada melantik anggota Suruhanjaya Pemilihan Umum, Yang di-Pertuan Agong hendaklah mengambil perhatian tentang peri mustahaknya suatu Suruhanjaya Pemilihan Umum yang mendapat kepercayaan awam.

Selain itu Komisi Pemilihan Umum juga mempunyai wewenang untuk membuat undang-undang atas persetujuan Yang di-Pertuan Agong atau YDPA (Bagian 15 & 16 Akta Kesalahan Pemilihan Umum 1954), serta pengesahan Parlimen (Bagian 17 Akta Kesalahan Pemilihan Umum 1954). Komisi Pemilihan Umum juga berwenang melakukan *quasi-judicial* ketika Komisi tersebut menjalankan proses penetapan daftar pemilih (Peraturan 17 Peraturan (Daftar Pemilih) Pemilihan Umum 2002). Wewenang yang diberikan kepada Komisi dimaksudkan untuk memudahkan badan ini menjalankan tugas sebagaimana tuntutan Konstitusi.

Secara yuridis Pemilu di Malaysia dilaksanakan dengan berdasarkan Undang-Undang dan peraturan untuk memastikan bahwa pelaksanaan Pemilu berjalan tanpa sengketa. Undang-undang dan peraturan tersebut ialah:

1. Perlembagaan atau Konstitusi Persekutuan.
2. Perlembagaan atau Konstitusi Negeri.
3. Akta Pemilihan Umum 1958 (Akta 19).
4. Akta Kesalahan Pemilihan Umum 1954 (Akta 5).
5. Peraturan-peraturan (Penjalanan Pemilihan Umum) Pemilihan Umum, 1981.
6. Peraturan-peraturan (Pendaftaran Pemilih) Pemilihan Umum, 2002.
7. Peraturan-peraturan (Pengundian Pos) Pemilihan Umum, 2003.

Semua undang-undang dan peraturan-peraturan tersebut di atas berkaitan langsung dengan proses Pemilu. Meskipun demikian terdapat beberapa undang-undang yang tidak berkaitan dengan proses Pemilu, tetapi berperan dalam

kelancaran penjalanan Pemilu, seperti: Akta Polis 1962; Akta Hasutan 1970; Akta Rahasia Rasmi 1972; dan Akta Keselamatan Dalam Negeri, 1960.

Sementara itu dalam konteks penyelesaian sengketa Pemilu, Malaysia memiliki Pengadilan Pemilu (*Election Court*) yang memiliki kekuasaan untuk menyelesaikan gugatan hasil Pemilu. Pengadilan Pemilu ini dibentuk di setiap *High Court* (di mana di Malaysia ada dua *High Court*) sehingga peserta Pemilu di negara tersebut bisa mengajukan gugatan hasil Pemilu jika merasa keputusan penyelenggara tidak benar. Namun hakim ini (seperti halnya di negara-negara lain) sama sekali tidak mengurus pelanggaran pidana Pemilu yang secara umum sudah ditangani oleh pengadilan biasa.

Thailand:

Thailand adalah sebuah negara yang mengadopsi sistem demokrasi sebagaimana tertuang dalam Bab I ayat (2) Konstitusi 2007 yang menyatakan, “*Thailand adopts a democratic regime of government with the King as Head of State*” (Thailand mengadopsi sistem pemerintahan demokrasi dengan Raja sebagai kepala negara). Ada sepuluh prinsip negara demokrasi sebagaimana dikemukakan oleh Lary Daimond (2008) yakni: *substanstial freedom of speech; freedom of religion with ethnic and cultural participation; universal suffrage for adults, free, fair, and generally competitive elections; legal equality under transparent rule of law; an independent and neutral judiciary; due process of law for all individuals; institutional checks and balances; state acquiescence in vibrant civil society; civilian control over military and other state institutions.*

Dalam sistem politik demokrasi, suara dan logika rakyat adalah sumber dan dasar dari setiap kebijaksanaan nasional. Bahkan ada istilah *vox populi vox dei* (suara rakyat suara tuhan). Suara dan logika rakyat (hasil Pemilu) digunakan para elite politik Thailand untuk mengelola proses pembuatan keputusan publik dan merekrut pemimpinnya.

Sebagai negara demokrasi dengan Raja sebagai kepala pemerintahan, Thailand juga melaksanakan Pemilu untuk memilih Perdana Menteri dan wakil-wakil di parlemen. Pemilu di Thailand, menunjukkan kemauan rakyat Thailand tentang masa depan politik nasionalnya. Pemilu yang dikehendaki adalah Pemilu jujur, adil, dan berwibawa yang dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum.

Di Thailand, konstitusi memberikan wewenang kepada Komisi Pemilu Thailand untuk mengusut kasus-kasus yang berhubungan dengan Pemilu. Jika bentuk pelanggaran itu ditemukan, komisi dapat membatalkan sebuah Pemilu. Komisi juga dapat menarik kembali hak para calon untuk ikut dalam Pemilu. Hak para calon akan segera ditarik dan orang itu akan dituntut di bawah hukum acara pidana.

Afrika Selatan:

Afrika Selatan adalah negara demokrasi konstitusional dengan sistem tiga tingkat dan institusi kehakiman yang bebas. Terdapat tiga peringkat yaitu nasional, wilayah dan pemerintahan lokal yang mempunyai badan legislatif serta eksekutif dengan daerah kekuasaan masing-masing. Presiden Afrika Selatan memegang dua posisi yaitu sebagai Kepala Negara dan juga Kepala

Pemerintahan. Ia dipilih sewaktu Majelis Nasional (*National Assembly*) dan Majelis Provinsi-provinsi Nasional (*National Council of Provinces*) bergabung. *National Assembly* mempunyai 400 anggota yang dipilih dengan menempuh Pemilu secara perwakilan proporsional. *National Council of Provinces* terdiri dari 90 anggota yang menular setiap 9 provinsi termasuk kota-kota besar di Afrika Selatan.

Pemilihan Umum di Afrika Selatan ditujukan untuk memilih Majelis Nasional yang baru dan legislator provinsional di setiap provinsi. Pemilihan umum dilaksanakan di bawah hak pilih universal dewasa. Pemilu diadakan setiap 5 tahun dan setiap rakyat berusia 18 tahun ke atas diwajibkan untuk ikut. Di samping itu, setiap provinsi di Afrika Selatan mempunyai satu penggubal undang-undang negeri dan Majelis Eksekutif yang diketuai oleh seorang Perdana Menteri atau "Premier".¹²

Di Afrika Selatan, untuk menjaga Pemilu yang jujur dan adil, dibentuk pengadilan Pemilu yang hanya untuk memeriksa banding. Pengadilan ini berwenang meninjau semua keputusan penyelenggara Pemilu yang berkaitan dengan masalah-masalah Pemilu. Tinjauan tersebut dilakukan dengan urgensi tinggi dan diputuskan sesingkat mungkin. Pengadilan ini dapat memeriksa semua tuduhan tindakan pelanggaran, ketidakmampuan atau ketidakcakapan anggota komisi, dan membuat rekomendasi kepada Majelis Nasional yang berwenang menunjuk anggota komisi.

¹² http://afrika-selatan.math-journal.org/id1/130-16/Afrika-Selatan_12158_afrika-selatan-math-journal.html, 20 Desember 2018

B. Ketentuan Penyelesaian Sengketa Pemilu dan Pilkada di Indonesia

Selain sistem pelaksanaannya, yang termasuk dalam komponen utama dari sistem Pemilu yang transparan dan adil adalah adanya proses penyelesaian sengketa Pemilu. Mekanisme ini penting untuk melindungi hak warga negara dan membantu menentukan apakah Pemilu benar-benar merupakan cerminan dari kehendak warganya. Oleh karenanya, agar Pemilu dapat dianggap kredibel, pemilih dan kontestan Pemilu harus memiliki akses pada mekanisme penyelesaian sengketa Pemilu yang independen, adil, mudah diakses dan efektif.¹³

Selanjutnya, untuk menjamin terwujudnya Pemilu ataupun Pilkada secara langsung yang benar-benar sesuai dengan kaidah demokrasi, pelaksanaannya harus dilakukan dengan sistem yang mendasarkan pada prinsip *free and fair* melalui sistem yang baik dan integratif, antara lain:

1. Tersedianya kerangka hukum materil maupun formil yang berlaku, bersifat mengikat dan menjadi pedoman bagi penyelenggara, kontestan (pasangan calon), dan pemilih dalam menunaikan peran dan fungsi masing-masing;
2. Terselenggaranya seluruh kegiatan atau tahapan yang terkait langsung dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang mendasarkan pada ketentuan perundang-undangan; dan
3. Terintegrasinya proses penegakan hukum (*electoral law enforcement*) terhadap aturan-aturan pemilihan kepala daerah tersebut sesuai dengan

¹³ The Carter Centre, 2009, *Laporan Akhir Misi Pemantau Terbatas The Carter Centre untuk Pemilu Legislatif 9 April 2009 di Indonesia*, Atlanta: The Carter Centre, hlm. 39.

tahapannya pada masing-masing tingkatan, baik yang menyangkut persoalan administrative, pidana, etika, dan juga perselisihan hasil.¹⁴

Terkait dengan penyelesaian sengketa Pemilu, merupakan tugas dan wewenang dari Badan Pengawas Pemilu sedangkan hasilnya merupakan hak dan wewenang MK sebagaimana amat Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Selanjutnya, hal yang paling menarik untuk dibahas dalam penelitian ini adalah mengenai sengketa Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), baik dari proses pelaksanaannya sampai dengan sengketa hasil pemilihannya.

Sebagaimana yang diuraikan pada bahasan sebelumnya, berkaitan dengan *electoral law enforcement*, khususnya mengenai penyelesaian sengketa Pilkada telah mengalami pasang surut, diawali dari kewenangan Mahkamah Agung (Pengadilan Tinggi) yang berwenang menyelesaikan sengketa pilkada, kemudian beralih ke MK, sampai dengan munculnya Badan Peradilan Khusus untuk menyelesaikan sengketa pilkada berdasarkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, kemudian Undang-Undang tersebut dirubah kembali dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada).

Berdasarkan ketentuan undang-undang tersebut di atas, proses penyelesaian sengketa pilkada terbagi ke dalam dua bentuk: (1) proses penyelesaian sengketa yang berkaitan dengan penyelenggaraan pilkada

¹⁴ Hamdan Zoelva, "Kata Pengantar" dalam Heru Widodo, *Hukum Acara Perselisihan Hasil Pilkada Serentak*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. v-vi.

diselesaikan oleh Bawaslu/Panwaslu dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN); dan (2) sengketa hasil pilkada yang diselesaikan oleh badan peradilan khusus, namun untuk sementara sampai dengan terbentuknya peradilan khusus tersebut masih diselesaikan oleh MK. Badan peradilan khusus tersebut haruslah memiliki konsep ideal dan menjadi tolok ukur demokrasi lokal, selain itu desain badan peradilan khusus ini harus lebih ideal dibandingkan lembaga-lembaga penyelesai sengketa sebelumnya.¹⁵

Sebelum kita membahas secara lebih mendalam mengenai bagaimana konsep peradilan khusus Pilkada atau yang disebutkan dalam regulasi Pilkada yaitu Badan Peradilan Khusus, Promovendus menganggap bahwa penting terlebih dahulu kita membahas mengenai aturan-aturan tentang penyelesaian sengketa Pilkada tersebut, yaitu setidaknya aturan yang telah diatur dalam regulasi Pilkada yang telah ada, yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 *Jo* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 *Jo* Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 *Jo* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 *Jo* Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 disebut beberapa sengketa yang terjadi dalam penyelenggaraan Pilkada, beberapa ketentuan tertuang dalam Pasal 142 sampai Pasal 158, meliputi:

- 1) Pasal 142 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 menyebutkan bahwa Sengketa Pemilihan terdiri atas:

¹⁵ Nasrullah dan Tanto Lailam, 2017, *Desain Peradilan Khusus dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah*, Yogyakarta: Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2017, hlm. 6.

- (1) Sengketa antar peserta Pemilihan; dan
 - (2) Sengketa antara Peserta Pemilihan dan penyelenggara Pemilihan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.
- 2) Pasal 143 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 mengatur ketentuan:
- (1) Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota berwenang menyelesaikan sengketa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 142;
 - (2) Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota memeriksa dan memutus sengketa Pemilihan paling lama 12 (dua belas) hari sejak diterimanya laporan atau temuan;
 - (3) Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota melakukan penyelesaian sengketa melalui tahapan:
 - a. menerima dan mengkaji laporan atau temuan; dan
 - b. Mempertemukan pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui musyawarah dan mufakat.
- 3) Pasal 144 UU No.10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua UU No.1 Tahun 2015 mengatur ketentuan:
- (1) Putusan Bawaslu Provinsi dan Putusan Panwas Kabupaten/Kota mengenai penyelesaian sengketa Pemilihan merupakan Putusan bersifat mengikat;
 - (2) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu Provinsi dan/atau putusan Panwas Kabupaten/Kota

mengenai penyelesaian sengketa Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lambat 3 (tiga) hari kerja;

- (3) Seluruh proses pengambilan Putusan Bawaslu Provinsi dan Putusan Panwas Kabupaten/Kota wajib dilakukan melalui proses yang terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan;
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyelesaian sengketa diatur dengan Peraturan Bawaslu.

Kemudian ketentuan tindak pidana Pemilihan yang diatur adalah sebagai berikut:

- 1) Pasal 145 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 menjelaskan bahwa “Tindak pidana Pemilihan merupakan pelanggaran atau kejahatan terhadap ketentuan Pemilihan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini”.
- 2) Pasal 146 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 :
 - (1) Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia yang tergabung dalam sentra penegakan hukum terpadu dapat melakukan penyelidikan setelah adanya laporan pelanggaran Pemilihan yang diterima oleh Bawaslu Provinsi maupun Panwas Kabupaten/Kota;
 - (2) Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam menjalankan tugas dapat melakukan penggeledahan, penyitaan, dan pengumpulan alat bukti untuk kepentingan penyelidikan maupun penyidikan tanpa surat izin ketua pengadilan negeri setempat;

- (3) Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia menyampaikan hasil penyidikan disertai berkas perkara kepada penuntut umum paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak laporan diterima dari Bawaslu Provinsi maupun Panwas Kabupaten/Kota;
 - (4) Dalam hal hasil penyidikan belum lengkap, dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja penuntut umum mengembalikan berkas perkara kepada Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia disertai petunjuk tentang hal yang harus dilakukan untuk dilengkapi;
 - (5) Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak tanggal penerimaan berkas sebagaimana dimaksud pada ayat (4) harus sudah menyampaikan kembali berkas perkara tersebut kepada penuntut umum;
 - (6) Penuntut umum melimpahkan berkas perkara sebagaimana dimaksud pada ayat (5) kepada Pengadilan Negeri paling lama 5 (lima) hari kerja terhitung sejak menerima berkas perkara dari penyidik.
- 3) Pasal 147 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 :
- (1) Pengadilan Negeri dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana Pemilihan menggunakan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang ini;
 - (2) Sidang pemeriksaan perkara tindak pidana Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh majelis khusus.
- 4) Pasal 148 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 :

- (1) Pengadilan Negeri memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana Pemilihan paling lama 7 (tujuh) hari setelah pelimpahan berkas perkara;
 - (2) Dalam hal putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan banding, permohonan banding diajukan paling lama 3 (tiga) hari setelah putusan dibacakan;
 - (3) Pengadilan Negeri melimpahkan berkas perkara permohonan banding kepada Pengadilan Tinggi paling lama 3 (tiga) hari setelah permohonan banding diterima;
 - (4) Pengadilan Tinggi memeriksa dan memutus perkara banding sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 7 (tujuh) hari setelah permohonan banding diterima;
 - (5) Putusan Pengadilan Tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) merupakan putusan terakhir dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain.
- 5) Pasal 149 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 :
- (1) Putusan pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 148 ayat (1) dan ayat (4) harus sudah disampaikan kepada penuntut umum paling lambat 3 (tiga) hari setelah putusan dibacakan;
 - (2) Putusan pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 148 harus dilaksanakan paling lambat 3 (tiga) hari setelah putusan diterima oleh jaksa.
- 6) Pasal 150 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015:

- (1) Putusan pengadilan terhadap kasus tindak pidana Pemilihan yang menurut Undang-Undang ini dapat mempengaruhi perolehan suara peserta Pemilihan harus sudah selesai paling lama 5 (lima) hari sebelum KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota menetapkan hasil Pemilihan;
 - (2) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1);
 - (3) Salinan putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus sudah diterima KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan peserta Pemilihan pada hari putusan pengadilan tersebut dibacakan.
- 7) Pasal 151 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 :
- (1) Majelis khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 147 ayat (2) terdiri atas hakim khusus yang merupakan hakim karier pada Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi yang ditetapkan secara khusus untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana Pemilihan.
 - (2) Hakim khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan berdasarkan Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia;
 - (3) Hakim khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi syarat telah melaksanakan tugasnya sebagai hakim paling singkat 3 (tiga) tahun, kecuali dalam suatu pengadilan tidak terdapat hakim yang masa kerjanya telah mencapai 3 (tiga) tahun;
 - (4) Hakim khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) selama memeriksa, mengadili, dan memutus tindak pidana Pemilihan dibebaskan dari tugasnya untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara lain;

- (5) Hakim khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus menguasai pengetahuan tentang Pemilihan;
 - (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai hakim khusus diatur dengan Peraturan Mahkamah Agung.
- 8) Pasal 152 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua UU Nomor 1 Tahun 2015:
- (1) Untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilihan, Bawaslu Provinsi, dan/atau Panwas Kabupaten/Kota, Kepolisian Daerah dan/atau Kepolisian Resor, dan Kejaksaan Tinggi dan/atau Kejaksaan Negeri membentuk sentra penegakan hukum terpadu;
 - (2) Sentra penegakan hukum terpadu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melekat pada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwas Kabupaten/Kota;
 - (3) Anggaran operasional sentra penegakan hukum terpadu dibebankan pada Anggaran Bawaslu;
 - (4) Ketentuan mengenai sentra penegakan hukum terpadu diatur dengan peraturan bersama antara Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, Jaksa Agung Republik Indonesia, dan Ketua Bawaslu;
 - (5) Peraturan bersama sebagaimana dimaksud pada ayat (4) ditetapkan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat.

Adapun pengaturan tentang Sengketa Tata Usaha Negara, di antaranya yaitu:

1) Pasal 153 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015

(1) Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan merupakan sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara Pemilihan antara Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota dengan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota;

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

2) Pasal 154 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 :

(1) Peserta Pemilihan mengajukan keberatan terhadap keputusan KPU Provinsi atau keputusan KPU Kabupaten/Kota kepada Bawaslu Provinsi dan/atau Panwas Kabupaten/Kota dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota ditetapkan;

- (2) Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dilakukan setelah seluruh upaya administratif di Bawaslu Provinsi dan/atau Panwas Kabupaten/Kota telah dilakukan;
- (3) Dalam hal pengajuan gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kurang lengkap, penggugat dapat memperbaiki dan melengkapi gugatan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak diterimanya gugatan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara;
- (4) Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) penggugat belum menyempurnakan gugatan, hakim memberikan putusan bahwa gugatan tidak dapat diterima;
- (5) Terhadap putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) tidak dapat dilakukan upaya hukum;
- (6) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara memeriksa dan memutus gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam jangka waktu paling lama 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak gugatan dinyatakan lengkap;
- (7) Terhadap putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (6) hanya dapat dilakukan permohonan kasasi ke Mahkamah Agung Republik Indonesia;
- (8) Permohonan kasasi sebagaimana dimaksud pada ayat (7) diajukan dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) hari kerja terhitung sejak diterbitkannya putusan;

- (9) Mahkamah Agung Republik Indonesia wajib memberikan putusan atas permohonan kasasi sebagaimana dimaksud pada ayat (8) dalam jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) hari kerja terhitung sejak permohonan kasasi diterima;
- (10) Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (9) bersifat final dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum peninjauan kembali;
- (11) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (6) atau putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (9) dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) Hari;
- (12) KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara atau putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia mengenai keputusan tentang penetapan pasangan calon peserta Pemilihan sepanjang tidak melewati tahapan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sebelum hari pemungutan suara.

3) Pasal 155 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

- (1) Dalam memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa tata usaha negara Pemilihan dibentuk majelis khusus yang terdiri dari hakim khusus yang merupakan hakim karier di lingkungan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dan Mahkamah Agung Republik Indonesia;

- (2) Hakim khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan berdasarkan Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia;
- (3) Hakim khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah hakim yang telah melaksanakan tugasnya sebagai hakim minimal 3 (tiga) tahun, kecuali apabila dalam suatu pengadilan tidak terdapat hakim yang masa kerjanya telah mencapai 3 (tiga) tahun;
- (4) Hakim khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) selama menangani sengketa tata usaha negara Pemilihan dibebaskan dari tugasnya untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara lain;
- (5) Hakim khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus menguasai pengetahuan tentang Pemilihan;
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai hakim khusus diatur dengan Peraturan Mahkamah Agung.

Selanjutnya, Perselisihan Hasil Pemilihan diatur sebagai berikut:

- 4) Pasal 156 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015:
 - (1) Perselisihan hasil Pemilihan merupakan perselisihan antara KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota dan peserta Pemilihan mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilihan;
 - (2) Perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah perselisihan penetapan perolehan suara yang signifikan dan dapat mempengaruhi penetapan calon terpilih.

5) Pasal 157 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua UU Nomor 1 Tahun 2015 :

- (1) Perkara perselisihan hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus;
- (2) Badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional;
- (3) Perkara perselisihan penetapan perolehan suara tahap akhir hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus;
- (4) Peserta Pemilihan dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota kepada Mahkamah Konstitusi;
- (5) Peserta Pemilihan mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak diumumkan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota;
- (6) Pengajuan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dilengkapi alat/dokumen bukti dan Keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota tentang hasil rekapitulasi penghitungan suara;
- (7) Dalam hal pengajuan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) kurang lengkap, pemohon dapat memperbaiki dan melengkapi permohonan paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak diterimanya permohonan oleh Mahkamah Konstitusi;

- (8) Mahkamah Konstitusi memutuskan perkara perselisihan sengketa hasil Pemilihan paling lama 45 (empat puluh lima) hari kerja sejak diterimanya permohonan;
 - (9) Putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (8) bersifat final dan mengikat;
 - (10) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi.
- 6) Pasal 158 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua UU Nomor 1 Tahun 2015:
- (1) Peserta pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan suara dengan ketentuan:
 - a. provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 2% (dua persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi;
 - b. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) sampai dengan 6.000.000 (enam juta), pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1,5% (satu koma lima persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi;

- c. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1% (satu persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi; dan
 - d. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 0,5% (nol koma lima persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi.
- (2) Peserta Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara dengan ketentuan:
- a. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 2% (dua persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Kabupaten/Kota;
 - b. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan apabila terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1,5% (satu koma lima

persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Kabupaten/Kota;

- c. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) jiwa sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1% (satu persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir KPU Kabupaten/Kota; dan
- d. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 0,5% (nol koma lima persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir KPU Kabupaten/Kota.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan di atas, promovendus melihat dan menilai adanya celah pembahasan bahkan perdebatan di antara para pemikir dan para akademisi, terutama mengenai Pasal 157 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yaitu mengenai eksistensi *Badan Peradilan Khusus*, selain itu juga mengenai penyelesaian sengketa di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, Peran Bawaslu (terutama di tingkat provinsi dan kabupaten/Kota), dan lainnya.

Terkait dengan eksistensi Badan Peradilan Khusus sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 157 ayat (1) di atas, telah banyak konsep mengenai wacana, sistem maupun model lembaga yang diharapkan dapat mewujudkan amanat pasal tersebut di atas, di antaranya:

1. Badan Peradilan Khusus Pilkada dalam lingkup Kekuasaan Kehakiman

Kedudukan peradilan khusus ini merupakan hal yang sangat penting untuk dikaji secara tepat, karena peradilan khusus adalah salah satu sub sistem dari sistem peradilan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman. Secara umum tidak ada persoalan konstitusional dalam pembentukan badan peradilan khusus asalkan tetap ditempatkan pada lingkungan badan peradilan yang berpuncak dibawah Mahkamah Agung. Akan tetapi, juga sangat penting untuk merumuskan bagaimana bentuk dan posisi peradilan khusus itu, sehingga tidak menyimpang atau tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip konstitusi.¹⁶

Selanjutnya berdasarkan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, maka pembentukan badan peradilan khusus diperbolehkan. Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 menentukan bahwa *“Pengadilan Khusus adalah pengadilan 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 yang diatur dalam undang-undang”*. Lebih lanjut Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 menentukan bahwa *“Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25”*.

Adapun yang harus lebih dipikirkan secara matang adalah di mana letak badan peradilan khusus dalam lingkup peradilan di bawah Mahkamah Agung

¹⁶ Hamdan Zoelva, 2013, *Aspek Konstitusionalitas Pengadilan Khusus di Indonesia*, dalam *Putih Hitam Peradilan Khusus*, Jakarta: Pusat Analisis dan Layanan Informasi Komisi Yudisial, hlm. 167.

sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009, sedangkan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 menentukan bahwa:

- a. Ayat (1): Badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung meliputi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha Negara;
- b. Ayat (2): Peradilan Umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pidana dan perdata sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- c. Ayat (5): Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Terkait batasan wewenang tersebut di atas, Dian Agung Wicaksono menambahkan bahwa Badan Peradilan Khusus pilkada yang sesuai adalah bersifat *ad hoc* dan berada di lingkungan Mahkamah Agung, peradilan ini memiliki kewenangan untuk menangani segala hal yang berkaitan dengan sengketa pilkada, baik sengketa proses penyelenggaraan, sengketa hasil, maupun permasalahan administrasi maupun pidana, sedangkan untuk pelanggaran kode etik tetap menjadi kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum.¹⁷ Badan peradilan khusus dapat dibentuk dalam lingkup badan peradilan tata usaha negara. Hal ini mengingat bahwa penyelesaian sengketa penyelenggaraan pilkada juga menjadi kewenangan lingkup badan peradilan tata usaha negara, maka sengketa hasilpun idealnya juga menjadi kewenangannya.

¹⁷ Dian Agung Wicaksono dan Ola Anisa Ayutama, "Inisiasi Pengadilan Khusus Pemilihan Kepala Daerah dalam menghadapi Keserentakan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di Indonesia", *Jurnal Rechts Vinding*, Volume 4 No.1, April 2015, hlm.177.

Hal ini tentu lebih integratif dengan menyatukan kewenangan sengketa pilkada mulai sengketa administratif, sengketa penyelenggaraan dan sengketa hasil. Mengingat kewenangan dalam penyelesaian sengketa administratif dan sengketa penyelenggaraan menjadi kewenangan PT Tata Usaha Negara.

Pada prinsipnya, UU Pilkada memerintahkan untuk membuat lembaga peradilan khusus namun tidak mengubah desain penyelesaian sengketa pemilunya, sehingga seolah hanya memindahkan fungsi Mahkamah Konstitusi ke badan peradilan khusus. Hal ini bukan langkah yang tepat, sebab persoalan ada pada desain penyelesaian dimana pengertian sengketa masih terpisah-pisah dan diselesaikan oleh lembaga yang terpisah pula, maka persoalan hasil menjadi terpisah dari akarnya. Terdapat berbagai pilihan model antara lain penyelesaian tersendiri melalui “*electoral court*” atau peradilan khusus pemilu.¹⁸

2. Badan Peradilan Khusus menjadi Kewenangan Bawaslu

Secara tekstual Pasal 157 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 mengamanatkan agar sebelum pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak nasional, badan peradilan khusus penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah sudah terbentuk. Untuk menindaklanjuti mandat tersebut Bawaslu dalam menjalankan fungsi sebagai peradilan khusus Pemilu secara bersamaan juga dapat bertindak sebagai badan peradilan khusus pilkada. Sebagai badan peradilan khusus Pemilu, Bawaslu hanya memiliki kewenangan menyelesaikan sengketa, tidak termasuk hasil Pemilu. Sementara dalam kapasitas sebagai badan peradilan khusus pilkada, selain menyelesaikan

¹⁸ Konstitusi Dan Demokrasi (Kode) Inisiatif dan Perkumpulan Untuk Pemilu Dan Demokrasi (*Perludem*), Laporan Hasil Penelitian tentang Kembalinya Mahkamah Kalkulator (Evaluasi atas Penyelesaian Perselisihan Hasil Pilkada Serentak, 2015, hlm.42

sengketa pilkada, Bawaslu juga bertindak sebagai lembaga penyelesaian sengketa hasil pilkada. Jadi, jika dalam Pemilu, Bawaslu hanya bertindak sebagai badan penyelesaian sengketa untuk sebagai sengketa saja, namun dalam pilkada, Bawaslu menangani semua sengketa, termasuk sengketa hasil.

Sehubungan dengan itu, untuk penyelesaian sengketa hasil pilkada tingkat kabupaten/kota diselesaikan oleh Bawaslu Propinsi. Terhadap putusan Bawaslu propinsi dapat diajukan banding kepada Bawaslu dengan putusan yang bersifat final dan mengikat. Adapun penyelesaian sengketa hasil pilkada tingkat propinsi dilakukan oleh Bawaslu dengan putusan yang juga bersifat final dan mengikat.¹⁹

3. Lembaga Aquasi Peradilan yang berada di luar kekuasaan kehakiman.

Pembahasan urgen selanjutnya adalah penyelesaian sengketa terutama mengenai sengketa administrasi Pilkada langsung yang melibatkan Badan Peradilan Tata Usaha ataukah hanya melibatkan lembaga non peradilan. Adanya ruang pengaduan terhadap pelanggaran hukum Pemilu serta sarana penyelesaiannya merupakan ciri pelaksanaan Pemilu yang berkeadilan.²⁰ Bahkan *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) menyebut adanya ruang untuk menyampaikan pengaduan Pemilu dan penegakan hukum Pemilu (*compliance and enforcement of electoral law*) merupakan standar pelaksanaan Pemilu secara demokratis.²¹

¹⁹ Refli Harun, 2016, *Pemilu Konstitusional: Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan ke Depan*, Jakarta:RajaGrafindo Persada, 15-16.

²⁰ International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2010, *Keadilan Pemilu, ringkasan buku acuan internasional IDEA*, Jakarta: Indonesia Printer, hlm. 5.

²¹ Ramlan Surbakti, dkk, 2011, *Penanganan Sengketa Pemilu, Kemitraan Bagi Pembarahuruan Tata Pemerintahan*, Jakarta: ttp., hlm. 2.

Setidaknya ada 10 rumusan pedoman untuk Pemilu yang baik, yaitu:²²

- a. Adanya mekanisme dan penyelesaian hukum yang efektif;
- b. Adanya aturan mengenai hukuman untuk pelanggaran Pemilu;
- c. Adanya ketentuan terperinci dan memadai untuk melindungi hak pilih;
- d. Adanya hak bagi pemilih, kandidat, dan parpol untuk mengadu kepada lembaga penyelenggara Pemilu atau lembaga pengadilan;
- e. Adanya hak untuk banding;
- f. Adanya keputusan yang sesegera mungkin;
- g. Adanya aturan mengenai waktu yang dibutuhkan untuk memutuskan gugatan;
- h. Adanya kejelasan mengenai implikasi bagi pelanggaran aturan Pemilu terhadap hasil Pemilu; dan
- i. Adanya proses, prosedur, dan penuntutan yang menghargai hak asasi manusia.

Penyelesaian pengaduan pelanggaran Pemilu harus dilaksanakan oleh sebuah lembaga yang tepat yang dengan segera dapat memberikan kepastian hukum terhadap pengaduan. Pandangan ini membuat penyelesaian sebuah sengketa Pemilu tidak bisa disamakan dengan penyelesaian sengketa non Pemilu. Penyelesaian sengketa Pemilu membutuhkan perlakuan-perlakuan khusus agar sengketa yang timbul dapat segera selesai.

Jimly Ashiddiqie²³ mengatakan, pemberian wewenang untuk memeriksa dan memutus suatu perselisihan atau sengketa kepada lembaga Negara di

²² Titi Angraini, dkk, 2011, *Menata Kembali Pengaturan Pemilu*, Jakarta: Perludem, hlm. 73-74.

luar lembaga peradilan yang putusannya bersifat final dan mengikat (*final and binding*) dimaksudkan untuk memberikan rasa keadilan bagi para pihak.

Pemberian wewenang kepada lembaga Negara di luar peradilan untuk menyelesaikan sengketa menurut Jimly Ashiddiqie diakibatkan semakin kompleksnya permasalahan hukum yang membutuhkan difusi²⁴ kewenangan mengadili atau menyelesaikan sengketa. Bahkan di Negara yang menganut tradisi hukum *common law* seperti Inggris dan Amerika, penyelesaian sengketa administrasi cukup dilakukan oleh lembaga eksekutif sendiri dengan membentuk badan kuasi peradilan.

4. Optimalisasi Kinerja dan Fungsi Pengadilan Tinggi Tata Usaha

Banyak pakar mengatakan eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara penting dalam negara hukum.²⁵ Keberadaannya menjamin setiap tindakan alat Negara dapat dipertanggungjawabkan secara hukum untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat seluas-luasnya (*bonnum commune*),²⁶ tak terkecuali Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi maupun Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/kota dalam penyelenggaraan Pemilu. Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara adalah sebagai tempat untuk menyelesaikan sengketa antara badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan warga masyarakat (orang atau

²³ Roejito dan Titik Ariyati Winahyu (ed), 2013, *Putih Hitam Pengadilan Khusus*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial, hlm.13.

²⁴ Difusi menurut Jimly Ashiddiqie adalah fungsi-fungsi mengadili tersebar di banyak institusi sehingga semua masalah tidak diselesaikan oleh lembaga peradilan secara konvensional. Roejito dan Titik Ariyati Winahyu (ed), 2013, *Op.cit.* hlm. 26.

²⁵ Jimly Ashiddiqie, 2004, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: MKRI – PSHTN FH UI, hlm. 123-129.

²⁶ Khoirul Huda, 2013, *Pertanggungjawaban Hukum Penyelenggaraan Pemerintahan dalam Maladministrasi*, Disertasi Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universtas Brawijaya, 2013, tidak dipublikasikan, hlm. 104.

badan hukum perdata) yang merasa dirugikan akibat dikeluarkan maupun tidak dikeluarkannya keputusan tata usaha Negara.²⁷

UU No. 5 Tahun 1986 mengategorikan keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi atau Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota terkait hasil Pemilu bukanlah objek sengketa tata usaha Negara. Akan tetapi keputusan keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi atau Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota terkait hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung memenuhi unsur sebagai keputusan tata usaha Negara yang dikecualikan sebagai objek sengketa tata usaha Negara.

Peradilan Tata Usaha Negara tidak memiliki wewenang untuk menyelesaikan sengketa yang muncul akibat dikeluarkannya keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi atau Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota terkait hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung. Di luar keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi atau Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota terkait hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung yang memenuhi unsur keputusan tata usaha Negara, Peradilan Tata Usaha Negara memiliki wewenang untuk menyelesaikan sengketa.²⁸

Kelemahan mendasar dimilikinya wewenang Peradilan Tata Usaha Negara untuk menyelesaikan sengketa tata usaha Negara Pemilu adalah tidak adanya hukum acara khusus yang mengatur jalannya proses persidangan.

²⁷ Lihat konsideran menimbang huruf c dan d UU. No 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

²⁸ Much. Anam Rifai, dkk, 2013, *Rekonstruksi Penyelesaian Sengketa Administrasi Dan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah*, Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, hlm. 16

Adanya hukum acara khusus tersebut dapat menjamin penyelesaian sengketa tata usaha Negara dalam penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada berjalan dengan cepat dan memberikan rasa keadilan pada masyarakat.

Kecepatan pemeriksaan di persidangan penyelesaian sengketa tata usaha Negara dalam penyelenggaraan Pilkada tidak harus mengurangi keakuratan hakim dalam menggali fakta-fakta untuk memperkuat keyakinan dalam menyusun putusan; dan juga adanya jaminan putusan PT Tata Usaha Negara tersebut dapat dieksekusi/dilaksanakan. Akan tetapi konstruksi kewenangan penyelesaian sengketa hasil pilkada sampai saat ini masih berdinamika menjadi format ideal. Pada saat yang sama, kewenangan penyelesaian sengketa Pemilu yang terbagi ke banyak lembaga juga menuntut dilakukannya penyederhanaan. Fakta itu menghendaki untuk dilakukannya rekonstruksi terkait penyelesaian semua jenis masalah hukum pemilu, termasuk sengketa hasil pilkada.

5. Rekonstruksi Peran, Fungsi dan Wewenang Badan Pengawas Pemilu

Saat ini, baik Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 ataupun Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menempatkan Bawaslu sebagai lembaga yang memiliki tugas utama melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Pemilu dan Pilkada. Hal itu tentu sangat logis karena Pemilu dan Pilkada yang dijalankan tanpa mekanisme dan iklim pengawasan yang bebas dan mandiri akan menjadi ajang kontestasi yang dipenuhi kecurangan.

Keberadaan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai lembaga yang ditunjuk secara resmi untuk mengawasi berlangsungnya berbagai tahapan Pemilu

diharapkan dapat mendorong pelaksanaan tahapan Pemilu berjalan dengan baik. Tetapi dalam pelaksanaan tugasnya terlihat dengan jelas keberadaan lembaga pengawas pemilu pada umumnya belum ideal sebagaimana yang diharapkan.

Dengan demikian, maka fungsi dan wewenang Bawaslu haruslah diperluas dan diperkuat, setidaknya hal-hal berikut merupakan solusi konstruktif untuk kebaikan penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada di Indonesia terkait revitalisasi fungsi wewenang Bawaslu, yaitu:

a. Kewenangan Pengawasan Pemilu dan Pilkada

Pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada sesungguhnya dapat digeser. Dalam arti, fungsi pengawasan Pemilu tidak lagi dijadikan tugas utama Bawaslu dan jajarannya, melainkan terbatas pada tindaklanjut atas laporan pelanggaran atau kecurangan yang terjadi dalam Pemilu dan Pilkada. Dalam konteks itu, pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemilu sudah saatnya menjadi tugas bersama seluruh pihak yang berkepentingan dengan Pemilu, termasuk masyarakat luas.

b. Kewenangan Penyelesaian Sengketa

Kewenangan penyelesaian sengketa Pemilu yang sebelumnya telah diadopsi dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 perlu untuk disempurnakan dan diperkuat. Di mana, sebagian kewenangan penyelesaian sengketa tata usaha negara Pemilu yang masih berada dalam kewenangan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara harus dipindahkan menjadi kewenangan Bawaslu.

c. Kewenangan Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada

Selain memperkuat kewenangan penyelesaian sengketa Pemilu dan Pilkada, mandat pembentukan badan peradilan khusus yang diperintahkan Pasal 157 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dapat ditindaklanjuti dengan memberikan kewenangan penyelesaian sengketa Pilkada kepada Bawaslu. Dengan demikian, Bawaslu akan diposisikan sebagai badan peradilan khusus dimaksud.

d. Penyidikan dan Penuntutan Tindak Pidana Pemilu

Selama ini, dalam hal penanganan tindak pidana Pemilu, peran Bawaslu dan jajarannya adalah meneruskan laporan dugaan tindak pidana yang telah dikaji dan terbukti kebenarannya kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia. Selanjutnya, proses penyidikan akan dilakukan oleh penyidik Polri, dan penuntutan dilakukan oleh Penuntut Umum setempat. Untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilu, Bawaslu bersama Kepolisian dan Kejaksaan Agung membentuk sentra penegakan hukum terpadu atau Sentra Gakkumdu, termasuk untuk tingkat Propinsi dan Kabupaten/Kota.

Dalam pelaksanaannya, Gakkumdu tidak berjalan secara efektif, sehingga penegakan hukum pidana Pemilu masih lemah. Oleh karena itu, salah satu wujud konkrit evaluasi terhadap Gakkumdu adalah dengan merevitalisasi fungsi Bawaslu dalam melaksanakan penegakan hukum pidana Pemilu. di mana, proses penyidikan dan penuntutan tindak pidana Pemilu tidak lagi mesti melalui Gakkumdu, melainkan semua proses cukup selesai di lembaga Bawaslu. Dalam arti, Gakkumdu tidak lagi perlu dipertahankan.

Sebagai konsekuensinya, penyidik dan penuntut untuk tindak pidana pemilu sepenuhnya berada di bawah tanggung jawab Bawaslu. Dengan demikian, penyidik kepolisian dan penuntut umum dari kejaksaan akan bertindak sebagai penyidik dan penuntut secara *ad hoc* di Bawaslu. Di mana, tugas dan tanggungjawabnya sebagai penyidik dan penuntut sepenuhnya berada di bawah tanggung jawab Bawaslu.

e. Nomenklatur Lembaga

Kewenangan baru yang lebih menitikberatkan pada kewenangan penanganan masalah hukum dan penyelesaian sengketa Pemilu dan Pilkada dan juga pengurangan perannya pada bidang pengawasan memiliki konsekuensi logis akan keharusan mengubah nama lembaga. Mungkin salah satu alternatif nama yang dapat ditawarkan adalah Badan Penyelesaian Pelanggaran dan Sengketa Pemilu. Pada dasarnya, apapun nama yang akan diberikan, dengan kewenangan yang ada lembaga ini tentu tidak lagi ditempatkan sebagai penyelenggara pemilu.

D. Konsep Ideal Penyelesaian Sengketa Pemilu di Indonesia

Pemilihan umum (Pemilu) merupakan sarana kedaulatan rakyat, dan sebagai salah satu prasyarat Negara Demokrasi, maka adalah suatu keniscayaan jika peradilan khusus Pemilu mempunyai bagian penting dalam mengawal proses demokrasi. Karena peradilan khusus Pemilu merupakan sebuah *ius constituendum* (cita hukum) yang tujuannya untuk memproteksi hak konstitusional warga negara dan peserta Pemilu, untuk memberikan ruang hukum kepada pihak-pihak yang dirugikan dalam penyelenggaraan Pemilu untuk mendapatkan kepastian hukum

dalam kehidupan negara demokrasi, sekaligus sebagai upaya untuk mempercepat penyelesaian sengketa atau kasus-kasus selama proses Pemilu berlangsung.

Pada prinsipnya, mekanisme penyelesaian sengketa Pemilu atau Electoral Dispute Resolution (EDR) secara umum dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara, yaitu melalui jalur formal dan informal.²⁹ Ini berarti bahwa sengketa Pemilu dapat melalui jalur prosedural yaitu melalui peradilan atau semacam komisi bentukan khusus menangani masalah Pemilu atau melalui negosiasi. Mekanisme formal atau yang bersifat prosedural sebenarnya sangat penting dilakukan guna menjamin penyelesaian atas kendala-kendala yang potensial terjadi selama proses Pemilu agar tetap tertangani sampai upaya terakhir.

Berkaitan dengan hal tersebut, terdapat lima mekanisme penegakan hukum untuk penyelesaian sengketa Pemilu, yaitu:³⁰ (1) pemeriksaan oleh badan penyelenggara Pemilu dengan kemungkinan mengajukan banding ke institusi yang lebih tinggi; (2) pengadilan atau hakim khusus pemilu untuk menangani keberatan Pemilu; (3) pengadilan umum yang menangani keberatan dengan kemungkinan dapat diajukan banding ke institusi yang lebih tinggi; (4) penyelesaian masalah Pemilu diserahkan ke pengadilan konstitusional dan/atau peradilan konstitusional; dan (5) penyelesaian masalah pemilihan oleh pengadilan tinggi.

Melihat pada sistem penyelesaian sengketa yang diterapkan di beberapa negara demokrasi, maka kita akan melihat bahwa pada umumnya negara-negara yang menyelesaikan sengketa Pemilu di Mahkamah Konstitusi membatasi kewenangan Mahkamah Konstitusi dengan hanya menyelesaikan sengketa

²⁹ Topo santoso, makalah berjudul “*Perselisihan Hasil Pilkada*” disampaikan pada acara Diskusi Terbatas di Mahkamah Konstitusi pada tanggal 24 Maret 2011 di Jakarta.

³⁰ Basiriyadi, dkk, *op.cit.*, hlm. 540.

Pemilu dalam urusan sengketa hasil perolehan suara, seperti di Austria, Jerman dan Azerbaijan. Urusan kecurangan dan pelanggaran administratif maupun pidana Pemilu diserahkan kepada lembaga penegak hukum lain.³¹

Adapun mengenai kecurangan Pemilu, seperti adanya intervensi pemerintah dalam lembaga penyelenggara Pemilu, seperti di Azerbaijan, harus diselesaikan sebelum Pemilu dilaksanakan dimana MK dapat memerintahkan kejaksaan untuk mengusut hal tersebut.³² Sebenarnya konsep Peradilan Khusus Pemilu merupakan salah satu komponen terpenting dalam azas-azas penyelenggaran Pemilu di antaranya adalah “kepastian hukum”. Dalam konteks kepastian hukum, adalah bahwa antara penyelenggara Pemilu, Pengawas Pemilu, Pemantau Pemilu dan peserta Pemilu menerima secara baik dari proses tahapan, program dan jadwal waktu penyelenggaran Pemilu. Apabila ada pihak-pihak yang belum puas atas hasil kerja yang diberikan oleh Komisi Pemilihan Umum sebagai Penyelenggara Pemilu, dapat mengajukan sengketanya melalui Peradilan Khusus Pemilu.

Istilah peradilan khusus dipahami sebagai lawan kata (*antonim*) dari pengertian peradilan pada umumnya yang berjenjang mulai dari peradilan tingkat pertama di Pengadilan Negeri, peradilan tingkat banding di Pengadilan Tinggi sampai peradilan tingkat kasasi di Mahkamah Agung. Menurut Pasal 24 ayat (2) UUD 1945: “*Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan*

³¹ *Ibid.*, hlm. 556.

³² *Ibid.*

peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi". Karena itu, struktur konstitusional kelembagaan peradilan di Indonesia terdiri atas Mahkamah Konstitusi, dan Mahkamah Agung yang di dalamnya terdapat empat lingkungan peradilan sebagaimana dikemukakan di atas.

Dengan pengaturan pada tingkat konstitusi ini, tentu timbul kesulitan bagi kita untuk mengevaluasi secara menyeluruh mengenai struktur dan pengertian lingkungan peradilan tersebut di atas.³³ Namun demikian, dengan struktur peradilan yang ada, semua ide tentang lembaga peradilan yang bersifat khusus secara pasti ke dalam salah satu lingkungan peradilan yang ditentukan oleh UUD 1945 itu dapat dikonsolidasikan. Semua bentuk dan jenis pengadilan khusus harus dikembalikan hakikat keberadaannya dalam konteks lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan tata usaha negara, atau peradilan militer. Tentu ada kesulitan ketika harus membahas mengenai bentuk kelembagaan yang bersifat quasi-peradilan (peradilan semu), seperti Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Informasi Pusat (KIP), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan lain-lain.

Di samping lembaga peradilan khusus yang dalam undang-undang secara tegas disebut sebagai pengadilan, dewasa ini juga banyak tumbuh dan berkembang adanya lembaga-lembaga yang meskipun tidak disebut eksplisit sebagai pengadilan, tetapi memiliki kewenangan dan mekanisme kerja yang juga bersifat mengadili. Berdasarkan ketentuan undang-undang, lembaga-lembaga demikian ini diberikan kewenangan untuk memeriksa dan memutus sesuatu

³³Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: BIP-Gramedia, hlm. 523.

perselisihan ataupun perkara pelanggaran hukum, dan bahkan perkara pelanggaran etika tertentu dengan keputusan yang bersifat final dan mengikat (*final and binding*) sebagaimana putusan pengadilan yang bersifat “*inkracht*” pada umumnya. Lembaga-lembaga yang bersifat ‘mengadili’ tetapi tidak disebut sebagai pengadilan itu merupakan bentuk quasi pengadilan atau semi pengadilan. Sebagai contoh dapat dikemukakan beberapa di antaranya sebagai berikut: (1) Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU);³⁴ (2) Komisi Penyiaran Indonesia (KPI);³⁵ (3) Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu);³⁶ dan lain-lain. Lembaga-lembaga quasi peradilan ini kadang-kadang dipandang sebagai lembaga yang berada dalam ranah eksekutif, bukan lembaga yudikatif. Tetapi, cara kerja dan dampak dari keberadaannya bagaimana pun juga harus tetap dipandang terkait dengan fungsi kekuasaan kehakiman pada umumnya.

Peradilan Khusus Pemilu tidak hanya mempertimbangkan persoalan waktu persidangan, akan tetapi lebih kepada upaya nyata mencapai keadilan substantif yaitu perlindungan hukum dan politik terhadap hak para pemilih dan calon legislatif atau peserta Pemilu secara benar dan prosedural. Sejalan dengan sistem penyelesaian perselisihan hasil Pemilu, pembentukan Peradilan Khusus Pemilu juga akan meringankan proses dan beban mengadili sengketa hasil di Mahkamah Konstitusi. Penyelesaian pelanggaran atau sengketa proses penyelenggaraan Pemilu (pidana dan administrasi) yang bukan kewenangan Mahkamah Konstitusi

³⁴Lembaga ini dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persiangan Usaha Tidak Sehat.

³⁵Komisi Penyiaran Indonesia dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

³⁶Bawaslu dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

akan mendorong terwujudnya legalitas dan legitimasi proses dan hasil Pemilu. terselesaikannya setiap pelanggaran/sengketa proses pelaksanaan Pemilu melalui Peradilan Khusus Pemilu juga akan dapat mencegah ataupun menghindari adanya pengulangan salah satu tahapan Pemilu yang telah dilewati saat terjadi gugatan perselisihan hasil Pemilu di MK dimana hal tersebut akan berpotensi terjadinya penurunan keinginan memilih/partisipasi dan kepercayaan para pemilih.

Dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (4) menyebutkan bahwa "*Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis*". Ini berarti Pemilihan Gubernur, Walikota dan Bupati masuk ke dalam Rezim Pemerintahan Daerah dan bukan pemilihan umum sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22E ayat (2) bahwa "*pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*".

Menurut ketentuan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 1 angka 3 bahwa salah satu permohonan yang dapat diajukan secara tertulis kepada Mahkamah Konstitusi adalah mengenai perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Lebih lanjut dalam Pasal 10 menjelaskan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final terhadap salah satunya adalah perselisihan terhadap hasil Pemilu. Kemudian dalam Pasal 74 dijelaskan lebih lanjut mengenai siapa yang menjadi pemohon dalam hal sebagaimana dimaksud dalam pasal 10. Pemohon adalah: (1) perorangan warga negara

Indonesia calon anggota Dewan Perwakilan Daerah peserta pemilihan umum; (2) pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden peserta Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden; dan (3) partai politik peserta Pemilihan Umum. Di dalamnya sama sekali tidak memuat ketentuan terkait dengan penyelesaian sengketa pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Maka untuk menyelesaikan persoalan yang timbul nantinya dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah perlu dibentuk peradilan yang khusus untuk menangani sengketa pemilihan atau memberdayakan lembaga peradilan yang sudah ada.

Secara hukum, Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 memberikan kewenangan kepada pembentuk undang-undang untuk membentuk badan peradilan khusus. Badan peradilan khusus untuk penyelesaian sengketa Pilkada tersebut harus dibentuk di bawah 4 (empat) badan peradilan yang ada. Oleh karena itu, badan peradilan khusus yang ditentukan dalam Pasal 157 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 sebaiknya dibentuk di bawah peradilan tata usaha negara, mengingat sengketa hasil Pilkada langsung umumnya merupakan sengketa administratif yang menilai keabsahan keputusan penyelenggara Pilkada langsung terkait hasil Pilkada langsung.

Badan peradilan khusus sebagaimana diamanatkan Pasal 157 UU Nomor 8 Tahun 2015 sampai saat ini belum jelas bagaimana struktur dan cara kerjanya. Sekalipun sudah diatur, namun keberadaan badan peradilan khusus masih dalam wacana. Butuh waktu untuk mendesain badan peradilan khusus yang nanti akan berwenang menyelesaikan sengketa hasil pilkada serentak nasional yang diperkirakan akan terlaksana pada tahun 2027.

Menurut Promovendus, apabila logika peradilan khusus untuk pilkada yang hari ini diamanatkan UU Nomor 10 Tahun 2016 diikuti, nantinya dalam penyelesaian sengketa-sengketa pilkada akan ada Mahkamah Konstitusi, badan peradilan khusus, PT TUN, dan Bawaslu. Artinya ada empat lembaga yang terlibat secara langsung dalam penyelesaian sengketa, baik berkenaan dengan hasil maupun proses penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada. Banyaknya lembaga yang terlibat setidaknya akan menjadi salah satu ruang tidak efektifnya proses penyelesaian sengketa. pada saat yang sama, juga akan menyebabkan bertambah panjangnya birokrasi penyelesaian sengketa Pemilu dan Pilkada.³⁷

Salah satu karakteristik negara demokrasi ialah adanya penyelenggaraan Pemilu. Pemilu yang diselenggarakan oleh masing-masing negara berbeda antara satu dengan yang lainnya tergantung rumusan masing-masing. Selain itu Pemilu memiliki kedudukan yang sangat penting dan strategis dalam mencapai tujuan negara. Melalui Pemilu arah dan kebijakan suatu negara akan dapat dicapai.

Pelaksanaan Pemilu yang dilakukan oleh negara-negara tidak pernah lepas dari berbagai problema, baik yang berasal dari internal negara maupun eksternal dari negara tersebut, dalam bentuk sengketa maupun dalam bentuk lainnya. Khusus mengenai sengketa Pemilu, dalam penyelesaiannya selama ini di Indonesia dilakukan melalui mekanisme Peradilan Mahkamah Konstitusi. Hal demikian dilakukan berdasarkan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Nomor

³⁷ Refly Harun, 2016, *Rekonstruksi Kewenangan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum*, Jakarta: Rumah Konstitusi, hlm. 5-6.

24 Tahun 2003 Pasal 10 ayat (1) huruf d mengenai wewenang Mahkamah Konstitusi dalam memutus perselisihan tentang hasil Pemilu.

Disebabkan Mahkamah Konstitusi telah diberi wewenang dalam memutus perselisihan tentang hasil Pemilu berdasarkan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Nomor 24 Tahun 2003, serta dengan melihat kepada kedudukan Mahkamah Konstitusi sebagai pelaku kekuasaan yang mempunyai peranan penting dalam menegakkan konstitusi dan prinsip negara hukum, promovendus berpendapat bahwa sudah saatnya sengketa Pemilu ini diselesaikan melalui mekanisme Peradilan Khusus Pemilu.

Eksistensi badan peradilan merupakan bagian yang tak terpisahkan dengan konsepsi mengenai sebuah negara hukum. Sementara itu konsepsi negara hukum atau *rechtstaat* dalam konteks penegakan hukum harus berarti penegakan hukum yang ditulis dalam undang-undang sesuai dengan “paham legisme”, bahwa hukum identik dengan undang-undang, sehingga ada “kepastian hukum”, sedangkan bagi konsepsi negara hukum *the rule of law*, penegakan hukum tidak harus berarti penegakan hukum tertulis, tetapi yang terpenting adalah penegakan “keadilan hukum”,³⁸ sehingga penegakan hukum tidak berarti penegakan hukum yang ditulis dalam undang-undang semata, bahkan hukum tertulis tersebut lebih diterima untuk disimpangi oleh hakim jika memang dirasakan tidak memenuhi rasa keadilan hukum.

Dengan disempurnakannya Undang-Undang Pemilu, melalui Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, di mana Bawaslu

³⁸*Ibid.*

diberikan kewenangan yang lebih kuat dari sebelumnya bukanlah menjadi suatu tembok penghalang dibentuknya Badan Peradilan Khusus Pemilu dan tidak hanya untuk penyelesaian sengketa Pilkada sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang perubahan UU No. 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah.

Salah satu karakteristik negara demokrasi ialah adanya penyelenggaraan Pemilu. Pemilu yang diselenggarakan oleh masing-masing negara berbeda antara satu dengan yang lainnya tergantung rumusan masing-masing. Selain itu Pemilu memiliki kedudukan yang sangat penting dan strategis dalam mencapai tujuan negara. Melalui Pemilu arah dan kebijakan suatu negara akan dapat dicapai. Pelaksanaan Pemilu yang dilakukan oleh negara-negara tidak pernah lepas dari berbagai problema, baik yang berasal dari internal negara maupun eksternal dari negara tersebut, dalam bentuk sengketa maupun dalam bentuk lainnya. Khusus mengenai sengketa Pemilu, dalam penyelesaiannya selama ini di Indonesia dilakukan melalui mekanisme Peradilan Mahkamah Konstitusi. Hal demikian dilakukan berdasarkan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Nomor 24 Tahun 2003 Pasal 10 ayat (1) huruf d mengenai wewenang Mahkamah Konstitusi dalam memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Disebabkan MK telah diberi wewenang dalam memutus perselisihan tentang hasil Pemilu berdasarkan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Nomor 24 Tahun 2003, serta dengan melihat kepada kedudukan Mahkamah Konstitusi sebagai pelaku kekuasaan yang mempunyai peranan penting dalam menegakkan konstitusi dan prinsip negara hukum, promovendus berpendapat bahwa sudah

saatnya sengketa Pemilu ini diselesaikan melalui mekanisme Peradilan Khusus Pemilu di Pengadilan Pemilu.

Promovendus melihat bahwa dengan regulasi pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah yang ada sekarang ini masih terbilang kurang baik, karena tidak adanya harmonisasi antara pusat dan daerah. Meskipun Pilkada bukan merupakan bagian dari Pemilu, namun dari segi penyelesaian sengketanya tidak lah harus dipisahkan secara prinsip, substansif dan juga secara lembaga. Bagi Promovendus, Badan Peradilan Khusus tidak hanya diperlukan untuk menyelesaikan sengketa Pilkada, melainkan pula menyelesaikan sengketa Pemilu, dan tentunya bukan sengketa hasil Pemilu yang sudah hak mutlak MK untuk menyelesaikannya sebagaimana amanat Konstitusi.

Wacana pembentukan badan peradilan khusus Pemilu sebenarnya suatu solusi untuk diwujudkan salah satu komponen terpenting dalam azas-azas penyelenggara Pemilu di antaranya adalah 'kepastian hukum'. Dalam konteks kepastian hukum, adalah bahwa antara penyelenggara Pemilu, Pengawas Pemilu, dan peserta Pemilu menerima secara baik dan proses tahapan, program dan jadwal waktu penyelenggara Pemilu. Apabila ada pihak-pihak yang belum puas atau merasa dirugikan dalam penyelenggaran tahapan pemilukada untuk mendapatkan kepastian hukum, dapat mengajukan permasalahan tersebut ke pengadilan khusus Pemilu.

Pentingnya Peradilan Khusus Pemilu juga terlihat pada kondisi saat ini dimana terjadinya lemahnya penegakan hukum pelanggaran pidana Pemilu serta tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan antara yang satu dengan

yang lain, yang mengakibatkan permasalahan tindak pidana Pemilu tidak terselesaikan dengan baik. Peranan Pengawas pemilu (Bawaslu) juga yang kurang efektif, apalagi Bawaslu di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota karena memang tugas utama dari pengawas Pemilu hanya sebagai “kantor pos” yakni sebagai lembaga pengirim permasalahan-permasalahan Pemilu kepada aparat penegak hukum apabila permasalahan pidana dan kepada Komisi Pemilihan Umum apabila jenis pelanggarannya ternyata administrasi kepemiluan.³⁹

Dengan adanya Peradilan Khusus Pemilu maka permasalahan-permasalahan tindak pidana Pemilu yang banyak sekali tidak terselesaikan dengan baik tidak kembali bertumpuk Mahkamah Konstitusi ataupun di Mahkamah Agung, yang pada akhirnya waktu itu Mahkamah Konstitusi menjadi seringkali hanya menyinggulkan persoalan tahapan dengan alasan menegakan keadilan substantif. Padahal sebenarnya keadilan substantif dalam *Black's Law Dictionary 7th Edition* adalah keadilan yang diberikan sesuai dengan aturan-aturan hukum substantif, dengan tanpa melihat kesalahan-kesalahan procedural yang tidak berpengaruh pada hak-hak substantif.⁴⁰ Oleh karena itu sebenarnya bila melihat aturan yang paling tinggi yakni Pasal 24C Undang Undang Dasar 1945 (aturan-aturan substantif) tanpa melihat kesalahan-kesalahan prosedural (pelanggaran dalam tahapan yang biasanya menurut Mahkamah Konstitusi dianggap mempengaruhi hasil) maka hal tersebut bukanlah keadilan substantif.

³⁹ Andre Dosdy Ananta Saragih, 2017, *Tinjauan Yuridis Pentingnya Pembentukan Peradilan Khusus Dalam Pemilu Serentak Menurut Undang- Undang Pemilihan Kepala Daerah*, Jurnal *Lex et Societatis*, Vol. V/No. 3/Mei/2017, hlm. 174-175.

⁴⁰ Bryan A. Garner, editor, 1999, *Black's Law Dictionary*, Edisi Ketujuh, Amerika: West Group, hlm. 869. Keadilan substantive dalam Blacik's Law Dictionary 7 th Edition, memaknai keadilan substantif.

Fenomena banyaknya problematika yang terjadi dalam penyelesaian sengketa Pemilu dan Pilkada yang telah Promovendus sampaikan dan juga berdasarkan pada pembahasan-pembahasan pada bab-bab sebelumnya, maka Promovendus memberanikan diri untuk menawarkan suatu usulan tentang konsep badan peradilan khusus Pemilu, dimana konsep ini dapat menjadi konsep yang ideal bagi lembaga yang berperan, berfungsi, bertugas dan berwenang untuk menyelesaikan sengketa Pemilu dan Pilkada, yaitu sebagai berikut:

- 1) Badan Peradilan khusus Pemilu berperan, berfungsi dan berwenang untuk memeriksa, mengadilkan dan memutuskan perkara-perkara Pemilu yang meliputi sengketa Pemilu dan Pilkada, tindak pidana Pemilu dan Pilkada, sengketa administrasi Pemilu dan Pilkada serta sengketa hasil Pilkada;
- 2) Badan Peradilan Khusus Pemilu berkedudukan di Ibukota Negara untuk tingkat pusat dan di ibukota provinsi untuk tingkat daerah. Promovendus tidak membagi menawarkan badan ini dibuat untuk di setiap kabupaten/kota karena alasan pendanaan dan agar bebas dan merdeka dari campur tangan kekuasaan dari pemerintah daerah;
- 3) Badan Peradilan Khusus Pemilu di tingkat pusat untuk penyelesaian sengketa Pemilu dan Badan Peradilan Khusus Pemilu di Provinsi untuk menyelesaikan sengketa Pilkada dan sengketa hasil Pilkada;
- 4) Agar tidak mengkebiri kewenangan Bawaslu, maka Badan Peradilan Khusus Pemilu merupakan upaya hukum terakhir bagi putusan Bawaslu mengenai sengketa Pemilu;

- 5) Badan Peradilan Khusus Pemilu di tingkat daerah merupakan upaya hukum pertama dan terakhir bagi sengketa pilkada serta sengketa hasil pilkada baik pemilihan Gubernur/wakil Gubernur maupun pemilihan Walikota/Wakil Walikota dan Bupati/wakil Bupati;
- 6) Keputusan Badan Peradilan Khusus Pemilu baik itu di tingkat pusat maupun daerah adalah final dan mengikat (*final and binding*);
- 7) Status Badan Peradilan Khusus Pemilu merupakan lembaga quasi peradilan. Status ini promovendus tawarkan dengan pemikiran dan alasan bahwa karena dengan penyelesaian terkait masalah sengketa Pemilu dan Pilkada, tindak pidana Pemilu dan Pilkada, sengketa administrasi Pemilu dan Pilkada serta sengketa hasil Pilkada, maka ruang lingkup lembaga ini sangat sulit untuk di letakkan di salah satu badan peradilan di bawah Mahkamah Agung;
- 8) Nomenklatur Badan Peradilan Khusus Pemilu tersebut, menurut Promovendus bukan hal substantif untuk dibahas dalam penelitian ini, tidak lah harus dengan nama Peradilan Khusus Pemilu sebagaimana kata-kata yang tertera pada judul penelitian ini. Melainkan semua itu diserahkan kepada DPR dan Pemerintah sebagai Pembentuk Undang-Undang yang nanti membahas dan merumuskan nama lembaga tersebut. Hal yang lebih penting dan sangat substantif adalah mengenai peran, tugas, fungsi dan wewenang lembaga tersebut.
- 9) Implikasi logis dari ketentuan di atas, adalah bahwa untuk terfokus dan tersentralisasinya permasalahan penyelesaian sengketa Pemilu dan Pilkada, maka Bawaslu di Provinsi dan Panwaslu di Kabupaten/Kota harus diperkuat oleh kejaksaan dan kepolisian di tingkat masing-masing dengan mengirimkan

aparatus-nya ke Bawaslu sebagai penyidik dan jaksa penuntut yang bersifat *ad hoc* di bawah tanggung jawab Bawaslu.

Konsep mengenai Badan Peradilan Khusus Pemilu di atas, menurut Promovendus sudah sesuai dengan filosofisnya pembentukan lembaga Negara dalam Negara demokratis. Sebagaimana pendapatnya Aristoteles bahwa ada tiga unsur dari pemerintah berkonstitusi, yaitu Pertama; Pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum, Kedua; Pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi, Ketiga; Pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan merupakan paksaan tekanan seperti dilaksanakan pemerintahan despotis.⁴¹ Pemikiran Aristoteles ini jelas sekali merupakan cita negara hukum yang dikenal sekarang, karena ketiga unsur yang dikemukakan Aristoteles ini dapat ditemukan di semua negara hukum. Pembentukan badan peradilan khusus Pemilu ini juga berdasarkan cita hukum Negara yang terdapat dalam konstitusi bangsa Indonesia.

Badan peradilan khusus ini pada prinsipnya adalah untuk melindungi hak-hak politik dari masyarakat, sehingga diharapkan mampu menjamin terhindarnya kerugian konstitusional rakyat dalam proses pelaksanaan Pemilu dan Pilkada yang diselenggarakan oleh penyelenggara Pemilu, yang dalam hal ini adalah Komisi Pemilihan Umum. Pemikiran seperti ini tentunya merupakan pengejawantahan dari hak-hak politik dan hak-hak asasi manusia, sebagaimana yang dijelaskan oleh

⁴¹ Azhari, 1995, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*, Yogyakarta: UII Press, hlm. 20-21.

Henry B. Mayo bahwa dalam negara demokrasi, hak-hak politik rakyat dan hak-hak asasi manusia secara individu selalu menjadi tema dasar dalam pemikiran politik ketatanegaraan. Oleh karena itu, maka timbullah gagasan tentang cara membatasi kekuasaan pemerintah melalui pembuatan konstitusi, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Di atas konstitusi inilah bisa ditentukan batas-batas kekuasaan pemerintah diimbangi dengan kekuasaan parlemen dan lembaga-lembaga hukum. Gagasan inilah yang kemudian dinamakan “konstitusionalisme” dalam sistem ketatanegaraan.⁴²

Jika Peradilan Khusus Pemilu dapat dilaksanakan, maka Mahkamah Agung sebagai lembaga Peradilan tertinggi, dapat menyiapkan hakim-hakim Peradilan Khusus pemilu yang handal dan memiliki kompetensi dalam bidang kepemiluan dan hukum administrasi Pemilu, begitu pula bagi Kepolisian dan Kejaksaan Agung. Karena selama ini, terdapat indikasi bahwa umumnya aparat penegak hukum kita mulai dari Kepolisian, Kejaksaan dan bahkan Hakim-hakim yang kurang mengetahui secara komperhensif mengenai peraturan-peraturan kepemiluan serta ketatanegaraan sehingga dalam perkara penyelenggara pemilu tidak dapat terselesaikan secara baik.

Disamping mempersiapkan Polisi (penyidik), Jaksa dan hakim peradilan khusus pemilu, juga sangat penting yang perlu dipersiapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat adalah Hukum Acara Peradilan Khusus Pemilu, dimana Peradilan Khusus Pemilu dapat memutuskan sengketa tindak pidana Pemilu pada proses tahapan, program dan jadwal waktu oleh penyelenggara Pemilu, sengketa

⁴²Henry B. Mayo, 1960, *An Introduction to Democratic Theory*, New York: Oxford University Press, hlm. 56-57.

administrasi tetapi tidak memutuskan persengketaan hasil Pemilu. Peradilan khusus tersebut juga diberik wewenang menyelesaikan dan memutuskan sengketa terhadap proses tahapan Pilkada dan sengketa hasil Pilkada. Hukum Acara Peradilan Khusus Pemilu tersebut tidak hanya memuat tentang tindak pidana Pemilu melainkan hal-hal lain seperti sengketa administrasi Pemilu.

Dengan kondisi yang seperti ini, maka sebelum atau bersamaan dengan itu, maka menurut Promovendus adalah wajib hukumnya untuk melakukan harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan hadirnya Badan Peradilan Khusus Pemilu tersebut. Selanjutnya aturan-aturan teknis dari berbagai lembaga yang terkait masalah tersebut harus dinyatakan dihapus dan tidak berlaku lagi. Hal ini dilakukan agar regulasi mengenai badan peradilan khusus ini tidak cacat hukum dan dalam pembentukannya haruslah berdasarkan pada asas-asas legislasi yang diisyaratkan dan dipersyaratkan dalam peraturan perundang-undangan.

Penyelesaian sengketa Pemilu, terutama sengketa pilkada hingga sekarang ini masih harus memasuki banyak kamar dan banyak meja. Oleh karena itu agar fokus dan terarah, haruslah dilakukan dalam satu kamar saja, yaitu dalam satu lembaga yang bernama Badan Peradilan Khusus Pemilu. Terlebih lagi dalam hal penyelesaian sengketa Pilkada tersebut, sebagaimana pendapat banyak akademisi dan tokoh-tokoh pemikir di Indonesia, Promovendus juga melihat dan menyimpulkan bahwa Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 belum merumuskan ketentuan yang jelas mengenai Badan Peradilan Khusus sehingga hal

tersebut tentunya telah mencederai kepastian hukum yang ada dalam regulasi tersebut, terutama pada pasal 157.

Mengingat realitas hukum yang seperti ini, maka Promovendus kembali mengutarakan pendapat Satjipto Rahardjo mengenai gagasan hukum progresifnya tidak untuk mengajak orang berpikir melawan sistem hukum. Menurut Satjipto⁴³ hukum tetap memiliki sistemnya sendiri, tetapi sistem tersebut tidak bekerja sebagaimana dibayangkan oleh kaum formalisme hukum. Satjipto mengatakan sepuluh butir kata kunci hukum progresif:

1. Hukum progresif itu untuk manusia, bukan manusia untuk hukum. Pada hakikatnya setiap manusia itu baik, sehingga sifat ini layak menjadi modal dalam membangun kehidupan berhukumnya. Hukum bukan raja (segalanya), tetapi sekadar alat bagi manusia untuk memberi rahmat kepada dunia dan kemanusiaan. Hukum tidak ada untuk dirinya sendiri melainkan untuk sesuatu yang lebih luas dan lebih besar, maka setiap ada masalah dalam dan dengan hukum, hukumlah yang ditinjau serta diperbaiki, bukan manusia yang dipaksa-paksa untuk dimasukkan ke dalam skema hukum. Di sini sistem hukum perlu ditempatkan dalam alur besar *deep-ecology*. Hukum untuk konteks kehidupan seجات, di mana manusia bukan lagi titik sentral satu-satunya.
2. Hukum progresif itu harus pro-rakyat dan pro-keadilan. Hukum itu harus berpihak kepada rakyat. Keadilan harus didudukkan di atas peraturan. Para penegak hukum harus berani menerobos kekakuan teks peraturan

⁴³ Moh. Mahfud MD dkk, 2013, *Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*, Semarang: Thafa Media, hlm. 24-26

(diistilahkan sebagai “mobilisasi hukum”) jika memang teks itu mencederai rasa keadilan rakyat. Prinsip pro-rakyat dan pro-keadilan ini merupakan ukuran-ukuran untuk menghindari agar progresivisme ini tidak mengalami kemerosotan, penyelewengan, penyalahgunaan, dan hal negatif lainnya.

3. Hukum progresif bertujuan mengantarkan manusia kepada kesejahteraan dan kebahagiaan. Hukum harus memiliki tujuan lebih jauh daripada yang diajukan oleh falsafah liberal. Pada falsafah pascaliberal, hukum harus mensejahterakan dan membahagiakan. Hal ini juga sejalan dengan cara pandang orang Timur yang memberikan pengutamaan pada kebahagiaan.
4. Hukum progresif selalu dalam proses menjadi (*law as a process, law in the making*). Hukum bukan institusi yang final, melainkan ditentukan oleh kemampuannya mengabdikan kepada manusia. Ia terus menerus membangun dan mengubah dirinya menuju kepada tingkat kesempurnaan yang lebih baik. Setiap tahap dalam perjalanan hukum adalah putusan-putusan yang dibuat guna mencapai ideal hukum, baik yang dilakukan oleh legislatif, yudikatif, maupun eksekutif. Setiap putusan yang bersifat terminal menuju kepada putusan berikutnya yang lebih baik. Hukum tidak pernah bisa meminggirkan sama sekali kekuatan-kekuatan otonom masyarakat untuk mengatur ketertibannya sendiri. Kekuatan-kekuatan tersebut akan selalu ada, sekalipun dalam bentuk terpendam (laten). Pada saat-saat tertentu ia akan muncul dan mengambil alih pekerjaan yang tidak bisa diselesaikan dengan baik oleh hukum negara. Sebaiknya memang hukum itu dibiarkan mengalir saja.

5. Hukum progresif menekankan hidup baik sebagai dasar hukum yang baik. Dasar hukum terletak pada perilaku bangsanya sendiri karena perilaku bangsa itulah yang menentukan kualitas berhukum bangsa tersebut. Fundamen hukum tidak terletak pada bahan hukum (*legal staff*), sistem hukum, berpikir hukum, dan sebagainya, melainkan lebih pada manusia atau perilaku manusia. Di tangan perilaku buruk, sistem hukum akan menjadi rusak, tetapi tidak di tangan orang-orang dengan perilaku baik.
6. Hukum progresif memiliki tipe responsif. Dalam tipe responsif, hukum akan selalu dikaitkan pada tujuan-tujuan di luar narasi tekstual hukum itu sendiri, yang disebut oleh Nonet dan Selznik sebagai “*the sovereignty of purpose*”. Pendapat ini sekaligus mengeritik doktrin *due process of law*. Tipe responsif menolak otonomi hukum yang bersifat final dan tidak dapat digugat.
7. Hukum progresif mendorong peran publik. Mengingat hukum memiliki kemampuan yang terbatas, maka mempercayakan segala sesuatu kepada kekuatan hukum adalah sikap yang tidak realistis dan keliru. Di sisi lain, masyarakat ternyata memiliki kekuatan otonom untuk melindungi dan menata dirinya sendiri. Kekuatan ini untuk sementara tenggelam di bawah dominasi hukum modern yang *notabene* adalah hukum negara. Untuk itu, hukum progresif sepakat memobilisasi kekuatan otonomi masyarakat (mendorong peran publik).
8. Hukum progresif membangun negara hukum yang berhatinurani. Dalam bernegara hukum, yang utama adalah kultur, “*the cultural primacy*.” Kultur yang dimaksud ialah kultur pembahagian rakyat. Keadaan tersebut dapat

dicapai apabila kita tidak berkuat pada “*the legal structure of the state*” melainkan harus lebih mengutamakan “*a state with conscience*”. Dalam bentuk pertanyaan, hal tersebut akan berbunyi “bernegara hukum untuk apa?” dan dijawab dengan: “bernegara untuk membahagiakan rakyat.”

9. Hukum progresif dijalankan dengan kecerdasan spritual. Kecerdasan spritual tidak ingin dibatasi patokan (*rule-bound*), juga tidak hanya bersifat kontekstual, tetapi ingin keluar dari situasi yang ada dalam usaha mencari kebenaran makna atau nilai yang lebih dalam.
10. Hukum progresif itu merobohkan, mengganti, dan membebaskan. Hukum progresif menolak sikap *status quo* dan submisif. Sikap *status quo* menyebabkan kita tidak berani melakukan perubahan dan menganggap doktrin sebagai sesuatu yang mutlak untuk dilaksanakan. Sikap demikian hanya merujuk kepada maksim “rakyat untuk hukum.”

Selain itu teori Aristoteles mengenai kepastian hukum juga Promovendus utarakan, dimana Aristoteles dalam bukunya *Rhetorica* menjelaskan, bahwa tujuan hukum adalah menghendaki keadilan semata-mata; dan isi (materi muatan) hukum ditentukan oleh kesadaran etis mengenai apa yang dikatakan adil dan apa yang dikatakan tidak adil. Menurut teori ini, hukum mempunyai tugas suci dan luhur, yakni keadilan dengan memberikan kepada tiap-tiap orang, apa yang berhak diterima, serta memerlukan peraturan tersendiri bagi tiap-tiap kasus. Untuk terlaksananya hal tersebut, maka menurut teori ini, hukum harus membuat apa

yang dinamakan *algemene regels* (peraturan/ketentuan umum), di mana peraturan/ketentuan umum ini diperlukan masyarakat demi kepastian hukum.⁴⁴

Sementara itu tujuan hukum adalah adanya kepastian hukum. Karena itu Pasal 157 dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, yang dianggap tidak memenuhi hal tersebut harusnya tidak dapat dipertahankan lebih lama lagi, dan harus segera dilakukan rekonstruksi. Dengan rekontruksi hukum tersebut maka aturan mengenai Badan Peradilan Khusus Pemilu juga diperjelas, dipertegas dan diperkuat, baik itu dalam undang-undang tertentu ataupun berdiri sendiri sebagai undang-undang.

Pada dasarnya, setiap lembaga yang dibentuk oleh pemerintah adalah untuk kesejahteraan rakyat seutuhnya dan seluruhnya, yang mana dalam hal ini lembaga-lembaga yang dibentuk oleh pemerintah adalah juga untuk memberikan pengayoman terhadap masyarakat. Menurut teori pengayoman, tujuan hukum adalah untuk mengayomi manusia, baik secara aktif maupun pasif. Secara aktif yakni upaya menciptakan suatu kondisi kemasyarakatan yang manusiawi dalam proses yang berlangsung secara wajar; sedangkan secara pasif adalah mengupayakan pencegahan atas tindakan yang sewenang-wenang dan penyalahgunaan hak. Memang teori tersebut tampak berusaha menggabungkan kelemahan-kelemahan terhadap keadilan hukum dan kepastian hukum. Di samping itu, dalam konteks hukum nasional kita juga dikenal teori pengayoman. Teori pengayoman dalam pandangan secara aktif, menunjukkan pada

⁴⁴ Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 268.

suatu teori kemanfaatan hukum, sementara dalam pandangan secara pasif, menunjukkan pada suatu teori keadilan hukum.⁴⁵

Berdasarkan hal tersebut, maka menurut Promovendus adanya rekonstruksi terhadap hukum peradilan khusus pemilu merupakan hal yang sangat perlu untuk dilakukan oleh pemerintah. Dengan demikian, sebagaimana tujuan hukumnya, pembentukan Badan Peradilan Khusus Pemilu ke depannya akan berdayaguna dan berhasilguna dalam penerapan hukum peradilan sengketa Pemilu, yang tentunya dilaksanakan sepenuhnya oleh Badan Peradilan Khusus Pemilu di Indonesia.

Sebagaimana dinyatakan sebelumnya, bahwa umumnya negara yang memiliki MK memberikan wewenang penyelesaian sengketa Pemilu kepada lembaga peradilan, namun ada pula yang memiliki MK dengan membentuk peradilan khusus yang menangani kasus-kasus Pemilu maupun dengan memberikan kewenangan kepada lembaga penyelenggara Pemilu yang berada di bawah yurisdiksi peradilan umum. Ada juga Negara yang memberikan kewenangan untuk menangani sengketa Pemilu kepada Peradilan Tata Usaha Negara disebabkan sengketa hasil Pemilu identik dengan keputusan administratif dari sebuah lembaga Negara.⁴⁶

Di Indonesia pasca amandemen UUD Tahun 1945, penyelesaian sengketa Pemilu diatur dalam Konstitusi Negara. Hal ini tercantum dalam Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945. Pasal tersebut menyatakan bahwa MK berwenang untuk memutus perselisihan hasil Pemilu. Kemudian kewenangan ini dijabarkan dalam Pasal 10 ayat (1) d, Undang-Undang (UU) MK Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah

⁴⁵ Muchsin, 2005, *Ihtisar Ilmu Hukum*, Jakarta: Badan Penerbit IBLAM, hlm. 12.

⁴⁶ Bisariyadi, dkk, 2012, *Op. Cit.* hlm. 555.

diubah dengan UU MK Nomor 8 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi memiliki wewenang memutus perselisihan tentang hasil Pemilu, termasuk pula dalam Rancangan UU MK Indonesia tahun 2018 yang berkaitan Kekuasaan Mahkamah Konstitusi masih memuat ketentuan yang berhubungan dengan Pemilu yakni Pasal 13 ayat (1) d. Pasal tersebut mengatur bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum, dan Pasal 29 ayat (1) huruf d UU Kekuasaan Kehakiman Nomor 48 tahun 2009. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan UU No 1 Tahun 2015 juga mengatur mengenai kewenangan MK dalam menyelesaikan sengketa Pemilu meskipun tidak seluruhnya (parsial) seperti dalam Pasal 157 angka 3 yakni terbatas hanya pada perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilihan. Namun demikian UU ini memberikan batasan yakni hanya selama belum dibentuknya Badan Peradilan Khusus. Kemudian dalam UU Pemilu RI Nomor 7 Tahun 2017, kembali dipertegas kewenangan MK dalam menyelesaikan sengketa Pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 474 dan 475.

MK adalah sebuah lembaga negara yang ada setelah adanya amandemen Undang-undang Dasar 1945. Dalam konteks ketatanegaraan Mahkamah Konstitusi dikonstruksikan sebagai pengawal konstitusi yang berfungsi menegakkan keadilan konstitusional di tengah kehidupan masyarakat; bertugas mendorong dan menjamin agar konstitusi dihormati dan dilaksanakan oleh semua komponen negara secara konsisten dan bertanggung jawab; dan di tengah

kelemahan sistem konstitusi yang ada, berperan sebagai penafsir agar spirit konstitusi selalu hidup dan mewarnai keberlangsungan bernegara dan bermasyarakat.⁴⁷ Fungsi utama MK adalah mengawal supaya konstitusi dijalankan dengan konsisten (*the guardian of constitutions*) dan menafsirkan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*the interpreter of constitutions*).⁴⁸ Dengan fungsi dan wewenang tersebut, keberadaan MK memiliki arti penting dan peranan strategis dalam perkembangan ketatanegaraan dewasa ini karena segala ketentuan atau kebijakan yang dibuat penyelenggara negara dapat diukur dalam hal konstitusional atau tidak oleh MK.⁴⁹

Berdasarkan hal tersebut di atas, Promovendus berpendapat agar dibentuknya Peradilan Khusus Pemilu yang bertugas menyelenggarakan Peradilan Pemilu sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 157 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 angka 1 bahwa perkara perselisihan hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Badan Peradilan Khusus. Menurut Promovendus bahwa pasal ini menghendaki perselisihan hasil Pemilu diselesaikan di Pengadilan Pemilu melalui Peradilan Khusus Pemilu, bukan di MK. Menurut Promovendus, secara teoritis diketahui bahwa fungsi MK itu adalah sebagai pengawal konsistensi jalannya konstitusi, serta sebagai penafsir konstitusi atau Undang-undang Dasar. Adapun Peradilan Khusus Pemilu menurut Janedjri M. Gaffar (2013) bertujuan agar penyelenggaraan Pemilu memiliki “kepastian hukum”.

Dengan demikian, maka penyelenggara Pemilu, pengawas Pemilu, pemantau

⁴⁷ Jimmly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara*, Jakarta : Bumi Aksara, 2010, hlm. 105

⁴⁸ Hanafi Arief, 2017, *Op Cit*, hlm.

⁴⁹ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Kencana, 2010, hlm. 221

Pemilu dan peserta Pemilu akan menerima secara baik proses, program dan jadwal waktu penyelenggaraan Pemilu. Bilamana ada para pihak yang belum puas atas hasil kerja yang diberikan oleh KPU sebagai Penyelenggara, maka para pihak dapat mengajukan sengketa di Peradilan Khusus Pemilu.⁵⁰

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, Promovendus berpendapat perlu dilakukan rekonstruksi hukum Pemilu terutama terhadap pasal yang berkaitan dengan sebagian tugas dan wewenang MK, serta dengan menambah kewenangan Pengadilan Pemilu nantinya, seperti:

Tabel 5.1

No	Pasal Undang-Undang	Rekonstruksi Pasal
01	Pasal 24 C ayat (1) Undang-Undang Dasar RI 1945, yang menyatakan MK berwenang untuk memutus perselisihan hasil Pemilu.	Pasal ini ditiadakan, disebabkan pasal ini merupakan dasar adanya pasal Pasal 10 ayat (1) d Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
02	Pasal 10 ayat (1) d Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Nomor 24 Tahun 2003, yang menyatakan bahwa Mahkamah Konsitusi memiliki wewenang memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.	Pasal ini ditiadakan disebabkan pasal ini merupakan dasar kewenangan MK dalam memutus perselisihan hasil Pemilu.

⁵⁰Janedjri M. Gaffar, 2013, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 175.

03	<p>Pasal 474 ayat (1) UU Pemilu RI Nomor 7 Tahun 2017, yang menyatakan bahwa dalam hal terjadi perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD secara nasional, Peserta Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil perhitungan perolehan suara oleh KPU kepada Mahkamah Konstitusi.</p>	<p>Pasal 474 ayat (1) Pemilu RI Nomor 7 Tahun 2017 direkonstruksi menjadi “Dalam hal terjadi perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD secara nasional, Peserta Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil perhitungan perolehan suara oleh KPU kepada Pengadilan Pemilu. Pasal nantinya mempertegas kewenangan Pengadilan Pemilu dalam menyelesaikan sengketa Pemilu.</p>
----	--	---

Pembentukan Pengadilan Pemilu dalam penyelenggaraan Peradilan Khusus Pemilu merupakan tugas yang sangat besar, berat serta memerlukan biaya besar pula. Namun demi untuk mendapatkan kepastian hukum serta agar proses penyelenggaraan Pemilu yang adil bagi semua pihak khususnya penyelenggara Pemilu, memberikan alternatif hukum dalam menangani kasus-kasus Pemilu agar lebih cepat, murah dan mudah, maka berdirinya Pengadilan Pemilu dalam penyelenggaraan Peradilan Khusus Pemilu merupakan hal yang mutlak dan segera ada. Akan tetapi pembentukan Peradilan Khusus Pemilu memang membutuhkan investasi yang cukup besar, namun dilihat investasi hukum jangka panjang, maka

Peradilan Khusus Pemilu akan memberikan alternatif hukum dalam menangani kasus-kasus Pemilu agar lebih cepat, murah dan mudah serta memberikan kepastian hukum kepada semua pihak.

Sebagaimana kita ketahui bahwa kekuasaan kehakiman umumnya di Indonesia perlu dijamin kemerdekaannya, disebabkan kekuasaan kehakiman atau yudikatif merupakan satu-satunya kekuasaan yang diyakini merdeka dan harus senantiasa dijamin merdeka oleh kontitusi berdasarkan Pasal 24 ayat (1) UUD RI Tahun 1945. Kemerdekaan kekuasaan kehakiman merupakan salah satu pilar utama bagi terselenggaranya negara hukum sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD RI 1945. Walaupun demikian, kemerdekaan kekuasaan kehakiman tetap diatur terutama untuk mencegah terjadinya tirani yudikatif dalam penyelenggaraan suatu sistem pemerintahan yang demokratis.

Besarnya kewenangan Peradilan dan luasnya dampak dari Putusan Peradilan, maka tentu diperlukan hakim yang berintegritas tinggi dan berkepribadian tidak tercela, menguasai konstitusi dan ketatanegaraan sebagai Hakim Peradilan Pemilu. Dan ini secara berkelanjutan merupakan hal mutlak dalam mewujudkan supremasi hukum di Indonesia. Oleh karena itu, maka proses tersebut memerlukan syarat dan mekanisme yang sangat selektif. Pengaturan mengenai syarat untuk menjadi Hakim Peradilan Pemilu haruslah menunjukkan harapan masyarakat dari waktu ke waktu terhadap kualitas ideal Hakim Peradilan Pemilu. Pengaturan mengenai syarat dan mekanisme pengangkatan dan pemberhentian Hakim Peradilan Pemilu perlu diatur secara proporsional dan konstitusional.

Hakim Peradilan Khusus Pemilu dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, tidak begitu saja diberi kebebasan, namun harus tetap dalam pengawasan baik internal maupun eksternal untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan (*abuse of power*). Pengawasan internal merupakan pengawasan dari dalam lingkungan peradilan sendiri, yang merupakan salah satu fungsi pokok manajemen untuk menjaga agar pelaksanaan tugas dan fungsi dapat berjalan sebagaimana mestinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan pengawasan eksternal juga diperlukan agar dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan atau pengaruh kekuasaan lainnya. Prinsip independensi dan akuntabilitas harus senantiasa ditegakkan guna mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga peradilan khusus ini nantinya. Karena itu pengaturan yang berhubungan dengan jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman pada umumnya, khususnya Peradilan Khusus Pemilu mutlak diperlukan agar Peradilan ini dalam bekerjanya dapat lebih optimal sejalan dengan harapan masyarakat pencari keadilan.

Untuk melaksanakan Hukum Pemilu diperlukan Hukum Acara Peradilan Khusus Pemilu. Hukum Acara ini dimaksudkan sebagai hukum yang mengatur prosedur dan tata cara pelaksanaan wewenang yang dimiliki oleh Peradilan Khusus Pemilu. Penggunaan Hukum Acara ini dipilih karena memang terkait dengan perkara-perkara yang menjadi wewenang Peradilan Khusus Pemilu. Hukum Acara Peradilan Khusus Pemilu merupakan hukum formil yang berfungsi untuk menegakkan hukum materiilnya, yaitu bagian dari hukum Pemilu yang menjadi wewenangnya. Oleh karena itu, keberadaan Hukum Acara Peradilan

Khusus Pemilu dapat disejajarkan dengan Hukum Acara lainnya seperti Hukum Acara Pidana, Hukum Acara Perdata, dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara.



BAB VI

P E N U T U P

Regulasi Pemilu dan Pilkada yang ada sekarang ini masih dianggap kurang baik disebabkan tidak adanya harmonisasi antara pusat dan daerah. Pilkada bukan merupakan bagian dari Pemilu, akan tetapi pada prinsipnya dalam penyelesaian sengketa tidak harus dipisahkan baik secara substantif maupun institusi. Badan Peradilan Khusus Pemilu tidak hanya diperlukan dalam menyelesaikan sengketa Pilkada, melainkan pula menyelesaikan sengketa Pemilu.

Bab ini terbagi dalam 3 (tiga) sub-bab yakni kesimpulan, implikasi dan saran yang diberikan oleh Promovendus.

A. Kesimpulan

Penelitian mengenai pembentukan peradilan khusus dalam penyelesaian sengketa Pemilu ini dilaksanakan untuk mendeskripsikan dan menganalisis mekanisme penyelesaian sengketa Pemilu di Indonesia, urgensi pembentukan peradilan khusus Pemilu, serta landasan filosofis pembentukan peradilan khusus Pemilu dalam penyelesaian sengketa Pemilu.

Berdasarkan pembahasan dari bab I sampai bab V, Promovendus dapat menyampaikan kesimpulan sebagai berikut:

1. Penyelesaian sengketa Pemilu yang selama ini dilakukan belum memenuhi rasa keadilan disebabkan penyelesaian sengketa dilakukan melalui Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945, yang kewenangan tersebut

kemudian dijabarkan dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang (UU) Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 tahun 2011 (UU MK). Penyelesaian sengketa melalui MK di Jakarta dirasakan sangat memberatkan bagi peserta Pemilu karena tidak sesuai dengan prinsip peradilan yang murah, cepat dan efisien.

2. Penyelesaian sengketa Pemilu yang selama ini dilakukan paling lama 7 (tujuh) hari, dimulai dengan tahapan menerima laporan, meneliti, melakukan klarifikasi, melakukan kajian, serta mengambil keputusan. Waktu penyelesaian yang sangat terbatas yakni paling lama 7 (tujuh) hari dapat menimbulkan rasa ketidakadilan bagi pencari keadilan, karena proses yang singkat ini dapat menimbulkan ketergesaan dalam pemeriksaan yang pada akhirnya menimbulkan rasa ketidakpercayaan.
3. Konsepsi ideal Peradilan Khusus Pemilu dapat melahirkan mekanisme penyelesaian baru sengketa Pemilu yang efektif, tepat guna, tepat sasaran, serta dapat memberikan keputusan yang adil bagi para pihak yang berkepentingan serta masyarakat pada umumnya. Sistem penyelesaian sengketa Pemilu yang regulasinya selama ini dianggap tidak konsisten melahirkan ketidakpastian hukum.

B. Implikasi Kajian Disertasi

1. Implikasi Teoritis

Dalam pelaksanaan Pemilu langsung, baik pemilihan legislatif, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden terbuka akan timbulnya sengketa hasil Pemilu.

Sengketa hasil Pemilu yang tidak diselesaikan dengan tata cara dan mekanisme yang sesuai dengan hukum (*due process of law*) mendorong munculnya berbagai pemikiran atau pendapat mengenai bentuk lembaga penyelesaian sengketa Pemilu yang sesuai dengan negara Republik Indonesia, sehingga dapat diterima serta menimbulkan rasa keadilan bagi semua pihak.

2. Implikasi Praktis

- a. Urgensi yang sangat kuat didukung oleh landasan filosofis yang kuat pula, menjadikan pembentukan Peradilan Khusus Pemilu sebagai sesuatu hal yang wajib untuk dilaksanakan di samping sebagai tanggung jawab moral bagi eksekutif dan legislatif untuk segera membentuk dan merumuskan regulasi khususnya yang terkait dengan Peradilan Khusus Pemilu.
- b. Model Peradilan Khusus Pemilu yang dikonstruksikan dalam penelitian ini dapat dijadikan rekomendasi dalam pembentukan naskah akademik regulasi mengenai Peradilan Khusus Pemilu, serta merupakan dorongan kepada eksekutif, legislatif serta lembaga-lembaga lain yang terkait untuk melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan terhadap Undang-Undang Peradilan Khusus Pemilu nantinya.

C. Saran

Berdasar pada kesimpulan dan implikasi sebagaimana yang disebutkan di atas, ada beberapa saran yang perlu Promovendus sampaikan, yaitu:

1. Sengketa hasil Pemilu langsung harus diselesaikan dengan tata cara dan mekanisme yang sesuai dengan hukum. Penguatan dan penempatan lembaga yang

berwenang secara proporsional perlu dilakukan, termasuk politik hukum ke dalam peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Pemilu.

2. Adanya fakta yang kurang baik dalam penyelesaian sengketa Pemilu, maka kepada para pihak terkait seperti Penyelenggara Pemilu, Mahkamah Agung, Kejaksaan Agung, Kepolisian, Dewan Perwakilan Rakyat serta Pemerintah disarankan agar segera merumuskan dan membentuk regulasi Peradilan Khusus Pemilu;
3. Kepada para pemangku kebijakan dalam konteks penyelenggaraan Pemilu agar dapat menjadikan hasil penelitian ini sebagai dasar pertimbangan dan landasan dalam merumuskan regulasi mengenai Peradilan Khusus Pemilu, serta melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelesaian sengketa Pemilu;
4. Pemerintah dan DPR perlu mengamandemen pasal 474 ayat 1 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Peradilan Khusus Pemilu.
5. Diharapkan kepada akademisi agar melakukan penelitian yang lebih mendalam, serta lebih komprehensif dalam membahas dan mengkaji bentuk model Peradilan Khusus Pemilu ini sehingga ke depan akan terwujud Peradilan Khusus Pemilu yang benar-benar mampu mewujudkan cita hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku:

- Abdullah, H. Rozali, 2009, *Mewujudkan Pemilu yang Lebih Berkualitas (Pemilu Legislatif)*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Achmad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence), Termasuk Interpretasi Undang-undang (Legisprudence)*, Jakarta: Prenada Media Group.
- Al-Iman, Abu Nashr Muhammad, 2004, *Membongkar Dosa-dosa Pemilu*, Jakarta: Prisma Media.
- Amalia, Luki Sandra, Syamsuddin Haris, Sri Nur Yanti, Lili Romli, Devi Darmawan, 2016, *Evaluasi Pemilu Legislatif 2014: Analisa Proses dan Hasil*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Anggara, Sahya, 2013, *Sistem Politik Indonesia*, Bandung: CV. Pustaka Setia.
- Angraini, Titi dkk, 2011, *Menata Kembali Pengaturan Pemilukada*, Jakarta: Perludem.
- Antonius Cahyadi, E. Fernando M. Manullang, 2010, *Pengantar ke Filsafat Hukum*, Ed 1, Cet. 3, Jakarta: Prenada.
- Asfar, Muhammad, 2006, *Pemilu dan Perilaku Memilih 1955-2004*, Surabaya: Pusat Study Demokrasi dan HAM (PusDeHAM).
- Asshiddiqie, Jimly, 2008, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- _____, 2010, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Cetakan. ke-2, Jakarta Timur: Sinar Grafika.
- _____, 2012, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan ke-2 Jakarta Timur: Sinar Grafika.
- Astuti, Puji dkk, 2012, *Hukum Tata Pemerintahan*, Tangerang Selatan: Universitas
- Azhari, 1995, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*, Yogyakarta: UII Press.
- Bentham, David, dan Kevin Boyle, 2000, *Demokrasi*, Yogyakarta: Kanisius.

- Bernar L Tanya, Yoan N. Simanjuntak, Markus Y. Hage, 2013, *Teori Hukum*, Cet IV, Bantul: Genta Publishing.
- Bisariyadi, dkk, 2012, *Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional*, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Bisri, Cik Hasan, 1997, *Peradilan Islam dan Tatanan Masyarakat Indonesia*, Bandung: Rosdakarya.
- _____, 2000, *Peradilan Agama di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Bradley, A.W., and K.D. Ewing, tt., *Constitutional and Administrative Law. Part IV: Administrative Law*, London and New York.
- Budiardjo, Miriam, 2013, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Carl Joachhim Friedrich, 2014, *Filsafat Hukum, Perspektif Historis*, Terj. Raisul Muttaqien, Bandung: Nusa Media.
- Chaidir, Ellydar, 2007, *Hukum dan Teori Konstitusi*, Yogyakarta: Kreasi Total Media.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1990, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.
- Departemen Pendidikan Nasional, 2002, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2018, Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia No... Tahun ... tentang Mahkamah Konstitusi,
- Dicey, AV., 2007, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution, Pengantar Studi Hukum Konstitusi*, Pengantar: ECS Wade, Bandung: Nusamedia.
- Echlos, John.M., dan Hasan Shadily, 1996, *Kamus Inggris Indonesia dan Indonesia Inggris*, Jakarta: Gramedia.
- Fauzi, Irham, 2011, *Permasalahan Yang Timbul pada Pilkada*, Yogyakarta: STIMIK Amikom.
- Gaffar, Janedjri M., 2013, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta: Konstitusi Press.

- _____, 2013, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Garner, Bryan A., editor, 1999, *Black's Law Dictionary*, Edisi Ketujuh, Amerika: West Group.
- H. Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori Hukium Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta: Radjawali Pers.
- Hadjon, Philipus M., 1993, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Gaja Mada University Press.
- Halim, Abdul, 2000, *Peradilan Agama dalam Politik Hukum Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Hanafi Arief, 2018, *Pengantar Hukum Indonesia dalam Tataran Historis, Tata Hukum dan Politik Hukum Nasional*, Yogyakarta: PT.LKiS Pelangi Aksara.
- Hanitijo, Soemitro Ronny, 1988, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Harun, Refly, 2016, *Pemilu Konstitusional: Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan ke Depan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- _____, 2016, *Rekonstruksi Kewenangan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum*, Jakarta: Rumah Konstitusi.
- Hermanto, Achmad Dodi (ed), 2012, *Demokrasi Lokal, Evaluasi Pemilukada di Indonesia*, Jakarta: KONpress.
- HR, Ridwan, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- HS, H. Salim dan Septiana Nurbani, Erlies, 2013, *Penerapan Teori Hukium Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta: Radjawali Pers.
- Huda, Khoirul, 2013, *Pertanggungjawaban Hukum Penyelenggaraan Pemerintahan dalam Maladministrasi*, Malang: Disertasi Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universtas Brawijaya.
- Huda, Ni'matul, 2014, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, Yogyakarta: FH UII Press.
- Huntington, Samuel, 1991, *The Third Wave : Democratization In The Late Twentieth Century*, Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- IDEA, 2010, *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan Intenational IDEA*, Penyunting CETRO, Jakarta: Ghalia.

- International Commission of Jurist, 1965, *The Dynamic Aspect of the Rule of Law in the Modern Age*, Bangkok: International Commission of Jurist.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2010, *Keadilan Pemilu, ringkasan buku acuan internasional IDEA*, Jakarta: Indonesia Printer.
- J N Shklar, 1986, *Legalism: Law, Morals and Political Trials*, Cambridge: Harvard University Press, 2 nd Edition.
- Kan, J. Van, dan J.H. Beekhuis, 1982, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Pembangunan Ghalia Indonesia.
- Kancil, 2005, *Pemilihan Pengesahan Pengangkatan Kepala Daerah dan Wakil kepala Daerah*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Karen Lebacqz, *Teori-teori Keadilan, Six Theories of Justice*, terj. Yudi Santoso, Bandung: Nusa Media.
- Kartanegara, Soewandhi, 1986, *Demokrasi Pancasila di Tengah Perubahan*, Bandung: Permata Ilmu
- Kelsen, Hans, 1978, *Pure Theory of Law*, California: Berkly University of California Press. *Teori Hukum Murni: Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif*, Penerj. Raisul Muttaqien, 2016, Bandung: Nusa Media.
- Komisi Penyiaran Indonesia dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.
- Kumolo, Tjahjo 2015, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, Jakarta: Expose.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- _____, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI.
- Kusumohamidjojo, Budiono, 2016, *Teori Hukum: Dilema antara Hukum dan Kekuasaan*, Bandung: Yrama Widya.
- Lexy J Moleong, 2011, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Lipset, Seymour Martin, 1960, *Political Man: Basis Sosial Tentang Politik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Lubis, M. Solly, 1990, *Ilmu Negara*, Bandung: Mandar Maju.
- M. Gaffar, Janedjri, 2012, *Demokrasi Konstitusional*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Madkur, Muhammad Salam, *al Qadla fi al Islam*, Kairo: Dar an Nahda al Arabiyah.
- Manan, Bagir, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-undangan di Indonesia*, Jakarta: Ind. Hill. Co.
- _____, 2003, *DPR, DPD, dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta: UII Press.
- Marbun, SF., 1988, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Liberty.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2010, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana.
- Mawardi, Irvan, 2014, *Dinamika Sengketa Hukum Administrasi di Pemilukada: Mewujudkan Electoral Justice dalam Kerangka Negara Hukum Demokratis*, Yogyakarta: Rangkang Education.
- Mayo, Henry B., 1960, *An Introduction to Democratic Theory*, New York: Oxford University Press.
- Mertokoesoemo, Soedikno, 1985, *Mengenal Hukum*, Yogyakarta: Liberty
- _____, 2007, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Liberty.
- Mertokoesoemo, Soedikno, 2011, *Teori Hukum*, cetakan kesatu, Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya
- _____, 2014, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Cahaya Atma Pusaka.
- _____, 2014, *Penemuan Hukum*, Yogyakarta: Cahaya Atma Pusaka.
- Miriam Budiardjo. 2013. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi. Cetakan ke-9. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Moh. Mahfud MD, 2003, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Ploitik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: Renika Cipta.
- Moh. Mahfud MD, Sunaryati Hartono, dkk. 2013, *Rekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*, Semarang: Thafa Media

- _____, 2014, *Politik Hukum di Indonesia*, Edisi Rev, Cetakan ke-6, Jakarta: Rajawali Pers.
- _____, 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum*, Yogyakarta: Gama Media.
- Muchsin, 2005, *Ihtisar Ilmu Hukum*, Jakarta: Badan Penerbit IBLAM.
- Muhammad Erwin, 2015, *Filsafat Hukum: Refleksi Kritis Terhadap Hukum dan Hukum Indonesia (dalam Dimensi Ide dan Aplikasi)*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Muhjad, HM Hadin dan Nuswandani, Nunuk, 2012, *Penelitian Hukum Indonesia Kontemporer*, Yogyakarta, Genta Publishing.
- Mulyosudarmo, Soewoto, 2004, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Malang: Asosiasi Pengajar HTN dan HAN dan In-TRANS.
- Munir Fuady, 2013, *Teori-teori dalam Sosiologi Hukum*, Jakarta: Kharisma Putra Utama.
- _____, 2013, *Teori-teori Besar (Grand Theory) dalam Hukum*, Jakarta: Kencana
- Nasrullah dan Tanto Lailam, 2017, *Desain Peradilan Khusus dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah*, Yogyakarta: Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
- Ni'matul Huda, R. Nazriah, 2011, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Bandung: Nusa Media.
- Nursadi, Harsanto, 2013, *Sistem Hukum Indonesia*, Tangerang Selatan: Universitas Terbuka.
- Pahlevi, Indra, 2015, *Sistem Pemilu Di Indonesia antara Proposional dan Mayotarian*, Jakarta: P3I Sekjend DPR RI.
- Pamungkas, Sigit, 2009, *Perilaku Pemilih*, Yogyakarta: Laboratorium Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM.
- Peter de Cruz, 1999, *Comparative Law in a Changing World*, London, Sydney: Covendish Publishing Limited.
- Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana.

- Petit, Denis, 2000, *Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System*, Warsawa: OSCE – ODIHR.
- Prihatmoko, Joko J., 2005, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar.
- Rahardjo, Satjipto, 2000, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
 _____, 2009, *Penegakan Hukum (Suatu Tinjauan Sosiologis)*, Yogyakarta: Genta Publishing.
- Ranadireksa, Hendarmin, 2007, *Arsitekrur Konstitusi Demokratik (Mengapa Ada Negara Gagal Melaksanakan Demokrasi)*, Bandung: Penerbit Fokus Media.
- Ranjabar, Jacobus, 1998, *Sistem Sosial Budaya Indonesia Suatu Pengantar*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Rifai, Much. Anam, dkk, 2013, *Rekonstruksi Penyelesaian Sengketa Administrasi Dan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah*, Malang: Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
- Rifyal Ka'bah, 2005, *Politik dan Hukum dalam al-Qur'an*, Jakarta: Khaairul Bayan.
- Roberto M. Unger, 1976, *Law and Modern Society: Toward a Criticism of Social Theory*, dalam Dariyanto dan Derta`Sri Widowatie, 2008, *Teori Hukum Kritis: Posisi Hukum dalam Masyarakat Modern*, terj., Bandung: Nusa Media.
- Roejito dan Titik Ariyati Winahyu (ed), 2013, *Putih Hitam Pengadilan Khusus*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial.
- Ropi'i, Imam, 2015, *Pengaturan Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Penyelenggaraan Pemilihan Umum (Studi terhadap Pemilu Legislatif yang Demokratis)*, Disertasi, Malang: Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
- Rosyada, Dede dkk., 2005, *Memilih dan Dipilih*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Rusli Karim M, 1991, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia: Sebuah Potret Pasang Surut*, Jakarta: Rajawali.
- Sahya Anggara. 2013. *Sistem Politik Indonesia*. Bandung: CV. Pustaka Setia.

- Said, M. Mas'ud, 2005, *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*. Malang: UMM Press.
- Saldi Isra, 2015, *Filsafat Hukum Refleksi Kritis, Terhadap Hukum, dan Hukum Indonesia (dalam Demensi Ide dan Aplikasi)*, cet. ke-4, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Saleh, Imam Anshori, 2014, *Konsep Pengawasan Kehakiman*, Malang: Setara Press.
- Saleh, K. Wantjik, 1977, *Kehakiman dan Keadilan*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Salim H dan Erlies Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, cetakan kedua, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Salim, 2010, *Perkembangan Toeri dalam Ilmu Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Sanit, Arbi, 1985, *Perwakilan Politik Indonesia*, Yogyakarta: Rajawali.
- Santoso, Topo dkk., 2006, *Penegakan Hukum Pemilu: Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*, Jakarta: Perludem.
- Santoso, Topo, 2011, makalah berjudul "*Perselisihan Hasil Pilkada*" disampaikan pada acara Diskusi Terbatas di Mahkamah Konstitusi pada tanggal 24 Maret 2011 di Jakarta.
- Sardini, Nur Hidayat, 2011, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, Yogyakarta: Fajar Media Press.
- Satriawan, Iwan, Helmi Kasim, Siswantana Putri Rachmatika, dan Alia Harumdani Widjaja, 2012, *Studi Efektifitas Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu oleh Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Scheltema, M., De Rechtsstaat, dalam J.W.M. Engels (et.al), 1989, *De Rechtsstaat Herdacht*, Zwolle: TjeenWillink.
- Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2010.
- Shihab, M. Quraish, 1977, *Wawasan Al-Quran*, Bandung: Mizan

- _____, 1993. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Liberty,
- _____, 2010, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Simorangkir, JCT dkk, 2008, *Kamus Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Soehino, 2008, *Ilmu Negara*, Cet. ke-8, Yogyakarta: Liberty.
- Soekanto, Soerjono 1986, *Mengenal Sosiologi Hukum*, Bandung : Alumni.
- _____, 2001, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Raja Grafindo.
- Sudarsono, 2002, *Kamus Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Supriadi, 2010, *Etika dan Tanggung Jawab Profesi Hukum di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Surbakti, Ramlan, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Grasindo.
- _____, 2008, *Sistem pemilu dan tatanan politik demokrasi*, dalam ramlan surbakti, dkk (Ed.), *Perekayasaan Sistem Pemilu untuk Pembangunan tata politik demokratis*, Jakarta: Kemitraan.
- _____, dkk, 2011, *Penanganan Sengketa Pemilu, Kemitraan Bagi Pembaruhuran Tata Pemerintahan*, Jakarta: ttp.
- Sutrisno, Wiwin Yulianingsih, 2016, *Etika Profesi Hukum*, Yogyakarta: Andi Offset.
- Suseno, Franz Magnis, 1990, *Etika Politik, Prinsip-prinsip Moral, Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Syarbaini, Syahril, dkk. 2002, *Sosiologi dan Politik*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Syaukani, Imam dan Thohari, A. Ahsin, 2007, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Jakarta: RajaGrafindo.
- Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Filsafat, Teori, & Ilmu Hukum*, Cet. II, Jakarta: Rajawali Pers.
- Teguh Prasetyo, 2015, *Keadilan Bermartabat, Perspektif Teori Hukum*, Bandung: Nusa Media.

- Thaib, Dahlan, 1993, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Yogyakarta:
- Thaib, Dahlan, dan Ni'matul Huda, 1992, *Pemilu dan Lembaga Perwakilan Dalam Ketatanegaraan Indonesia, Hukum Tata Negara*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
- The Carter Centre, 2009, *Laporan Akhir Misi Pemantau Terbatas The Carter Centre untuk Pemilu Legislatif 9 April 2009 di Indonesia*, Atlanta: The Carter Centre.
- Theo Huijbers, 2015, *Filsafat Hukum*, Cet 17, Yogyakarta: Kanisius.
- Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1996, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.
- Tim ICCE UIN Jakarta, 2003, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah dan Kencana.
- Triyono, Rachmat, 2013, *Dasar-dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, Depok Timur: Papas Sinar Sinanti.
- Uu Nurul Huda, 2018, *Hukum Partai Politik dan Pemilu di Indonesia*, Bandung: Fokusmedia.
- Wahyudi, H. Alwi, 2012, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jogjakarta: Pustaka Pelajar.
- Widodo, Heru, *Hukum Acara Perselisihan Hasil Pilkada Serentak*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Wijayanti, Septi Nur dan Iwan Satriawan, 2009, *Hukum Tata Negara*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
- Wiyono, C. R., 2009, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Kedua, Jakarta: Sinar Grafika.
- Yuliandri, 2010, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Zoelva, Hamdan, 2013, Aspek Konstitusionalitas Pengadilan Khusus di Indonesia, dalam Roejito dan Titik Ariyati Winahyu (ed), 2013, *Putih Hitam Pengadilan Khusus*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial.

Undang-Undang:

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU Pemilu).

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Paradilan Tata Usaha Negara

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Unndang-Undanng 23 Tahunn 2014

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Pemiliha Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

UU No. 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 7 Tahun 2010 tentang Petunjuk Teknis Sengketa Mengenai Pilkada

Peraturan KPU Nomor 25 Tahun 2013

Putusan MK Nomor 072-073/PUU-II/2004

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013

Jurnal dan Majalah Hukum:

Jurnal *Analisis CSIS* Vol. 33, No 2 Juni 2004, Jakarta.

Jurnal *Hukum Nasional*, Jakarta: Universitas 17 Agustus 1945, Volume 3 Nomor 1.

Jurnal Hukum, *Ius Quia Iustum*, Vol. 3 No. 2. April 2016, Fakultas Hukum Univ. Islam Indonesia Yogyakarta.

Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan Universitas Lampung, Vol 3, No. 7 Juli-Desember 2009.

Jurnal *Ilmu Politik*, No. 10, 1990, Jakarta.

Jurnal *Konstitusi* Volume 6, Nomor 3, September 2009.

Jurnal *Konstitusi* Volume 9, Nomor 3, September 2012.

Jurnal *Konstitusi*, PSK-FH, Uncen, Vol. 1 No. 1 Juni 2009.

Jurnal *Konstitusi*, Volume 12, Nomor 3, September 2015.

Jurnal *Konstitusi*, Volume 3, Nomor 4, Desember 2006.

Jurnal *Konstitusi*, Volume 6, Nomor 1, April 2009, hlm. 4.

Jurnal *Legislasi Indonesia*, Volume 9 No.4 Desember 2013.

Jurnal *Lex et Societatis*, Vol. V/No. 3/Mei/2017.

Jurnal *Rechts Vinding*, Volume 4 No.1, April 2015.

Jurnal *Yudisial*, Vol. 7 No. 2 Agustus 2014, Komisi Yudisial Republik Indonesia Jakarta.

Jurnal, *Pembaharuan Hukum*, Vol. 1 No. 3, September – Desember 2014, Program Doktor Ilmu Hukum, Univ. Islam Sultan Agung (Unissul) Semarang.

Majalah Hukum, *Varia Peradilan*, Tahun XXIV, No. 280 Maret 2009, Ikatan Hakim Indonesia.

Surat Kabar:

Harian *Kompas* Kamis tanggal 30 Oktober 2014

Website:

<http://catatanseorangpelajar90.blogspot.co.id/2013/03/mekanismepenyelesaian-pelang-garan.html> diakses pada tanggal 10 Juli 2018.

<http://catatanseorangpelajar90.blogspot.co.id/2013/03/mekanismepenyelesaian-pelang-garan.html> diakses pada tanggal 15 Juli 2018.

<http://id.wikipedia.org/wiki>, diakses pada tanggal 14 Juli 2018.

http://kpu.blitarkab.go.id/?page_id=146, diakses pada tanggal 15 Juli 2018.

<http://kuliahhukumindonesia.blogspot>, diakses pada tanggal 15 Juli 2018

<http://www.antaraneews.com/berita/140508/jumlah-suara-sah-pemilu-2009-menurun>, diakses pada tanggal 15 Juli 2018

<http://www.antaraneews.com/berita/418296/kpu-coblos-nomornama-caleg-cukup-satu-titik>, diakses pada tanggal 15 Juli 2018

<http://www.kemitraan.or.id/> diakses pada tanggal 12 Juli 2017.

http://www.kemitraan.or.id/sites/default/files/Buku_15_Penanganan%20Pelanggan%20Pemilu%20web_0.pdf diakses pada tanggal 12 Juli 2018.

http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=5607&Itemid=76, diakses pada tanggal 10 Juli 2018.

<http://www.landasanteori.com/2015/10/pengertian-pemilihan-umum-fungsi-sistem.html>, diakses pada tanggal 14 Juli 2018 .

<http://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/13/03/05/mj682b-hari-ini-5-maret-soekarno>, diakses pada tanggal 14 Juli 2018

<http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/14/11/13/nezhb4-ky-usulkan-pengadilan-khusus-pemilu>. Akses pada 5 Mei 2018.

<https://id.scribd.com/doc/316793649/legislasi-teori>.

<https://warisan-wakil-rakyat-kontroversi-uu-md3-dan-ruu-pilkada>

https://www.academia.edu/11110117/Teori_terbentuknya_Negara, www.dpr.go.id



