



**URGENSI PEMBENTUKAN PERADILAN PEMILIHAN  
UMUM DALAM MEWUJUDKAN KEADILAN  
DI INDONESIA**

**DISERTASI**

**Disusun Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar Doktor  
Ilmu Hukum (Dr)**

**YANITA KUSUMA  
NIM. P3B120004**

**UNIVERSITAS JAMBI  
FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM  
2024**



**UNIVERSITAS JAMBI**  
**FAKULTAS HUKUM**  
**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM**

---

**PERSETUJUAN DISERTASI**

Hasil Disertasi inidiajukan oleh:

Nama : **YANITA KUSUMA**  
NIM : **P3B120004**  
Program Studi : **Doktor Ilmu Hukum**  
Judul : **Urgensi Pembentukan Peradilan Pemilihan Umum  
Dalam Mewujudkan Keadilan di Indonesia**

Telah disetujui oleh Promotor dan Co-Promotor Pada Tanggal Seperti Tertera  
di bawah ini untuk dipertahankan di hadapan Tim Penguji Disertasi Pada  
Program Doktor Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Jambi

Jambi, Mei 2024

**Promotor**

**Co-Promotor**

**Prof. Dr. Sukamto Satoto, S.H., M.H.**  
**NIP. 195503231984031001**

**Dr. Hartati, S.H., M.H.**  
**NIP. 197212031998022001**

## **PERNYATAAN ORISINALITAS**

Saya yang bertanda tangan di bawah ini, dengan ini menyatakan:

1. Bahwa karya tulis Saya, yang dituangkan ke dalam hasil penelitian disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik Doktor, baik di Universitas Jambi maupun di Perguruan Tinggi lainnya.
2. Bahwa karya tulis ini murni rumusan, gagasan, pemikiran, dan hasil penelitian Saya sendiri tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan dari Promotor dan co-Promotor.
3. Bahwa dalam karya ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau di publikasi orang lain, kecuali tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah hasil penelitian dengan disebutkan nama pengarang dan tempat publikasi serta dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Bahwa pernyataan ini Saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terbukti terdapat ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka Saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pembatalan hasil penelitian dan mengajukan penggantian judul penelitian baru, atau sanksi lainnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku di Universitas Jambi.

Jambi, Mei 2024

Yang Membuat Pernyataan

**YANITA KUSUMA**

## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur penulis limpahkan kehadiran Allah SWT, atas rahmat, karunia serta hidayah-Nya akhirnya penulis dapat menyelesaikan Disertasi yang berjudul: “Urgensi Pembentukan Peradilan Pemilihan Umum dalam mewujudkan Keadilan di Indonesia” sebagai salah satu syarat guna memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum pada Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jambi.

Dalam penulisan ini, penulis mengucapkan terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Prof. Dr. Sukamto Satoto, S.H., M.H selaku Promotor dan Dr. Hartati, S.H., M.H selaku Co Promotor yang dengan sabar, selalu memberi bimbingan, arahan, semangat, dan dorongan serta petunjuk kepada Penulis dalam menyelesaikan Disertasi ini. Di samping itu, Penulis juga berterima kasih kepada:

1. Prof. Drs. H. Sutrisno, M.Sc., Ph.D Rektor Universitas Jambi Periode 2020-2024 dan Prof. Dr. Helmi, S.H., M.H Rektor Universitas Jambi Periode 2024-sekarang, yang telah menerima dan memfasilitasi dalam perkuliahan di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Jambi;
2. Dr. Usman, S.H., M.H Dekan Fakultas Hukum Universitas Jambi yang selalu mendukung, mengarahkan, dan memberi motivasi kepada Penulis;
3. Prof. Dr. Sukamto Satoto, S.H., M.H Ketua Program Doktor Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jambi, yang telah memberikan kesempatan, perhatian dan pelayanan akademik selama menjalani proses perkuliahan; ;

4. Dr. Dwi Suryahartati, S.H., M.Kn Sekretaris beserta Staf Program Doktor Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jambi, yang banyak berperan dalam memperlancar proses pelayanan administrasi mahasiswa dengan baik;
5. Prof. Dr. I. Wayan Parsa, S.H., M.Hum. penguji eksternal dan seluruh Tim Penguji Disertasi yang telah meluangkan waktunya dan banyak memberi masukan yang konstruktif untuk penyempurnaan penulisan Disertasi ini.
6. Para Guru Besar dan Bapak/Ibu pengajar pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Jambi yang telah banyak membantu dalam poroses perkuliahan, sehingga berjalan lancar sebagaimana mestinya;
7. Ketua dan Anggota serta Kepala Sekretariat Bawaslu Provinsi Jambi yang telah memfasilitasi dan membantu penulis dalam menyelesaikan perkuliahan di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Jambi;
8. Kepada Keluarga tercinta, suami Sabri Yanto, SH., MH serta anak-anak Gigih Agung Pranata, S.T., Nathasya Faradhiba, B.Hsc., Saniya Zahira Salsabila, B.Hsc., yang selalu, memberikan dukungan moriil dan materiil demi menghantarkan Penulis menyelesaikan Pendidikan Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jambi;

Akhir kata, semoga disertasi ini dapat memberikan sumbangsih yang bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum di Indonesia, serta dapat dijadikan bahan rujukan dan referensi bagi peneliti, praktisi hukum, dan masyarakat.

Jambi, Mei 2024  
Penulis,

YANITA KUSUMA

## ABSTRAK

Penyelesaian sengketa dan perselisihan hasil pemilihan umum oleh lembaga peradilan pada hakikatnya merupakan suatu upaya penegakan hukum untuk mewujudkan keadilan dalam pelaksanaan Pemilu. Isu hukum dalam penelitian ini adalah kekosongan norma terkait lembaga peradilan khusus yang menangani sengketa pemilu. Penelitian ini mengkaji permasalahan, yaitu bertujuan untuk menganalisis pengaturan penyelesaian sengketa pemilihan umum di Indonesia, menganalisis dan menemukan urgensi pembentukan badan peradilan khusus dalam penyelesaian sengketa pemilihan umum di Indonesia, dan untuk menganalisis dan menemukan konsep Peradilan Pemilihan Umum yang mewujudkan keadilan di Indonesia. Sebagai suatu penelitian yuridis normatif maka bahan-bahan hukum yang diperoleh akan dianalisis dengan melakukan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan kasus, pendekatan historis, pendekatan komparatif, dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian dapat dinyatakan sebagai berikut : *pertama*, Pengaturan penyelesaian sengketa pemilihan umum di Indonesia, dilakukan oleh beberapa lembaga yaitu Bawaslu, Pengadilan Tata Usaha Negara, Kepolisian, Kejaksaan, Peradilan Umum, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), dan Mahkamah Konstitusi, yang diberikan kewenangan penyelesaian sengketa berdasarkan jenis sengketa pemilu yang terjadi, yaitu 1) Pelanggaran Administrasi Pemilu; 2) Tindak Pidana Pemilu; 3) Sengketa Tata Usaha Negara; 4) Sengketa Proses Pemilu; 5) Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu; dan 6) Perselisihan Hasil Pemilihan Umum. *Kedua*, Urgensi pembentukan badan peradilan khusus penyelesaian sengketa pemilu di Indonesia dilakukan karena adanya kelemahan dalam penyelesaian sengketa yang dilakukan di Bawaslu, Pengadilan Tata Usaha Negara, Pengadilan Negeri, dan Mahkamah Konstitusi, serta terjadinya problematika kasus pemilu karena adanya praktek tumpang tindih putusan pengadilan dalam kasus-kasus Pemilu. *Ketiga*, konsep Peradilan Pemilihan Umum dalam mewujudkan keadilan di Indonesia dilandaskan pada landasan filosofis penerapan prinsip negara hukum yang dilaksanakan melalui badan peradilan khusus. Pembentukan badan peradilan khusus direkomendasikan dalam dua alternatif pilihan yaitu dilakukan dengan pembentukan Mahkamah Pemilu melalui amandemen Undang-Undang Dasar 1945, yang memiliki kedudukan sejajar Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, atau dilakukan pembentukan Badan Peradilan Khusus di Lembaga Peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung.

Kata kunci : **Sengketa Pemilu, Pemilihan Umum, Peradilan Pemilihan Umum.**

## ***ABSTRACT***

### **THE URGENCY OF THE JUDICIAL ESTABLISHMENT ELECTIONS IN REALIZING JUSTICE IN INDONESIA**

In reality, law enforcement is attempting to ensure a fair election through the judiciary's effort to resolve conflicts arising from the general election. This study examines the legal problem of the absence of guidelines for the specialized judiciary to handle electoral disputes. The study aims to investigate the resolution of Indonesian general election disputes, evaluate the urgency of establishing specialized courts to address these issues, and explore the concept of a General Election Court as a means to promote justice in the country. We will assess the gathered legal materials using normative jurisprudence, which encompasses legislative-legislative approaches, case approaches, historical, comparative, and conceptual approaches. We can sum up the study's findings as follows: Initially, a number of organizations handled Indonesia's general election dispute resolution: the Bawaslu, the State Commercial Court, the Police, the Prosecutor's Office, the General Courts, the Honorary Council of Electoral Organizers (DKPP), and the Constitutional Court. Election administration violations, election punishment, election process disputes, election organizers' code of ethics violations, election result disputes, and (3) and (4) election process disputes are among the categories of electoral disputes that these agencies were granted the authority to resolve. Second, because it was taking too long for the Sub-Law, State Commerce Court, State courts, and Constitutional Court to address problems, it became necessary to establish a special court to resolve election disputes immediately. People were relying on the court's decisions in election-related matters, which further exacerbated the situation. Thirdly, the General Election Court upholds justice in Indonesia by utilizing specialized judicial bodies to best apply the rule of law. We suggest two ways to create a specialized judiciary: either amend the 1945 Constitutional Act to establish an Electoral Court that is equal to the Supreme Court and the Constitutional Court, or create a Special Judicial Body under the Supreme Court as part of the Judicial Institution.

*Keywords: Dispute, General Election, General Election Court.*

## DAFTAR ISI

Halaman

Cover	
<b>Halaman Persetujuan Hasil Penelitian Disertasi</b> .....	i
<b>Halaman Pernyataan Orisinalitas</b> .....	ii
<b>Kata Pengantar</b> .....	iii
<b>Abstrak</b> .....	v
<b>Abstract</b> .....	vi
<b>Daftar Isi</b> .....	vii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Perumusan Masalah .....	19
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian .....	20
D. Kerangka Konseptual .....	21
1. Ugensis .....	21
2. Peradilan Pemilu .....	22
3. Keadilan Pemilu .....	23
E. Landasan Teoritis .....	25
1. Teori Negara Hukum .....	26
2. Teori Kedaulatan Rakyat .....	29
3. Teori Kelembagaan dan Kewenangan.....	33
4. Teori Keadilan .....	43
5. Teori Kekuasaan Kehakiman .....	47
6. Teori Demokrasi dan Pemilu .....	49
F. Orisinalitas Penelitian .....	51
G. Metode Penelitian .....	55
1. Tipe Penelitian .....	56
2. Metode Pendekatan .....	57
3. Pengumpulan Bahan Hukum .....	59
4. Analisis Bahan Hukum .....	62
H. Sistematika Penulisan .....	63
<b>BAB II TEORI DAN KONSEP TENTANG NEGARA HUKUM, KEADILAN DAN PEMILIHAN UMUM</b> .....	66
A. Teori Negara Hukum .....	66
1. Rechtsstaat .....	67
2. Socialist Legality .....	75
3. Negara Hukum Yang Demokratis (Nomokrasi) .....	79

4.	Konsep Negara Hukum Indonesia .....	81
B.	Teori Keadilan .....	86
1.	Keadilan Menurut Filsuf .....	87
2.	Hukum dan Keadilan .....	95
3.	Keadilan Dalam Penegakan Pemilihan Umum .....	96
C.	Teori Demokrasi .....	100
1.	Pengertian Demokrasi .....	100
2.	Model Demokrasi .....	104
3.	Konsep Pemilu Demokratis .....	106
D.	Pemilihan Umum .....	112
1.	Asas Pemilihan Umum .....	115
2.	Fungsi dan Tujuan Pemilihan Umum .....	119
3.	Sistem Pemilihan Umum .....	122
4.	Model Penyelenggaraan Pemilihan Umum .....	124
5.	Konsep Politik Hukum Pemilu .....	127

<b>BAB III</b>	<b>PENGATURAN PENYELESAIAN SENGKETA</b>	
	<b>PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA .....</b>	<b>132</b>
A.	Pengaturan Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia .....	132
1.	Pemilihan Umum 1955 .....	132
2.	Era Orde Lama (1959-1966) .....	140
3.	Era Orde Baru (1967-1998) .....	144
4.	Era Reformasi Tahun 1999 .....	149
5.	Era Reformasi Tahun 2004-sekarang .....	154
B.	Pengaturan Tentang Mekanisme Penyelesaian Sengketa dan Pelanggaran Pemilu .....	165
1.	Pelanggaran Administrasi Pemilu .....	170
2.	Sengketa Proses Pemilu .....	182
3.	Sengketa Tata Usaha Negara .....	192
4.	Tindak Pidana Pemilu .....	198
5.	Pelanggaran Kode Etik .....	205
6.	Perselisihan Hasil Pemilu .....	214
C.	Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Mewujudkan Penyelenggaraan Pemilu Yang Demokratis .....	222
1.	Pengaturan Kelembagaan Penyelenggara Pemilu .....	225
2.	Partisipasi Masyarakat .....	235
3.	Kepastian Hukum .....	236
4.	Penegakan Hukum Pemilu .....	241

<b>BAB IV</b>	<b>URGENSI PEMBENTUKAN BADAN PERADILAN KHUSUS PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA .....</b>	<b>249</b>
A.	Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum di Indonesia .....	249
1.	Penyelesaian Sengketa di Bawaslu .....	255
2.	Penyelesaian Sengketa di PTUN .....	266
3.	Penyelesaian Pelanggaran Pidana di Pengadilan Negeri .....	270
4.	Penyelesaian di Mahkamah Konstitusi .....	275
B.	Problematika Kasus Pemilu .....	280
1.	Model Penegakan Hukum Pemilu .....	280
2.	Inkoherensi Lembaga Peradilan .....	283
C.	Badan Peradilan Khusus .....	285
D.	Putusan Mahkamah Konstitusi Berkaitan Dengan Penegakan Hukum Pemilu.....	296
1.	Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 .....	292
2.	Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022 .....	300
<b>BAB V</b>	<b>KONSEP PERADILAN PEMILIHAN UMUM DALAM MEWUJUDKAN KEADILAN PEMILU .....</b>	<b>303</b>
A.	Konsep Keadilan Dalam Pelaksanaan Pemilu .....	303
B.	Peradilan Khusus Pemilu di Negara Meksiko, Brazil dan Filipina .....	312
1.	Meksiko .....	313
2.	Brazil .....	316
3.	Filipina .....	321
C.	Gagasan Pembentukan Badan Peradilan Khusus di Indonesia .....	328
1.	Landasan Filosofis Pembentukan Badan Peradilan Khusus .....	333
2.	Desain Badan Peradilan Khusus Pemilu .....	341
<b>BAB VI</b>	<b>PENUTUP .....</b>	<b>364</b>
A.	Kesimpulan .....	364
B.	Saran .....	365
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	<b>.....</b>	<b>367</b>

## DAFTAR TABEL

<b>Tabel 1</b>	Lembaga Penyelesaian Permasalahan Hukum Pemilu .....	8
<b>Tabel 2</b>	Orisinalitas Penelitian .....	52
<b>Tabel 3</b>	Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu	177
<b>Tabel 4</b>	Kewenangan Bawaslu dalam Penyelesaian Sengketa Pemilu .....	187
<b>Tabel 5</b>	Subjek dan Objek Sengketa Pada Sengketa Proses Pemilu di Peradilan Tata Usaha Negara .....	197
<b>Tabel 6</b>	Struktur dan Wewenang Gakkumdu .....	203
<b>Tabel 7</b>	Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Rangka Penyelenggaraan Pemilu yang Demokratis .....	223
<b>Tabel 8</b>	Klasifikasi Pelanggaran Pemilu .....	251
<b>Tabel 9</b>	Desain Kelembagaan Mahkamah Pemilu .....	350
<b>Tabel 10</b>	Kelebihan dan Kekurangan Badan Peradilan Khusus di Lembaga Peradilan .....	360

## DAFTAR GAMBAR

<b>Gambar 1</b> Alur Penyelesaian Sengketa Proses .....	269
<b>Gambar 2</b> Alur Penyelesaian Tindak Pidana Pemilu .....	273

## **BAB I PENDAHULUAN**

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

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur bahwa, Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Hal ini menegaskan bahwa Indonesia adalah negara demokrasi konstitusional. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan, “perlu dibentuk Lembaga Permusyawaratan dan Lembaga Perwakilan Rakyat yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum yang dilaksanakan secara demokratis dan transparan sebagai salah satu syarat pokok demokrasi.”<sup>1</sup>

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. “Ada tiga nilai ideal yang mendukung demokrasi sebagai satu gagasan kehidupan yaitu kemerdekaan (*freedom*), persamaan (*equality*), dan keadilan (*justice*).”<sup>2</sup>

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

---

<sup>1</sup> Topo Santoso, dkk, *Penegakan Hukum Pemilu Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*, Jakarta, 2006, hlm. 5

<sup>2</sup> Samsul Wahidin, *Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*, Pustaka Belajar, Yogyakarta, 2008. hlm. 27

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”<sup>3</sup> yang tugas pokoknya adalah memimpin jalannya pemerintahan baik di pusat maupun daerah selama lima tahun.

Pemilihan umum tersebut sebagai konsekuensi logis dari prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah bahwa setiap warga negara berhak berpartisipasi aktif dalam proses politik. “Partisipasi rakyat dalam pelaksanaan pemerintahan menjadi syarat utama, terutama dalam pengisian jabatan-jabatan publik. Selain itu, ketentuan tersebut memberikan hak kepada rakyat untuk menentukan dan memilih pemimpinnya”<sup>4</sup> Hal ini memungkinkan warga negara untuk berpartisipasi secara aktif dalam proses pengambilan dan pelaksanaan keputusan politik, yang merupakan suatu syarat penting dalam sebuah pemilihan umum.

Dengan demikian, pemilu dapat dikatakan sebagai proses untuk berpolitik bagi masyarakat di negara demokrasi, dimana terjadi peralihan kekuasaan dari pemegang kekuasaan lama ke pemegang kekuasaan baru dalam menegakkan demokrasi untuk memilih anggota DPR, anggota DPD dan anggota DPRD serta memilih Presiden dan Wakil Presiden, dengan melibatkan partisipasi seluruh masyarakat sesuai ketentuan perundang-undangan. Artinya pemilu merupakan

---

<sup>3</sup> Fahrin Amrullah, *Konsep Ideal Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum di Indonesia Berbasis Nilai Keadilan*, Disertasi. Semarang, 2021, hlm 194-195

<sup>4</sup> Ida Budhiati, *Rekonstruksi Politik Hukum Penyelenggaraan Pemilihan Umum di Indonesia*, Disertasi, Semarang, 2018, hlm. 1

sarana bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam menentukan roda pemerintahan dalam negara demokrasi, yang dilaksanakan secara berkala.

Pemilu yang diselenggarakan secara berkala memiliki arti penting antara lain, karena: *Pertama*, “pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis, dan berkembang dari waktu ke waktu.”<sup>5</sup> 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, “meningkatkan partisipasi masyarakat, pemilu yang dilaksanakan secara berkala akan membuat masyarakat dapat terlibat aktif dalam proses demokrasi yang ada di suatu negara”<sup>6</sup> 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”<sup>7</sup>. 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 meningkatkan akuntabilitas dan transparansi dalam proses pemerintahan yang dilaksanakan secara rutin, berimplikasi pada akuntabilitas pelaksanaan pemerintahan di masyarakat”<sup>8</sup>. Namun demikian, meskipun penting dalam pelaksanaan negara demokrasi, pemilihan umum sering kali menimbulkan

---

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006. Hlm 170

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pemilu Jadi Kunci Kualitas Demokrasi*, Jogjakarta, UII, 2021. Terdapat di <https://www.uii.ac.id/pemilu-jadi-kunci-kualitas-demokrasi/> . Diakses pada 08/11/2023

<sup>7</sup> Dian Aries Mujiburohman. 2017. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Yogyakarta: STPN Press, halaman 186-187.

<sup>8</sup> Anwar Usman, *Pemilu Serentak Bertujuan Memperkuat Sistem Presidensial*, Jakarta, Mahkamah Konstitusi, 2022, Terdapat di <https://www.mkri.id/index.php?id=18772&page=web>. Diakses pada 08/11/2023

persoalan yang rumit untuk diselesaikan, dan akhirnya menimbulkan kontroversi, dan seringkali berakhir dan harus diselesaikan di lembaga peradilan. Oleh karena itu ada persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi agar pemilu benar-benar menghasilkan pemimpin pemerintahan yang demokratis secara substantif, tidak hanya sekedar prosesi ritual belaka. Persyaratan tersebut antara lain, tersedianya aturan main yang jelas dan adil bagi semua peserta, adanya penyelenggara yang independent dan tidak diskriminatif serta amanah. Untuk mengejewantahkan serta mengimplementasikan hal diatas, maka ditetapkanlah Undang-Undang (UU) mengenai Pemilihan Umum. Dimana aturan tersebut merupakan bentuk upaya pengaturan pelaksanaan dan penyelenggaraan Pemilihan Umum di Indonesia. Pengaturan penyelenggaraan Pemilihan Umum menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, diantaranya ialah bertujuan untuk :

- a) Memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis;
- b) Mewujudkan pemilu yang adil dan berintegritas;
- c) Menjamin konsistensi pengaturan sistem pemilu;
- d) Memberikan kepastian hukum dan mencegah duplikasi dalam pengarahannya pemilu; dan
- e) Mewujudkan pemilu yang efektif dan efisien.<sup>9</sup>

“Secara filosofis, upaya pengaturan penyelenggaraan pemilihan umum melalui sebuah sistem pemilihan umum, sebagaimana Undang-Undang Pemilihan Umum diantaranya bertujuan untuk menciptakan pemilihan umum yang berkeadilan.”<sup>10</sup> Namun pada kenyataannya masih saja terdapat pelanggaran, baik yang dilakukan oleh peserta maupun yang dilakukan oleh penyelenggara. “Hal ini tentu saja banyak merugikan para pihak, baik peserta maupun penyelenggara dan

---

<sup>9</sup>Lihat Pasal 4 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

<sup>10</sup> Mohammad Syaiful Aris, “Pembentukan Peradilan Khusus Penyelesaian Hasil Pemilihan Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Pemilu Serentak Nasional,” *Media Iuris* 5, no. 3 (2022): 473–506, <https://doi.org/10.20473/mi.v5i3.34154>. hlm. 476

disamping itu juga mencederai nilai-nilai demokrasi, hukum, keadilan dan keabsahan atau legitimasi pemilu”<sup>11</sup> dan bahkan menimbulkan sengketa pemilu maupun sengketa hasil pemilu yang harus dipertanggungjawabkan.

Penyelesaian sengketa dan perselisihan hasil pemilihan umum oleh lembaga peradilan pada hakikatnya merupakan suatu upaya untuk menegakkan hukum guna mencapai keadilan, karena ”penyelesaian sengketa pemilihan umum (*electoral dispute resolution*) ini merupakan salah satu elemen dari sistem keadilan pemilu, disamping dua elemen lainnya, yaitu pencegahan (*prevention*) dan alternatif penyelesaian sengketa pemilu (*alternative electoral dispute resolution*)”<sup>12</sup> Dengan demikian terlihat, bahwa mekanisme penyelesaian sengketa pemilihan umum, merupakan salah satu hal penting untuk memastikan bahwa proses elektoral tidak menyimpang dari nilai-nilai demokrasi dan guna melindungi hak-hak electoral yang dijamin dalam konstitusi.

Sengketa pemilihan umum memang kerap kali mewarnai penyelenggaraan pemilihan umum dimanapun, tidak hanya di negara-negara berkembang, bahkan di negara-negara demokrasi yang stabil sekalipun, artinya meliputi sebagian besar dunia. Meskipun telah beberapa kali kita menyelenggarakan pemilihan umum, sejak Indonesia merdeka hingga saat ini, “telah terjadi dua belas kali pemilihan umum, yaitu pada tahun 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004,

---

<sup>11</sup>Widodo Ekatjahyana, *Menggagas Peradilan Partai Politik dan Pemilu Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Konstitusi PKK FH Universitas Bengkulu, Bengkulu 2008, hlm. 77

<sup>12</sup> International IDEA, *Electoral Justice: The International IDEA Handbook Series*, Stockholm, 2010, hlm. 10

2009, 2014, dan terakhir pemilihan umum tahun 2019”<sup>13</sup> Namun, pelaksanaan pemilihan umum di Indonesia masih dihadapkan pada berbagai tantangan yang semakin berat dari waktu ke waktu. Diantara permasalahan yang kompleks dan sering terjadi, adalah penyelesaian pelanggaran pemilihan umum, penyelesaian sengketa proses dan sengketa hasil pemilihan umum. Hal ini dapat kita lihat pada penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia tahun 2019 lalu, dan secara umum dugaan pelanggaran yang terjadi selama penyelenggaraan Pemilu tahun 2019 adalah sejumlah 22.110, dan teregistrasi sebanyak 20.072 antara lain, Pelanggaran Administrasi sebanyak 16.124, Pelanggaran Kode Etik sebanyak 373, Pelanggaran Pidana Pemilu sebanyak 582 dan Pelanggaran hukum lainnya 1.474. Sedangkan untuk penyelesaian sengketa proses Pemilu tahun 2019 terdapat 820 permohonan untuk semua tingkatan<sup>14</sup>.

Bercermin dari banyak dan kompleksnya permasalahan hukum yang terjadi, memunculkan salah satu pemikiran hukum perlunya pembentukan peradilan pemilu sebagai upaya untuk mewujudkan keadilan pemilu sesuai dengan prinsip demokrasi, karena “salah satu parameter bahwa Pemilu tersebut demokratis adalah penegakan hukum dan penyelesaian sengketa pemilu yang adil dan tepat waktu, inilah yang disebut keadilan pemilu”<sup>15</sup> Jadi dapat dipahami bahwa dalam sebuah negara demokratis, proses pemilihan umum tersebut tidak hanya diukur pada saat proses penyelenggaraannya saja, akan tetapi juga dinilai dari bagaimana negara tersebut dalam menyelesaikan persoalan pemilihan umum yang terjadi.

---

<sup>13</sup> Puadi, *Demokrasi Pemilu dan Politik Uang, Dinamika dan Aktualisasi Penanganan Pelanggaran Pilkada dan Pemilu*, Aldhera Shalih Indonesia, Jakarta, 2020, hlm. 32

<sup>14</sup> Bawaslu RI, Data Pelanggaran Pemilu Tahun 2019

<sup>15</sup> Ramlan Surbakti, dkk, *Keadilan Pemilu*, PT Rajagrafindo Persada, Depok, 2022, hlm. 2

Penyelesaian persoalan pemilihan umum di Indonesia, dalam pelaksanaannya masih banyak melibatkan instansi/lembaga lain, hal inilah yang menimbulkan potensi terjadinya tumpang tindih kewenangan. Menurut Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, permasalahan hukum pemilu dapat dikelompokkan dalam tiga kategori<sup>16</sup> utama antara lain sebagai berikut :

- 1) Pelanggaran Pemilu, yaitu berasal dari temuan pelanggaran pemilu dan laporan pelanggaran pemilu yang merupakan hasil pengawasan aktif pengawas pemilu, antara lain terdiri atas pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu dan pelanggaran administratif Pemilu. Adapun pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu diselesaikan oleh DKPP dan pelanggaran administratif Pemilu diselesaikan oleh Bawaslu secara berjenjang.
- 2) Sengketa Proses Pemilu, yaitu sengketa yang terjadi antar peserta pemilu dan sengketa peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU, yang diselesaikan oleh Bawaslu dan apabila putusan Bawaslu tidak diterima oleh para pihak dapat mengajukan upaya hukum kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dengan membentuk majelis khusus di lingkungan PTUN.
- 3) Perselisihan Hasil Pemilihan Umum meliputi perselisihan antar KPU dan peserta pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilihan umum secara nasional yang diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi (MK).

---

<sup>16</sup>Buku Keempat Pelanggaran Pemilu, Sengketa Proses Pemilu, dan Perselisihan Hasil Pemilu UU 7/2017

Selain ketiga permasalahan hukum diatas, permasalahan hukum Pemilu juga mencakup permasalahan tindak pidana Pemilu yang perkaranya diselesaikan pada pengadilan umum. Pengelompokan permasalahan Pemilu dan lembaga yang berwenang dalam menyelesaikannya dapat digambarkan sebagaimana pada tabel berikut :

**Tabel 1**  
**Lembaga Penyelesaian Permasalahan Hukum Pemilu**

No	Permasalahan Hukum Pemilu	Lembaga Penyelesaian
1	Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu	DKPP
2	Pelanggaran Administrasi Pemilu	Bawaslu
3	Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu	PTUN
4	Tindak Pidana Pemilu	Mahkamah Agung
5	Sengketa Proses Pemilu	Bawaslu
6	Perselisihan Hasil Pemilu	Mahkamah Konstitusi

*Sumber* : Diolah oleh penulis berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Dari tabel diatas, terlihat bahwasanya penyelesaian permasalahan hukum Pemilu di Indonesia ditangani oleh lima lembaga yang masing-masing memiliki mekanisme dan prosedur penyelesaian yang berbeda. Jadi terdapat banyak lembaga dalam sistem hukum Pemilu Indonesia, seperti sengketa administrasi, pelanggaran Pemilu dan sengketa Proses Pemilu yang diselesaikan oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan PTUN. Sementara itu Bawaslu dan kepolisian berada di garda depan sebagai Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakumdu) untuk memastikan tidak melanggar ketentuan prinsip demokrasi yang diatur dalam UUD 1945 dan Undang-Undang Pemilu khususnya pada tindak

pidana pemilu. Selanjutnya, Tindak Pidana pemilu Penyelesaiannya di pengadilan umum setempat, dan untuk etika penyelenggara pemilu diselesaikan melalui Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). “Adapun sengketa hasil dilimpahkan ke Mahkamah Konstitusi. Karena itu, kewenangannya yang diberikan oleh Pasal 24C (1) UUD 1945.”<sup>17</sup> Jadi tidak hanya pengadilan atau kekuasaan yudikatif yang diberi wewenang untuk mengadili dalam proses penyelenggaraan Pemilu, tetapi ada lembaga lain yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan, yaitu Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang juga punya kewenangan menyelesaikan sengketa pemilu.

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?

Lebih jauh dari berbagai permasalahan kelembagaan yang muncul pada masing-masing lembaga penyelesaian pelanggaran hukum pemilu. Misalnya seperti pada Pasal 457 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang

---

<sup>17</sup> Erhamudin, *Efektivitas Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Legislatif 2014 di Mahkamah Konstitusi*, Mahkamah Konstitusi, 2018, Hlm 2

Pemilihan Umum memberikan kewenangan penyelesaian pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu kepada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), meskipun DKPP memiliki kewenangan dalam menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, namun dalam prakteknya, seringkali diajukan ke Mahkamah Konstitusi (MK) dengan dalil bahwa pelanggaran kode etik tersebut juga berpengaruh pada hasil pemilihan.

Pelanggaran administratif, menurut Pasal 461 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Bawaslu diberikan kewenangan untuk menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administratif Pemilu ini. Kemudian apabila putusan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) tidak dapat diterima salah satu pihak, maka Mahkamah Agung (MA) memiliki wewenang untuk memutus upaya hukum terkait pelanggaran administratif Pemilu. Kemudian terhadap sengketa proses Pemilu, berdasarkan Pasal 467 ayat (1) UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Bawaslu juga diberikan kewenangan untuk menerima permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU). Hal ini menunjukkan peran Bawaslu dalam menyelesaikan sengketa yang berkaitan dengan proses pemilihan umum, seperti perselisihan terkait tahapan pemilu, keputusan KPU, atau proses administrasi lainnya. Selanjutnya terkait sengketa Pemilu di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara Pemilu sebagaimana dimaksud ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dilakukan setelah upaya administratif di Bawaslu telah digunakan. Dalam prakteknya, putusan pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN)

dan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam penyelesaian sengketa Pemilu di Indonesia kadang-kadang dapat menghasilkan perbedaan penafsiran, dan hal ini dapat menimbulkan konflik dan ketidakpastian hukum. “Perbedaan dalam arah penafsiran putusan antara PTUN dan MK dapat mengakibatkan tumpang tindih wewenang antara kedua lembaga tersebut, dan berpotensi menciptakan *legal vacuum* atau kekosongan hukum.”<sup>18</sup> Ketidakpastian hukum ini dapat mempengaruhi para pencari keadilan di Indonesia, karena mereka dapat menghadapi kesulitan dalam menentukan langkah hukum yang tepat untuk menyelesaikan sengketa Pemilu. Selain itu, perbedaan penafsiran dan pernyataan sikap terhadap sengketa Pemilu yang tidak tegas juga dapat memunculkan ketidakpercayaan terhadap sistem peradilan dan lembaga pengawas, serta dapat mengurangi efektivitas penyelesaian sengketa Pemilu secara keseluruhan. Oleh karena itu, penting bagi sistem penyelesaian sengketa Pemilu di Indonesia untuk diperbaiki guna mengurangi potensi konflik dan ketidakpastian hukum.

Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) yang kewenangannya diatur di dalam Pasal 24C UUD NRI 1945 dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi.<sup>19</sup> Dalam hal ini kewenangan Mahkamah Konstitusi memiliki pertalian dengan kewenangan penyelesaian masalah hukum Pemilu lainnya yang dimiliki Bawaslu, Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, hal ini membuat MK tidak hanya dihadapkan pada permohonan berbagai penyelesaian sengketa hasil, melainkan dengan dalil-dalil yang berhubungan dengan pelanggaran administrasi Pemilu,

---

<sup>18</sup> Suparto, “Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Mahkamah Agung (Kajian Terhadap Putusan MA No.65 P/HUM/2018)”, *Jurnal SASI*, Pekanbaru, 2019. Hlm 61-62

<sup>19</sup> Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015. Hlm. 99

pidana Pemilu, sengketa Tata Usaha Negara Pemilu, bahkan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu.

Sementara itu, penyelesaian tindak pidana Pemilu yang dilakukan dengan melibatkan pengawas Pemilu, kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan dalam suatu sistem penyelesaian layaknya sistem peradilan pidana menjadi dilematis. Hal ini dapat dilihat dari Pasal 477 UU 7 tahun 2017 menyatakan bahwa penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan tindak pidana Pemilu dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana. Fenomena ini membuat perlunya penegasan antara adanya perbedaan antara mekanisme peradilan Pemilu dengan mekanisme peradilan lainnya.<sup>20</sup>

Hal-hal di atas menunjukkan begitu kompleksnya permasalahan terkait hukum pemilihan umum. Hal ini memunculkan berbagai permasalahan utama yang membuat konsep penyelesaian hukum Pemilu saat ini menjadi tidak berjalan secara efektif dan efisien diantaranya ialah :

- a) Banyaknya lembaga yang terlibat dalam penyelesaian permasalahan hukum Pemilu justru membuat bertambah panjangnya birokrasi penyelesaian hukum Pemilu. Hal ini membuat prinsip penegakan hukum Pemilu dengan prinsip acara cepat tidak berjalan. Kondisi ini bisa membuat potensi hilangnya hak-hak pemilih dan peserta pemilu menjadi semakin besar. Lebih jauh lagi, juga berpotensi mengganggu proses transisi kekuasaan dan demokrasi.
- b) Banyaknya lembaga yang terlibat dalam penyelesaian hukum Pemilu, mengakibatkan ketidakpastian hukum. Hal ini dikarenakan masing-masing lembaga memiliki prosedur dan mekanisme penyelesaian hukum yang berbeda-beda. Kondisi ini dapat terlihat dari sengketa hasil Pemilu Presiden

---

<sup>20</sup> Muhammad Arauf and Ali Ismail Shaleh, "Efektifitas Pembentukan Peradilan Khusus Pemilu Dalam Pembangunan Hukum Nasional Pada Pilkada Tahun 2020 Di Era Covid 19 Di Indonesia," *Jurnal Cahaya Keadilan* 9, no. 2 (2021): 31–39, <https://doi.org/10.33884/jck.v9i2.4519>. hlm. 34

2014. Dalam putusanya dua lembaga memberikan pandangan yang berbeda mengenai keputusan KPU membuka kotak suara untuk menyiapkan barang bukti. “DKPP memutuskan KPU telah melanggar kode etik sehingga seluruh komisioner KPU mendapat peringatan. Sementara itu, MK mengapresiasi keputusan KPU tersebut”<sup>21</sup>

- c) Tidak tersentralisasinya penanganan hukum Pemilu membuat tumpang tindihnya hasil putusan antara pengadilan satu dengan yang lainnya<sup>22</sup>. Hal ini tercermin dalam kasus sengketa pencalonan DPD pada Pemilu 2019 yang lalu, oleh Oesman Sapta Odang yang saat itu juga menjabat sebagai Ketua Umum Partai Hanura. Terdapat perbedaan putusan oleh beberapa lembaga. Diantaranya pencalonan Oesman Sapta Odang dinyatakan KPU dan Bawaslu tidak memenuhi syarat. Sementara itu, upaya hukum lanjutannya ke PTUN Jakarta dikabulkan dan pada saat yang sama, juga menguji materi PKPU terkait Pencalonan Anggota DPD ke MA dan dikabulkan.
- d) Kompetensi dan independensi hakim pada sistem penanganan hukum Pemilu saat ini juga belumlah optimal. Hal ini dikarenakan tidak semua hakim pada lima lembaga peradilan Pemilu saat ini yang memiliki kemampuan teknis seputar kepemiluan. Selain itu, banyaknya peradilan yang menangani perkara hukum Pemilu juga membuat pengawasan terhadap putusan hakim dalam

---

<sup>21</sup> Mirza Satria Buana, *Menimbang Lembaga Peradilan Khusus Pemilu: Studi Perbandingan Hukum Tata Negara*, Fakultas Hukum, Universitas Lambung Mangkurat, 2018, hlm. 7

<sup>22</sup> Dizar Al Farizi, *Membangun Integrasi Sistem Peradilan Pemilihan dan Desain Badan Peradilan Khusus*, Konsorsium Pendidikan Tata Kelola Pemilu Indonesia, 2020, hlm. 11

perkara Pemilu juga sulit untuk dilakukan<sup>23</sup>. Hal ini dapat dilihat dari putusan 757/Pdt.G/2022/PN Jkt.Pst, yang dikeluarkan oleh PN Jakarta Pusat terkait penundaan Pemilu hasil dari gugatan Partai PRIMA atas tidak lolosnya partai tersebut dalam proses verifikasi partai politik. Hasil putusan tersebut terindikasi melanggar kode etik dan kemudian dilaksanakan pemeriksaan oleh KY. Permasalahan kompetensi dan independensi hakim dalam mengeluarkan putusan tersebut menjadi hal yang disorot oleh KY dalam permasalahan tersebut.

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.

Berbagai kondisi diatas membuat kepastian hukum dan keadilan pemilu yang merupakan salah satu elemen penting dari pemilu yang demokratis sulit untuk dicapai. Padahal ketika suatu proses pemilihan umum berjalan dengan baik, penting bagi sistem keadilan pemilu untuk hadir guna memastikan hak-hak masyarakat dalam pemilu tetap terjaga dan mencegah terjadinya kesalahan. Namun, jika terjadi kecurangan atau pelanggaran, sistem keadilan pemilu harus mampu menyelesaikan sengketa dan memberikan pemulihan atas kerugian yang

---

<sup>23</sup> Mohammad Syaiful Aris, *Pembentukan Peradilan Khusus Penyelesaian Hasil Pemilihan Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Pemilu Serentak Nasional*, Media Iuris Vol. 5 No. 3, October 2022. Hlm. 483-489

terjadi. Oleh karena itu, dalam perspektif hak asasi manusia, keberadaan sistem keadilan pemilu tidak hanya untuk menyelesaikan sengketa pemilu, tetapi juga untuk melindungi hak politik dan hak pilih warga negara. Beberapa literatur menggunakan istilah "sistem keadilan pemilu" yang diperkenalkan oleh International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), yang merujuk pada "cara atau mekanisme yang disediakan oleh suatu negara untuk memastikan bahwa tindakan, tahapan, dan keputusan pemilu sesuai dengan kerangka hukum yang ada dan bertujuan untuk melindungi dan memulihkan pelaksanaan hak pilih."<sup>24</sup>

Dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum, keadilan menjadi instrumen kunci negara hukum dan jaminan utama bagi pelaksanaan prinsip demokrasi guna menjaga kebebasan dan keadilan dalam pemilu. Oleh karena itu, penting untuk memiliki sistem keadilan pemilu yang melembaga dalam bentuk Badan Peradilan Pemilu. Hal ini dikarenakan, dalam pelaksanaannya, penyelesaian permasalahan pemilu sering mengalami tumpang tindih akibat kurangnya integrasi dalam proses penyelesaian permasalahan pemilu dan sistem peradilan pemilu itu sendiri.

Berdasarkan uraian di atas, "pembentukan sistem Peradilan Pemilu di bawah otoritas satu lembaga saja untuk memeriksa dan memutus perkara yang terkait dengan pemilu harus segera diwujudkan"<sup>25</sup>. Secara filosofis, pembentukan peradilan pemilu diperlukan untuk memastikan pemilu dapat berjalan sesuai dengan prinsip adil dan demokratis. Peradilan pemilu dibentuk untuk memenuhi

---

<sup>24</sup> IDEA International, *Electoral Justice*, The International IDEA Handbook, Swedia, 2010, hlm 9.

<sup>25</sup> Hamdan Zoelva, "Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu oleh Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 10, no. 3 (2016), <https://doi.org/10.31078/jk1031>. Hlm. 55

tuntutan perkembangan akan keadilan yang semakin kompleks. Sistem peradilan pemilu saat ini memiliki berbagai undang-undang-peraturan dan ketentuan yang membuatnya sangat kompleks dan kerap kali menciptakan ketidakpastian. Peradilan pemilu menjadi upaya untuk menciptakan kepastian dalam pelaksanaan pemilu.<sup>26</sup>

Hal ini akan mendorong adanya keterbukaan dan transparansi dalam setiap proses sengketa maupun penanganan pelanggaran pemilu. Dibentuknya peradilan pemilu juga bertujuan untuk melindungi hak konstitusional warga negara dan peserta pemilihan. Dalam hal ini, peradilan pemilu akan menyelesaikan sengketa hasil pemilihan dan memastikan bahwa hak-hak konstitusional warga negara dan peserta pemilihan terlindungi.

Berdasarkan paparan di atas, urgensi pembentukan peradilan pemilu secara filosofis menitikberatkan pada penguatan legitimasi demokrasi elektoral yang menjadi peradilan pemilu juga penting untuk menjaga integritas demokrasi. Adanya peradilan pemilu menjamin setiap suara yang diberikan oleh rakyat akan dihitung dengan benar dan hasilnya akan diumumkan secara transparan.<sup>27</sup>

Sementara itu, secara sosiologis pembentukan peradilan pemilu menjadi jalan untuk membangun kepercayaan masyarakat. Upaya ini dapat membantu membangun kepercayaan masyarakat terhadap sistem pemilu. Adanya peradilan pemilu membuat masyarakat merasa bahwa proses pemilu dilaksanakan secara

---

<sup>26</sup> Henri Wijaya, "Menakar Derajat Kepastian Hukum dalam Pemilu Pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017", *Jurnal ilmiah Dinamika Sosial* Volume 4, Undiknas, 2020. Hlm 86-88

<sup>27</sup> Irwan Rois, "Urgensi Pembentukan Peradilan Khusus Pemilu dalam rangka Mewujudkan Integritas Pemilu", *Jurnal Hukum Udayana* Vol 7, Denpasar, 2018, Hlm 276-278

terbuka, jujur dan dapat dipertanggungjawabkan. Kepercayaan masyarakat dalam pemilu merupakan aspek penting dikarenakan menunjukkan seberapa besar integritas dan legitimasi pemilu yang dilaksanakan.<sup>28</sup>

Akan tetapi, bagaimana bentuk desain kelembagaan dan kewenangan badan peradilan pemilu tersebut, ada baiknya kita mempelajari lembaga peradilan pemilu yang ada di beberapa negara, sebagai komparasi kelembagaan untuk mendapatkan desain ideal yang sesuai dengan situasi dan kondisi Indonesia. Beberapa negara yang memberikan wewenang penanganan semua sengketa Pemilu kepada institusi sejenis Mahkamah Konstitusi adalah Maroko, Kamboja, dan Kazakhstan. Ini sangat menarik, karena lembaga yang ada di ketiga negara tersebut adalah Dewan Konstitusi, namun dalam menangani sengketa Pemilu ia bertindak sebagai pengadilan yang putusannya bersifat final dan mengikat

Salah satu upaya untuk mewujudkan keadilan pemilu sebagaimana yang dijelaskan diatas ialah kebutuhan untuk membentuk suatu peradilan khusus pemilu. Penyelesaian seluruh bentuk sengketa pemilu oleh satu badan khusus tentunya akan menimbulkan efektivitas dan efisiensi. “Hal tersebut diharapkan akan mampu mengefisienkan penyelesaian permasalahan hukum Pemilu yang selama ini masih terpisah-pisah di beberapa lingkungan peradilan”<sup>29</sup> . Menindaklanjuti hal tersebut, perlu adanya perumusan sistem peradilan Pemilu yang dapat menunjang pelaksanaan penyelesaian permasalahan hukum Pemilu di Indonesia. “Hal ini tentunya, juga harus sinkron dengan sistem Pemilu dan politik

---

<sup>28</sup> Topo Santoso, *Pentingnya Kepercayaan masyarakat terhadap Pemilu*, Hukum Universitas Indonesia, Terdapat di <https://law.ui.ac.id/pentingnya-kepercayaan-masyarakat-terhadap-pemilu/> . Diakses pada 09/11/2023

<sup>29</sup> Nofi Sri Utami, *Problematika Pola Penyelesaian Persoalan Pemilu (Pelanggaran dan Sengketa) yang Terpisah-Pisah*, Konsorsium Pendidikan Tata Kelola Pemilu Indonesia. Hlm 2

yang dianut di Indonesia”<sup>30</sup> Sebagaimana proses penyelesaian hukum pemilu dari beberapa negara dapat dikelompokkan menjadi empat kelompok besar diantaranya, sebagai berikut:

- a) Mekanisme yudikatif, yaitu menggunakan mekanisme kekuasaan kehakiman murni. Proses peradilan yang dilakukan dengan menggunakan hakim-hakim umum yang di supervisi oleh Mahkamah Agung. Sistem ini diberlakukan di Inggris dan Australia
- b) Mekanisme legislatif, proses penyelesaian mekanisme hukum Pemilu dengan menggunakan resolusi politik. Dalam sistem ini mengedepankan pendekatan politik bukan berbasis hukum. Sistem ini diterapkan di Amerika Serikat. Sementara itu, sistem yang sama juga diberlakukan di Jerman namun dengan mengabungkan resolusi politik dan hukum, dengan memberi kesempatan kepada peserta pemilu untuk menyampaikan keberatan pada parlemen (*Bundestag*), namun pada akhirnya mekanisme banding dilakukan di MK Jerman.
- c) Mekanisme Konstitusi, proses penyelesaian hukum Pemilu dilimpahkan kepada lembaga mahkamah konstitusi. Sistem ini diberlakukan di Austria, dimana MK menjadi institusi tunggal penyelesaian sengketa dan pelanggaran pemilu.
- d) Mekanisme lembaga peradilan khusus, mekanisme ini dilakukan oleh mahkamah khusus yang menangani Pemilu. sehingga ada jaminan

---

<sup>30</sup> Qurrata Ayuni, “Jurnal Hukum & Pembangunan” 48, no. 1 (2018), [https://doi.org/ 10.21143/jhp.vol.48.no.1.1602](https://doi.org/10.21143/jhp.vol.48.no.1.1602). hlm. 35

independensi dan imparialitas majelis. Terdapat dua bentuk lembaga peradilan khusus pemilu :

- 1) Pertama, sistem peradilan Pemilu yang masih berada dibawah hierarki kekuasaan kehakiman, dimana sistem ini diaplikasikan di Meksiko
- 2) Sistem peradilan pemilu yang murni independen. Sistem ini membentuk lembaga peradilan khusus Pemilu sebagai lembaga yang otonom dan independen dari kekuasaan manapun. Sistem ini diberlakukan di Uruguay dan Panama.<sup>31</sup>

Berangkat dari pentingnya pembentukan lembaga peradilan pemilu dan dari beberapa perbandingan di atas, mekanisme penyelesaian sengketa pemilu yang paling efektif dan terintegrasi serta relevan dengan Indonesia yang memiliki sistem pemerintahan presidensial, dan pemilu yang multi partai, yang dapat memberikan gagasan dalam Upaya pembentukan peradilan pemilu di Indonesia. Berdasarkan uraian di atas, , sehingga penulis tertarik untuk menulis disertasi ini dengan judul **“Urgensi Pembentukan Peradilan Pemilihan Umum Dalam Mewujudkan Keadilan di Indonesia”**

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, dan untuk menghindari pembahasan yang meluas dan tidak menyimpang dari permasalahan yang sebenarnya, maka dalam penelitian disertasi ini penulis membatasi permasalahannya dengan rumusan masalah yang memfokuskan pada:

1. Bagaimana pengaturan penyelesaian sengketa pemilihan umum di Indonesia?

---

<sup>31</sup> Bisariyadi, Anna Triningsih, Meyrinda Rahmawaty H, Alia Harumdani W, *Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional*, Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Jurnal Konstitusi, Volume 9, Nomor 3, September 2012. Hlm. 552

2. Bagaimana urgensi pembentukan badan peradilan khusus dalam penyelesaian sengketa pemilihan umum di Indonesia?
3. Bagaimana konsep Peradilan Pemilihan Umum dalam mewujudkan keadilan di Indonesia?

### **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis pengaturan penyelesaian sengketa pemilihan umum di Indonesia
2. Untuk menganalisis dan menemukan urgensi pembentukan badan Peradilan Khusus dalam penyelesaian sengketa pemilihan umum di Indonesia.
3. Untuk menganalisis dan menemukan konsep Peradilan Pemilihan Umum yang mewujudkan keadilan di Indonesia.

Penelitian ini di harapkan dapat memberikan pemahaman tentang pengetahuan Pembentukan Peradilan Pemilu Dalam Rangka Mewujudkan Keadilan di Indonesia. Untuk semua pihak dan manfaat penelitian dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Secara akademis hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai titik tolak dalam penelitian hukum, khususnya Hukum Tata Negara, terutama terkait dengan pembentukan peradilan pemilihan umum dalam rangka mewujudkan keadilan di Indonesia.
2. Secara praktis hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan atau masukan bagi pemerintah dan pengambil kebijakan dalam upaya untuk

melakukan pengembangan dan pembaharuan hukum, khususnya yang berkaitan, Pembentukan Peradilan Pemilihan Umum di Indonesia.

#### **D. Kerangka Konseptual**

Kerangka konseptual adalah suatu model konseptual yang digunakan untuk menggambarkan hubungan antara berbagai konsep yang relevan dalam suatu penelitian atau disertasi. Dalam konteks penelitian disertasi mengenai urgensi pembentukan peradilan pemilu untuk mewujudkan keadilan di Indonesia, kerangka konseptual dapat digunakan sebagai panduan untuk memahami hubungan antara konsep-konsep yang saling terkait dan relevan dalam topik penelitian tersebut.

##### **1. Urgensi**

Urgensi dapat diartikan sebagai suatu keharusan yang mendesak atau hal yang sangat penting. “Istilah urgensi berasal dari kata *urgen* yang berarti mendesak sekali pelaksanaannya atau sangat penting. Urgensi yaitu kata dasar dari *urgen* mendapat akhiran “i” yang berarti sesuatu yang jadi bagian atau yang memegang pimpinan yang terutama atau unsur yang penting”<sup>32</sup> Oleh karena itu, pembentukan peradilan pemilu dianggap perlu, mengingat adanya masalah atau isu yang memerlukan penyelesaian segera. “Istilah urgensi ini merujuk pada karakteristik sesuatu yang mendorong untuk segera diselesaikan atau ditindaklanjuti, menunjukkan adanya masalah yang memaksa untuk diatasi”<sup>33</sup>

Dalam konteks penelitian ini, urgensi pembentukan peradilan pemilu dapat

---

<sup>32</sup>Abdurrahman Saleh dan Muhib Abdul Wahab, *Psikologi Suatu Pengantar dalam Perspektif Islam*, Kencana, Jakarta, 2004, hlm. 89.

<sup>33</sup>Astia Pamungkas, *Pengertian Esensi dan Urgensi*, artikel, diakses tanggal 17 September 2023 pukul 14.15.

dipahami sebagai suatu keharusan yang mendesak atau sangat penting untuk diwujudkan, mengingat adanya masalah atau isu yang memerlukan penyelesaian segera. Istilah urgensi ini merujuk pada karakteristik sesuatu yang mendorong untuk segera diselesaikan atau ditindaklanjuti, mengimplikasikan adanya masalah yang memaksa untuk diatasi.

Peradilan Pemilu adalah suatu mekanisme yang dibentuk khusus untuk menyelesaikan perselisihan yang terjadi dalam proses pemilihan umum. Di beberapa negara, termasuk Indonesia, ada lembaga khusus yang dibentuk untuk ini, seperti Mahkamah Konstitusi dan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). Urgensi peradilan pemilu berkaitan dengan pentingnya lembaga dan mekanisme ini dalam menjaga integritas proses pemilu dan memastikan keadilan dan kejujuran dalam pemilihan.

## **2. Peradilan Pemilu**

Peradilan Pemilu merupakan ide yang penting untuk dibuat, tetapi rancangan pengadilan khusus untuk Pemilihan Umum harus disesuaikan dengan kondisi negara dan konstitusi Indonesia..

Peradilan dalam bahasa Inggris disebut *judiciary* dan *rechtspraak* dalam bahasa Belanda yang merujuk pada tugas negara dalam menegakkan hukum dan keadilan. Menurut R. Subekti dan R. Tjitrosoedibio, peradilan mencakup segala sesuatu yang berhubungan dengan tugas negara untuk menegakkan hukum dan keadilan. Istilah peradilan (*rechtspraak/judiciary*) mengacu pada proses pemberian keadilan dalam rangka menegakkan hukum (*het rechtspreken*), sedangkan pengadilan mengacu pada badan atau lembaga yang memberikan

peradilan. Oleh karena itu, pengadilan bukanlah satu-satunya lembaga yang menyelenggarakan peradilan. Menurut Sjachran Basah, “peradilan adalah segala sesuatu yang terkait dengan tugas memutuskan perkara dengan menerapkan hukum, menemukan hukum secara konkret dalam mempertahankan dan menjamin kepatuhan terhadap hukum materiil, dengan menggunakan cara prosedural yang diatur oleh hukum formal”<sup>34</sup>

Berdasarkan hal diatas, peradilan pemilu ini berpusat pada penyediaan mekanisme hukum yang khusus untuk menangani dan menyelesaikan sengketa dan masalah yang timbul selama proses Pemilihan Umum. Tujuan utamanya adalah memastikan integritas, keadilan, dan transparansi dalam setiap tahapan pemilu, serta menjaga kepercayaan publik terhadap sistem demokrasi.

### **3. Keadilan Pemilu**

Sistem keadilan pemilu sangat penting dalam menjaga keberlangsungan demokrasi di suatu negara. Hal ini tidak hanya melibatkan penegakan hukum, tetapi juga melibatkan keterbukaan, kejujuran, dan transparansi dalam setiap tahapan proses pemilu. Dalam merancang dan menjalankan proses pemilu, harus dipastikan bahwa setiap peserta dan pemilih memiliki kesempatan yang sama dan adil untuk berpartisipasi serta bahwa hasil akhir pemilu benar-benar mencerminkan kehendak rakyat. Oleh karena itu, sistem keadilan pemilu harus

---

<sup>34</sup> Sjachran Basah, *Mengenal Peradilan di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hlm.9.

diperhatikan secara serius dan dijaga dengan baik agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan atau ketidakadilan dalam pemilu.

IDEA mencatat bahwa electoral justice adalah:

*a). for ensuring that each action, procedure and decision related to the electoral process is in line with the law (the constitution, statute law, international instruments and treaties, and all other provisions) 1 ; b). for protecting or restoring the enjoyment of electoral rights, giving people who believe their electoral rights have been violated the ability to make a complaint, get a hearing and receive an adjudication.*<sup>35</sup>

“Adil atau tidaknya pemilu menurut standar yang dirumuskan IDEA bergantung pada ada atau tidaknya ketersediaan instrumen hukum pemilu beserta mekanisme penyelesaian masalah hukum pemilu yang terjadi”<sup>36</sup> Sekalipun definisi keadilan pemilu yang dikemukakan IDEA berangkat dari paradigma adanya jaminan terhadap hak pilih warga negara. Definisi demikian baru sampai pada taraf “keadilan” dalam pengertian hukum sebagaimana dikemukakan Hans Kelsen. “Keadilan dinilai dari aspek kecocokan tindakan dengan hukum positif terutama kecocokan dengan undang-undang. Pemilu dianggap adil jika pelaksanaannya sesuai dengan aturan yang ada. Dalam konteks itu, makna adil hanyalah kata lain dari benar”<sup>37</sup> Dengan demikian, ukuran adil atau tidaknya pemilu menurut standar yang dirumuskan IDEA bergantung pada ada atau tidaknya ketersediaan instrumen hukum pemilu beserta mekanisme penyelesaian masalah hukum pemilu yang terjadi. Sekalipun definisi keadilan pemilu yang dikemukakan IDEA berangkat dari paradigma adanya jaminan terhadap hak pilih warga negara.

---

<sup>35</sup> IDEA International, *Electoral Justice, The International IDEA Handbook*, Swedia, 2010, hlm. 9

<sup>36</sup> Khairul Fahmi, “Menelusuri Konsep Keadilan Pemilihan Umum Menurut UUD 1945”, *Jurnal Cita Hukum*, Padang, 2016, hlm 169

<sup>37</sup> Veri Junaidi, dkk., *Evaluasi Penegakan Hukum Pemilu 2014*, Perludem, Jakarta, 2015, hlm. 4

Sistem keadilan pemilu memiliki cakupan yang luas dalam menegakkan hukum dan menjalankan prinsip demokrasi. Tidak hanya terbatas pada kerangka hukum, tetapi juga harus diperhatikan dalam perencanaan dan pelaksanaan proses pemilu. Salah satu bagian dari sistem keadilan pemilu adalah mekanisme untuk menyelesaikan sengketa pemilu secara akuntabel dan kredibel, melalui tindakan pencegahan dan metode penyelesaian yang institusional (formal) dan alternatif (informal).<sup>38</sup> Pentingnya desain sistem keadilan pemilu dalam memastikan pemilu yang bebas, adil, dan jujur sesuai dengan aturan yang berlaku tidak bisa diabaikan. Oleh karena itu, desain sistem keadilan pemilu harus dilakukan secara menyeluruh dan holistik. Sistem penyelesaian sengketa pemilu juga harus memastikan bahwa seluruh tindakan dan keputusan yang diambil sepanjang siklus pemilu sesuai dengan peraturan undang-undangan dengan demikian konsep keadilan pemilu lebih dari sekedar menegakkan kerangka hukum pemilu, karena ia juga merupakan faktor keseluruhan desain dan pelaksanaan penyelenggaraan pemilu.

#### **E. Landasan Teoritis**

Landasan teori merupakan kerangka pemikiran yang berisi pendapat, teori, atau hasil penelitian penulis mengenai masalah yang sedang diteliti. Kerangka teori ini digunakan sebagai titik tolak atau landasan untuk memecahkan dan membahas masalah dalam penelitian. Dalam menyusun kerangka teori, perlu memuat pokok-pokok pikiran yang menggambarkan dari mana masalah tersebut diamati.

---

<sup>38</sup>Ramlan Surbakti, *Keadilan Pemilu*, Depok, PT. Raja Grafindo Persada, 2022, hlm 42.

Landasan teori yang akan penulis gunakan sebagai pisau analisis dalam penulisan disertasi ini dan teori yang digunakan sebagai berikut.:

### **1. Teori Negara Hukum**

Pemikiran tentang negara hukum yang salahsatunya dapat ditelusuri pada tulisan John Locke (*two treatises on goverment*) seperti yang dikutip Indroharto, ringkasannya mengandung unsur-unsur yang bersifat universal sebagai berikut :

- a. Dalam negara hukum pemerintahan dilakukan berdasarkan UU (asas legalitas) dimana kekuasaan/wewenang yang dimiliki pemerintah itu hanya semata-mata ditentukan oleh UUD atau UU.
- b. Dalam negara hukum, hak-hak dasar manusia diakui dan dihormati oleh penguasa.
- c. Kekuasaan pemerintahan dalam negara tidak dipusatkan dalam satu tangan, tetapi harus dibagi kepada lembaga-lembaga kenegaraan dimana yang satu melakukan pengawasan terhadap yang lain sehingga tercipta suatu keseimbangan kekuasaan antara lembaga-lembaga kenegaraan.
- d. Perbuatan pemerintahan yang dilakukan oleh aparaturnya kekuasaan pemerintahan dimungkinkan untuk dapat diajukan kepada pengadilan yang tidak memihak apakah perbuatan pemerintahan bersifat melawan hukum atau tidak.<sup>39</sup>

Mendasarkan pada unsur-unsur negara hukum tersebut di atas, maka terhadap unsur pertama menunjukkan adanya persyaratan tindakan pemerintahan yang dilakukan berdasarkan undang-undang dan semata-mata ditentukan berdasarkan undang-undang dasar atau undang-undang. Dalam posisi yang demikian ini menunjukkan bahwa tindakan yang dilakukan oleh pemerintah harus dilandaskan pada kewenangan yang telah ditentukan berdasarkan undang-undang dasar atau undang-undang.

---

<sup>39</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta; Boom : Pustaka Sinar Haeapan, 1993, hlm. 57.

Lebih lanjut, dalam konsep negara hukum sangat terkait dengan sistem hukum yang dianut oleh negara yang bersangkutan. “Pada dasarnya sistem hukum di dunia ini dapat dibedakan dalam dua kelompok besar yaitu sistem hukum continental dan sistem hukum anglosaxon”<sup>40</sup> Pada zaman modern, konsep negara hukum di Eropa kontinental dikembangkan antara lain oleh Imanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl dengan istilah Jerman, yaitu *rechtsstats*

Menurut Julius Stahl, sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshidiqie konsep negara hukum yang disebutnya dengan istilah “*rechtsstats* mencakup empat elemen penting yaitu 1) Perlindungan Hak Asasi Manusia, 2) Pembagian kekuasaan, 3) Pemerintahan berdasarkan Undang-undang dan 4) Peradilan tata usaha negara”.<sup>41</sup>

Sedangkan menurut A.Vicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam prinsip negara hukum yang disebutnya dengan istilah “..... *the role of law* yaitu *Supremacy of law* *Equality before the law* and *Due process of law*”<sup>42</sup>

Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie, ada dua jenis prinsip pokok negara hukum yang berlaku zaman sekarang yaitu :

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of law*)
2. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the law*)
3. Asas Legalitas (*Due process of law*)
4. Pembatasan kekuasaan
5. Organ-organ Eksekutif Independent
6. Peradilan bebas dan tidak memihak
7. Peradilan Tata Usaha Negara
8. Peradilan Tata Negara
9. Perlindungan Hak Asasi Manusiatis

---

<sup>40</sup> Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta, Ind-Hill, 1992, hlm 5

<sup>41</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia. Op.Cit*, Hlm. 152

<sup>42</sup> *Ibid.*,

10. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara
11. Transparansi dan kontrol sosial.<sup>43</sup>

Sebuah negara yang baik dengan pemerintahan yang baik tidak hanya memiliki tujuan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengusahakan kemakmuran rakyatnya, melainkan juga tidak kalah pentingnya memperkembangkan kebaikan moral pada seluruh warga negaranya. Perlindungan hukum harus diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat, karena manusia mempunyai hak asasi yang dilindungi oleh negara.

Kemudian menurut Arfa'i, dalam teori hukum Pancasila meletakkan nilai-nilai Pancasila sebagai dasarnya. Adapun Pancasila itu sendiri merupakan sistem filsafat yang disebut filsafat Pancasila. Secara ontologis, epistemologis dan aksiologis, filsafat Pancasila didasarkan pada kualitas nilai-nilai yang terdapat pada setiap sila-sila Pancasila yang berasal dan digali dari bangsa Indonesia sendiri. Nilai-nilai tersebut merupakan sumber yang memberikan aspirasi dari rakyat Indonesia untuk memahami hidup berbangsa dan bernegara secara utuh termasuk dalam pembentukan hukum di Negara Republik Indonesia. "Pembentukan hukum yakni undang-undang di Indonesia terikat dengan nilai-nilai Pancasila sebagai pedoman atau asas hukum"<sup>44</sup>

Asas-asas hukum Pancasila sebagaimana dijabarkan oleh Mochtar Kusumaatmadja dalam Arfa.i:

- 1) Asas Ketuhanan, mengamanatkan bahwa tidak boleh ada produk hukum yang bertentangan, menolak ataupun bermusuhan dengan agama maupun kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, 2

<sup>44</sup> Arfa'I, *Aktualisasi Pancasila Sebagai Sumber Hukum Dalam Tahapan Pembentukan Undang-Undang*, Jambi, Salim Media Indonesia, 2022, hlm. 46-47.

- 2) Asas Perikemanusiaan, mengamanatkan bahwa hukum harus melindungi warga negara dan menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia.
- 3) Asas Kesatuan dan persatuan atau kebangsaan, bahwa hukum Indonesia harus merupakan hukum yang mempersatukan kehidupan berbangsa dengan menghormati keragaman dan kekayaan budaya bangsa.
- 4) Asas Demokrasi, mendasarkan bahwa hubungan antara hukum dan kekuasaan, kekuasaan harus tunduk terhadap hukum bukan sebaliknya. Sistem demokrasi harus dilandasi nilai permusyawaratan kebijaksanaan dan hikmah.
- 5) Asas Keadilan Sosial, bahwa semua warga negara mempunyai hak dan kewajiban yang sama di depan hukum.<sup>45</sup>

Berdasarkan hal tersebut di atas, dalam konteks Indonesia, teori negara hukum juga didasarkan pada nilai-nilai Pancasila yang menjadi landasan filosofis bangsa. Nilai-nilai ini mencakup ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, demokrasi, dan keadilan sosial yang harus tercermin dalam setiap produk hukum dan kebijakan negara. Dan secara keseluruhan, teori negara hukum menggarisbawahi pentingnya pemerintahan yang adil, transparan, dan berdasarkan hukum, dengan tujuan utama melindungi hak asasi manusia, menciptakan keseimbangan kekuasaan, dan mempromosikan keadilan dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat.

## **2. Teori Kedaulatan Rakyat**

Istilah "kedaulatan" yang digunakan dalam bahasa Indonesia juga dapat diartikan sebagai hasil terjemahan dari kata-kata seperti '*sovereignty*', '*soveraintte*', '*souvereyn*', '*suverenus*', '*summatesta*', '*maiestas*' (*majesty*), dan sebagainya. Istilah-istilah ini diambil dari bahasa Inggris, Prancis, Jerman, dan Belanda yang banyak dipengaruhi oleh bahasa Latin. Semua kata tersebut merujuk pada konsep "kekuasaan tertinggi" dalam atau dari suatu negara, yang dalam bahasa Inggris

---

<sup>45</sup> *Ibid*, hlm. 47-48

disebut sebagai 'sovereignty'.<sup>46</sup> Jean Bodin mendefinisikan kedaulatan sebagai “Summa in civic ac sabditos legibusque solute potestes”. Artinya “kekuasaan supra dari negara atas warga negara dan rakyatnya, yang tidak dibatasi hukum.”<sup>47</sup> Menurut Jean Bodin, ia berpendapat bahwa keberadaan kekuasaan mutlak dan tertinggi merupakan aspek penting bagi sebuah negara dalam mengatur semua warga negara dan individu lainnya di dalam wilayahnya. Namun, terkait dengan kekuasaan yang dimiliki oleh penguasa atas dasar perolehan dalam kurun waktu tertentu, kekuasaan tertinggi tersebut tidak dapat dianggap sebagai kedaulatan. Penguasa dianggap hanya sebagai sarana untuk menjalankan keinginan dari pihak yang mentransfer kekuasaan kepada mereka.

Kedaulatan, selain dipahami sebagai kekuasaan tertinggi yang merujuk pada keputusan dalam tingkat paling akhir, juga dapat diartikan secara teknis operasional. Ini mencakup konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam pengelolaan negara, yaitu siapa dan apa yang memiliki wewenang untuk membuat keputusan terakhir dalam kegiatan bernegara. Dengan kata lain, “ketika membahas kedaulatan dalam konteks pengelolaan negara, muncul pertanyaan tentang siapa dan apa yang memegang kekuasaan tertinggi serta membuat keputusan akhir dalam pelaksanaan kegiatan kenegaraan”<sup>48</sup>

Teori Kedaulatan rakyat menyatakan bahwa “kedaulatan tertinggi ada di tangan rakyat karena pada dasarnya dalam menjalankan roda pemerintahan,

---

<sup>46</sup> Jimmly Asshiddiqie dan Tarmizi, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 9

<sup>47</sup> *Ibid*, hlm. 12

<sup>48</sup> *Ibid*, hlm. 143

pemerintah harus berpijak pada kehendak rakyat”<sup>49</sup> Inti doktrin dari teori kedaulatan rakyat adalah

Pertama, bahwa kekuasaan tertinggi dimiliki oleh rakyat, dan kedua, adanya perlindungan konstitusi terhadap hak asasi manusia. Teori ini menginterpretasikan bahwa kekuasaan berasal dari rakyat, sehingga pemerintah, dalam melaksanakan tugasnya, diharapkan untuk selalu mematuhi kehendak rakyat, yang umumnya diidentifikasi sebagai prinsip demokrasi. Dengan kata lain, rakyat memiliki peran sebagai penentu akhir dalam pelaksanaan kekuasaan di suatu negara.<sup>50</sup>

Teori kedaulatan rakyat erat kaitannya dengan konsep demokrasi. Demokrasi dapat dianggap sebagai implementasi langsung dari teori kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, “seringkali kedaulatan rakyat dan demokrasi dianggap serupa”<sup>51</sup> Teori kedaulatan rakyat dan demokrasi menempatkan rakyat dalam posisi penting sehingga kebebasan dan pernyataan rakyat untuk menyampaikan kehendaknya adalah sisi fundamental dalam kedaulatan rakyat. “Negara tidak memperoleh legitimasi dari raja atau yang lain, melainkan dari rakyat”<sup>52</sup> Rakyat memiliki peran penentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Mereka juga memiliki kekuasaan untuk menetapkan tujuan yang ingin dicapai oleh negara melalui pemerintahannya.

Ajaran kedaulatan rakyat lahir dari pemikiran J.J. Rousseau. Rousseau menyatakan “kedaulatan tidak bisa lepas dari rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi”<sup>53</sup> Johannes Althusius juga mengemukakan pandangan bahwa “setiap

---

<sup>49</sup> Eddy Purnamana, *Negara Kedaulatan Rakyat: Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya Dengan Negara Lain*, Nusa Media, Bandung, 2007, hlm. 9

<sup>50</sup> *Ibid.*,

<sup>51</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2009, hlm. 141.

<sup>52</sup> *Ibid.*, hlm. 123

<sup>53</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PS HTN Universitas Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 96

struktur kehidupan sosial manusia berakar dari perjanjian masyarakat yang tunduk pada kekuasaan, dan pemegang kekuasaan itu dipilih oleh rakyat”.<sup>54</sup> Pemikiran ini sejalan dengan pandangan John Locke, yang menyatakan bahwa “kekuasaan negara berasal dari rakyat, bukan dari monarki”<sup>55</sup>. Locke menganggap bahwa perjanjian masyarakat mengakibatkan penyerahan hak-hak rakyat kepada pemerintah, dan pemerintah memulangkan hak dan kewajiban asasi tersebut kepada rakyat melalui sistem peraturan hukum.

Menurut James J. Sheehan, “kedaulatan dapat dianggap sebagai konsep yang kompleks dan mencakup berbagai aspek, baik yang berkaitan dengan individu (satu orang) maupun kelompok (banyak orang)”<sup>56</sup>. Konsep kedaulatan ini tidak secara eksklusif menggambarkan lembaga-lembaga yang mengelola kekuasaan, juga tidak menggambarkan tujuan dari pelaksanaan kekuasaan. Oleh karena itu, pembahasan mengenai kedaulatan tidak hanya terbatas pada dimana letak kekuasaan tersebut berada.

Jean Bodin menyatakan bahwa kedaulatan memiliki beberapa karakteristik, antara lain bersifat asli, tertinggi, abadi, dan kekal, dan tidak dapat dibagi-bagi karena hanya ada satu kekuasaan tertinggi. Menurut pandangan Jean Bodin, “kedaulatan juga berperan sebagai sumber utama dalam pembentukan hukum. Kedaulatan dianggap sebagai sumber otoritas yang berada pada tingkat tertinggi dalam hierarki hukum”<sup>57</sup>. Kedaulatan rakyat sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi, dapat dilihat pertama dari segi ruang lingkungannya, dan kedua dari segi

---

<sup>54</sup> *Ibid.*,

<sup>55</sup> *Ibid.*,

<sup>56</sup> *Ibid.*, hlm. 99

<sup>57</sup> Sigit Riyanto, “Kedaulatan Negara Dalam Kerangka Hukum Internasional Kontemporer”, *Jurnal Yustisia*, Vol. 1 No. 3, September-Desember, 2012, hlm. 7.

jangkauan konsepnya. Ruang lingkup kedaulatan itu menyangkut aktivitas atau kegiatan apa saja yang tercakup dalam fungsi kedaulatan. Sedangkan jangkauan kedaulatan berkaitan dengan siapa yang menjadi *subject and sovereign* dari kedaulatan itu.<sup>58</sup>

Dalam hubungan dengan ruang lingkup, kedaulatan rakyat meliputi wewenang pengambilan keputusan, baik di bidang legislasi maupun pelaksanaannya. Dalam hal ini, rakyat mempunyai otoritas untuk menetapkan berlaku tidaknya suatu ketentuan hukum dan untuk menjalankan serta mengawasi pelaksanaan ketentuan hukum itu. Artinya, dalam pengertian modern, pemerintahan negara merupakan *government or rule by the people*.<sup>59</sup> Pelaksanaan kedaulatan rakyat ini sangat bervariasi dan tidak selalu berdasarkan suara terbanyak. Ada yang berdasarkan musyawarah. Selain itu di negara-negara yang bercorak fasis, kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh wakil mutlaknya (*exponent*).

Gagasan bahwa rakyat berdaulat dapat disimpulkan dari kenyataan bahwa yang terbaik dalam masyarakat ialah apa yang dianggap baik oleh semua orang yang merupakan rakyat.<sup>60</sup> Doktrin kedaulatan rakyat inilah yang merupakan dasar dari negara demokrasi modern.<sup>61</sup>

### **3. Teori Kelembagaan dan Kewenangan**

#### **Teori Kelembagaan**

---

<sup>58</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm. 41

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik*, Eresco, Jakarta-Bandung, 1981, hlm. 16

<sup>61</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm. 41

Istilah lembaga negara memiliki beberapa padanan istilah yang kerap digunakan, seperti badan negara atau organ negara, dengan merujuk pada makna yang sama, yakni alat perlengkapan negara sebagai terjemahan dari *staatsorgaan* (Belanda). Hans Kelsen berpendapat bahwasanya “organ merupakan siapapun yang menjalankan suatu fungsi yang telah ditetapkan oleh tatanan hukum yang ada. Fungsi itu meliputi pembuatan norma (*norm creating*) dan penerapan norma (*norm applying*)”<sup>62</sup> Dalam pengertian yang luas, warga negara menjadi organ, sebagai contoh keterlibatan warga dalam partisipasi pemilu. Keterlibatan adalah fungsi yang ditentukan dalam tatanan Hukum. Akan tetapi dalam arti sempit, Hans kelsen tidak mengakui warga negara, karena fungsi yang dijalankannya tidak disertai jabatan atau kedudukan hukum tertentu. Konsep organ negara juga diketengahkan oleh Jimly Asshiddiqie kedalam lima kategori sebagai berikut:

1. Kategori pertama, dalam arti yang paling luas, Organ negara merujuk pada setiap orang yang menjalankan fungsi membuat dan menerapkan hukum dalam arti yang paling umum atau menjalankan fungsi *law-creating* dan *law applying*.
2. Kategori kedua, organ negara mencakup individu yang memiliki posisi dalam struktur jabatan kenegaraan atau pemerintahan dan bertanggung jawab dalam menjalankan fungsi *law creating* dan *law applying*.
3. Kategori ketiga, organ negara merujuk pada badan atau organisasi yang bertanggung jawab untuk menjalankan fungsi *law creating* dan/atau *law applying* dalam struktur kenegaraan atau pemerintahan.
4. Kategori keempat, organ atau lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Peraturan perundang-undangan, seperti yakni, Bank Sentral, Komisi Penyelenggara Pemilu dan Komisi Yudisial, sedangkan yang dibentuk dengan Undang-undang seperti, KPK, KPU dan sebagainya. Sementara itu, ada juga yang dibentuk berdasarkan undang-undang, seperti KPK, KPU, dan lembaga lainnya.
5. Kategori kelima, Organ negara dalam kategori lembaga tinggi negara merupakan kategori organ negara yang terdiri dari Presiden, MPR, DPR,

---

<sup>62</sup> Jimly Asshiddiqie, *Teori Hans kelsen tentang Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta, Hlm

DPD, BPK, MK, dan MA. Ketujuh lembaga negara ini dianggap sebagai alat utama atau organ utama dari negara, dan dibentuk berdasarkan UUD 1945, sehingga disebut sebagai organ Konstitusi.<sup>63</sup>

Teori organ atau lembaga negara sebagaimana telah dikemukakan, menjelaskan dua unsur esensial yang melekat pada lembaga negara yakni **pertama**, adanya fungsi tertentu yang dijalankan, **kedua**, melekatnya jabatan atau kedudukan hukum tertentu. Kedua unsur tersebut dalam kategori organ negara bukan individu, terintegrasi sebagai satu kesatuan identitas yang mengklarifikasi dua hal pula, yakni **pertama**, fungsi yang dijalankan oleh lembaga negara dilakukan berdasarkan kedudukan hukum atau jabatan tertentu, **kedua** bahwa kedudukan hukum atau jabatan tertentu itu, hanya diperkenankan menjalankan fungsi tertentu pula. Penelitian ini berpendapat bahwa klarifikasi inilah yang akan digunakan untuk mengidentifikasi sejauhmana kompetensi lembaga-lembaga negara bekerja sesuai fungsi-fungsi kelembagaanya berdasarkan Kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945.

Teori Kelembagaan oleh Montesquieu, dikembangkan dalam tiga kekuasaan yakni, 1) kekuasaan Legislatif sebagai kekuasaan pembentuk undang-undang; 2) Kekuasaan Eksekutif kekuasaan menjalankan undang-undang; 3) Kekuasaan Yudikatif sebagai kekuasaan peradilan.<sup>64</sup> Tiga kekuasaan ini dilaksanakan dalam hubungan prinsip pemisahan kekuasaan, yang bertujuan untuk menjamin adanya kebebasan politik (*political liberty*) warganegara.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> Jimmly Asshidqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi Konstitusi* Press, Jakarta, 2006., hlm. 40

<sup>64</sup> Mega Ayu Werdiningsih, *Check and Balances dalam Sistem Peradilan Etik*. Komisi Yudisial, Jakarta, 2021. hlm 2

<sup>65</sup> Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, Pusat Penerbitan Universitas LPPM, Universitas Islam Bandung, 1996, hlm. 2.

Kebebasan politik ditandai adanya rasa ketenangan atau aman, karena setiap orang dijamin keamanan atau keselamatannya. Untuk mewujudkan hal tersebut, maka badan kekuasaan negara harus ditata atau dipilah-pilah dalam bergagai cabang kekuasaan. Tanpa pemilahan itu maka tidak akan ada kebebasan.<sup>66</sup>

Lebih lanjut Montesquieu mengungkapkan pemisahan kekuasaan bertujuan utk memberlakukan hukum bagi semua orang; dan fungsi kemerdekaan peradilan untuk menjaga supaya hukum dan hanya hukum yg berlaku. Sebab apabila kekuasaan pengadilan digabung dgn legislatur, kehidupan kebebasan akan berada dalam satu kendali yang dilakukan dengan sewenang-wenang. Dan bila kekuasaan pengadilan digabungkan dengan kekuasaan eksekutif, maka hakim dapat berperilaku kejam dan menindas<sup>67</sup>

Dengan demikian, pemisahan kekuasaan bertujuan untuk menjamin kekuasaan kehakiman yang merdeka, dan mencegah dari tindakan yang semena-mena. Kekuasaan kehakiman yang merdeka, juga merupakan dasar untuk menegakkan paham negara berdasarkan konstitusi, yang menghendaki agar kekuasaan negara dibatasi. Ditinjau dari paham konstitusi, kemerdekaan kekuasaan kehakiman merupakan dasar bagi timbulnya hak untuk menilai (menguji) segala perbuatan dan peraturan yang bertentangan dengan UUD (konstitusi). Kewenangan atau hak tersebut mengandung makna fungsi kontrol terhadap tindakan pembentukan perundang-undangan dan pemerintah.<sup>68</sup> Dengan demikian,

---

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> Bagir Manan, *Memberdayakan Kekuasaan Kehakiman*, Makalah pada Seminar Nasional Upaya Meningkatkan Fungsi dan Peranan Mahkamah Agung RI dalam mewujudkan Kekuasaan Kehakiman yang merdeka berdasarkan Pancasila, Bappenas-FH Unpad, Bandung, April 1998, Hlm.3.

konteks Kelembagaan, dalam teori ini diperlukan,, setidaknya pada dua alasan signifikan, yakni **pertama**, pada kepentingan untuk menguji kompetensi atas kewenangan lembaga negara dalam Eksistensi kelembagaan, **kedua**, untuk menguji korelasi positif atau sebaliknya, atas adanya hubungan Kewenangan antara lembaga negara sebagai konsekuensi dianutnya pembagian kekuasaan oleh UUD 1945.

### **Teori Kewenangan**

Urgensi pembentukan peradilan pemilihan umum, memiliki relevansi yang tidak dapat dipisahkan dalam konteks kewenangan, yang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum, baik hukum tata negara maupun hukum administrasi negara. Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan “*authority*” dalam Bahasa Inggris dan “*bevoegdheid*” dalam Bahasa Belanda. Menurut pendapat Philipus M. Hadjon, wewenang atau *bevoegdheid* dalam bahasa Belanda, dapat dijelaskan sebagai kekuasaan hukum atau *rechtsmacht*<sup>69</sup>. Dalam konsep hukum publik, wewenang berhubungan dengan kekuasaan atau otoritas untuk mengambil tindakan atau keputusan yang sah dan berlaku dalam kerangka sistem hukum. Sementara menurut F.P.C.L. Tonner dalam Ridwan HR berpendapat: “*Overheidsbevoegdheid wordt in dit verband opgevat als het vermogen om positief recht vast te stellen en aldus rechtsbetrekkingen tussen burgers onderling en tussen overheid en te scheppen*” (kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu dapat

---

<sup>69</sup> Philipus M. Hadjon, “Tentang Wewenang”, *YURIDIKA*, Vol 7, No.5-6 Tahun XII, September-Desember, 1997, hlm. 1

diciptakan hubungan hukum antara pemerintahan dengan warga negara).”<sup>70</sup> Sedangkan menurut Ferrazi mendefinisikan “Kewenangan merujuk pada hak untuk melaksanakan satu atau lebih fungsi manajemen, yang mencakup pengaturan (regulasi dan standarisasi), pengurusan (administrasi), dan pengawasan (supervisi) dalam suatu urusan tertentu.”<sup>71</sup> Sedangkan Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang.<sup>72</sup> Kita harus membedakan antara kewenangan *authority*, *gezag* dengan wewenang *competence*, *bevoegheid*. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan.

Dalam kewenangan terdapat wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk

---

<sup>70</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006, hlm. 100

<sup>71</sup> Andi Agus Salim Ganjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, 2007, hlm. 93.

<sup>72</sup> Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, hal. 22.

menimbulkan akibat-akibat hukum.<sup>73</sup> Sedangkan pengertian wewenang menurut

H.D. Stoud adalah:

*Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer.* (wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik).<sup>74</sup>

Pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa subyek hukum yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Jadi, kewenangan disini berkaitan dengan pengaturan terhadap susunan negara atau organ dan negara, karena dalam konsep hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan dengan segala komponennya. Dalam hukum publik, wewenang sekurang-kurangnya terdiri dari 3 (tiga) komponen, antara lain sebagai berikut :

- a) *Pengaruh*: ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengatur atau mengendalikan perilaku subyek hukum
- b) *Dasar hukum*: bahwa wewenang selalu harus memiliki dasar hukum yang dapat diacu sebagai landasan atau dasar sah dalam melaksanakan fungsi pengaturan, pengurusan, atau pengawasan.
- c) *Konformitas hukum*: mencakup adanya standar umum yang berlaku untuk semua jenis wewenang, serta standar khusus yang berlaku untuk

---

<sup>73</sup> Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hal. 65.

<sup>74</sup> Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni, 2004, hal. 4.

jenis wewenang tertentu. Standar umum mengacu pada prinsip-prinsip atau norma-norma yang berlaku secara umum dalam penggunaan wewenang, sedangkan standar khusus berkaitan dengan prinsip-prinsip atau norma-norma yang khusus diterapkan dalam konteks jenis wewenang tertentu.<sup>75</sup>

Sejalan dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas, dimana wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya setiap perbuatan pemerintah diisyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah, maka tanpa kewenangan yang sah pejabat atau badan tata usaha negara tidak dapat melakukan perbuatan pemerintah. Ada 3 cara untuk memperoleh kewenangan, yaitu :

- a. Atribusi: merujuk pada wewenang yang diberikan atau ditetapkan untuk suatu jabatan tertentu. Wewenang ini melekat pada jabatan itu sendiri, sehingga pemegang jabatan memiliki wewenang yang telah ditetapkan secara sah berdasarkan aturan atau peraturan yang berlaku. Wewenang atribusi biasanya terkait dengan tugas, tanggung jawab, dan wewenang yang diberikan kepada individu yang memegang jabatan tersebut untuk menjalankan fungsi-fungsi tertentu sesuai dengan peran atau posisi yang diemban dalam suatu organisasi atau sistem hukum.
- b. Delegasi: wewenang yang berasal dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dalam konteks ini, organ pemerintahan yang memiliki wewenang asli atau asal dapat memindahkan sebagian atau seluruh wewenangnya kepada organ lain yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.
- c. Mandat: wewenang yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah atau atasan kepada bawahan.<sup>76</sup>

Dalam kaitan dengan konsep atribusi, delegasi, ataupun mandat, J.G.

Brouwer dan A.E. Schilder, mengatakan:<sup>77</sup>

- a. *With attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (originair), which is to*

---

<sup>75</sup> Philipus M. Hadjon, *loc. cit.*

<sup>76</sup> Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm. 104 – 105..

<sup>77</sup>J.G. Brouwer dan Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Nijmegen, Ars Aequilibr, 1998, hal. 16-17.

*say that is not derived from a previously existing power. The legislative body creates independent and previously non-existent powers and assigns them to an authority.*

- b. Delegation is a transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that the acquired the power) can exercise power in its own name.*
- c. With mandate, there is not transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the body (mandataris) to make decision or take action in its name.*

J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi adalah kewenangan yang diberikan kepada suatu organ atau lembaga pemerintahan oleh badan legislatif independen. Kewenangan ini bersifat asli dan tidak berasal dari kewenangan yang sudah ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan baru yang mandiri, bukan sebagai perluasan dari kewenangan yang sudah ada, dan memberikan kewenangan ini kepada organ yang berkompeten.

Dengan demikian, kewenangan yang dimiliki oleh organ pemerintahan dalam melakukan tindakan nyata, mengatur, atau mengeluarkan keputusan selalu didasarkan pada kewenangan yang diperoleh dari konstitusi, baik secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Atribusi merujuk pada kewenangan asli berdasarkan konstitusi atau peraturan perundang-undangan yang baru. Dalam hal delegasi, ada pelimpahan kewenangan dari Badan atau Jabatan TUN yang telah menerima kewenangan secara atributif kepada organ pemerintahan lain, sehingga delegator (pemberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya. Delegasi selalu diawali oleh atribusi kewenangan. Sementara itu, dalam mandat, tidak terjadi pelimpahan kewenangan, melainkan penerima mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Pemberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mereka.

Ada perbedaan mendasar antara atribusi dan delegasi. Dalam atribusi, kewenangan yang ada siap untuk dilimpahkan, namun tidak demikian halnya dengan delegasi. Berdasarkan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara luas, tetapi hanya mungkin dilakukan dalam kondisi yang ditentukan oleh peraturan hukum yang memungkinkan delegasi tersebut.

Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hirarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d. Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- e. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut<sup>78</sup>.

Dengan demikian, kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Artinya, kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.<sup>79</sup> Sehingga secara utuh, teori kelembagaan menyediakan struktur dan fungsi yang harus dijalankan sementara teori kewenangan memberikan dasar hukum dan batasan bagi pelaksanaan fungsi tersebut.

---

<sup>78</sup>Philipus M. Hadjon, *Op. Cit.*, hal. 5.

<sup>79</sup>F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hal. 219.

#### 4. Teori Keadilan

Keadilan merupakan suatu konsep yang pada dasarnya relatif, dimana tidak semua orang sama, adil menurut yang satu belum tentu adil bagi yang lainnya, ketika seseorang melakukan suatu keadilan, hal itu tentunya harus relevan dengan ketertiban umum, dimana “skala keadilan sangat bervariasi dari satu tempat ke tempat lain, skala yang didefinisikan dan sepenuhnya ditentukan oleh masyarakat haruslah sesuai dengan ketertiban umum dari masyarakat tersebut”<sup>80</sup> Di Indonesia sendiri keadilan digambarkan dalam Pancasila sebagai dasar negara, yaitu termuat di dalam sila kelima yang berbunyi “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Dalam sila lima tersebut terkandung nilai-nilai yang merupakan tujuan dalam hidup bersama.

Menurut Roscoe Pound dalam fuady beliau menyatakan bahwa “keadilan yang dicari hukum ternyata tidak selamanya berhubungan dengan moral, tetapi dapat berupa pilihan terhadap berbagai alternatif penyelesaian yang kemungkinanan sama adilnya dan sama benarnya.”<sup>81</sup> Sehingga dapat dikatakan bahwa keadilan merupakan suatu nilai (*value*) yang digunakan dalam menciptakan hubungan yang seimbang antar manusia dengan memberikan apa yang menjadi hak seseorang dengan prosedur dan pembagian yang proporsional serta apabila terdapat pelanggaran yang terkait dengan keadilan maka seseorang perlu diberikan hukuman yang mampu memberikan alternatif penyelesaian yang adil dan benar.

---

<sup>80</sup> M. Agus Santoso, *Hukum, Moral & Keadilan Sebuah Kajian Filsafat Hukum* Kencana, Jakarta, 2014. hlm. 85

<sup>81</sup> Munir Fuady, *Dinamika Teori Hukum*, Graha Indonesia, Jakarta, 2007. hlm. 43

Keadilan merupakan salah satu tujuan hukum, yang selalu menjadi pembahasan, baik dikalangan para ahli maupun politikus dan di masyarakat umum. Bahwa tidak ada tolok ukur yang pasti untuk menentukan sesuatu itu adil atau tidak, oleh karenanya keadilan itu dikatakan relatif. Dan juga, keadilan memiliki sifat bervariasi, dimana berbeda-beda di berbagai tempat. Oleh karena itu, keadilan di junjung tinggi oleh masyarakat Indonesia karena tercantum dalam Pancasila dasar negara yang ke-5, yang berisi keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh sebab itu, peran keadilan di tanah air sangatlah besar, dimana nilai keadilan ini merupakan suatu pedoman bagi masyarakat Indonesia, sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan. Allen, mengungkapkan “tidak dibutuhkan dialek apa pun untuk menyatakan bahwa dalam diri manusia terdapat rasa keadilan yang mendasar. Tidak ada hukum yang berani melanggarnya dengan terang-terangan”<sup>82</sup>

“Keadilan dalam Filsafat Ilmu Hukum merupakan salah satu konsep penting yang memperhatikan aspek-aspek terminologi dan filsafat hukum”<sup>83</sup> Keadilan dianggap sebagai tujuan utama dari hukum, di mana hukum bertujuan untuk mewujudkan keadilan di dalam masyarakat. Beberapa ahli seperti Thomas Aquinas dan John Rawls memberikan pandangan mereka mengenai keadilan. Thomas Aquinas mengemukakan bahwa “keadilan adalah kesamaan proporsional di mana seseorang diperlakukan sesuai dengan apa yang seharusnya mereka

---

<sup>82</sup> Leopold Posipil, *Perubahan Hukum dan Keadilan: Seri Antropologi Hukum*, Nusamedia, 2021, Hlm.102.

<sup>83</sup> Darji Darmodiharjo & Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum (Apa Dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia)*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995. Hlm. 68

terima berdasarkan kedudukan dan peran mereka dalam masyarakat”<sup>84</sup> Sementara itu, John Rawls berpendapat bahwa “keadilan harus didasarkan pada prinsip-prinsip fairness atau kesetaraan dalam distribusi hak dan keuntungan di dalam masyarakat.”<sup>85</sup> Dalam kajian Filsafat Ilmu Hukum, konsep-konsep seperti keadilan dan kesetaraan menjadi nilai-nilai dasar yang harus diperhatikan dalam perumusan dan pelaksanaan hukum. Dengan memperhatikan nilai-nilai ini, diharapkan hukum dapat berfungsi sebagai alat untuk mewujudkan keadilan di dalam masyarakat.

Adapun keadilan tidak hanya terdapat dalam teks perundang-undangan, tetapi juga ada dalam masyarakat dan dapat diwujudkan melalui institusi-institusi yang ada dalam masyarakat tersebut.. Baik Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 tahun 2004 dan pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 menyatakan bahwa “keadilan hukum harus ditegakkan secara merata bagi seluruh warga negara, baik yang kaya maupun yang miskin, kuat maupun lemah, agar tidak terjadi diskriminasi dalam penerapan hukum”. Selain itu, pengertian keadilan juga dapat berbeda-beda di setiap masyarakat, oleh karena itu hakim harus memahami nilai-nilai dan rasa keadilan yang ada dalam masyarakat dalam menjatuhkan putusan yang adil.. Teori keadilan John Rawls memang memusatkan perhatiannya pada susunan institusional masyarakat yang adil, dimana prinsip perbedaan menjadi hal yang penting. Menurut Rawls, “setiap orang memiliki hak yang sama untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam mencapai

---

<sup>84</sup> H. Salim Hs, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm.69

<sup>85</sup> Pan Mohamad Faiz, *Teori Keadilan John Rawls ( John Rawls's Theory of Justice)*. Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2009, Hlm 140

kebahagiaan, kebebasan, dan kemakmuran”<sup>86</sup> Oleh karena itu, institusi-institusi masyarakat harus dirancang sedemikian rupa agar memenuhi prinsip-prinsip keadilan yang merata bagi seluruh warga masyarakat. “Hukum yang adil hanyalah sebuah hukum positif yang memiliki kualitas-kualitas objektif secara metodis, semua hukum positif dapat dianggap mengupayakan keadilan, namun hanya beberapa saja yang berhasil mencapai cita-cita ideal itu”<sup>87</sup>

Lebih jauh, Aristoteles melihat keadilan sebagai upaya dalam rangka memberikan sesuatu yang menjadi haknya dan tidak merugikan orang lain. Dalam buku berjudul *Nichomachean Ethics*, Aristoteles membagi keadilan menjadi dua macam:

- a. Keadilan Distributif, keadilan sebagai suatu keseimbangan antara apa yang diperoleh oleh seseorang dengan apa yang seharusnya didapatkannya. Ia membedakan antara keadilan distributif, yaitu keadilan dalam pendistribusian sumber daya dan kekayaan, dan keadilan korektif, yaitu keadilan dalam memperbaiki kesalahan atau pelanggaran yang telah terjadi. Aristoteles juga menyatakan bahwa keadilan tidak hanya tentang persamaan dalam pembagian, tetapi juga tentang pemberian kepada setiap orang sesuai dengan kebutuhan dan jasa yang diberikan.
- b. Keadilan Korektif, keadilan yang mempunyai tujuan untuk melakukan upaya korektif terhadap suatu kejadian yang tidak adil dalam kaitannya hubungan antara satu orang dengan orang lainnya, keadilan ini memiliki arti keseimbangan antara apa yang telah diterima dan apa yang telah diberikannya.<sup>88</sup>

Dari uraian diatas, dapat dilihat bahwa keadilan adalah kebajikan utama dalam sebuah sistem dan institusi sosial. Sebagai sebuah nilai utama umat manusia, keadilan tidak bisa diganggu gugat. Oleh karena itu, perlu adanya keselarasan, keseimbangan dan kesebandingan antara kepentingan masyarakat

---

<sup>86</sup> *Ibid.* Hlm 139

<sup>87</sup> *Ibid.*, Hlm. 180

<sup>88</sup> Munir Fuady, *Dinamika Teori Hukum*, Graha Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 109.

dan kepentingan pribadi, termasuk dalamnya negara. “Keadilan sebagai sebuah sistem dan nilai tidaklah dapat ditawar-tawar. Hal ini dikarenakan hanya dengan keadilanlah akan muncul jaminan ketentraman dalam kehidupan bernegara”<sup>89</sup>

## 5. Teori Kekuasaan Kehakiman

Kekuasaan kehakiman yang independen bertujuan untuk memastikan keadilan yang tidak memihak, jujur, dan netral (impartialitas). Jika kekuasaan kehakiman tidak independen, maka tidak dapat dipastikan sikap netralitasnya, terutama dalam sengketa antara pemerintah dan rakyat.

Menurut Bagir Manan, kekuasaan kehakiman yang merdeka memiliki beberapa tujuan dasar:

Pertama, sebagai Bagian dari Sistem Pemisahan Kekuasaan: Kekuasaan kehakiman yang merdeka diperlukan untuk melindungi kebebasan individu. Kedua, Mencegah Penyalahgunaan Kekuasaan: Kekuasaan kehakiman yang merdeka diperlukan untuk mencegah tindakan sewenang-wenang dari pemerintah, ketiga, Menilai Keabsahan Hukum: Kekuasaan kehakiman yang merdeka diperlukan untuk menilai keabsahan tindakan pemerintah atau peraturan perundang-undangan, memastikan sistem hukum berjalan dengan baik<sup>90</sup>.

Bagir Manan juga menjelaskan bahwa asas kekuasaan kehakiman yang merdeka mencakup beberapa hal:

1. Kebebasan dalam Fungsi Yustisial: Kebebasan dalam memeriksa, mengadili, dan memutuskan perkara.

---

<sup>89</sup>Jhon Rawls, *A Theory of Justice*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, cetakan 1, hlm.3.

<sup>90</sup> Bagir Manan, *Memberdayakan Kekuasaan Kehakiman*, Makalah pada Seminar Nasional Upaya Meningkatkan Fungsi dan Peranan Mahkamah Agung RI dalam mewujudkan Kekuasaan Kehakiman yang merdeka berdasarkan Pancasila, Bappenas-FH Unpad, Bandung, April 1998, Hlm.10

2. Larangan Campur Tangan Ekstra Yustisial: Larangan bagi kekuasaan di luar yudisial untuk mencampuri proses peradilan.
3. Terselenggaranya Negara Berdasarkan Hukum (Rechtsstaat): Kekuasaan kehakiman yang merdeka memungkinkan pengawasan yustisial terhadap tindakan badan pemerintah.

Melalui pendapat tersebut diatas<sup>91</sup>, beberapa substansi kekuasaan kehakiman yang merdeka, antara lain 1) Independensi dalam Fungsi Yudisial, meliputi pemeriksaan dan keputusan perkara, serta pembuatan ketetapan hukum, 2) Menjamin Kebebasan Hakim Bebas dari rasa takut atau kekhawatiran akibat putusan yang dibuat, 3) Objektivitas dan Kejujuran, yaitub bertindak secara objektif, jujur, dan tidak berpihak, 4) Pengawasan Internal: dilakukan melalui upaya hukum biasa atau luar biasa dalam lingkungan kehakiman sendiri. 5) Larangan Campur Tangan: Melarang campur tangan dari kekuasaan di luar kehakiman dan 7) Kebebasan dari Pengaruh Ekstra Yudisial: bebas dari pengaruh kekuasaan di luar yudisial, kecuali yang disebutkan dalam UUD 1945.

Menurut Paulus Effendie Lotulung, kekuasaan kehakiman yang independen tidak tanpa batas. Kebebasan ini diikat oleh aturan hukum, transparansi, akuntabilitas, dan integritas moral. Perlindungan terhadap hakim antara lain :

1. Lembaga-lembaga diluar badan-badan peradilan, baik eksekutuf maupun legislatif, dan lain lain;
2. Lembaga-lembaga internal didalam jajaran kekuasaan kehakiman sendiri;

---

<sup>91</sup> Bagir Manan, *Suatu Tinjauan Terhadap Kekuasaan Kehakiman Indonesia Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004*, Mahkamah Agung RI, 2005.

3. Pengaruh-pengaruh pihak yang berperkara;
4. Pengaruh tekanan-tekanan masyarakat, baik nasional maupun internasional;
5. Pengaruh-pengaruh yang bersifat "trial by the press"<sup>92</sup>

Dengan demikian, independensi kekuasaan kehakiman adalah prasyarat mutlak untuk menjaga keadilan dan mencegah campur tangan dari kekuasaan lain, serta memastikan kepercayaan publik terhadap sistem hukum dan supremasi hukum.

Berkaitan dengan badan peradilan yang menjalankan kekuasaan kehakiman, Bagir Manan mengemukakan bahwa:

Badan kekuasaan kehakiman Indonesia diselenggarakan oleh sebuah Mahkamah Agung dan berbagai lingkungan kekuasaan kehakiman tingkat lebih rendah yaitu; Badan peradilan umum, badan peradilan agama, badan peradilan militer, dan badan peradilan tata usaha negara. Badan peradilan agama, badan peradilan militer, dan badan peradilan tata usaha negara merupakan peradilan khusus. Badan peradilan umum merupakan badan peradilan bagi rakyat pada umumnya. Sedangkan badan peradilan khusus, memeriksa dan mengadili perkara di bidang hukum tertentu atau mengenai golongan rakyat tertentu<sup>93</sup>.

Berkaitan dengan hal tersebut, konsepsi mengenai badan peradilan khusus saat ini tidak lagi hanya terdiri dari badan peradilan agama, badan peradilan militer, dan badan peradilan tata usaha negara tetapi pengertiannya diperluas dengan adanya badan peradilan pajak, badan peradilan niaga, badan peradilan hak asasi manusia, badan peradilan anak, badan peradilan korupsi dan sebagainya.

## 6. Teori Demokrasi dan Pemilu

---

<sup>92</sup>Paulus Effendie Lotulung, *Makalah disampaikan dalam Seminar Hukum Nasional VIII yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional di Denpasar, pada tanggal 14-18 Juli 2003.*

<sup>93</sup> Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman...*, Op cit, hlm. 33.

Demokrasi sudah dikenal sejak lama dan memiliki akar dari beberapa nilai dan asas yang diwarisi dari masa lalu, seperti konsep demokrasi di Yunani Kuno dan kebebasan beragama hasil dari reformasi dan perang agama. Pada abad ke-5 sebelum Masehi, demokrasi diperkenalkan di Athena, Yunani. “Demokrasi berasal dari kata "demos" yang berarti rakyat dan "kratos" atau "cratein" yang berarti pemerintahan, sehingga dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.”<sup>94</sup> Konsep tersebut menjadi indikator bagi perkembangan politik di suatu negara.

Meskipun demokrasi saat ini dianggap sebagai sistem pemerintahan yang paling baik, namun Plato dan Aristoteles, dua tokoh pemikir pada zaman Yunani kuno, mengemukakan bahwa demokrasi memiliki potensi terjadinya kekerasan atau anarki, sehingga bagi mereka demokrasi bukanlah sistem pemerintahan yang terbaik. Plato berpendapat bahwa bentuk pemerintahan yang paling baik adalah monarkhi, di mana kekuasaan penuh diberikan kepada seorang raja yang akan mengabdikan dirinya untuk kepentingan seluruh rakyat.

Demokrasi diartikan sebagai suara atau pendapat rakyat yang diungkapkan melalui partisipasi dalam keputusan politik, baik melalui pemilihan umum maupun bentuk-bentuk partisipasi lainnya. Demokrasi dapat dibedakan menjadi dua jenis berdasarkan tingkat partisipasi yang diberikan kepada rakyat, yaitu :

- 1) Demokrasi langsung (*Direct Democracy*)  
Sistem pemerintahan di mana warga negara secara langsung terlibat dalam pembuatan keputusan politik berdasarkan prosedur mayoritas disebut sebagai demokrasi partisipatif.
- 2) Demokrasi Tidak langsung (*Indirect Democracy*)

---

<sup>94</sup> Mahfud MD, *Hukum Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999. Hlm 127

Demokrasi adalah bentuk pemerintahan di mana keputusan politik dibuat melalui partisipasi mayoritas warga negara, baik secara langsung maupun melalui wakil yang dipilih melalui pemilihan umum. Jadi, rakyat memiliki peran yang aktif dalam pembuatan keputusan politik negara. Ada dua jenis demokrasi: langsung dan perwakilan. Dalam demokrasi perwakilan, kekuasaan untuk membuat keputusan politik diwakilkan kepada orang-orang yang dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum.<sup>95</sup>

Pada masa sekarang, hampir seluruh negara di dunia menganut demokrasi sebagai tatanan pemerintahan. Beberapa ciri dari pemerintahan demokrasi meliputi:

- a) Dalam pengambilan keputusan politik, secara langsung maupun tidak langsung rakyat ikut terlibat di dalamnya.
- b) Negara mengakui, menghargai, serta memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi rakyat (warga negara).
- c) Semua warga negara (rakyat) memiliki persamaan hak dalam segala bidang.
- d) Dalam rangka menegakkan hukum dalam pemerintahan, maka dibentuklah lembaga-lembaga peradilan dan kekuasaan kehakiman yang independen.<sup>96</sup>

Pemilihan Umum merupakan proses untuk memilih para pemimpin pemerintahan dengan cara memilih mereka yang mendapat suara terbanyak dari mayoritas. Pemilihan Umum diadakan untuk mewujudkan negara yang demokratis. Menurut Ali Moertopo, “Pemilihan Umum adalah lembaga demokrasi yang memilih anggota-anggota perwakilan rakyat dalam MPR, DPR, DPRD, yang berperan dalam menetapkan politik dan jalannya pemerintahan negara bersama dengan pemerintah”.

## **F. Orisinalitas Penelitian**

---

<sup>95</sup> Hufon dan Syofyan Hadi, *Ilmu Negara Kontemporer*, Laksbang Grafika, Surabaya, 2016, hlm. 240

<sup>96</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm. 20

Berdasarkan penelusuran kepustakaan, internet dan sumber informasi lain, belum ditemukan penelitian yang secara khusus mengeksplorasi Badan Peradilan Pemilu di Indonesia. Meskipun demikian, ada beberapa penelitian atau studi terkait yang memiliki keterkaitan dengan topik disertasi ini., antara lain:

**Tabel 2**  
**Orisinalitas Penelitian**

No	Nama Peneliti dan Judul Penelitian	Persamaan	Perbedaan	Orisinalitas Penelitian
1.	A. Zarkasih, Kedudukan Bawaslu Dalam Sistem Penyelenggaraan Pemilihan Umum di Indonesia, Universitas Jambi	Memiliki kesamaan dalam hal mengkaji kedudukan Bawaslu penyelenggaraan Pemilihan Umum di Indonesia.	Disertasi A. Zarkasih terfokus pada kajian terhadap kedudukan Bawaslu sebagai penyelenggara Pemilihan Umum di Indonesia. Sementara itu, disertasi ini lebih difokuskan pada kajian terhadap penyelesaian sengketa yang terjadi dalam Pemilu.	Disertasi ini, menganalisis penyelesaian sengketa Pemilu yang dilakukan oleh lembaga yang berwenang dalam penyelesaian sengketa pemilu, oleh karenanya dalam penelitiannya mengkaji kedudukan Bawaslu dan lembaga lainnya baik PTUN, Peradilan Umum, DKPP, dan Mahkamah Konstitusi, yang memiliki dasar kompetensi dalam penyelesaian sengketa Pemilihan Umum. Untuk kemudian disandarkan pada hasil analisis pengaturan kompetensi mengadili dari lembaga-lembaga tersebut diberikan rekomendasi pembentukan Peradilan Pemilihan Umum.
2.	Dr. Ida Budhiarti, S.H., M.H. Disertasi :	Memiliki kesamaan dalam hal mengkaji	Fokus pembahasan adalah mengenai politik hukum	Rekonstruksi dilakukan dengan memperkuat kemandirian

	Rekonstruksi Politik Hukum Penyelenggara Pemilihan Umum di Indonesia, Program Doktor ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 2018	pengembangan kepiluan di Indonesia, agar penyelenggaraan Pemilu yang adil, jujur dan demokratis dapat terwujud. Dan yang menjadi sangat urgen adalah mengajukan sebuah konsep ideal mengenai penyelenggara pemilu	perundang-undangan penyelenggara Pemilu yang selalu mengalami perubahan dalam setiap periode dan menemukan konsep ideal rekonstruksi politik penyelenggara pemilu	kelembagaan penyelenggara Pemilu, yakni KPU dengan mengubah ketentuan Pasal 22E ayat (5) dan mengubah transformasi Bawaslu menjadi Pengadilan Pemilu
3	Topo Santoso, <i>Settlement of Election Offences In four Southeast Asian Countries (With Special Reference to The Indonesian General Elections)</i> , University of Malaya	Disertasi Topo Santoso menganalisis kerangka hukum Pemilu di beberapa negara di Asia Tenggara terutama mengenai penyelesaian pelanggaran pemilihan umum untuk pelaksanaan pemilihan umum yang demokratis. Hasil penelitian	Disertasi ini fokus pada menganalisis kerangka hukum Pemilu di Indonesia dengan pendekatan yuridis normatif	Disertasi ini menganalisis kerangka hukum Pemilu di Indonesia terutama pada penyelesaian sengketa pemilihan umum yang bertujuan dalam pembentukan sistem peradilan Pemilu di Indonesia
4.	Lita Tyasta, Menata Ulang Kerangka Hukum Penyelenggaraan Pemilihan umum Kepala Daerah Menuju Negara Hukum Demokrasi, Universitas Diponegoro	Disertasi ini menganalisis kerangka hukum Pemilu yang juga masih mengandung kelemahan Disertasi ini fokus pada pembahasan di Indonesia dan menggunakan pendekatan Yuridis Empiris	Menganalisis kelemahan kerangka hukum Pilkada yang berimplikasi pada ketatanegaraan Indonesia. Berdasarkan penelitian memberikan masukan agar merevisi UU tentang penyelenggaraan pemilu	Disertasi ini lebih aktual dengan memasukan analisis terhadap UU No 7 tahun 2017 tentang Pemilihan umum

6	Fauzan Khairazi, Eksistensi Badan Pengawas Pemilihan Umum untuk Penyelesaian Sengketa Gubernur, Bupati dan Walikota Dalam Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia Universitas Negeri Jambi	Disertasi Fauzan Khairazi menganalisis kerangka hukum berkaitan dengan eksistensi Badan Pengawas Pemilu, dan menawarkan konsep tentang kelembagaan yang mempunyai putusan penyelesaian sengketa administrasi yang mengikat dalam rangka untuk mewujudkan kepastian hukum.	Disertasi ini menganalisis kerangka hukum Pemilu yang masih mengandung kelemahan dan membawa dampak dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.	Disertasi ini menganalisis kerangka hukum Pemilu dalam upaya pembentukan Lembaga peradilan khusus Pemilu di Indonesia
---	---	---	--	---

Disertasi yang Penulis kaji dengan judul : “Urgensi Pembentukan Peradilan Pemilihan Umum Dalam Mewujudkan Keadilan di Indonesia.” dengan fokus pada 3 (tiga) permasalahan, yaitu : (1) Bagaimana Pengaturan penyelesaian sengketa pemilu di Indonesia” (2) Apa urgensi pembentukan badan peradilan khusus penyelesaian sengketa pemilu di Indonesia? Dan (3) Bagaimana konsep Peradilan Pemilihan Umum dalam mewujudkan keadilan pemilihan umum di Indonesia?

Penelitian ini memiliki perbedaan dari penelitian sebelumnya. Adapun unsur kebaruan (*Novelty*) dalam penelitian ini ialah :

1. Penulis menggunakan pendekatan metodologis yang berbeda dari penelitian sebelumnya. Penelitian ini menggunakan pendekatan historis untuk melihat perkembangan sistem pemilihan umum dari waktu ke waktu dan melihat

persoalan yang muncul dalam masing-masing sistem tersebut. Untuk mengetahui persoalan substansial terkait penyelesaian sengketa pemilihan umum di Indonesia, Penulis tidak hanya menggunakan pendekatan yuridis normatif, tetapi menggunakan pula pendekatan sosio-legal. Pendekatan yang demikian untuk melihat persoalan kelembagaan masih sangat jarang dilakukan. Dengan demikian pada aspek ini yang menjadikan penelitian ini berbeda dengan penelitian terdahulu.

2. Penulis hendak menemukan konsep peradilan pemilihan umum dalam mewujudkan keadilan pemilihan umum di Indonesia. Untuk menemukan konsep yang demikian, Penulis akan mempelajari pandangan-pandangan berbagai pelaku sejarah dalam merumuskan UUD 1945 terkait pemilihan umum. Pendekatan yang demikian, masih sangat minim dilakukan oleh Penulis terdahulu.
3. Penulis melalui disertasi ini hendak menemukan model peradilan pemilihan umum dalam mewujudkan keadilan serta kepastian. Titik keseimbangan ini sangat penting untuk mewujudkan kelembagaan penyelesaian masalah pemilu yang tidak hanya Merdeka, tetapi mampu menyeimbangkan asas-asas pemilihan umum yang berkualitas dan berintegritas.

#### **G. Metode Penelitian**

Metode penelitian merujuk pada prosedur atau cara kerja yang dilakukan dalam rangka mengumpulkan data dan informasi yang diperlukan dalam suatu penelitian, misalnya penggunaan wawancara, observasi, atau studi pustaka. Metode penelitian membahas secara rinci tentang cara-cara pengumpulan data,

teknik analisis data, dan interpretasi hasil penelitian. Metodologi penelitian dan metode penelitian memiliki hubungan yang erat, namun keduanya memiliki perbedaan dalam cakupan dan pendekatannya. Metodologi penelitian lebih mengarah pada pandangan teoritis dan filosofis terhadap berbagai metode penelitian, sedangkan metode penelitian lebih fokus pada teknik dan prosedur dalam pengumpulan dan analisis data<sup>97</sup>

Oleh karena itu, dibutuhkan suatu metode penelitian dalam disertasi ini dengan uraian teknis sebagai berikut:

### **1. Tipe Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif. Tipe penelitian yuridis normatif adalah penelitian yang memperhatikan dengan sungguh-sungguh bangunan hukum positif yang ada memelihara dan mengembangkannya dengan bangunan logika dengan melakukan kajian terhadap tiga lapisan ilmu hukum, yaitu tataran dogmatik hukum, teori hukum dan tataran filsafat hukum.

Dogmatik hukum adalah ajaran ilmu hukum yang memaparkan dan mensistematisasi hukum positif yang berlaku dalam suatu masyarakat tertentu dan pada kurun waktu tertentu dari sudut pandang normatif, yang dapat berupa yuridis internal ataupun ekstra yuridis, yang bertujuan untuk sebuah penyelesaian masalah hukum konkret secara yuridik-teknikal atau membangun sebuah kerangka yuridik-teknikal yang di dalamnya berdasarkan sejumlah masalah, yang membutuhkan penyelesaian yuridis, penelitiannya bersifat preskriptif.<sup>98</sup>

Dogmatik hukum membatasi diri pada pemaparan dan sistematisasi dari hukum positif yang berlaku, dalam arti bahwa, jika kaedah itu merupakan bagian

---

<sup>97</sup> Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, Cetakan Kedua, 2016, hlm. 3.

<sup>98</sup> Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum (Sebuah Penelitian Tentang Fondasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia)*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 194

dari suatu sistem kaedah hukum tertentu yang di dalamnya kaedah-kaedah hukum itu saling menunjuk yang satu terhadap yang lain. “Sistem kaedah hukum ... terdiri atas suatu keseluruhan hierarkhi kaedah hukum khusus yang bertumpu pada kaedah-kaedah hukum umum”<sup>99</sup> Dogmatik hukum disebut juga ilmu hukum yang bersifat normatif karena objeknya terdiri atas norma-norma. Pada tataran konsep dogmatik hukum sebagaimana diuraikan oleh Bahder Johan Nasution, bahwa pada lapisan dogmatik hukum pengkajian dilakukan sesuai dengan konsepnya berupa konsep hukum teknis (*technish juridis begrippen*), “permasalahan hukumnya berupa permasalahan hukum konkrit dan eksplanasinya teknis yuridis dengan sifat keilmuannya normative”<sup>100</sup>

Kemudian Peter Mahmud Marzuki menjelaskan bahwa “penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab permasalahan yang dihadapi”<sup>101</sup> Hal ini sejalan dengan karakteristik preskriptif ilmu hukum, yakni dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah dihadapi.

## 2. Metode Pendekatan

Dalam penelitian hukum, Morris L Cohen menyebutkan bahwa dalam penelitian hukum (*legal research*) terdapat beberapa pendekatan yang digunakan, yaitu “*statute approach, conceptual approach, analytical approach, comparative*

---

<sup>99</sup>J.J. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum Pengertian-pengertian Dasar Dalam Teori Hukum*, (alih bahasa B. Arief Sidharta), P.T. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2011, hlm. 150

<sup>100</sup> Bahder Johan Nasution, *Pengaturan Hak Atas Kebebasan Berserikat Bagi Pekerja di Indonesia*, Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana, Universitas Airlangga, Surabaya, 2000, hlm. 17

<sup>101</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2011, hlm. 34.

*approach, hystorical approach, philosophical approach*”<sup>102</sup> Merujuk pendekatan itu, penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dan pendekatan sejarah (*hystorical approach*).

Pendekatan yang digunakan untuk mempelajari dan menganalisis permasalahan utama dalam disertasi ini terdiri dari beberapa jenis, diantaranya adalah:

- 1) Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dalam proposal disertasi ini adalah metode yang digunakan untuk menelaah dan menganalisis peraturan perundang-undangan yang berlaku terkait dengan penelitian;
- 2) Pendekatan kasus (*case approach*) adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah atau menganalisis kasus-kasus yang berhubungan dengan penelitian. Dalam hal ini, kasus-kasus tersebut dapat berasal dari pengadilan, arbitrase, atau lembaga lainnya yang memiliki kaitan dengan masalah yang sedang diteliti. Dengan menggunakan pendekatan ini, peneliti dapat mempelajari cara-cara penyelesaian kasus, argumen-argumen yang digunakan, dan dampak dari keputusan tersebut terhadap perkembangan hukum yang terkait;
- 3) Pendekatan historis (*historical approach*) dalam disertasi ini dilakukan dengan menganalisis sejarah pengaturan terkait dengan penelitian yang dilakukan;

---

<sup>102</sup> *Ibid*, hlm. 93.

- 4) Pendekatan Komparatif (*comparative approach*), dengan pendekatan ini penulis membandingkan peraturan-peraturan hukum di Indonesia dengan peraturan di negara lain yang relevan dengan topik penelitian. Dalam pendekatan ini, penulis dapat menemukan kesamaan dan perbedaan antara dua atau lebih sistem hukum dalam menjawab isu hukum yang ada;
- 5) Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu dengan tujuan untuk menjawab permasalahan yang diteliti.

### **3. Pengumpulan Bahan Hukum**

Bahan hukum yang digunakan untuk mengkaji atau menganalisis pokok permasalahan di dalam penulisan disertasi ini terdiri dari:

#### **a. Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum yang bersifat autoritatif atau yang secara formal memiliki otoritas hukum, yang meliputi:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat Tahun 1949.
- 3) Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950.
- 4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1946 Tentang Pembaharuan Susunan Komite Nasional Indonesia Pusat.
- 5) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 tentang Susunan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Anggota-Anggotanya.
- 6) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1949 tentang Undang-Undang Untuk Mengubah Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 tentang Susunan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Anggota-Anggotanya.

- 7) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat
- 8) Undang-Undang Darurat Nomor 18 Tahun 1955 tentang Perubahan Jumlah Anggota Panitia Pemilihan Indonesia, Panitia Pemilihan, dan Panitia Pemilihan Kabupaten.
- 9) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.
- 10) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975.
- 11) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.
- 12) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu.
- 13) UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD.
- 14) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
- 15) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- 16) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.
- 17) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.
- 18) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.
- 19) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

- 20) UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.
- 21) 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.
- 22) 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 Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
- 23) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

#### **b. Bahan Hukum Sekunder**

Sumber hukum yang diperoleh dari kajian atau interpretasi terhadap bahan hukum primer atau sumber hukum asli. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam disertasi ini adalah buku-buku teks, jurnal ilmiah, makalah, pendapat ahli, laporan penelitian, dan sumber-sumber lain yang relevan dengan masalah yang diteliti. Bahan hukum sekunder digunakan untuk memperoleh pemahaman dan pemikiran yang lebih luas tentang isu-isu hukum yang berkaitan dengan penelitian.

#### **c. Bahan Hukum Tersier**

Bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap Bahan Hukum Primer dan Bahan Hukum Sekunder yang diperoleh dari ensiklopedia dan kamus (*dictionary*) yang terkait dengan masalah disertasi ini.

Ketiga bahan hukum di atas, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier dikumpulkan oleh Penulis melalui studi kepustakaan atau penelitian kepustakaan.

#### **4. Analisis Bahan Hukum**

Manakala bahan-bahan hukum, seperti bahan hukum primer, sekunder dan tersier telah dapat dikumpulkan oleh penulis, maka langkah selanjutnya adalah melakukan analisis secara yuridis kualitatif terhadap bahan-bahan hukum tersebut, dengan mengacu pada pokok permasalahan yang ada. Langkah-langkah analisis dalam disertasi ini, secara metodologis dilakukan dengan cara sebagai berikut:

- 1) Mengidentifikasi fakta hukum dan mengecualikan hal-hal yang tidak relevan agar dapat menentukan isu hukum yang akan dipecahkan;
- 2) Pengumpulan bahan-bahan hukum dan non-hukum dilakukan untuk mendapatkan data dan informasi yang diperlukan dalam memecahkan isu hukum yang ditetapkan. Bahan hukum yang dikumpulkan bisa berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, sedangkan bahan non-hukum dapat berupa hasil penelitian, data statistik, laporan, serta pendapat para ahli terkait masalah yang diteliti. Penting untuk memastikan bahwa bahan-bahan yang dikumpulkan relevan dan dapat mendukung analisis dan kesimpulan yang dibuat dalam penelitian;
- 3) Mengkaji bahan-bahan yang telah dikumpulkan untuk membentuk pemahaman yang jelas tentang isu hukum yang hendak dipecahkan. Melakukan analisis terhadap bahan-bahan tersebut untuk menemukan argumen-argumen yang dapat mendukung atau menentang isu hukum tersebut,

serta menemukan kesimpulan yang didukung oleh fakta dan bahan hukum yang relevan. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum; dan

- 4) Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.<sup>103</sup>

Langkah-langkah dalam melakukan penelitian hukum menurut Peter Mahmud Marzuki di atas merupakan bagian integral dari penelitian hukum yang menggunakan pendekatan yuridis normatif. Dalam penelitian ini, langkah-langkah yang dilakukan bertujuan untuk menemukan jawaban yang tepat terhadap isu hukum yang dibahas, serta menyajikan kesimpulan yang didukung oleh bahan hukum yang relevan dan berdasarkan metode deduktif. Dalam penelitian hukum yang menggunakan pendekatan yuridis normatif, analisis bahan hukum yang dilakukan harus memenuhi standar akademik yang ketat dan dapat dipertanggungjawabkan.

## **H. Sistematika Penulisan**

Dalam upaya memberikan pedoman dalam penelitian dan penulisan serta untuk memberikan gambaran bagaimana penulisan dan laporan dilakukan, maka disusun sistematika penulisan sebagai berikut :

## **BAB I      PENDAHULUAN**

---

<sup>103</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, hlm. 171.

Bab ini menguraikan beberapa aspek, yakni (a) latar belakang masalah, (b) rumusan masalah, (c) tujuan dan manfaat penelitian, (d) kerangka konseptual, (e) landasan teori, (f) keaslian penelitian, (g) metode penelitian, (h) sistematika penulisan.

## **BAB II      TEORI DAN KONSEP TENTANG NEGARA HUKUM, KEADILAN, DAN PEMILIHAN UMUM**

Pada Bab ini akan diuraikan 3 (tiga) tinjauan pustaka utama untuk menganalisis persoalan yang diajukan. Yaitu (a) Negara Hukum (b) Keadilan (c) Demokrasi dan Pemilihan Umum

## **BAB III     PENGATURAN PENYELESAIAN SENGKETA PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA**

Pada bab ini merupakan bab pembahasan yang menjawab permasalahan penelitian yang telah dirumuskan yaitu memuat analisis mengenai : Pengaturan penyelesaian sengketa pemilu di Indonesia

## **BAB IV     URGENSI PEMBENTUKAN BADAN PERADILAN KHUSUS PENYELESAIAN SENGKETA PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA**

Pada bab ini merupakan bab pembahasan yang menjawab permasalahan penelitian yang telah dirumuskan yaitu memuat analisis mengenai : urgensi pembentukan badan peradilan khusus penyelesaian sengketa pemilu di Indonesia

**BAB V GAGASAN PEMBENTUKAN BADAN PERADILAN  
KHUSUS PEMILIHAN UMUM DALAM MEWUJUDKAN  
KEADILAN**

Pada bab ini merupakan bab pembahasan yang menjawab permasalahan penelitian yang telah dirumuskan yaitu memuat analisis mengenai : konsep Peradilan Pemilihan Umum dalam mewujudkan keadilan pemilihan umum di Indonesia

**BAB VI PENUTUP**

Bab ini berisi kesimpulan dan saran atas penelitian yang telah dilakukan.

## BAB II

### TEORI DAN KONSEP TENTANG NEGARA HUKUM, KEADILAN DAN PEMILIHAN UMUM

#### A. Teori Negara Hukum

Konsep negara hukum terkait dengan sistem aturan hukum yang dianut oleh suatu negara yang bersangkutan. “Pada dasarnya sistem hukum di dunia ini dapat dibedakan dalam dua kelompok besar yaitu sistem hukum continental dan sistem hukum anglosaxon”<sup>104</sup> Di zaman modern, konsep negara hukum di Eropa wilayah kontinental dikembangkan oleh antara lain Imanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl dengan istilah Jerman, yaitu *rechtsstats*.

Teori negara berdasarkan hukum secara esensi bermakna bahwa hukum adalah *Supreme* dan kewajiban bagi setiap penyelenggara negara atau pemerintahan untuk tunduk pada hukum (*subject to the law*). Tidak ada kekuasaan di atas hukum (*above the law*), semuanya ada di bawah hukum (*under the rule of law*). Dengan kedudukan ini tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang (*arbitrary power*) atau penyalahgunaan kekuasaan (*misuse of power*).<sup>105</sup>

Perkembangan ide negara hukum berasal dari perjalanan sejarah, karena definisi atau konsep negara hukum terus berkembang seiring perkembangan sejarah umat manusia. Dalam implementasinya, konsep ini menunjukkan beragam karakteristik yang dipengaruhi oleh kondisi sejarah tertentu, selain dipengaruhi juga oleh filosofi bangsa, ideologi negara, dan faktor-faktor lainnya. Diantara beberapa konsep negara hukum dengan berbagai karakteristiknya dapat digambarkan secara sekilas sebagai berikut:

---

<sup>104</sup>Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta, 1992, hlm 5

<sup>105</sup>Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)*, UMM Press, Malang, 2002 Hlm. 1

## 1. *Rechtsstaat*

Istilah "Rechtsstaat" mulai menjadi terkenal di Eropa pada tahun 1885 berkat A.V. Dicey. Konsep Rechtsstaat muncul sebagai hasil dari perlawanan terhadap absolutisme, sehingga bersifat revolusioner. Di era modern, konsep negara hukum di Eropa Kontinental (civil law) dikenal sebagai "rechtsstaat" yang didasarkan pada civil law dan legisme, yang menganggap hukum sebagai hukum tertulis. Dalam rechtsstaat, kebenaran hukum dan keadilan ditempatkan pada peraturan dan bukti tertulis. Menurut pandangan civil law (legisme) dalam rechtsstaat, seorang hakim yang baik adalah yang mampu menerapkan atau membuat keputusan sesuai dengan teks undang-undang. Pilihan untuk mengandalkan hukum tertulis dan paham legisme di dalam rechtsstaat didasarkan pada penekanan terhadap kepastian hukum. "Ide tentang *rechtsstaat* mulai populer pada abad ke-17 sebagai akibat dari situasi politik Eropa yang didominasi oleh kesewenangan-wenangan raja"<sup>106</sup> Paham *rechtsstaat* dikembangkan oleh ahli-ahli hukum Eropa antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laborn, Julius Stahl Prinsip *rechtsstaat* mencakup empat elemen penting sebagai ciri-cirinya, yaitu:

- 1) Perlindungan atas hak asasi manusia;
- 2) Pembagian kekuasaan;
- 3) Pemerintahan berdasarkan undang-undang; dan
- 4) Peradilan tata usaha negara.<sup>107</sup>

Paul Scholten seorang ahli hukum terbesar pada abad kedua puluh dari Nederland, menulis tentang negara hukum. Menurut Paul Scholten, "ada

---

<sup>106</sup>Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Ind-Hill Co, Jakarta 1989, hlm. 30.

<sup>107</sup>Jimly Asshiddiqie, *Pengantar ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Cet. 1, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta 2006, hlm. 152.

dua ciri negara hukum. Ciri utama negara hukum adalah *er is recht tegenover den staat* artinya rakyat dalam negara mempunyai hak terhadap negara, individu mempunyai hak terhadap masyarakat”<sup>108</sup> Menurutnya, asas ini meliputi dua segi, yaitu:

- 1) Individu memiliki keberadaan yang unik, yang pada dasarnya berada di luar kendali negara; dan
- 2) Pembatasan terhadap keberadaan individu hanya dapat diatur melalui ketentuan undang-undang dan peraturan umum.

Ciri kedua adalah "*er is scheiding van machten*" artinya dalam negara hukum ada pemisahan kekuasaan. Ahli hukum yang lain, seperti Von Munch, menyatakan bahwa unsur dari negara yang berdasar atas hukum adalah adanya:

- 1) Hak-hak asasi manusia
- 2) Pembagian kekuasaan
- 3) Keterikatan semua organ negara pada undang-undang dasar dan keterikatan peradilan pada undang-undang dan hukum;
- 4) Aturan dasar tentang proporsionalitas
- 5) pengawasan peradilan terhadap keputusan-keputusan kekuasaan;
- 6) jaminan peradilan dan hak-hak dasar dalam proses peradilan;
- 7) pembatasan terhadap berlaku surutnya undang-undang.<sup>109</sup>

Sementara menurut Jimly Asshiddiqie ada 12 (dua belas) prinsip pokok negara hukum (*rechtsstaat*) merupakan fondasi utama yang mendukung eksistensi suatu negara modern. Keduabelas prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menjaga kestabilan dan

---

<sup>108</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisa mengenai Keputusan Presiden yang Berizngsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV* Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 312.

<sup>109</sup>*Ibid*, hlm.313

keberlangsungan negara hukum, sehingga dapat dianggap sebagai landasan konsep negara hukum itu sendiri (*the rule of law* atau pun *rechtsstaat*) dalam arti yang sebenarnya, yaitu:

- 1) Supremasi hukum (*supremacy of law*);
- 2) Persamaan dalam hukum (*equality before the law*)
- 3) Asas legalitas (*due process of law*);
- 4) Pembatasan kekuasaan;
- 5) Organ-organ eksekutif independen;
- 6) Peradilan bebas dan tidak memihak;
- 7) Peradilan tata usaha negara;
- 8) Peradilan tata negara (*constitutional court*);
- 9) Perlindungan hak asasi manusia;
- 10) Bersifat demokrasi (*democratische rechtsstaat*)
- 11) Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*) dan
- 12) Transparansi dan kontrol social.<sup>110</sup>

Gagasan negara hukum ini adalah pembatasan yang ketat terhadap aktivitas penguasa terutama melalui hukum tertulis guna mencegah kesewenang-wenangan penguasa terhadap warga negara di dalam suatu negara absolut. Menurut H.D. Stout “negara hukum liberal merupakan suatu tatanan ketatanegaraan dengan mengutamakan pada perlindungan kebebasan individu manusia dan mencegah penyalahgunaan kekuasaan”<sup>111</sup> Sementara A.M. Donner mengatakan, sebagaimana dikutip Ridwan bahwa “*rechtsstaat* liberal disifati terutama dengan pemisahan kekuasaan dan jaminan terhadap hak-hak individu berdasarkan undang-undang”<sup>112</sup> Ini berarti penerapan prinsip pemerintahan berdasarkan undang-undang. Pencabutan hak milik

---

<sup>110</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2005 hlm. 152-163.

<sup>111</sup>H.D. Stout, de Betekenissen van de Wet, *Theoretisch-Kritische Beschouwingen over het Principe van Wetmatigheid*, WE.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1991, hlm.17.

<sup>112</sup>*Ibid*, hlm. 45.

dan pembatasan kebebasan warga negara hanya dapat terjadi berdasarkan undang-undang.

Berkenaan dengan konsep *rechtsstaat* tersebut, Azhary menyimpulkan bahwa “negara hukum bertujuan untuk melindungi hak asasi warga negaranya dengan cara membatasi dan mengawasi gerak langkah dan penggunaan kekuasaan negara dengan undang-undang.”<sup>113</sup> Begitu ketatnya konsep *rechtsstaat* liberal ini berpegang pada undang-undang sehingga negara jenis ini disebut dengan *wettenstaat* atau sering pula disebut sebagai penjaga malam atau pekerja malam (*nachtwachters-of nachtwakersstaat*).

Oleh karena oleh masa penjajahan Belanda, Indonesia mengadopsi sistem hukum yang berlaku di benua Eropa, yaitu civil law yang menurut Satjipto Rahardjo lebih tepat dengan sebutan “Hukum Romawi-Jerman”<sup>114</sup> Akan tetapi, menurut Bagir Manan, “hal ini idak sepenuhnya tepat atau setidak-tidaknya harus diberi catatan”<sup>115</sup> Pertama, kehadiran hukum adat sebagai subsistem hukum positif. Hukum adat sebagaimana didefinisikan oleh Ter Haar adalah “hukum yang tumbuh atas dasar putusan-putusan fungsionaris adat (*beslissingenleer*)”<sup>116</sup> Pengertian tersebut menunjukkan hukum adat lebih dekat pada pengertian *common law* yang juga bersumber dari putusan-putusan hakim. Kedua, perkembangan peranan yurisprudensi. Tradisi hukum kontinental atau *civil law* tidak menjalankan preseden. Yurisprudensi tidak mengikat, melainkan sebagai acuan belaka. Namun

---

<sup>113</sup>Azhary, *Op. Cit*, hlm. 46-47.

<sup>114</sup>Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Fakultas Hukum Unsoed, Purwokerto 1986, hlm. 292.

<sup>115</sup> Bagir Manan, *Menegakkan Hukum Suatu Pencarian*, Asosiasi Advokat Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 147.

<sup>116</sup>Bushar Muhammad, *Asas-asas Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2003, hlm.8.

berangsur-angsur yurisprudensi menjadi pranata yang tidak terpisahkan dari sistem peradilan di Indonesia. Ketiga, pengambilan pranata hukum *common law* ke dalam sistem hukum Indonesia, seperti: (i) pengujian undang-undang oleh pengadilan (ii) pranata hukum gugatan perwakilan kelompok (*class action*); (iii) *pranata injunction*. Pranata ini diatur dalam berbagai undang-undang mengenai hak atas kekayaan intelektual. Pranata ini tidak dikenal dalam sistem hukum kontinental; dan (iv) pranata *dissenting opinion*. *Dissenting opinion* adalah pranata yang membenarkan perbedaan pendapat hakim (minoritas) atas putusan pengadilan. “Melalui *dissenting opinion* setiap hakim bebas menentukan sikap dan pendirian dalam setiap perkara yang akan diputus”<sup>117</sup> Dari segi filsafat, *dissenting opinion* merupakan manifestasi konkret dari kebebasan individual seorang hakim. Hal ini mencerminkan hak hakim untuk memiliki pandangan yang berbeda dalam pemeriksaan dan putusan suatu perkara. *Dissenting opinion* juga dapat dianggap sebagai alat untuk meningkatkan tanggung jawab intelektual individu hakim. Oleh karena itu, *dissenting opinion* dapat dianggap sebagai inti dari kekuasaan kehakiman yang merdeka. ***The Rule of Law***

Istilah *the rule of law* berkembang dalam tradisi hukum negara-negara Anglo-Saxon yang mengembangkan *common law* (hukum tak tertulis). Kebenaran hukum dan keadilan dalam konsep *the rule of law* tidak hanya terbatas pada hukum tertulis; bahkan, di sini, hakim diharapkan untuk menciptakan hukum melalui yurisprudensi tanpa terikat secara ketat pada

---

<sup>117</sup>Bagir Manan, *Menegakkan...Op.Cit.* hlm. 147.

ketentuan hukum tertulis. Hakim diberi kebebasan untuk mengeksplorasi nilai-nilai keadilan. Sifat penting dari *the rule of law*, yang diperkenalkan oleh Albert Venn Dicey dalam bukunya *Introduction to the Study of The Law of The Constitution* adalah bahwa kekuasaan hukum memiliki kekuatan untuk mengontrol pemerintahan dan individu, serta bahwa semua orang, termasuk pemerintah, tunduk pada hukum yang sama, mengetengahkan tiga arti atau tiga ciri dari *the rule of law* yaitu:

- 1) Supremasi absolut dari arbitrary power (*supremacy of law*) dan meniadakan kesewenang-wenangan, prerogatif atau *discretionary authority* yang luas dari pemerintahan;
- 2) Persamaan di depan hukum (*equality before the law*) atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary of the court*. Pendapat A.V. Dicey ini berarti, tidak ada orang yang di atas hukum. Pejabat maupun rakyat biasa mempunyai kewajiban untuk taat kepada hukum yang sama, sehingga tidak ada peradilan administrasi
- 3) Konstitusi adalah hasil dari *the ordinary law of the land*, bahwa hokum konstitusi bukanlah sumber, melainkan merupakan konsekuensi dari hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan (*due prossess of law*). Dengan kata lain maksud A.V. Dicey, prinsip-prinsip hukum privat melalui tindakan peradilan dan parlemen sedemikian diperluas hingga membatasi posisi crown dan pejabat-pejabatnya.<sup>118</sup>

Secara singkat, rumusan *the rule of law* dari A.V. Dicey tersebut menurut Brian Jones dan Katharine Thompson terdiri atas tiga konsep, yakni

- (i) Tidak ada kekuasaan sewenang-wenang, (ii) kedudukan yang sama di hadapan hokum (*equality before the law*) dan (iii) perlindungan kebebasan warga negara adalah hasil dari undang-undang biasa dan keputusan judicial, bukan persoalan apriori jaminan hak-hak konstitusional. Rumusan *the rule of law* tersebut murni dalam konteks *common law* yang belum atau malah enggan dipengaruhi sistem

---

<sup>118</sup>A.V. Dicey, *Introduction to Sudy of The Law of The Constituion*, Macmillan and Co. Limited ST, Martin's Street, London, 1952, hlm. 202-203.

hukum Kontinental. Di kemudian hari, Wade dan Godfrey Philips yang sudah terpengaruh oleh sistem hukum Kontinental, mengajukan kritik terhadap konsep *the rule of law* A.V. Dicey, dengan mengetengahkan tiga konsep yang berkaitan dengan *the rule of law* berikut ini.<sup>119</sup>

Pertama, prinsip *the rule of law* mengutamakan keberadaan hukum dan ketertiban dalam masyarakat daripada keadaan anarki. Dalam perspektif ini, *the rule of law* mencerminkan suatu pandangan filosofis terhadap masyarakat yang terkait dengan konsep demokrasi dalam tradisi Barat. Kedua, *the rule of law* mengindikasikan suatu doktrin hukum yang menyatakan bahwa pemerintahan harus dilaksanakan sesuai dengan hukum. Ketiga, *the rule of law* menunjukkan suatu kerangka pikir politik yang dijelaskan dalam peraturan-peraturan hukum, baik hukum substantif maupun hukum acara. Contohnya, apakah pemerintah memiliki wewenang untuk menahan warga negara tanpa melalui proses peradilan, dan mengenai proses, seperti prinsip *presumption of innocence*.

Dari pemikiran Wade dan Godfrey Philips tersebut maka keduanya sudah terpengaruh oleh sistem hukum kontinental yang tampak pada rumusannya tentang *equality* yang terpengaruh pikiran-pikiran sosial rechtsstaat tentang *reele maatschappelijk vrijheid en gelijkheid*, dan kritiknya terhadap kelemahan *common law* dan keunggulan *written constitution* menunjukkan pengaruh dari pikiran-pikiran liberal-democratic rechtsstaat tentang *grondwet*.

---

<sup>119</sup>Ridwan, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*, UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 56-57.

Lebih lanjut Dicey menyatakan bahwa “berlakunya konsep kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), di mana semua orang harus tunduk kepada hukum, dan tidak seorang pun berada di atas hukum (*above the law*)”<sup>120</sup> Istilah *due process of law* mempunyai konotasi bahwa segala sesuatu harus dilakukan secara adil. “Konsep *due process of law* sebenarnya terdapat dalam konsep hak-hak fundamental (*fundamental rights*) dan konsep kemerdekaan/kebebasan yang tertib (*ordered liberty*)”<sup>121</sup>

Konsep *due process of law* yang bersifat prosedural pada dasarnya berasal dari prinsip hukum tentang keadilan yang mendasar (*fundamental fairness*). Perkembangannya menunjukkan bahwa *due process of law* yang bersifat prosedural adalah suatu proses atau prosedur formal yang adil, logis, dan patut, yang harus dijalankan oleh pihak berwenang. Contohnya, ini dapat melibatkan kewajiban untuk membawa surat perintah yang sah atau memberikan pemberitahuan yang pantas kepada pihak yang terlibat, memberikan kesempatan yang layak untuk membela diri termasuk penggunaan tenaga ahli seperti pengacara bila diperlukan, melibatkan saksi-saksi yang memadai, memberikan ganti rugi yang wajar melalui proses negosiasi atau musyawarah yang layak. Hal ini menjadi penting ketika menghadapi situasi yang dapat mengancam pelanggaran terhadap hak-hak dasar manusia, seperti hak untuk hidup, hak untuk kemerdekaan atau kebebasan (*liberty*), hak atas kepemilikan benda, hak mengeluarkan pendapat, hak untuk beragama, hak untuk bekerja dan mencari penghidupan

---

<sup>120</sup>Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, Alumni, Bandung, 2009, hlm. 3.

<sup>121</sup>*Ibid.*, hlm. 46.

yang layak, hak pilih, hak untuk berpergian tanpa hambatan, hak atas privasi, hak atas perlakuan yang sama (*equal protection*), dan hak-hak fundamental lainnya. Sementara itu, yang dimaksud dengan *due process of law* yang substansif adalah suatu persyaratan yuridis yang menyatakan bahwa pembuatan suatu peraturan hukum tidak boleh memuat ketentuan yang dapat mengakibatkan perlakuan manusia secara tidak adil, tidak logis, dan sewenang-wenang. Akhirnya, dalam khazanah ilmu hukum, ada dua istilah yang diterjemahkan secara sama ke dalam bahasa Indonesia sebagai negara hukum, yaitu *rechtsstaat* dan *the rule of law*. Namun, sebenarnya ada perbedaan antara konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law*, sebagaimana diidentifikasi oleh Roscoe Pound. "*Rechtsstaat* memiliki karakter administratif (titik berat operasional) sementara *rule of law* bersifat yudisial (titik berat operasional)."<sup>122</sup>

## 2. *Socialist Legality*

Socialist Legality adalah suatu konsep yang dianut di negara-negara komunis atau sosialis yang tampaknya hendak mengimbangi "*konsep the rule of law* yang dipelopori oleh negara-negara Anglo-Saxon"<sup>123</sup>

Negara komunis adalah negara yang (1) berdasarkan ideologi Marxisme-Leninisme, artinya bersifat materialis, ateis, dan kolektivistik; (2) merupakan sistem kekuasaan satu partai atas seluruh masyarakat; dan (3) ekonomi komunis bersifat etatis. Dilihat dari kemunculannya, kaum sosialis adalah mereka yang tidak puas terhadap system kapitalis. Melalui ungkapan "dari tiap-tiap orang menurut kemampuannya, untuk setiap orang menurut kebutuhannya"

---

<sup>122</sup> Roscoe Pound, *The Development of Constitutional Guarantees of Liberty*, Yale University Press, New York, 1957, hlm. 7.

<sup>123</sup> Azhari, *Negara...Op. Cit*, hlm. 67.

yang pada gilirannya mempertanyakan keadilan dan validitas sistem kapitalis.<sup>124</sup>

Pendiri paham komunisme Karl Marx (1818-1883) dan Friedrich Engels (1820-1895) setelah melihat sistem kapitalis dengan ketimpangan ekonomi yang ditimbulkannya seperti kesengsaraan manusia, distribusi kekayaan yang tidak merata, kondisi hidup yang menyedihkan, dan eksploitasi buruh, akhirnya menyusun Manifesto Komunis sebagai berikut:

- 1) Penghapusan pemilikan tanah dan pemberlakuan semua pajak untuk kepentingan umum;
- 2) Pajak pendapatan yang progresif dan dikelompokkan menurut kelas-kelas
- 3) Penghapusan semua hak waris;
- 4) Perampasan harta milik semua emigran dan pemberontak
- 5) Sentralisasi kredit di tangan negara melalui bank nasional;
- 6) Sentralisasi alat-alat komunikasi dan transportasi di tangan negara;
- 7) Perluasan pabrik-pabrik dan alat-alat produksi yang dimiliki negara: mengolah lahan-lahan tidur dan memperbaiki keadaan tanah menurut rencana umum
- 8) Kewajiban yang sama bagi semua orang untuk bekerja dan pembangunan sarana-sarana industri khususnya untuk pertanian;
- 9) Penggabungan industri dan pertanian;
- 10) Penghapusan secara bertahap perbedaan antara kota dan desa melalui penyebaran penduduk yang lebih seimbang ke desa
- 11) Pendidikan gratis bagi semua anak-anak di sekolah-sekolah umum dan penghapusan pekerja anak-anak yang ada sekarang.<sup>125</sup>

Melihat isi Manifesto Komunis tersebut, tersirat pemikiran: Pertama, inti dan konsep utama dari manifesto tersebut adalah kesadaran bahwa sejarah manusia ditandai oleh pertarungan atau konflik antara berbagai kelompok manusia. Dalam konteks yang lebih terlihat, pertarungan tersebut bersifat perjuangan kelas.. Perjuangan kelas itu menurut Marx “bersifat permanen dan menjadi bagian yang melekat dalam kehidupan sosial.

---

<sup>124</sup>Franz Magnis-Suseno, *Kuasa dan Moral*, Gramedia, Jakarta, 1986, hlm. 30.

<sup>125</sup>Struik, *Birth of Communist Manifesto*, International Publiser, New York, 1971, hlm. 67.

Pertarungan ini telah ada sejak munculnya kelas-kelas sosial dalam masyarakat kuno”<sup>126</sup>. Kedua, pernyataan tersebut juga mencakup konsep bahwa dalam sejarah perkembangan masyarakat, polarisasi selalu hadir. Kelas-kelas masyarakat hanya dapat ditempatkan dalam posisi konflik satu sama lain, dan konflik ini pada dasarnya adalah antara kelas yang menindas dan kelas yang tertindas. Marx berpendapat bahwa “dalam proses perkembangannya masyarakat akan mengalami perpecahan dan kemudian terbentuk dua blok kelas yang saling bertarung, kelas borjuis kapitalis dan kelas proletariat”<sup>127</sup>

Memperhatikan isi Manifesto Komunis tersebut juga jelas arahnya adalah anti tesis terhadap praktek-praktek kapitalisme, sesuai dengan teori-teori ekonomi Marx dirancang untuk menunjukkan bahwa kapitalisme secara alami menghasilkan kondisi yang cenderung menciptakan ketidaksetaraan dan destruksi, serta membuka jalan bagi perkembangan sistem sosialisme. Sementara menurut AP. Le Suer dan JW. Herberg menyebutkan bahwa:

Kaum sosialis menganggap kapitalisme itu secara etik salah dan secara ekonomi tidak efisien. Adalah pemborosan membiarkan pengangguran besar-besaran dan kondisi hidup miskin yang diakibatkan dari operasional kekuatan pasar. Ini berarti produksi dan distribusi harus dimiliki dan dikontrol secara kolektif dari pada dimiliki privat. Ini jelas memberi jalan lebih jauh bagi intervensi negara untuk menyediakan jaminan sosial yang kemudian diikuti oleh hukum liberal baru pada tahun-tahun awal abad ini.<sup>128</sup>

---

<sup>126</sup>*Ibid.*,

<sup>127</sup>Henry J. Schmandt, *Filsafat Politik Kajian Historis dari Zaman Yunani Kuno Sampai Zaman Modern*, alih bahasa Ahmad Baidlowi, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hlm. 486.

<sup>128</sup>*Ibid.*,

Berdasarkan paparan singkat tentang sosialisme-komunisme maka pertanyaannya adalah negara hukum macam apa *socialist legality* itu ada apa perbedaannya dengan *rechtsstaat* atau *rule of law*. Muhammad Tahir Azhary beranggapan bahwa inti dari *socialist legality* berbeda dengan konsep dari Barat, karena dalam *socialist legality* hukum ditempatkan di bawah sosialisme. Hukum dianggap sebagai alat untuk mencapai tujuan sosialisme. “Hak-hak perseorangan dapat disalurkan kepada prinsip-prinsip sosialisme, meskipun hak tersebut patut mendapat perlindungan.”<sup>129</sup>

Ciri paling mencolok dalam *socialist legality* yang dipelopori oleh kelompok sosialis adalah penekanan pada kepentingan komunal daripada hak perseorangan. Sementara itu, *rechtsstaat* atau *rule of law* yang dipelopori oleh kaum liberal-kapitalis lebih menekankan hak-hak individu daripada hak-hak komunal atau kolektif.. “Dalam negara sosialis tidak ada kesempatan bagi warga negara untuk memperjuangkan hak pribadinya, karena dianggap bertentangan dengan hak masyarakat”<sup>130</sup>. Tipe negara sosialis tidak didasarkan pada kebebasan individu dan mekanisme pasar. Sebaliknya, negara tersebut dari awal menjadi kekuatan penggerak dalam masyarakat. Kehidupan politik, sosial, dan ekonomi diatur dari pusat pemerintahan. Sebagai hasilnya, daripada mengandalkan mekanisme pasar atau inisiatif individu, negara sosialis merencanakan dan mengendalikan seluruh aspek kehidupan. “Puncak dari negara sosialis, dengan bersandar

---

<sup>129</sup>Muhammad Tahir Azhary, *Op.Cit.*, hlm. 68.

<sup>130</sup>Azhari, *Op. Cit*, hlm. 63.

pada teori perjuangan kelas adalah diktator proletariat”<sup>131</sup> atau dengan kata lain, seperti dinyatakan oleh Ismail Suny dalam *socialist legality* “menginginkan adanya realisasi dari sosialisme sebagai unsur yang paling menentukan, meliputi segala aktivitas dari organ-organ negara dan pemerintahan, pejabat-pejabat pemerintahan dan warga negara.”<sup>132</sup>

Dari paparan tersebut, dapat disimpulkan bahwa konsep negara hukum dalam social legality adalah suatu bentuk negara hukum yang menempatkan hukum sebagai alat untuk mencapai sosialisme. Pendekatan ini lebih memprioritaskan hak-hak komunal daripada hak-hak individu, tidak memberikan ruang yang cukup bagi warga negara untuk melindungi hak-hak dasarnya, dan mengendalikan semua aspek kehidupan warga negara dari pusat pemerintahan. Tugas, peran, dan wewenang lembaga pemerintahan diarahkan pada kepentingan sosialisme dengan mengabaikan hak-hak individu warga negara.. Adapun upaya yang dilakukan adalah sentralisasi alat-alat komunikasi dan transportasi, penguasaan alat-alat produksi oleh negara, dan terutama pengendalian semua kehidupan warga negara dari pusat pemerintahan.

### **3. Negara Hukum yang Demokratis (Nomokrasi)**

Konsep negara hukum, selain terkait dengan *rechtsstaat* dan *the rule of law*, juga terkait dengan nomocracy yang berasal dari perkataan *nomos* dan *cratos* Menurut Jimly Asshiddiqie:

---

<sup>131</sup>Ridwan, *Op. Cit*, hlm. 67.

<sup>132</sup> Ismail Suny, "*Kepastian Hukum Menuju Stabilitas Politik dan Ekonomi.*" Pidato Pengukuhan Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 22 November 1966.

Perkataan nomokrasi itu dapat dibandingkan dengan *demos* dan *cratos* atau *cratein* dalam demokrasi. *Nomos* berarti norma, sedangkan *cratos* berarti kekuasaan. Dengan demikian, negara hukum demokrasi adalah merupakan istilah yang digabungkan dari dua konsep negara hukum dan konsep demokrasi atau negara yang menerapkan prinsip-prinsip demokrasi. Dengan kata lain, secara konseptual negara hukum demokratis adalah negara yang diselenggarakan dengan bertumpu pada partisipasi dan kepentingan rakyat. Dalam konsep negara hukum demokratis atau nomokrasi, yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum. Karena itu istilah nomokrasi berkaitan dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi.<sup>133</sup>

Terkait dengan negara demokrasi yang berdasarkan hukum, dapat dikutip pernyataan Padmo Wahjono yang menyatakan:

Negara hukum sebagai suatu pembatasan terhadap bentuk demokrasi. Kalau segala-galanya didasarkan atau ditekankan pada kedaulatan rakyat atau suara terbanyak, maka ada kemungkinan timbul ekse atau keburukan-keburukan terhadap bentuk demokrasi. Maka itu terhadap bentuk demokrasi diadakan pembatasan, atau dengan kata-kata lain terhadap bentuk demokrasi dibatasi oleh negara hukum.<sup>134</sup>

Seperti yang dijelaskan pada subbab sebelumnya, suatu negara yang memenuhi keempat unsur negara hukum formil, yaitu pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia, pemisahan kekuasaan, pemerintahan berdasarkan undang-undang, dan pengadilan administrasi, dianggap sebagai negara hukum yang menjamin hak asasi manusia. Dalam konteks ini, terlihat bahwa negara hukum yang menjamin hak-hak asasi manusia seringkali terkait dengan sistem demokrasi, menurut Padmo Wahjono, maka negara hukum seperti tersebut disebut negara hukum yang demokratis. “demokrasi yang bukan negara hukum bukan demokrasi dalam arti yang sesungguhnya.

---

<sup>133</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi, Op Cit.*, hlm. 151.

<sup>134</sup>Padmo Wahjono, *Ilmu Negara*, Inn-Hill-Co, Jakarta, 1999, hlm. 105.

Lebih lanjut menurut Suseno, demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum.”<sup>135</sup>

Dewasa ini, hubungan antara negara hukum dan demokrasi dianggap tidak dapat dipisahkan. Demokrasi tanpa regulasi hukum cenderung kehilangan bentuk dan arah karena dapat menyebabkan penyalahgunaan kekuasaan. Ini berpotensi menciptakan bentuk demokrasi yang absolut di mana mayoritas dapat menindas minoritas, bahkan jika minoritas tersebut memegang kebenaran. Di sisi lain, hukum tanpa demokrasi kehilangan makna partisipatif dan representatif. Oleh karena itu, penting untuk memiliki negara yang memenuhi keempat unsur yang telah disebutkan sebelumnya, yaitu pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia, pemisahan kekuasaan, pemerintahan berdasarkan undang-undang, dan pengadilan administrasi. Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1950 menggunakan "negara hukum yang demokratis," begitu pula dengan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 menggunakan negara hukum" yang keberadaannya dalam konteks kedaulatan rakyat sebagaimana dianut dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945, sehingga dapat dimaknai pula sebagai negara hukum yang demokratis.

#### **4. Konsep Negara Hukum Indonesia**

Konsep negara hukum yang dianut oleh Indonesia berbeda dengan konsep *rechtstaat* dan *rule of law*, hal ini dikarenakan mempunyai latarbelakang yang berbeda dari hal tersebut. Konsep negara hukum Indonesia ialah sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 1 ayat (3)

---

<sup>135</sup>Franz Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, Gramedia, Jakarta, 1997, hlm. 58.

Amandemen ketiga UUD 1945 yang berbunyi "Negara Indonesia adalah negara hukum" Istilah negara hukum ini dalam kepustakaan Indonesia selalu dipadankan dengan istilah-istilah asing antara lain *rechts staat*, *atat de droit*, *the state according to law*, *legal state*, dan *rule of law*. Notohamijdojo memadankan istilah negara hukum di dalam konstitusi Indonesia dengan konsep *rechtsstaat* sebagaimana dalam tulisannya "...negara hukum atau *rechtsstaat*"<sup>136</sup>

Terdapat empat unsur utama dalam negara hukum (*rechtstat*) dan masing-masing unsur utama mempunyai turunannya, yaitu:

1. Adanya kepastian hukum, yakni mencakup:
  - a. Asas legalitas
  - b. Undang-undang yang mengatur tindakan yang berwenang sedemikian rupa, hingga warga dapat mengetahui apa yang dapat diharapkan;
  - c. Undang-undang tidak boleh berlaku surut; d.
  - d. Hak asasi dijamin oleh undang-undang; dan
  - e. Pengadilan yang bebas dari pengaruh kekuasaan.
2. Asas persamaan, yakni mencakup :
  - a. Tindakan yang berwenang diatur di dalam undang-undang dalam arti materiil; dan
  - b. Adanya pemisahan kekuasaan.
3. Asas demokrasi :
  - a. Hak untuk memilih dan dipilih bagi warga negara;

---

<sup>136</sup> Munir Fuadi, *Konsep Negara Demokrasi*, Refika Aditama, Jakarta, 2010, hlm. 1

- b. Peraturan untuk badan yang berwenang ditetapkan oleh parlemen dan
  - c. Parlemen mengawasi tindakan pemerintah.
4. Asas pemerintah untuk rakyat :
- a. Hak asasi dengan undang-undang dasar; dan
  - b. Pemerintahan secara efektif dan efisien.

Sedangkan, Konsep *The Rule of Law* awalnya dikembangkan oleh Albert Venn Dicey (Inggris). Dia mengemukakan tiga unsur utama *The Rule of Law* yaitu:

*Supremacy of law* (supremasi hukum), yaitu bahwa negara diatur oleh hukum, seseorang hanya dapat dihukum karena melanggar hukum. *Equality before the law* (persamaan dihadapan hukum), yaitu semua warga Negara dalam kapasitas sebagai pribadi maupun pejabat Negara tunduk kepada hukum yang sama dan diadili oleh pengadilan yang sama. *Constitution based on individual right* (Konstitusi yang didasarkan pada hak-hak perorangan), yaitu bahwa konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekwensi dari hak-hak individual yang dirumuskan dan ditegaskan oleh pengadilan dan parlemen hingga membatasi posisi Crown dan aparaturnya<sup>137</sup>

Menurut Philipus M. Hadjon makna yang paling tepat dalam konsep Negara hukum Indonesia adalah mengandung empat unsur di antaranya

1. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat;
2. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara;
3. Penyelesaian sengketa secara musyawarah, sedang peradilan merupakan sarana terakhir; dan
4. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.<sup>138</sup>

Di samping itu, di dalam konsep negara hukum Indonesia juga telah terdapat adanya jaminan atas perlindungan hak asasi manusia. Hal ini

---

<sup>137</sup>*Ibid*, Hlm. 7

<sup>138</sup>Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, hlm. 9

sebagaimana telah dirumuskan di dalam BAB XA Pasal 28A sampai Pasal 28J Amandemen kedua UUD 1945.

Padmo Wahjono menyatakan bahwa “Indonesia adalah Negara yang berdasarkan atas hukum, yang berpangkal tolak pada perumusan sebagai yang digariskan oleh pembentuk undang-undang dasar Indonesia yaitu, Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum”<sup>139</sup> dengan anggapan bahwa pola yang diambil tidak menyimpang dari pengertian negara hukum pada umumnya (*genusbegrip*), disesuaikan dengan keadaan di Indonesia, yang artinya digunakan dengan ukuran pandang hidup maupun pandangan bernegara bangsa Indonesia.

R. Supomo dalam bukunya Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, memberikan pengertian terkait negara hukum, yakni:

Negara Republik Indonesia dibentuk sebagai negara hukum, artinya negara akan tunduk pada hukum. Peraturan-peraturan hukum berlaku pula bagi segala badan dan alat kelengkapan negara. Negara hukum menjamin adanya tertib hukum dalam masyarakat yang artinya memberi perlindungan hukum pada masyarakat antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik.<sup>140</sup>

Lebih lanjut Achmad Ruslan mengemukakan bahwa “baik latar belakang yang menopang konsep *rechstaat* maupun konsep *the rule of law* berbeda dengan latar belakang Negara RI”<sup>141</sup>, oleh karenanya esensi dari Konsep Negara Hukum Indonesia tidak hanya sekadar mengadopsi konsep

---

<sup>139</sup>Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 160

<sup>140</sup>Donna Okthalia Setia Beudi, “Disertasi: Hakikat, Parameter, dan Peran Nilai Lokal Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Rangka Tata Kelola Perundang-undangan yang Baik,”. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, 2010, Hlm. 100

<sup>141</sup>Achmad Ruslan, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2011, hlm. 19.

rechtsstaat atau the rule of law, meskipun tidak dapat disangkal bahwa kedua konsep tersebut memberikan pengaruh. Begitu pula dengan istilah demokrasi yang tidak dikenal dalam bahasa kita, namun muncul berkat pengaruh pemikiran dari Barat. “Praktik yang sudah ada dalam masyarakat kita beri nama demokrasi dengan atribut tambahan sejak tahun 1967 (Tap MPRS No.XXXVII/MPRS/1967) resmi disebut demokrasi Pancasila”<sup>142</sup> Menurut Philipus Hadjon “dalam perbandingan istilah Negara hukum dengan istilah demokrasi yang diberi atribut Pancasila adalah tepat, istilah Negara hukum diberi atribut Pancasila juga, sehingga menjadi Negara hukum pancasila”<sup>143</sup>

Berdasarkan pembahasan konsep-konsep Negara hukum di atas, jika dibandingkan antara rechtsstaat, *the rule of law*, dan konsep Negara hukum Indonesia, ketiganya memiliki kesamaan mendasar, yaitu mengakui dan memberikan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia. Namun, terdapat perbedaan dalam konsep perlindungan Hak Asasi Manusia tersebut. Rechtsstaat, misalnya, lebih menonjolkan konsep *Wetmatigheid* yang kemudian direduksi ke dalam *rechtmatigheid*, sedangkan *The rule of law* lebih mengedepankan prinsip *equality before the law*. Sementara itu, dalam konsep Negara hukum Indonesia, penekanan lebih diberikan pada keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat yang didasarkan pada asas kekeluargaan. Konsep Negara hukum kesejahteraan menjadi dasar bagi kedudukan dan fungsi pemerintah (*bestuurfunctie*) dalam negara-negara

---

<sup>142</sup>*Ibid*

<sup>143</sup>*Ibid*

modern. “Negara kesejahteraan merupakan antitesis dari konsep negara hukum klasik, yang didasari oleh pemikiran untuk melakukan pengawasan yang ketat terhadap penyelenggara kekuasaan negara”<sup>144</sup>

Akan tetapi, sebagai negara yang muncul pada era modern, Indonesia tentu saja terpengaruh oleh berbagai model negara hukum yang telah ada sebelumnya. Sebagaimana pendapat dari Maria Farida berikut:

Bahwa prinsip negara hukum Indonesia adalah negara pengurus (*Verzorgingstaat*). Apabila dicermati secara sungguh-sungguh konsep negara hukum ini hampir sama dengan konsep negara hukum kesejahteraan. Hal tersebut juga ditegaskan melalui pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, khususnya pada alinea IV. Hal yang menjadikan prinsip negara hukum Indonesia mirip dengan kesejahteraan adalah frasa “kesejahteraan” yang dipertegas dalam alinea IV, pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 tersebut.<sup>145</sup>

Penegasan tersebut menimbulkan konsekuensi bahwa negara Indonesia tidak hanya harus menjadikan hukum sebagai panglima dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara (Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945). Namun, juga menjadikan kesejahteraan rakyatnya sebagai prioritas dalam tujuan dibentuknya Negara.

## **B. Teori Keadilan**

Hukum mencakup suatu aspirasi terhadap keadilan. Harapannya adalah bahwa semua aturan yang mengatur perilaku dan kondisi manusia dalam kehidupan mencerminkan rasa keadilan. Beberapa bahkan berpendapat bahwa hukum seharusnya disatukan dengan keadilan agar dapat benar-benar dianggap

---

<sup>144</sup>W. Riawan Tjandra, *Hukum Sarana Pemerintahan*, Cahaya Atma Pustaka, Jakarta, 2014, hlm. 1

<sup>145</sup>Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2021, hlm. 3

sebagai hukum. Hanya melalui suatu kerangka hukum yang adil, manusia dapat hidup dengan damai menuju kebahagiaan. “Hakikat hukum adalah membawa aturan yang adil dalam masyarakat. Hukum harus mengadakan peraturan yang adil tentang kehidupan masyarakat sebagaimana yang dicita-citakan”<sup>146</sup>

Dasar kewajiban moral terutama ditemukan pada hakikat manusia yang mendasar. Manusia memiliki kewajiban-kewajiban intrinsik, seperti kebutuhan untuk mempertahankan hidup dan melanjutkan keturunan. Selain itu, dengan sifat rasional manusia, kebutuhan ini juga ditujukan untuk mencari kebenaran. Kebenaran moral mendasar adalah panduan internal tentang perbuatan baik dan buruk, yang melibatkan melakukan perbuatan baik dan menghindari perbuatan buruk.

Di Indonesia, konsep keadilan tercermin dalam Pancasila sebagai dasar negara, khususnya dalam Sila Kelima yang menegaskan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam Sila ini terkandung nilai-nilai yang menjadi tujuan hidup bersama. Keadilan ini berasal dan dipengaruhi oleh hakikat keadilan kemanusiaan, yang mencakup "keadilan dalam hubungan manusia dengan dirinya sendiri, manusia dengan manusia lainnya, manusia dengan masyarakat, bangsa, dan negara, serta hubungan manusia dengan Tuhannya."<sup>147</sup>

## **1. Keadilan Menurut Filsuf**

### **a. Teori Keadilan Menurut Aristoteles**

---

<sup>146</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum (Edisi Revisi)*. Kencana, Jakarta, 2008 Hlm. 121-122

<sup>147</sup>M. Agus Santoso, *Hukum, Moral & Keadilan Sebuah Kajian Filsafat Hukum*, Ctk. Kedua, Kencana, Jakarta, 2014, hlm. 85.

Pandangan mengenai keadilan yang lebih dikenal adalah pandangan Aristoteles yang dapat ditemukan dalam karyanya, "Nicomachean Ethics," "Politics," dan "Rhetoric." Secara khusus, dalam buku "Nicomachean Ethics," yang sepenuhnya didedikasikan untuk keadilan berdasarkan filsafat umum Aristoteles, dapat dianggap sebagai inti dari filsafat hukumnya, "karena hukum hanya dapat dibentuk dalam konteks keadilan." yang sangat signifikan dari pandangannya adalah gagasan bahwa keadilan harus dipahami dalam konteks kesamaan. Namun, Aristoteles membuat perbedaan penting antara kesamaan numerik dan kesamaan proporsional. Kesamaan numerik menyamakan setiap individu sebagai satu unit. Ini adalah apa yang sekarang umumnya kita pahami sebagai kesamaan dan yang kita maksudkan ketika kita mengatakan bahwa semua individu setara di depan hukum. Kesamaan proporsional memberikan setiap individu apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuannya, prestasinya, dan faktor-faktor lainnya.

Aristoteles mengemukakan pembagian keadilan secara proporsional yang terbagi menjadi keadilan distributif, keadilan kumulatif dan keadilan vendikatif.

*Pertama*, keadilan distributif (*justitia distributive*) adalah keadilan yang secara proporsional diterapkan dalam lapangan hukum publik secara umum; *Kedua*, keadilan kumulatif adalah keadilan dengan mempersamakan antara prestasi dan kontraprestasi; *Ketiga*, keadilan vendikatif adalah keadilan dalam hal menjatuhkan hukuman atau ganti kerugian dalam tindak pidana. Seorang dianggap adil apabila ia dipidana badan atau denda sesuai besarnya

hukuman yang telah ditentukan atas tindakan pidana yang dilakukannya.<sup>148</sup>

Menurut Aristoteles adil mengandung lebih dari satu arti. Adil dapat berarti menurut hukum, dan apa yang sebanding, yaitu yang semestinya. Disini ditunjukkan, bahwa “seseorang dikatakan berlaku tidak adil apabila orang itu mengambil lebih dari bagian yang semestinya. Orang yang tidak menghiraukan hukum juga tidak adil, karena semua hal yang didasarkan kepada hukum dapat dianggap sebagai adil”<sup>149</sup> Pada pokoknya pandangan keadilan ini sebagai suatu pemberian hak persamaan tapi bukan persamarataan. Aristoteles membedakan hak persamaanya sesuai dengan hak proposional. Kesamaan hak dipandangan manusia sebagai suatu unit atau wadah yang sama. Inilah yang dapat dipahami bahwa semua orang atau setiap warga negara dihadapan hukum sama. Kesamaan proposional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuan dan prestasi yang telah dilakukanya.

#### b. Teori Keadilan John Rawls

Beberapa konsep keadilan yang dikemukakan oleh Filsuf Amerika di akhir abad ke-20, John Rawls, seperti *A Theory of justice*, *Political Liberalism*, dan *The Law of Peoples*, yang memberikan pengaruh pemikiran cukup besar terhadap diskursus nilai-nilai keadilan. John Rawls yang dipandang sebagai perspektif *liberal-egalitarian of social justice*, berpendapat bahwa “keadilan adalah kebajikan utama dari

---

<sup>148</sup>Faturrochman, *Keadilan Perspektif Psikologi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hlm. 22-49.

<sup>149</sup>Darji Darmodiharjo & Shidarta, *Op.Cit*, hlm. 147

hadirnya institusi-institusi sosial (*social institutions*)”<sup>150</sup> Namun, kebijakan bagi seluruh masyarakat tidak boleh mengesampingkan atau mengabaikan rasa keadilan yang diperoleh oleh setiap individu, terutama mereka yang termasuk dalam kelompok masyarakat yang lemah dan mencari keadilan. Secara khusus, John Rawls mengembangkan gagasan mengenai prinsip-prinsip keadilan dengan menggunakan sepenuhnya konsep ciptaannya yang dikenal sebagai "posisi asli" (*original position*) dan "selubung ketidaktahuan" (*veil of ignorance*).”<sup>151</sup>

Lebih lanjut, John Rawls menegaskan bahwa

Program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan, yaitu, pertama, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. Kedua, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik (*reciprocal benefits*) bagi setiap orang, baik mereka yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung.<sup>152</sup>

Pandangan ini bermakna bahwa tata tersebut mengatur perbuatan manusia dengan tata cara yang dapat memberikan kebahagiaan bagi seluruh masyarakat sedangkan keadilan adalah kebahagiaan sosial yang tidak bisa ditemukan manusia sebagai individu dan berusaha mencarinya dalam masyarakat atau dalam kelompok. Sehingga kerinduan manusia pada keadilan pada hakekatnya adalah kerinduan terhadap kebahagiaan.

Lebih lanjut John Rawls menegaskan pandangannya terhadap keadilan bahwa program penegakan keadilan yang berdimensi

---

<sup>150</sup>Pan Mohamad Faiz, “Teori Keadilan John Rawls”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 6 Nomor 1, 2009, hlm. 135.

<sup>151</sup>*Ibid*

<sup>152</sup>*Ibid*, hlm. 142

kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan, yaitu “pertama, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. Kedua, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik”<sup>153</sup>

Dengan demikian, prinsip perbedaan menuntut diaturnya struktur dasar masyarakat sedemikian rupa sehingga kesenjangan prospek mendapat hal-hal utama kesejahteraan, pendapatan, otoritas diperuntukkan bagi keuntungan orang-orang yang paling kurang beruntung. Ini berarti keadilan sosial harus diperjuangkan untuk dua hal: Pertama, melakukan koreksi dan perbaikan terhadap kondisi ketimpangan yang dialami kaum lemah dengan menghadirkan institusi-institusi sosial, ekonomi, dan politik yang memberdayakan. Kedua, setiap aturan harus meposisikan diri sebagai pemandu untuk mengembangkan kebijakan-kebijakan untuk mengoreksi ketidak-adilan yang dialami kaum lemah.

#### c. Teori Keadilan Menurut Hans Kelsen

Hans Kelsen dalam bukunya *general theory of law and state*, berpandangan bahwa hukum sebagai tatanan sosial yang dapat dinyatakan adil apabila dapat mengatur perbuatan manusia dengan cara yang memuaskan sehingga dapat menemukan kebahagiaan didalamnya. Pandangan Hans Kelsen ini pandangan yang bersifat positifisme, “nilai-

---

<sup>153</sup>*Ibid*, hlm. 12

nilai keadilan individu dapat diketahui dengan aturan-aturan hukum yang mengakomodir nilai-nilai umum, namun tetap pemenuhan rasa keadilan dan kebahagiaan diperuntukan tiap individu”<sup>154</sup>

Lebih lanjut Hans Kelsen mengemukakan keadilan sebagai pertimbangan nilai yang bersifat subjektif. Walaupun suatu tatanan yang adil yang beranggapan bahwa suatu tatanan bukan kebahagiaan setiap perorangan, melainkan kebahagiaan sebesar-besarnya bagi sebanyak mungkin individu dalam arti kelompok, yakni terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan tertentu, yang oleh penguasa atau pembuat hukum, dianggap sebagai kebutuhan-kebutuhan yang patut dipenuhi, seperti kebutuhan sandang, pangan dan papan. Tetapi kebutuhan-kebutuhan manusia yang manakah yang patut diutamakan. Hal ini dapat dijawab dengan menggunakan pengetahuan rasional, yang merupakan sebuah pertimbangan nilai, ditentukan oleh faktor-faktor emosional dan oleh sebab itu bersifat subjektif.

d. Teori Keadilan menurut Gustav Radbruch

Berbicara mengenai cita-cita hukum, tidak dapat dipungkiri bahwa pemikiran dari seorang ahli hukum, filsuf hukum dan sekaligus juga seorang birokrat dan politisi Jerman dari mazhab Relativisme yaitu Gustav Radbruch (1878-1949) sangat berpengaruh di dunia hukum.

Menurut Radbruch

---

<sup>154</sup>Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, diterjemahkan oleh Rasisul Muttaqien, Bandung, Nusa Media, 2011, hml. 7

Hukum sebagai gagasan kultural tidak bisa formal, tetapi harus diarahkan kepada cita-cita hukum yaitu keadilan, untuk mengisi cita keadilan itu, kita harus menoleh kepada kegunaannya sebagai unsur kedua dari cita hukum. Pengertian kegunaan hanya dapat dijawab dengan menunjukkan pada konsepsi-konsepsi yang berbeda tentang negara dan hukum. Untuk melengkapi formalitas keadilan dan relativitas kegunaan, keamanan dimasukkan sebagai unsur ketiga dari cita hukum. Kegunaan menuntut kepastian hukum. Hukum harus pasti. Tuntutan akan keadilan dan kepastian merupakan bagian-bagian yang tetap dari cita hukum, dan ada di luar pertentangan-pertentangan bagi pendapat politik.<sup>155</sup>

Gustav Radbruch, pencetus tiga nilai dasar hukum dari Jerman pernah mengatakan bahwa “hukum yang baik adalah ketika hukum tersebut memuat nilai keadilan, kepastian hukum dan kegunaan.”<sup>156</sup> Artinya, meski ketiganya merupakan nilai dasar hukum, namun masing-masing nilai mempunyai tuntutan yang berbeda satu dengan yang lainnya, sehingga ketiganya mempunyai potensi untuk saling bertentangan dan menyebabkan adanya ketegangan antara ketiga nilai tersebut (Spannungsverhältnis). Oleh karena itu, hukum sebagai pengemban nilai keadilan, tegas Radbruch dapat menjadi ukuran bagi adil tidaknya tata hukum. Karenanya, nilai keadilan juga menjadi dasar dari hukum sebagai hukum. Dengan demikian, keadilan memiliki sifat normatif sekaligus konstitutif bagi hukum. Dalam hal ini, keadilan menjadi landasan moral hukum dan sekaligus tolok ukur sistem hukum positif. Karenanya, kepada keadilanlah, hukum positif berpangkal. Sedangkan konstitutif,

---

<sup>155</sup>W. Friedman, *Legal Theory*, diterjemahkan oleh Muhammad Arifin dengan judul *Teori dan Filsafat Hukum-Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan ( Susunan II )*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, Hlm. 42-45

<sup>156</sup>Sidharta, *Reformasi Peradilan dan Tanggung Jawab Negara, Bunga Rampai Komisi Yudisial, Putusan Hakim: Antara Keadilan, Kepastian Hukum, dan Kemanfaatan*, Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, 2010, hlm. 3.

karena keadilan harus menjadi unsur mutlak bagi hukum. Artinya, “hukum tanpa keadilan adalah sebuah aturan yang tidak pantas menjadi hukum”<sup>157</sup>

Dalam mewujudkan tujuan hukum Gustav Radbruch menyatakan perlu digunakan asas prioritas dari tiga nilai dasar yang menjadi tujuan hukum. Hal ini disebabkan karena dalam realitasnya, keadilan hukum sering berbenturan dengan kemanfaatan dan kepastian hukum dan begitupun sebaliknya. Untuk itu, asas prioritas yang digunakan oleh Gustav Radbruch harus dilaksanakan dengan urutan sebagai berikut:

- a. Keadilan Hukum;
- b. Kemanfaatan Hukum;
- c. Kepastian Hukum.

Dengan demikian kita harus dapat membuat kesebandingan di antara ketiga nilai itu atau dapat mengusahakan adanya kompromi secara proporsional serasi, seimbang dan selaras antara ketiga nilai tersebut

Berdasarkan defenisi keadilan sebagaimana terungkap di atas, dipahami bahwa konsteks keadilan sungguh merupakan sesuatu yang “maha” luas meliputi hukum, sosial, agama, dan lain sebagainya. Namun demikian terlepas dari itu sesuatu hal yang pasti adalah bahwa prinsip keadilan menghendaki tujuan hukum bagi setiap negara hukum. Prinsip keadilan menghendaki agar setiap tindakan institusi atau pejabat pemerintahan negara senantiasa memperhatikan aspek keadilan dan

---

<sup>157</sup>*Ibid.*,

kewajaran. Prinsip keadilan menuntut tindakan secara proporsional, sesuai, seimbang dan selaras dengan hak setiap orang. Oleh karena itu setiap penyelenggara pemerintah dalam mengimplementasikan tindakannya harus memperhatikan aspek keadilan ini.

## 2. Hukum dan Keadilan

Hukum dan moral merupakan dua entitas yang memiliki tujuan yang sama untuk mencapai keadilan. Tetapi persoalannya adalah baik hukum, moral maupun keadilan adalah sesuatu yang abstrak. Dengan sifat keadilan yang abstrak tersebut, NE. Algra mengemukakan :

Bahwa apakah sesuatu itu adil (*rechtvaarding*), lebih banyak tergantung pada *rechmatigheid* (kesesuaian dengan hukum), pandangan pribadi seorang penilai. Kiranya lebih baik mengatakan itu tidak adil, tetapi itu mengatakan hal itu saya anggap adil. Memandang sesuatu itu adil, terutama merupakan suatu pendapat mengenai nilai secara pribadi.<sup>158</sup>

Hubungan hukum dan keadilan pula dapat diamati pada setiap tujuan hukum. Hukum sangat erat hubungannya dengan keadilan, bahkan ada pendapat bahwa hukum harus digabungkan dengan keadilan, supaya benar-benar berarti sebagai hukum, karena memang tujuan hukum itu adalah tercapainya rasa keadilan pada masyarakat. Suatu tata hukum dan peradilan tidak bisa dibentuk begitu saja tanpa memerhatikan keadilan, karena adil itu termasuk pengertian hakiki suatu tata hukum. O. Notohamidjojo mengemukakan jenis keadilan antara lain yaitu,

Keadilan kreatif (*justitia creativa*) dan keadilan protektif (*justitia protectiva*). Keadilan kreatif adalah keadilan yang memberikan

---

<sup>158</sup> Yovita A. Mangesti dan Bernard L. Tanya, *Moralitas Hukum*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014, hlm. 11-16.

kepada setiap orang untuk bebas menciptakan sesuatu sesuai dengan daya kreatifitasnya, sedangkan keadilan protektif adalah keadilan yang memberikan pengayoman kepada setiap orang, yaitu perlindungan yang diperlukan dalam masyarakat.<sup>159</sup>

Di dalam Pancasila kata adil terdapat pada sila kedua dan sila kelima.

Nilai kemanusiaan yang adil dan keadilan sosial mengandung suatu makna bahwa hakikat manusia sebagai makhluk yang berbudaya dan berkodrat harus berkodrat adil, yaitu adil dalam hubungannya dengan diri sendiri, adil terhadap manusia lain, adil terhadap masyarakat bangsa dan negara, adil terhadap lingkungannya serta adil terhadap Tuhan Yang Maha Esa.

Konsekuensi nilai-nilai keadilan yang harus diwujudkan meliputi:

- a. Keadilan distributif, yaitu suatu hubungan keadilan antara negara terhadap warganya, dalam arti pihak negaralah yang wajib memenuhi keadilan dalam bentuk keadilan membagi, dalam bentuk kesejahteraan, bantuan, subsidi serta kesempatan dalam hidup bersama yang didasarkan atas hak dan kewajiban;
- b. Keadilan legal, yaitu suatu hubungan keadilan antara warga negara terhadap negara dan dalam masalah ini pihak wargalah yang wajib memenuhi keadilan dalam bentuk menaati peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam negara; dan
- c. Keadilan komutatif, yaitu suatu hubungan keadilan antara warga satu dengan yang lainnya secara timbal balik.<sup>160</sup>

### **3. Keadilan Dalam Penegakan Pemilihan Umum**

Sistem keadilan pemilu merupakan instrumen yang penting untuk “menegakan hukum dan menjamin sepenuhnya prinsip demokrasi melalui pemilihan umum yang bebas, jujur, dan adil”<sup>161</sup> Berkenaan dengan pelaksanaan mekanismenya, sedikitnya terdapat tiga mekanisme yang

---

<sup>159</sup>O. Notohamidjojo, *Soal-Soal Pokok Filsafat Hukum*, Editor Tribudiyono, Griya Media, Salatiga, 2011, hlm., 79

<sup>160</sup>M. Agus Santoso, *Op.Cit*, hlm. 91

<sup>161</sup>Orozco-Henriquez, *Electoral justice: The International IDEA Handbook*, Stockholm Idea Group, Stockholm, 2010, hlm. 221-234.

digunakan dalam pelaksanaan sistem keadilan pemilu. Ketiga mekanisme tersebut memiliki kekhasan yang berbeda, dua diantaranya memiliki kekhasan formal sedangkan sisanya berciri khas informal. Untuk lebih jelasnya, ketiga mekanisme sistem keadilan pemilu tersebut dapat dijabarkan sebagaimana berikut ini :

1. Mekanisme formal atau korektif (misalnya mengajukan dan memproses gugatan pemilu): jika dilaksanakan, mekanisme ini akan menghasilkan keputusan untuk membatalkan, mengubah, atau mengakui adanya ketidakberesan dalam proses pemilu;
2. Mekanisme penghukuman atau punitif (misalnya dalam kasus pelanggaran pidana): jika dilaksanakan, mekanisme ini akan menjatuhkan sanksi kepada pelanggar, baik badan maupun individu yang bertanggung jawab atas ketidakberesan tersebut, termasuk tanggung jawab (liability) pidana atau administratif terkait dengan pemilu; dan
3. Mekanisme alternatif: mekanisme ini dapat dipilih oleh pihak-pihak yang bersengketa.

Pemilu merupakan salah satu indikator dalam mengukur demokratisnya pemerintahan suatu negara saat ini. Tidaklah dapat dipungkiri bahwa saat sistem demokrasi mendapatkan perhatian yang luas dari warga dunia, penyelenggaraan pemilu yang demokratis menjadi syarat penting dalam proses pembentukan kepemimpinan sebuah negara. Hal ini berlaku untuk setiap negara yang menganut prinsip-prinsip demokrasi dalam proses penyelenggaraan kekuasaannya, tak terkecuali bagi Indonesia.

Bagi Indonesia, pemilu merupakan salah satu tolok ukur berjalannya demokratisasi, karena itu pemilu harus dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi sebagaimana terdapat dalam ketentuan UUD 1945, dimana pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, sesuai dengan kaidah-kaidah universal penyelenggaraan pemilu yang demokratis.<sup>162</sup>

---

<sup>162</sup>Bachtiar, Farahdiba Rahma, "Pemilu Indonesia: kiblat negara demokrasi dari berbagai representasi.", *Jurnal Politik Profetik*, Vol 3, No 1, 2014, hlm. 8

Banyak ahli dan lembaga yang bergerak di bidang pemilu yang telah merumuskan konsep keadilan pemilu. Di antara yang paling banyak dirujuk adalah *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA). Lembaga ini berpandangan, keadilan pemilu mencakup cara dan mekanisme yang tersedia di suatu negara tertentu, komunitas lokal atau di tingkat regional atau internasional untuk :

1. Menjamin bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait dengan proses pemilu sesuai dengan kerangka hukum;
2. Melindungi atau memulihkan hak pilih; dan
3. Memungkinkan warga yang meyakini bahwa hak pilih mereka telah dilanggar untuk mengajukan pengaduan, mengikuti persidangan, dan mendapatkan putusan.<sup>163</sup>

Keadilan pemilu dikonsepsikan sebagai kondisi di mana seluruh prosedur dan tindakan penyelenggara dilakukan sesuai regulasi pemilu. Pada saat yang sama, regulasi pemilu juga menyediakan mekanisme pemulihan terhadap hak pilih yang dilanggar. Kerangka hukum pemilu mesti mengatur prosedur penyelesaian pelanggaran yang terjadi merupakan prasyarat mewujudkan keadilan pemilu dapat dipenuhi. Instrumen ini juga merupakan konsekuensi atas pilihan Indonesia menjadi negara hukum. “Negara hukum menghendaki agar tindakan pemerintah harus didasarkan pada hukum, dengan demikian pelanggaran terhadap hukum, baik dilakukan oleh pemerintah maupun warga negara, harus tersedia pula mekanisme hukum untuk menyelesaikannya”<sup>164</sup> Pandangan tersebut dapat dikonstruksi bahwa “sistem keadilan pemilu adalah sistem untuk memastikan proses

---

<sup>163</sup> Muhammad Nur Ramadhan, “Evaluasi Penegakan Hukum Pidana Pemilu Dalam Penyelenggaraan Pemilu 2019”, *Jurnal Adhyasta Pemilu*, Vol. 6, No. 2, 2019, hlm. 120.

<sup>164</sup> *Ibid*, Hlm. 125

pemilu di suatu negara berjalan secara bebas, adil, dan jujur”<sup>165</sup> Dalam sistem tersebut terdapat beberapa bagian, di mana salah satunya adalah mekanisme penegakan hukum pemilu. Mekanisme ini digunakan sebagai sarana terakhir dalam membentengi keadilan pemilu.

Sistem keadilan pemilu merupakan instrumen penting untuk menegakkan hukum dan menjamin sepenuhnya penerapan prinsip demokrasi melalui pelaksanaan pemilu yang bebas, adil, dan jujur. “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”<sup>166</sup> Konsep keadilan pemilu tidak hanya terbatas pada penegakan kerangka hukum, tetapi juga merupakan salah satu faktor yang perlu diperhatikan dalam merancang dan menjalankan seluruh proses pemilu. Keadilan pemilu juga merupakan faktor yang memengaruhi perilaku para pemangku kepentingan dalam proses tersebut. Karena sistem keadilan pemilu sangat dipengaruhi kondisi sosial-budaya, konteks sejarah dan politik masing-masing negara, maka sistem dan praktiknya di seluruh dunia berbeda-beda.

Desain sistem keadilan pemilu sangat penting sehingga perlu dikaji ulang secara berkala untuk melihat apakah desain tersebut dapat menjamin

---

<sup>165</sup>Oliver Joseph dan Frank McLoughlin, *Op. Cit.*, hlm. 8.

<sup>166</sup>Bawaslu RI, *Ringkasan Buku Acuan Internasional IDEA (Electoral Justice: An Overview of the International IDEA Handbook)* Diterjemahkan oleh Dua Bahasa, Indonesia Printer, Jakarta, 2010, hlm 5

pemilu yang berlangsung bebas, adil, dan jujur sesuai dengan ketentuan yang berlaku. International IDEA berpendapat bahwa:

Pembuatan desain sistem keadilan pemilu harus dilakukan secara menyeluruh (holistic). Karena menyangkut persoalan yang sifatnya teknis, seringkali diperlukan bimbingan teknis dalam pembuatan desain sistem keadilan pemilu. Penggunaan templat dan model sistem keadilan pemilu tertentu pada konteks politik dan sejarah yang berbeda-beda biasanya tidak tepat. Hasil studi komparatif International IDEA tentang sistem keadilan pemilu menunjukkan bahwa tidak ada sistem yang sempurna atau sistem ‘terbaik’<sup>167</sup>

Meskipun demikian, sistem keadilan pemilu perlu mengikuti sejumlah norma dan nilai tertentu agar proses pemilu lebih kredibel dan memiliki legitimasi yang tinggi. Norma dan nilai ini dapat bersumber dari budaya dan kerangka hukum yang ada di masing-masing negara ataupun dari instrumen hukum internasional. Sistem keadilan pemilu harus dipandang berjalan secara efektif, serta menunjukkan independensi dan imparialitas untuk mewujudkan keadilan, transparansi, aksesibilitas, serta kesetaraan dan inklusivitas.

## **C. Teori Demokrasi**

### **1. Pengertian Demokrasi**

Demokrasi secara etimologi berasal dari bahasa Yunani *demos* (rakyat) dan *kratos* (pemerintahan). Istilah ini mulai digunakan pada abad ke-5 Sebelum Masehi dengan pengertian pemerintahan oleh rakyat yang kemudian Abraham Lincoln mengartikannya sebagai “pemerintahan dari

---

<sup>167</sup>*Ibid*, hlm. 7

rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”<sup>168</sup> Berdasarkan The Social Science Encyclopedia:

Terminologi demokrasi sebagai sebuah pengejawantahan kekuasaan rakyat cukup lama menghilang dari diskursus politik. Baru sekitar abad ke-17, tepatnya di Rhode Island, kemudian perang kemerdekaan Amerika Serikat, dan akhirnya mencapai puncak di era Revolusi Perancis, istilah demokrasi bersama dengan konstitusi kembali meramaikan diskursus dunia politik. Pada abad ke-19, demokrasi menjadi kajian arus utama (mainstream) dengan konsep demokrasi representatif atau demokrasi perwakilan.<sup>169</sup>

Gagasan awal tentang demokrasi dapat dilacak dalam pemikiran Aristoteles, walaupun istilah demokrasi tidak digunakan secara eksplisit. Menurutnya, pemerintahan dapat dilaksanakan oleh satu orang, beberapa orang, atau banyak orang. “Bentuk-bentuk operasionalisasi dari pemerintahan tersebut pada praktiknya dapat terlaksana secara tepat atau tidak tepat. Tepat adalah ketika pemerintahan dijalankan untuk kebaikan bersama, sementara tidak tepat jika dijalankan untuk memenuhi kepentingan-kepentingan pribadi, baik untuk satu orang atau kelompok orang tertentu”<sup>170</sup> Pemikiran Aristoteles ini bukan berarti menampik kepentingan individu, tetapi lebih mendahulukan kehendak bersama (*general will*) komunitas mereka. Aristoteles menggambarkan “komunitas yang baik sebagai sebuah komunitas yang mempromosikan kesejahteraan semua anggotanya (*well-ordered commonwealth*) dengan memungkinkan setiap anggota untuk melaksanakan potensi yang tepat dan untuk menjalani

---

<sup>168</sup>A. Salman Maggalatung dan Nur Rohim Yunus, *Pokok-Pokok Teori Ilmu Negara*, Fajar Media, Bandung, 2013, hlm. 196-197

<sup>169</sup>*Ibid*

<sup>170</sup>Frank Cunningham, *Theories of Democracy*, Routledge, London, 2002, hlm. 10-11.

kehidupan yang dibimbing oleh kebijaksanaan”<sup>171</sup> Dalam hubungan ini Jean

Jacques Rousseau menyatakan bahwa:

Pemerintah tidak memiliki dasar kontrak. Hanya organisasi politik yang dibentuk berdasarkan kontrak. Pemerintah sebagai pemimpin organisasi dibentuk dan ditentukan oleh yang berdaulat dan merupakan wakilnya (*gecommiteerd*). Yang berdaulat adalah seluruh rakyat melalui kehendak umum. Kehendak umum ini benar-benar berdaulat. Kehendak umum selalu benar dan ditujukan untuk kebahagiaan bersama.<sup>172</sup>

Bentuk demokrasi berdasarkan pemikiran Rousseau yang berbasis “liberalisme dan individualisme telah mempengaruhi dan mewarnai demokrasi di dunia Barat. Pemahaman ini dikenal sebagai “*volkssoeveriniteit*” Rousseau, yang berfokus pada kebebasan individu”<sup>173</sup>

Hal ini dapat dimaklumi, karena pemahaman demokrasi barat ini merupakan hasil dari penentangan yang didorong oleh semangat individualisme terhadap sistem pemerintahan yang absolut dan yang berpuncak pada Revolusi Perancis pada tahun 1789.

Demokrasi merupakan sebuah konsep yang berarti pemerintahan di mana kekuasaan tertinggi (atau kedaulatan) ada di tangan rakyat atau sering juga dikatakan bahwa demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat atau pemerintahan mayoritas. Salah satu defenisi demokrasi yang paling umum, bahwa demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat di mana kekuasaan tertinggi di tangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau oleh wakil-wakil yang mereka pilih di bawah sistem pemilihan bebas. Dari

---

<sup>171</sup>*Ibid*

<sup>172</sup>Indra Perwira, Mei Susanto, *Hukum Hak Asasi dan Demokrasi*, PSKN FH UNPAD, Bandung, 2019, hlm 35

<sup>173</sup>Mohammad Hatta, *Kedaulatan Rakyat, Demokrasi dan Otonomi*, Kreasi Wacana, Bantul, 2014, hlm. 20

batasan ini, tampak beberapa unsur penting ciri demokrasi, di antaranya adanya unsur kekuasaan yang dilaksanakan secara langsung atau melalui perwakilan, kedaulatan di tangan rakyat, sistem pemilihan yang bebas.

Istilah demokrasi muncul dalam peradaban Yunani sekitar abad ke- V Sebelum Masehi (SM). Demokrasi atau demokratia merupakan suatu ungkapan yang terdiri dari kata demos sinonim kata populous yang berarti rakyat dan kratia yang berarti pemerintahan atau wewenang. Olehnya itu demokrasi dapat diartikan sebagai pemerintahan oleh rakyat.<sup>174</sup>

Pengertian tentang demokrasi dapat dilihat dari tinjauan bahasa (etimologis) dan istilah (terminologis). Secara etimologis, "demokrasi" berasal dari dua kata yang berasal dari bahasa Yunani Kuno, yaitu demos yang berarti rakyat, dan cratos atau cratein yang berarti pemerintahan, sehingga dapat disimpulkan sebagai pemerintahan rakyat. Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. Demokrasi bila ditinjau dari terminologis, sebagaimana dikemukakan beberapa para ahli misalnya :

1. Joseph A. Schmeter, bahwa demokrasi adalah suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik dimana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.
2. Sidney Hook, bahwa demokrasi merupakan bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa
3. Phillipe C. Schmitter dan Terry Lynn Karl yang menyatakan bahwa demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan dimana pemerintah dimintai tanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka di wilayah publik oleh warga negara yang bertindak secara tidak langsung

---

<sup>174</sup> Hasbi Umar, "Paradigma Baru Demokrasi di Indonesia: Pendekatan terhadap PemiluDPR/DPRD ,Jurnal Innovatio Vol.VII, No.14 Edisi Juli-September 2008, hlm. 315.

melalui kompetisi dan kerja sama dengan para wakil mereka yang telah terpilih

4. Henry B. Mayo, bahwa demokrasi merupakan suatu sistem politik yang menunjukkan bahwa kebijakan 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 politik.<sup>175</sup>

Berdasarkan berbagai pendapat di atas, maka dapat ditarik suatu pengertian dasar bahwa demokrasi merupakan suatu sistem pemerintahan dimana kekuasaan berada di tangan rakyat, yang mengandung tiga unsur, yaitu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Pemerintahan dari rakyat mengandung pengertian bahwa pemerintah yang berdaulat adalah pemerintah yang mendapat pengakuan dan didukung oleh rakyat. Legitimasi suatu pemerintahan sangat penting karena dengan legitimasi tersebut, pemerintahan yang berdaulat dapat menjalankan pemerintahannya serta program-program sebagai wujud dari amanat dari rakyat yang diberikan kepadanya.

## 2. Model Demokrasi

Dalam perkembangannya ada beberapa model demokrasi yang dianut oleh beberapa negara di dunia: Bentuk dan model demokrasi, secara teori terbagi menjadi:

- a. Demokrasi liberal, yaitu pemerintahan yang dibatasi oleh undang-undang dan pemilihan umum yang bebas diadakan pada waktu yang tetap dan berkala

---

<sup>175</sup>Azyumardi Azra, *Pendidikan Kewarganegaraan (civic education): Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*. PrenadaKencana, Jakarta 2010, hlm. 110

- b. Demokrasi terpimpin, yaitu dimana para pemimpin percaya bahwa tindakannya dipercaya oleh rakyat tetapi menolak pemilihan umum yang bersaing sebagai “kendaraan” untuk menduduki kekuasaan.
- c. Demokrasi Pancasila, dimana kedaulatan rakyat merupakan inti dari demokrasi. Oleh karena itu, rakyat memiliki hak yang sama untuk menentukan nasib sendiri. Demikian pula, partisipasi politik yang sama dari semua orang. Untuk itu, Pemerintah harus memberikan perlindungan dan jaminan bagi warga negara dalam menjalankan hak politiknya
- d. Sosial demokrasi adalah demokrasi yang mementingkan keadilan sosial dan egalitarianisme untuk syarat mendapatkan kepercayaan publik.
- e. Demokrasi partisipatif, yaitu hubungan timbal balik antara penguasa dan yang diperintah.
- f. Demokrasi *konsociasional*, yang menekankan pada perlindungan khusus bagi kelompok budaya yang menekankan kerjasama yang erat di antara para elit yang mewakili bagian budaya utama masyarakat.
- g. Demokrasi langsung, dimana legislatif hanya berfungsi sebagai lembaga pengawas jalannya pemerintahan, sedangkan pemilihan pejabat eksekutif dan legislatif dilakukan melalui pemilihan umum (Pemilu) oleh rakyat secara langsung
- h. Demokrasi tidak langsung, dimana lembaga parlemen (sebagai wakil rakyat) dituntut untuk peka terhadap berbagai hal yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat dalam hubungannya dengan pemerintahan dan

negara. Artinya, masyarakat tidak berhadapan langsung dengan pemerintah.

Indonesia sendiri menganut demokrasi pancasila. Demokrasi Pancasila merupakan paham kedaulatan rakyat yang berbeda dengan “*volkssoeveriniteit*” yang dikemukakan oleh Jean Jacques Rousseau yang melahirkan demokrasi liberal. Hal ini juga berbeda dengan demokrasi sentralistik yang lahir dari filsafat kolektivistik

### 3. Konsep Pemilu Demokratis

Masing-masing negara tentunya memiliki konsep lembaga penyelenggara Pemilu tersendiri berdasarkan kondisi sosio-politik negaranya. Menurut hasil penelitian *International IDEA*, Setidaknya ada tiga model penyelenggara pemilu yang dikenal dalam penyelenggaraan Pemilu kontemporer di dunia, yaitu Model Independen (*The Independent Model of Electoral Management*), Model Pemerintah (*The Governmental Model of Electoral Management*), dan Model Campuran (*The Mixed Model of Electoral Management*).<sup>176</sup>

“Model yang pertama, Independen secara institusional meletakkan penyelenggara di luar cabang eksekutif pemerintahan”<sup>177</sup> Penyelenggara bebas dan berhak menentukan anggaran sendiri dan tidak bertanggung jawab kepada misalnya menteri atau badan eksekutif lainnya. Umumnya,

---

<sup>176</sup>Bawaslu RI, *Ringkasan Buku Acuan International IDEA (Electoral Justice: An Overview of the International IDEA Handbook)* Diterjemahkan oleh Dua Bahasa, Indonesia Printer, Jakarta, 2010, hlm 5

<sup>177</sup>*Ibid*, hlm. 6

penyelenggara bertanggung jawab kepada lembaga legislatif, mahkamah agung, atau kepala pemerintahan.

“Model yang kedua, Penyelenggara Pemilu Model Pemerintah, secara institusional berada di bawah cabang eksekutif pemerintahan; biasanya menjadi bagian dari kementerian dalam negeri dan/atau bagian dari pemerintah daerah”<sup>178</sup> Keanggotaan dalam model ini langsung dipimpin oleh seorang menteri dan diisi oleh staf yang berasal dari birokrasi. Dengan demikian, penyelenggara bertanggung jawab kepada menteri dan tidak memiliki otonomi dan akuntabilitas yang bebas dari segi penganggaran.

Sedangkan “model yang ketiga adalah model campuran, menggabungkan antara penyelenggara model independen dan pemerintah. Penyelenggara model ini memiliki struktur ganda: penyelenggara, dari aspek kebijakan dan pengawasan, independen dari cabang eksekutif”<sup>179</sup> namun dalam implementasinya berada di dalam badan pemerintah atau lembaga negara baik di tingkat pusat maupun lokal. Komposisi keanggotaan model ini umumnya berasal dari luar pemerintah namun dengan jajaran staf dari aparat birokrasi pemerintah. Penganggarannya pun tidak terbebas dari kehendak cabang pemerintahan eksekutif.

Aspek-aspek dan komponen-komponen yang membedakan ketiga model di atas dapat dilihat berdasarkan: letak struktur institusional kelembagaan, implementasi pertanggungjawaban, akuntabilitas formal laporan, kekuasaan dalam membentuk kebijakan/regulasi, komposisi

---

<sup>178</sup>*Ibid.*,

<sup>179</sup>*Ibid.*,

keanggotaan, struktur kesekretariatan, dan penganggaran penyelenggara pemilu. Walaupun demikian, pilihan terhadap satu model tertentu tidak serta merta menentukan tingkat demokratis atau tidaknya pelaksanaan Pemilu. Negara seperti Amerika Serikat, misalnya, menggunakan Model Pemerintah; India dan Venezuela menggunakan Model Independen; sementara Perancis dan Indonesia menggunakan Model Campuran. Terlepas dari tiga pilihan model penyelenggara Pemilu di atas, “*International IDEA* merumuskan tujuh prinsip yang dijadikan pedoman bagi penyelenggara Pemilu yaitu independensi, imparialitas, integritas, transparansi, efisiensi, profesionalisme, orientasi pelayanan”<sup>180</sup>

Prinsip-prinsip tersebut adalah *pertama*, independensi yaitu penyelenggara Pemilu mandiri dan bebas dari intervensi pihak manapun, baik pengaruh pemerintah maupun kekuatan politik lain, dalam menentukan kebijakannya. Jaminan independensi penyelenggara dapat dirumuskan ke dalam kerangka hukum Pemilu, misalnya melalui konstitusi atau undang-undang. Dengan merumuskan kemandirian ke dalam kerangka hukum, maka secara institusional penyelenggara Pemilu akan mendapatkan jaminan independensinya.

Kedua, imparialitas yaitu penyelenggara Pemilu dalam membangun integritas dan kredibilitasnya, mulai dari proses sampai penetapan hasil pemilu, tidak hanya harus bersikap independen, namun juga wajib tidak berat sebelah (imparial) dalam segala tindakannya. Penyelenggara

---

<sup>180</sup>Institut Demokrasi dan Asistensi Demokrasi, *Desain penyelenggaraan Pemilu: Buku Pedoman Internasional IDEA (diterjemahkan oleh Djohan Radi)*, 2016, hlm. 8

diharuskan bersikap adil dan setara kepada semua peserta pemilu tanpa memberikan perlakuan khusus terhadap kelompok atau kepentingan politik tertentu. Tanpa adanya imparialitas penyelenggara, integritas Pemilu akan runtuh terutama dalam membangun kepercayaan dan kredibilitas Pemilu khususnya di mata para peserta yang kalah. Secara teoritis, penyelenggara pemilu Model Independen dengan rekrutmen anggota berdasarkan kepakaran merupakan model paling baik untuk menciptakan imparialitas penyelenggara. Model Pemerintah maupun Model Campuran umumnya lebih sulit membangun imparialitas, terutama dengan partai pemerintah inkumben

Ketiga, integritas yaitu anggota penyelenggara Pemilu memiliki tanggung jawab seara langsung untuk memastikan integritas dan kemurnian Pemilu. Untuk itu, maka perlu diatur standar yang tinggi mengenai integritas penyelenggara beserta sanksinya dalam kerangka hukum Pemilu. Integritas mungkin lebih mudah dipertahankan jika penyelenggara memiliki independensi penuh atas tindakan dan kontrol atas semua proses Pemilu, termasuk kontrol penuh atas anggaran dan kepegawaian. Sejauh mungkin, merupakan kepentingan penyelenggara untuk memastikan bahwa pelanggaran terhadap aturan dan kode etik mesti diikuti dengan sanksi.

Keempat, transparansi yaitu penyelenggara dituntut agar terbuka mengenai operasional kerja dan penyelenggaraan keuangan. Hal itu menjadi dasar masyarakat untuk memeriksa keputusan dan performa penyelenggara Pemilu. Transparansi adalah standar paling dasar bagi setiap aktivitas

penyelenggara. Dengan adanya transparansi maka dapat membantu penyelenggara dalam menekan persepsi kecurangan dan korupsi, mengidentifikasi pelanggaran finansial maupun tahapan pemilu, serta dapat meningkatkan kredibilitas pemilu. Transparansi penyelenggara dapat dirumuskan dalam kerangka hukum Pemilu, misalnya dengan mewajibkan penyelenggara untuk melaporkan setiap kegiatannya kepada publik, sebagaimana dipraktikkan di Indonesia. Transparansi juga dapat ditegakkan melalui kode etik atau kebijakan internal yang dimiliki oleh penyelenggara.

Kelima, efisiensi yaitu dana yang digunakan untuk menyelenggarakan pemilu dapat digunakan secara tepat dan bijaksana. Dengan semakin majunya perkembangan teknologi dan tuntutan terhadap aktivitas-aktivitas berbiaya tinggi seperti pendidikan pemilih, sosialisasi, dan diseminasi informasi, penyelenggara harus ekstra hati-hati dalam menyusun program kerja sehingga dapat bersifat berkelanjutan, efisien, berintegritas, dan modern. Oleh karena itu, kerangka hukum diperlukan untuk mendefinisikan standar penyelenggaraan pemilu dan pendanaan yang efisien. Hal ini diperlukan untuk mengantisipasi bahwa penyelenggaraan pemilu yang tidak efisien dapat dipandang sebagai sebuah bentuk perilaku korupsi, sehingga dapat menyebabkan tantangan terhadap kredibilitas

Keenam, profesionalisme yaitu elemen-elemen dalam penyelenggaraan pemilu yang meliputi ketelitian dan keakuratan penyelenggara, serta jajaran staf yang kompeten. Penyelenggara wajib memastikan bahwa anggota dan stafnya merupakan tenaga terlatih dan

memiliki kompetensi teknis yang dibutuhkan untuk melaksanakan pemilu dengan standar profesionalitas yang tinggi. Pelatihan tenaga-tenaga profesional dapat membuat masyarakat percaya bahwa keseluruhan proses pemilu akan dilaksanakan oleh orang-orang yang tepat. Meskipun demikian, komitmen personal dari masing-masing individu terhadap prinsip ekuitas (kewajaran), akurasi, ketekunan, dan pelayanan di dalam setiap tindakannya, merupakan hal yang diperlukan untuk menjaga profesionalisme di dalam penyelenggara pemilu

Ketujuh, orientasi pelayanan yaitu penyelenggara Pemilu tidak hanya memiliki tanggung jawab untuk memberikan pelayanan atau jasa mereka kepada para stakeholders, namun juga berkewajiban untuk mengembangkan dan mempublikasikan standar pelayanan agar anggota dan staf penyelenggara memiliki pedoman terbaik yang dapat diukur dan dipantau oleh masyarakat.

Sejumlah negara, termasuk Indonesia, memasukkan standar pelayanan dasar penyelenggara ke dalam kerangka hukum Pemilu, seperti tenggat waktu pengumuman hasil pemilu, proses kompilasi data pemilu, proses distribusi identitas pemilih, atau proses distribusi informasi di lokasi pemilihan. Persepsi para stakeholders terhadap performa pelayanan penyelenggara penting dalam mempengaruhi penilaian publik terhadap integritas dan efektifitas kerja penyelenggara. Evaluasi pasca-pemilu merupakan cara terbaik untuk mengkaji persepsi tersebut. Evaluasi ini dapat

dilakukan oleh penyelenggara yang bersangkutan atau dapat juga dilakukan oleh, misalnya, badan legislative.

#### **D. Pemilihan Umum**

Pengaturan Pemilu dalam UUD NRI 1945 didasarkan atas filosofi kedaulatan rakyat yang dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yang disebutkan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Dalam konteks peralihan kekuasaan, frasa “dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” dimaknai sebagai Pemilu. Sebab “Pemilu diatur sebagai mekanisme pengisian jabatan politik yang ditentukan dalam konstitusi”<sup>181</sup> Menurut Ramlan Surbakti:

Pemilu sebagai sebuah instrumen dirumuskan sebagai: (1) mekanisme pendelegasian sebagian kedaulatan dari rakyat kepada peserta pemilu dan/atau calon anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden/Wakil Presiden, dan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik sesuai dengan kehendak rakyat; (2) mekanisme perubahan politik mengenai pola dan arah kebijakan publik, dan/atau mengenai sirkulasi elite, secara periodik dan tertib; (3) mekanisme pemindahan berbagai macam perbedaan dan pertentangan kepentingan dari masyarakat ke dalam lembaga legislatif dan eksekutif untuk dibahas dan diputuskan secara terbuka dan beradab.<sup>182</sup>

Pemilu disebut sebagai “instrumen”. Instrumen bisa berarti alat, atau “fasilitas” untuk menuju ke satu tujuan. Ramlan membaginya menjadi tiga tujuan, di mana ketiga hal tersebut adalah untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis, beradab dan yang pasti adalah pembatasan kekuasaan secara berkala.. Pada hakikatnya pemilu di Negara manapun mempunyai esensi yang

---

<sup>181</sup>Saldi Isra dan Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Demokratis Prinsip-Prinsip dalam Konstitusi Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Depok, 2019, hlm. 66

<sup>182</sup>*Ibid*, hlm 67

sama. Pemilu merupakan wadah dimana rakyat melakukan kegiatan memilih orang atau sekelompok orang yang menjadi pemimpin rakyat atau pemimpin Negara. pemimpin yang terpilih akan menjalankan kehendak rakyat yang memilihnya. Pemilihan umum merupakan salah satu sarana utama untuk menegakkan tatanan politik yang demokratis. Fungsinya sebagai alat menyetatkan 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 kebawah sebagai suatu kewibawaan sesuai dengan keinginan rakyat, oleh rakyat, menurut sistem permusyawaratan perwakilan

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 kebawah sebagai suatu kewibawaan sesuai dengan keinginan rakyat, oleh rakyat, menurut sistem permusyawaratan perwakilan.<sup>183</sup>

Didik Sukriono memaparkan berkenaan dengan pandangannya terhadap pemilihan umum, menurutnya ““Pemilihan umum merupakan sebuah lembaga yang memiliki fungsi sebagai sarana dalam penyampaian hak-hak demokrasi yang dimiliki oleh rakyat”<sup>184</sup> Disisi lain, Jimly Assididqie juga memaparkan berkenaan dengan pendapatnya tentang definisi dari pemilihan umum “Pemilu merupakan metode untuk memilih para wakil rakyat secara demokratis”<sup>185</sup>

---

<sup>183</sup>Jimly Asshidqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hlm. 414

<sup>184</sup>Didik Sukriono, “Menggagas Sistem Pemilihan Umum di Indonesia”, *Jurnal Konstitusi*, Volume II Nomor 1, Mahkamah Konstitusi RI, 2009, hlm. 12

<sup>185</sup>Jimly Asshidqie, *Op.Cit*, hlm. 415

Pelaksana dari kedaulatan rakyat sendiri dilakukan oleh badan representatif. Badan representatif ini berperan dalam hal menyampaikan aspirasi rakyat untuk kemudian menjembatannya di proses pemerintahan. Hal ini bertujuan juga dalam hal pencapaian di jangka pendek dan panjang. Badan representatif yang bertindak atas nama rakyat ini terpilih melalui pilihan rakyat dengan mekanisme proses yang ada di pemilihan umum.

Demokrasi di Indonesia salah satunya bisa di lihat dari negaranya Pemilihan Umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan harus bisa diakses oleh semua masyarakat. “Pemilihan Umum sendiri bisa menjadi sarana bagi warga Negara untuk menyalurkan hak asasi yang sangat penting, terutama untuk menyalurkan hak pilihnya”<sup>186</sup> Dengan menggunakan sistem ini banyak masyarakat yang akan memberikan keuntungan dan melindungi hak hak rakyat yang di mana peraturan itu disebut Konstitusi. “Asas kedaulatan rakyat yang di kenal dengan asas demokrasi dan di kenal juga dalam konstitusi banyak Negara , meski demikian semua Negara mempunyai sistem atau mekanisme tersendiri untuk menjalankan asas tersebut”<sup>187</sup>

Indonesia merupakan negara yang berkedaulatan rakyat yang mana pernyataan ini sesuai dengan UUD 1945 tepatnya pada pasal 1 ayat (1). Guna menjalankan dan menegakkan negara yang berdaulat, maka diperlukan pemimpin yang berasal dari wakil rakyat yang dipilih melalui Pemilu. Pemilu

---

<sup>186</sup>Gunawan Suswantoro, *Pengawasan Pemilihan Umum Partisipatif: Gerakan Masyarakat Sipil Untuk Demokrasi Indonesia*, Erlangga, Jakarta, 2015, hlm. 8.

<sup>187</sup>Cora Elly Noviati, “Demokrasi dan Sistem Pemerintahan”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 2, Juni 2013, hlm. 334

yang dilaksanakan sesuai dengan asas LUBERJURDIL merupakan salah satu cara menegakkan demokrasi. Pemilu juga dilakukan tanpa adanya kecurangan. “Pemilihan Umum juga memiliki makna sebagai sarana demokrasi dalam pewujudan suatu sistem pemerintahan negara yang berkedaulatan rakyat sebagaimana diamanatkan oleh Undang Undang Dasar 1945”<sup>188</sup> Pemilu di Indonesia dimuat dalam Undang Undang Dasar 1945 pada pasal 22E yang berisi tentang :

- (1) Pemilu diselenggarakan setiap 5 tahun sekali sesuai dengan asas LUBERJURDIL.
- (2) Pemilihan Umum ini dilakukan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan DPRD.
- (3) Peserta pemilu untuk memilih anggota DPR dan anggota DPRD adalah partai politik.
- (4) Peserta Pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan.
- (5) Pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang Pemilu diatur dengan undang-undang.

Berdasarkan Pasal 22E UUD 1945 bisa ditarik kesimpulan bahwasanya Pemilu di Indonesia diselenggarakan berdasarkan asas LUBERJURDIL dengan tujuan untuk menegakkan demokrasi di Indonesia.

### **1. Asas Pemilihan Umum**

Asas pemilihan umum dalam Era Reformasi, dan orde baru menghadapi keanjlokkan atau jatuh, asas dari Pemilihan Umum mengalami perubahan lagi yaitu asas Jujur dan Adil (Jurdil). Terdapat beberapa asas yang akan masuk atau ditambahkan yaitu Langsung, Umum, Bebas, dan Rahasia (Luber), sudah dianggap lumrah jika pemilihan umum sering mengalami

---

<sup>188</sup> Achmad Edi Subiyanto, “Pemilihan Umum Serentak Yang Berintegritas Sebagai Pembaruan Demokrasi Indonesia”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 17, Nomor 2, Juni 2020, hlm. 356

perubahan di setiap asas pada periode ke periode. Pasal 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dijelaskan bahwasanya pelaksanaan Pemilu menganut beberapa asas yakni LUBERJURDIL.

a. Asas Langsung

Asas Langsung ini menjelaskan dimana asas yang dilakukan oleh rakyat untuk memilih dan mempunyai hak memberikan suara secara langsung tanpa adanya perwakilan hak suara. Hakekatnya suatu demokrasi adalah suatu bentuk pemilihan secara langsung dilakukan, dimana semua rakyat harus memilih karena selaras dengan demokrasi yang dimana dari, oleh, dan untuk rakyat “akan tetapi sistem ini belum terlaksana secara menyeluruh di Indonesia karena ada daerah yang mana masih menggunakan sistem noken yang menggantikan cara pemilihan langsung yang terdapat dalam daerah papua”<sup>189</sup>

b. Asas Umum

Asas Umum dimana masyarakat yang berusia 17 tahun ke atas yang sudah memiliki kartu tanda penduduk dan memenuhi syarat berhak untuk mengikuti Pemilihan Umum. Warga yang sudah menikah maupun yang belum menikah berhak mempunyai hak untuk memilih juga. “Asas Umum mengartikan menjamin siapapun untuk mendapat kesempatan bagi masyarakat seluruh Indonesia dan tidak adanya diskriminasi, tanpa

---

<sup>189</sup> Mohammad Syaiful Aris, *Hukum Pemilu Filosofi Dan Prinsip Pemilihan Umum Dalam UUD 1945*, Setara Press, Malang, 2021, hlm. 57

memandang suku, ras, keyakinan, dan budaya, dengan ketentuan juga tidak memandang jenis kelamin dengan peraturan yang berlaku.”<sup>190</sup>

c. Asas Bebas

Asas bebas ini mengartikan dimana masyarakat yang sudah bisa memilih pemimpin dengan menggunakan hak suaranya secara bebas tanpa ada paksaan dari pihak manapun, Kebebasan untuk memilih serta menyuarakan pendapat yang di inginkanya termasuk dalam suatu demokrasi yang baik dalam Pemilihan Umum. Maka dari itu kebebasan membuat membuat struktur ketertiban dan kondusif Pemilihan Umum yang baik.

d. Asas Rahasia

Asas Rahasia dimana masyarakat yang menyuarakan hak suaranya tidak akan diketahui oleh siapapun jika pemilih sudah melakukan pemilihan calon pemimpin dan sudah keluar dari bilik penungutan suara sudah tidak berlaku lagi asas rahasia ini. Dengan hal ini bilik suara dibentuk sedemikian rupa sangat tertutup rapat. “Guna menjaga integritas Pemilihan Umum dan bisa juga dilepaskan atau tidak rahasia tergantung keinginan dari pemilihnya dan kesepakatan pemilih”<sup>191</sup>

e. Asas Jujur

Asas Jujur dalam pemilihan umum mencakup kinerja suatu petugas Pemilihan Umum, pegawai, panitia, serta peserta yang akan memilih harus bersikap jujur agar tidak ada kecurangan. “Pemilihan umum tidak

---

<sup>190</sup>*Ibid*, hlm. 58

<sup>191</sup>Gunawan Suswanto, *Pengawasan Pemilu Partisipatif: Gerakan Masyarakat Sipil Untuk Demokras Indonesia*, Erlangga, Jakarta, 2015, hlm. 19.

boleh memanipulasi data atau memanipulasi hasil Pemilihan Umum guna kepentingan partai atau organisasi tidak boleh mendoktrin warga untuk memberikan hak pilihnya”<sup>192</sup> Kejujuran harus dimiliki oleh semua pihak agar hasil yang dilakukan Pemilihan Umum tersebut dianggap baik dan sesuai dengan asas jujur. Perilaku jujur sangat penting agar tidak merugikan pihak lain.

f. Asas Adil

Asas Adil merupakan tidak adanya pengecualian jadi semua diperlakukan yang sama serta mengacu pada yang benar. Dalam melaksanakan Pemilu, semua orang mendapatkan hak yang sama tanpa adanya perbedaan. Asas ini dilahirkan khusus kepada penyelenggara pemilu dan pemerintah yang mempunyai hajat dalam peserta demokrasi. “Keadilan dalam suatu Negara dianggap vital karena ada tolak ukur kedamaian”<sup>193</sup>

Penyelenggaraan Pemilu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil hanya dapat terwujud apabila penyelenggara Pemilu bersifat independen, mempunyai integritas yang tinggi, dan menghormati hak-hak sipil dan politik warga negara. Jika penyelenggara Pemilu tidak memiliki minimal kategori-kategori tersebut, maka harapan untuk mencapai Pemilu yang demokratis dan berkualitas akan terhambat. Dalam negara demokratis (pemerintah dari, oleh, dan untuk rakyat) maka

---

<sup>192</sup>Diyah Arianti, Dkk, “Mewujudkan Lingkungan Demokrasi Melalui Edukasi Pemilu Dengan Asas Luberjurdil” *Jurnal Ikraith-Abdimas*, Volume 4, Nomor 3, November 2021, hlm. 227.

<sup>193</sup>*Ibid*, hlm. 228

salah satu ciri utamanya adalah pemilihan umum untuk memilih partai politik yang akan mendapat kepercayaan rakyat.

## 2. Fungsi dan Tujuan Pemilihan Umum

Beberapa fungsi pemilu yaitu sebagai sarana memilih pejabat publik, sarana pertanggungjawaban pejabat publik, sarana pendidikan politik rakyat, untuk mengubah kebijakan, untuk mengganti pemerintahan daerah, dan untuk menyalurkan aspirasi daerah. Salah satu fungsi Pemilu yang sangat penting ialah “untuk memilih pejabat publik guna menempati pos-pos jabatan strategis di lembaga negara. Pemilihan pejabat publik ini khususnya adalah pemilihan secara langsung yang dilakukan untuk mengganti posisi pejabat publik secara berkala, yakni 5 (lima) tahun sekali”<sup>194</sup> Karena kekuasaan dibatasi, artinya ada pertanggungjawaban jabatan kepada publik. Bagi pejabat publik yang dipilih secara langsung namun tidak mampu bekerja memenuhi harapan masyarakat, tidak bisa mengejawantahkan atau melaksanakan janji-janjinya, maka pasti yang bersangkutan akan diminta pertanggungjawaban oleh publik.

Hal ini terkait dengan tiga hal; pertama, mekanisme memperoleh jabatan yang dilakukan dengan pemilihan memungkinkan publik untuk secara langsung meminta pertanggungjawaban kepada yang bersangkutan; kedua, keuangan untuk menjalankan jabatan adalah bersumber dari publik atau uang rakyat contohnya pemungutan pajak dan sebagainya, sehingga publik dapat meminta pertanggungjawaban atas pelaksanaan jabatannya, terutama terkait dengan belanja publik; ketiga, mekanisme kontrol pelaksanaan jabatan biasanya dapat dilakukan secara direct (langsung) oleh publik.<sup>195</sup>

---

<sup>194</sup> Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Prenada Media Group, Jakarta, 2018, hlm. 64

<sup>195</sup> *Ibid*,

Pemilihan umum merupakan gambaran yang ideal bagi suatu pemerintahan yang demokratis. Dalam arti lebih sederhana, tujuan langsung berkaitan dengan hasil pemilu, sedangkan tujuan tidak langsung berkenaan dengan proses pencapaian hasil tersebut. Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, “paling tidak ada tiga tujuan pemilihan umum di Indonesia, yaitu pertama memungkinkan terjadinya pergantian pemerintah secara damai dan tertib, kedua: untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, dan ketiga; untuk melaksanakan hak-hak asasi warganegara”<sup>196</sup> Jimmly Asshidqie mengemukakan tujuan dari pada penyelenggaraan pemilihan umum (*general election*), yang dirumuskan dalam empat bagian yakni:

- a. Untuk memungkinkan terjadinya pemilihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
- b. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
- c. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan
- d. Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga Negara.<sup>197</sup>

Arbi sanit menyimpulkan bahwa pemilu pada dasarnya memiliki empat fungsi utama yakni pembentukan legitimasi penguasa dan pemerintah, pembentukan perwakilan politik rakyat, sirkulasi elit penguasa, dan Pendidikan politik. Sebagai sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila dalam Negara Republik Indonesia, maka Pemilu bertujuan antara lain:

- a. Memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan secara aman dan tertib
- b. Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat

---

<sup>196</sup>Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, PSHTN-FHUI, Jakarta, 1998, hlm. 330.

<sup>197</sup>Jimmly Asshidqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hlm. 175

c. Dalam rangka melakukan hak-hak asasi warga Negara

Pemilihan Umum (*general election*) biasa disebut bertujuan untuk memungkinkan adanya peralihan pemerintahan dan pergantian pejabat negara yang diangkat melalui pemilihan. Dalam hal tersebut di atas, yang dimaksud dengan memungkinkan di sini bukan berarti bahwa setiap kali dilaksanakan pemilihan umum, secara mutlak harus berakibat terjadinya pergantian pemerintahan atau pejabat negara. Pemilihan Umum mempunyai beberapa tujuan, antara lain tujuan

tersebut ialah:

- a. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
- b. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
- c. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan
- d. Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara

Pentingnya pemilihan umum diselenggarakan secara berkala dikarenakan oleh beberapa sebab. Pertama, “pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis, dan berkembang dari waktu ke waktu”<sup>198</sup> Dalam jangka waktu tertentu, dapat saja terjadi bahwa sebagian besar rakyat berubah pendapatnya mengenai suatu kebijakan negara. Kedua, “di samping pendapat rakyat dapat berubah dari waktu ke waktu, kondisi kehidupan

---

<sup>198</sup>Jimly Asshiddiqie *Format kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. FH UII Press. Yogyakarta. 2004. Hlm. 44

bersama dalam masyarakat dapat juga berubah”<sup>199</sup>. Ketiga, “perubahan-perubahan aspirasi dan pendapat rakyat juga dapat dimungkinkan terjadi karena adanya penambahan jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa”<sup>200</sup> Mereka itu, terutama 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 dengan maksud untuk menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik di cabang kekuasaan eksekutif maupun cabang kekuasaan legislatif”<sup>201</sup>.

### 3. Sistem Pemilihan Umum

Sistem Pemilu merupakan hubungan berbagai variabel untuk mengonversi suara pemilih menjadi kursi yang akan diduduki calon terpilih di lembaga legislatif maupun lembaga eksekutif. Dengan kata lain, “sistem Pemilu merupakan seperangkat variabel yang mengatur kontestasi perebutan kekuasaan.”<sup>202</sup> Sistem pemilihan umum berbeda satu sama lain, tergantung dari perspektif yang dilihat. Dari sudut pandang kepentingan rakyat, apakah rakyat dipandang sebagai individu yang bebas untuk menentukan pilihannya, dan sekaligus mencalonkan dirinya sebagai calon wakil rakyat, atau apakah rakyat hanya dipandang sebagai anggota kelompok yang sama sekali tidak berhak menentukan siapa yang akan menjadi wakilnya di lembaga perwakilan rakyat, ataukah juga tidak berhak untuk mencalonkan diri

---

<sup>199</sup>*Ibid*

<sup>200</sup>*Ibid*

<sup>201</sup>*Ibid*

<sup>202</sup>Fajlurrahman Jurdi, *Op.Ci*, hlm. 120

sebagai wakil rakyat. Sistem pemilihan umum menurut Bintang R. Saragih, meliputi dua hal pokok yaitu :

Pertama, bagaimana melaksanakan sistem yang sudah ada aturan-aturannya secara umum (diakui dan dianut oleh umumnya negara-negara demokrasi konstitusional). Ini sering disebut dengan sebagai electoral laws yang mengatur sistem pemilu dan aturan-aturan yang menata bagaimana pemilu dijalankan, bagaimana distribusi hasil pemilu di tetapkan dan sebagainya. Kedua, bagaimana mekanisme melaksanakan suatu pemilu yang bisa disebut sebagai electoral process. Dalam electoral process ini ditentukan misalnya: siapa panitia penyelenggara pemilu, partai atau organisasi peserta pemilu, penentuan calon-calon, cara dan tempat berkampanye, kotak suara, tempat dan jumlah TPS, saksi perpindahan pemilih dan sebagainya.<sup>203</sup>

Sistem pemilihan umum oleh Jimmly Asshidqie dapat dibedakan dalam dua macam, yaitu antara lain: (i) sistem pemilihan mekanis; dan (ii) sistem pemilihan organis.

Sistem pemilihan mekanis mencerminkan pandangan yang bersifat mekanis, yang dimana rakyat dilihat sebagai massa individu-individu yang sama. Baik dalam aliran sosialisme, liberalisme dan komunisme sama-sama mendasarkan diri pada pandangan mekanis. Disamping itu, dalam sistem pemilihan yang bersifat organis, rakyat ditempatkan sebagai sejumlah individu-individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup berdasarkan geneologis (rumah tangga, keluarga), fungsi tertentu (ekonomi, industri), serta lapisan-lapisan sosial (universitas).<sup>204</sup>

Adapun menurut sistem mekanis, lembaga perwakilan rakyat merupakan lembaga perwakilan kepentingan umum rakyat seluruhnya. Sedangkan, menurut sistem yang kedua (organik), lembaga perwakilan rakyat itu mencerminkan perwakilan kepentingan-kepentingan khusus persekutuan-persekutuan hidup itu masing-masing. Dalam bentuknya yang paling ekstrem, sistem yang pertama (mekanis) menghasilkan parlemen,

---

<sup>203</sup> Bintang R Saragih, *Sistem Pemerintahan dan Lembaga Perwakilan di Indonesia*, Perintis Press, Jakarta, 2001, hlm. 106

<sup>204</sup> Jimmly Asshidqie, *Op.Cit*, hlm. 422

sedangkan yang kedua (organis) menghasilkan dewan korporasi (korporatif). Kedua sistem ini sering dikombinasikan dalam struktur parlemen dua-kamar (bikameral), yang berlaku di negara-negara yang mengenal sistem parlemen bikameral.

Sistem pemilu mekanis dilaksanakan dengan tiga cara, yaitu sistem semi proporsional, sistem representasi proporsional dan sistem mayoritas-pluralitas. Dalam sistem distrik, satu wilayah kecil (yaitu distrik pemilihan) memilih satu wakil tunggal (*single-member constituency*) atas dasar pluralitas (suara terbanyak). Dalam sistem proporsional, satu wilayah besar (yaitu daerah pemilihan) memilih beberapa wakil (*multi-member constituency*). Perbedaan pokok antara dua sistem ini ialah bahwa cara menghitung perolehan suara dapat menghasilkan perbedaan dalam komposisi perwakilan dalam parlemen bagi masing-masing partai politik.

#### **4. Model Penyelenggaraan Pemilihan Umum**

##### **a. Pemilu Terpisah**

Pemilu terpisah dilakukan dengan memisahkan waktu penyelenggaraan pemilu legislatif dengan pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan uraian sebagai berikut:

##### **1) Model Pemilu Legislatif**

Pemilihan umum legislatif adalah pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang nantinya akan

menjabat sebagai anggota legislatif. Pemilihan legislatif diadakan setiap 5 tahun sekali.

Pemilihan umum legislatif di Indonesia telah dilaksanakan sebanyak 4 kali yaitu pada tahun 1999, 2004, 2009, 2014 pemilihan ini akan memutuskan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk 34 provinsi dan 497 kota. . Untuk anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), akan dipilih 560 anggota dari 77 daerah pemilihan yang dipilih dengan sistem proporsional terbuka.<sup>205</sup>

Sistem pemilihan anggota DPD menggunakan sistem *Single Non-Transferable Vote*. Selama pemilihan legislatif, pemilih akan diberikan surat yang berisi semua calon independen. Penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia, termasuk pemilihan legislatif, baik yang bersifat nasional, menjadi tanggung jawab Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Selain Komisi Pemilihan Umum (KPU), lembaga yang menyelenggarakan pemilihan umum adalah Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Selain KPU dan Bawaslu, ada juga lembaga yang bernama Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

## 2) Pemilu Serentak

Pemilu serentak hadir sebagai konsekuensi Putusan Mahkamah Konstitusi 14/PUU-XI/2013 yang mengubah waktu penyelenggaraan pemilihan presiden dan legislatif yang semula dipisah menjadi

---

<sup>205</sup> Achmad Edi Subiyanto, *Pemilihan Umum Serentak Yang Berintegritas Sebagai Pembaruan Demokrasi Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Volume 17, Nomor 2, 2020, Hlm 361

diselenggarakan dalam waktu bersamaan. Ada dua tujuan utama diselenggarakannya pemilu serentak: Pertama, untuk menekankan dan mendorong efektifitas pemerintahan presidensial di Indonesia. Kedua, pemilu serentak hadir dalam rangka menciptakan efisiensi dalam penyelenggaraan pemilu dan menekan besaran anggaran pemilu

Secara umum, untuk konteks Indonesia, berdasarkan varian empiris dan hipotesis, setidaknya ada enam model pemilu serentak:

- (a) Pertama, pemilihan serentak seluruh jabatan publik di tingkat nasional hingga kabupaten/kota yang diadakan setiap lima tahun sekali. Pemilu ini meliputi pemilu legislatif (DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota), pemilu presiden, dan pemilukada. Ini sering disebut sebagai pemilihan tujuh kotak atau pemilihan umum.
- (b) Kedua, pemilihan serentak hanya untuk semua jabatan legislatif (pusat dan daerah) kemudian disusul dengan pemilihan serentak untuk jabatan eksekutif (pusat dan daerah). Dalam model pemilu serentak terkluster ini, pemilihan DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan secara serentak, kemudian disusul pemilihan presiden, gubernur, dan bupati/walikota beberapa bulan kemudian.
- (c) Ketiga, pemilihan serentak dan pemilihan sela berdasarkan tingkat pemerintahan, dimana waktunya dibedakan untuk pemilihan nasional dan pemilihan kepala daerah (pemilu serentak dengan pilkada). Dalam model ini, pemilihan anggota DPR dan DPD dilakukan bersamaan dengan pemilihan presiden. Sedangkan pemilihan anggota DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota dilaksanakan serentak dengan pemilihan gubernur dan bupati/walikota, dua atau tiga tahun setelah pemilihan umum nasional
- (d) Keempat, pemilihan serentak dengan pemilihan serentak berbasis daerah di tingkat nasional dan lokal. Dalam model ini, pemilihan presiden dan pemilihan legislatif untuk DPR dan DPD dilakukan secara bersamaan. Kemudian pada tahun kedua diselenggarakan pemilihan kepala daerah serentak untuk memilih DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota serta pemilihan Gubernur dan Bupati/Walikota berdasarkan pengelompokan daerah atau pulau tertentu

- (e) Kelima, adalah pemilu nasional serentak yang kemudian disusul dengan pemilu serentak di setiap provinsi berdasarkan kesepakatan waktu atau siklus pilkada di masing-masing provinsi tersebut. Dengan model pemilihan serentak dengan pemilihan kepala daerah serentak yang fleksibel ini, pemilihan presiden dibarengi dengan pemilihan legislatif untuk DPR dan DPD. Kemudian setelah itu, tergantung pada siklus dan jadwal pemilihan kepala daerah yang telah disepakati bersama, diadakan pemilihan kepala daerah serentak untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota serta memilih anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dalam suatu provinsi, kemudian dilanjutkan melalui pemilihan kepala daerah serentak yang sama di provinsi tersebut. -provinsi lain sehingga dalam satu tahun dapat dilakukan beberapa pilkada serentak di beberapa provinsi.
- (f) Keenam, adalah pemilihan serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden kemudian disusul setelah jangka waktu tertentu dengan pemilihan eksekutif serentak untuk satu provinsi. Dalam pilkada kali ini, pilkada serentak hanya memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara serentak dalam satu provinsi, dan jadwalnya tergantung pada siklus pilkada yang disepakati di masing-masing provinsi.<sup>206</sup>

Di Indonesia, pemilihan serentak dilakukan dengan memilih lima kotak suara, yaitu memilih calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota serta pemilihan calon Presiden dan Wakil Presiden. Dari sini terlihat bahwa model pemilihan umum serentak tahun 2019 adalah model pemilihan lima kotak sekaligus (model pemilihan partai besar). Hal ini terlihat dari tidak dapat dipisahkannya pemilu serentak nasional dan lokal.

## 5. Konsep Politik Hukum Pemilu

---

<sup>206</sup>Sri Yanuarti, dkk, Policy Paper Model Pemilu Serentak, Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2018, Jakarta, Hlm 2

Politik hukum merupakan suatu kajian yang membahas kedudukan hukum dalam politik dan begitu sebaliknya. Dua unsur ini saling mempengaruhi dan mempunyai posisi tawar yang tinggi dalam sistem demokrasi, karena kemauan rakyat selalu berubah, politik selalu berubah sehingga berdampak pada produk hukumnya. Budaya politik dan keinginan masyarakat di suatu wilayah (negara) terus berkembang, sehingga akan memp

Mengaruhi produk-produk hukum yang akan dibuat oleh suatu negara tersebut. *“Because legal theory attempts to capture the essential features of law, as encapsulated in the self-understanding of a culture, it has a built-in obsolescence, since the self-understanding of cultures is forever changing”*<sup>207</sup>

Dalam literatur kepustakaan hukum terdapat berbagai definisi mengenai politik hukum yang dikemukakan oleh para ahli, diantaranya Satjipto Rahardjo mengartikan politik hukum sebagai “... aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat”<sup>208</sup> Sementara Sri Soemantri mendefinisikan “politik hukum adalah kebijakan yang berkenaan dengan hukum atau kebijakan dalam bidang hukum”<sup>209</sup>

Ahli lain yang mendefinisikan politik hukum adalah Mahfud MD, menurutnya “politik hukum adalah *legal policy* atau arah hukum yang akan

---

<sup>207</sup>Brian H. Bix, *Legal Positivisme* (Malden, USA: Blackwell Publishing, 2005), hal. 2

<sup>208</sup>Satjipto Rahardjo, *Imu Hukum, Loc.Cit*

<sup>209</sup>Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia: Pemikiran dan Pandangan*, Rosda, Bandung, 2014, hlm. 122.

diberlakukan oleh negara untuk mencapai tujuan negara yang bentuknya dapat berupa pembuatan hukum baru dan penggantian hukum lama”<sup>210</sup> Dalam pengertian yang demikian, maka dapat dipahami bahwa politik hukum mencakup pembuatan hukum yang berintikan “... pembuatan dan pembaharuan terhadap materi-materi hukum agar dapat disesuaikan dengan kebutuhan, dan pelaksanaan ketentuan hukum yang sudah ada, termasuk penegakan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum”<sup>211</sup> Lebih lanjut, Mahfud MD membagi studi politik hukum ke dalam tiga kelompok yakni:

*Pertama*, arah resmi tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak akan diberlakukan (*legal policy*) guna mencapai tujuan negara yang mencakup penggantian hukum lama dan pembentukan hukum yang baru sama sekali; *kedua*, latar belakang politik dan subsistem kemasyarakatan lainnya di balik lahirnya hukum, termasuk arah resmi tentang hukum yang akan atau tidak diberlakukan. *Ketiga*, persoalan-persoalan di sekitar penegakan hukum, terutama implementasi atas politik hukum yang telah digariskan.<sup>212</sup>

Padmo Wahjodo mendefinisikan “Politik hukum adalah merupakan kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk.”<sup>213</sup> Politik hukum Pemilu di Indonesia telah mengalami perubahan untuk menyesuaikan diri dengan tuntutan baik dari tingkat global maupun nasional terkait jaminan pelaksanaan hak-hak dasar warga negara untuk berpartisipasi dalam pemerintahan. Dalam upaya mewujudkan konsep negara hukum yang didukung oleh sistem demokrasi, Indonesia telah

---

<sup>210</sup> Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi*, Rajawali Pers, Depok, 2017, hlm. 5.

<sup>211</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998, hlm. 8

<sup>212</sup> Mahfud MD, *Membangun Politik, Op. Cit*, hlm. 6

<sup>213</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Op.cit, hlm, 1.

meratifikasi konvensi internasional yang berkaitan dengan sistem politik demokratis, termasuk hak sipil politik, Konvensi tentang Penghapusan dari Semua Bentuk Diskriminasi Rasial, Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, dan Konvensi tentang Hak Penyandang Cacat. Selain itu, perubahan dilakukan pada UUD 1945 untuk memberikan kepastian dalam pelaksanaan hak sipil politik melalui pemilihan umum yang demokratis. Pemilu di Indonesia dilaksanakan secara berkala dan diawasi oleh komisi pemilihan umum yang independen.

Ketentuan UUD NRI 1945 tersebut dijabarkan dalam UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rancangan Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN). Dalam undang-undang ini disebutkan “arah pembangunan politik diwujudkan melalui penyempurnaan struktur politik; penataan peran negara dan masyarakat; pengembangan budaya politik; perbaikan proses politik; peningkatan peran hubungan luar negeri; serta peningkatan peran komunikasi dan informasi”<sup>214</sup> Selanjutnya dijelaskan pula dalam dokumen RPJPN, bahwa proses politik diperbaiki dengan:

- a. Merumuskan standar dan parameter bagi berlangsungnya proses dan mekanisme seleksi publik yang lebih terbuka bagi para calon pemimpin nasional
- b. Merumuskan standar dan parameter bagi berlangsungnya proses dan mekanisme rekrutmen pejabat politik dan publik yang lebih transparan; dan
- c. Mewujudkan komitmen politik yang tegas terhadap pentingnya kebebasan media massa, keleluasaan berserikat, berkumpul, dan menyatakan pendapat setiap warganegara berdasarkan aspirasi politiknya masing-masing.<sup>215</sup>

---

<sup>214</sup>BAPENAS, *Visi dan Arah Pembangunan Jangka Panjang (PJP) Tahun 2005-2025*, Kantor Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta, 2005), hlm. 18

<sup>215</sup>*Ibid*, hlm. 19

Mengacu pada konstitusi dan arah kebijakan pembangunan politik, dibentuklah peraturan perundang-undangan di bidang politik, seperti undang-undang partai politik, undang-undang Pemilu, undang-undang penyelenggara Pemilu, serta undang-undang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Peraturan-peraturan ini memberikan kepastian hukum terkait mekanisme rekrutmen jabatan politik secara langsung, yang diselenggarakan oleh penyelenggara Pemilu yang independen dan melibatkan partisipasi masyarakat secara inklusif. Politik hukum Pemilu selalu mengalami perubahan dengan tujuan, antara lain, menyempurnakan prinsip-prinsip Pemilu demokratis dan tata kelola Pemilu yang erat kaitannya dengan desain kelembagaan penyelenggara Pemilu. Pasca proklamasi kemerdekaan (periode 1945-1959) hingga era reformasi, berbagai perundang-undangan tentang Pemilu dan penyelenggara Pemilu diterbitkan ke arah terwujudnya proses politik yang transparan dan partisipatif.

### **BAB III**

## **PENGATURAN PENYELESAIAN SENGKETA PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA**

### **A. Pengaturan Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia**

Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia, sejak kemerdekaan telah beberapa kali diselenggarakan oleh lembaga penyelenggara Pemilu. Untuk mengetahui kondisi kelembagaan penyelenggara pemilu dari masa ke masa, sangat terkait dengan politik hukum yang mendasari lahirnya kerangka hukum lembaga penyelenggara Pemilu.<sup>216</sup> Untuk itu, dengan mengetahui terjadinya perkembangan pemilu pada fasenya masing-masing, akan terlihat perkembangan Lembaga yang diberi wewenang melakukan pengawasan dan penegakan hukum pemilihan umum, yang dapat diamati dari sejarah perubahan lembaga penyelenggara pemilu dari fase ke fase. “Pembagian ini didasarkan atas pertimbangan konstitusi yang menjadi dasar penyelenggaraan pemilu dan konfigurasi politik yang mengitarinya”<sup>217</sup> antara lain sebagaimana penjelasan berikut.

#### **1. Pemilihan Umum 1955**

Pemilu 1955 merupakan pemilu pertama yang bersifat nasional di Indonesia<sup>218</sup>. Sebelumnya pemilu yang bersifat lokal pernah dilaksanakan di dua daerah di Indonesia pada tahun 1951 dan awal 1952 di Daerah

---

<sup>216</sup>Ida Budhiati, *Rekonstruksi Politik Hukum Penyelenggara Pemilihan Umum di Indonesia, Disertasi*, Program Pasca Sarjana, Program Doktor, Universitas Diponegoro, Semarang, halaman 135

<sup>217</sup>Saldi Isra dan Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Demokratis, Prinsip-Prinsip Dalam Konstitusi Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Depok, 2019, halaman 27.

<sup>218</sup>Topo Santoso dan Ida Budhiati, *Pemilu di Indonesia, Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2019, halaman 15

Minahasa dan Daerah Istimewa Yogyakarta<sup>219</sup> Pemilu 1955 ini dikenal sebagai Pemilu paling demokratis<sup>220</sup> dan berhasil diselenggarakan ditengah kondisi bangsa baru berusia satu dasawarsa, pada masa parlementer. Indonesia telah memberlakukan tiga macam konstitusi, “yaitu UUD 1945 yang berlaku pada 18 Agustus 1945 sampai 27 Desember 1949, UUD RIS berlaku pada 27 Desember 1949 sampai 17 Agustus 1950, dan UUD Sementara 1950 yang berlaku pada 17 Agustus 1950 sampai 5 Juli 1959”<sup>221</sup> Dalam tiga konstitusi tersebut, kesemuanya meletakkan sistem demokrasi sebagai asas fundamental dalam penyelenggaraan pemerintah. “Sistem demokrasi yang dianut Indonesia adalah demokrasi perwakilan, yakni hak rakyat diselenggarakan oleh wakil rakyat, baik yang duduk di legislatif maupun eksekutif”<sup>222</sup> Untuk menjalankan hal tersebut, tentunya dibutuhkan suatu mekanisme yang tepat, agar para wakil rakyat dapat

---

<sup>219</sup>*Ibid.*, halaman 16

<sup>222</sup>Terdapat sejumlah argumen yang menjelaskan mengapa pemilu 1955 kerap dipuji sebagai yang paling demokratis di antara pemilu lain, pertama adalah Pemilu 1955 dilakukan dengan bebas dan jujur, tanpa paksaan, sangat bertolak belakang dengan pemilu selanjutnya di masa pemerintahan Orde Baru, kemudian Pemilu 1955 juga bersih dari politik uang atau serangan fajar seperti yang terjadi di masa Orde Baru bahkan sampai setelah Reformasi. Pemilu 1955 juga memperlihatkan spektrum politik Indonesia, dengan diikuti oleh berbagai partai dengan beragam latar belakang ideologi. Hal itu dibuktikan dengan Partai Nasional Indonesia (PNI) yang mengusung ideologi nasionalisme, bisa bersaing dengan Majelis Syuro Muslimin Indonesia (Masyumi) dan Partai Nahdlatul Ulama (NU) yang mengusung ideologi Islam, dan Partai Komunis Indonesia (PKI). Pemilu 1955 juga berhasil digelar dalam kondisi bangsa yang baru berusia satu dasawarsa, dan tengah diliputi berbagai gejolak keamanan di dalam negeri seperti pemberontakan. Dalam kondisi demikian, Pemilu 1955 bisa berlangsung aman dengan jumlah keikutsertaan pemilih yang sangat tinggi, yakni 87,66 persen dari 43.104.464 pemilih terdaftar. [Kompas.com](https://www.kompas.com/cekfakta/read/2022/09/29/172657282/29-september-1955-pemilu-pertama-di-indonesia)"29 September 1955: Pemilu Pertama di Indonesia", Klik untuk baca: <https://www.kompas.com/cekfakta/read/2022/09/29/172657282/29-september-1955-pemilu-pertama-di-indonesia>.

<sup>223</sup>Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, Jakarta, 1988, hlm. 89

<sup>222</sup>Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 61.

bertanggungjawab atas tindakan-tindakannya. Oleh karena itu, para wakil rakyat tersebut harus dipilih sendiri oleh rakyat melalui Pemilu.

Pasca kemerdekaan, pemerintahan Indonesia merencanakan untuk menyelenggarakan Pemilu. Pemilu dilakukan dengan tujuan untuk memilih orang-orang yang nantinya akan mengisi kelembagaan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). KNIP merupakan lembaga perwakilan rakyat yang pertama kali dimiliki oleh Indonesia yang dasar pembentukannya adalah Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 186 dan Maklumat Nomor X 16 Oktober 1945 yang dikeluarkan oleh Moh. Hatta selaku Wakil Presiden Indonesia. Kemudian pada Maklumat berikutnya, yaitu Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945 disebutkan bahwa pemilihan anggota-anggota badan perwakilan rakyat akan dilaksanakan pada Januari 1946.<sup>223</sup>

Pada Juli 1946, dengan persetujuan Badan Pekerja (BP) KNIP, disahkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1946 tentang Pembaharuan Susunan Komite Nasional Indonesia Pusat. Undang-undang ini mencatat bahwa "badan penyelenggara pemilihan dari pusat sampai daerah akan dibentuk. Badan ini akan bertugas menyelenggarakan pemilihan untuk memilih anggota-anggota Komite Nasional Pusat." Meskipun direncanakan, penyelenggaraan Pemilu pada tahun 1946 untuk pemilihan anggota Komite Nasional Pusat ternyata gagal dilaksanakan. Kemudian, pada 28 Agustus 1948, pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 tentang Susunan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Anggota-Anggotanya. Namun, baru tiga bulan setelah disahkan, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 diubah menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1949 tentang Undang-Undang Untuk Mengubah Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 tentang Susunan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan

---

<sup>223</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 8

Anggota-Anggotanya. Pada akhir tahun 1950, melalui Penetapan Presiden Nomor 19 Tahun 1950, keanggotaan Kantor Pemilihan Pusat diubah. Pada susunan yang baru ini, ketua tidak merangkap anggota. Tugas Kantor Pemilihan Pusat adalah memimpin pemilihan pemilih dan memilih anggota DPR. Dalam mendukung tugasnya, Kantor Pemilihan Pusat dibantu oleh sebuah Sekretariat, di mana personalianya diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Kehakiman.

Sebagaimana badan penyelenggara Pemilu yang dibentuk pada tahun 1946, Kantor Pemilihan Pusat beserta organ-organ di bawahnya juga dibubarkan sebelum sempat menjalankan tugasnya dalam penyelenggaraan Pemilu. Hal ini disebabkan oleh "kembalinya RIS menjadi negara kesatuan RI dengan berlakunya UUD Sementara 1950, di mana sistem ketatanegaraan mengalami perubahan, termasuk tata cara pemilihan anggota lembaga wakil rakyat".<sup>224</sup> Pada masa pemberlakuan UUD Sementara 1950, pemerintah mulai menyusun kembali peraturan mengenai penyelenggaraan Pemilu. Hingga akhirnya, pada tahun 1955, Indonesia berhasil menyelenggarakan Pemilu pertama kalinya untuk memilih Anggota DPR dan Konstituante sejak kemerdekaannya.<sup>225</sup> Landasan hukum yang digunakan untuk melaksanakan penyelenggaraan Pemilu 1955 adalah Pasal 57 UUDS 1950 dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

---

<sup>226</sup>Osman Raliby, *Documenta Historica Sejarah Dokumenter Dari Pertumbuhan Dan Perjuangan Negara Republik Indonesia*, Bulan Bintang, Jakarta, 1953, hlm. 66

<sup>227</sup>*Ibid.*,

“penyelenggaraan Pemilu tahun 1955 dapat dikategorikan sebagai pemilu yang demokratis dan berlangsung secara damai”<sup>226</sup>

Pada penyelenggaraan Pemilu 1955, struktur Penyelenggara Pemilu dibagi menjadi dua bagian, yaitu permanen dan non-permanen. Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) menjadi struktur permanen, sementara struktur non-permanen melibatkan Panitia Pemilih (PP) di daerah, Panitia Pemilihan Kabupaten (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS) di tingkat Kecamatan, dan Panitia Pendaftaran Pemilih di tingkat desa.

PPI terdiri dari sekurang-kurangnya lima hingga sembilan anggota, dengan dua di antaranya menjabat sebagai ketua dan wakil ketua yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden untuk masa kerja empat tahun. Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1953 menjadi dasar hukum untuk pembentukan PPI., “Presiden Soekarno mengangkat Ketua dan Anggota PPI yaitu S. Hadikusumo (Ketua), Rustam Sutan Palindih (Wakil Ketua), Sudarnadi, Surjaningprodjo, Sudibjo, H. Sofjan Siradj, Sumarto, Hartojo, Asrarudin yang kesemuanya merupakan unsur Partai Politik pemerintah pada masa Kabinet Ali Sastroamidjojo”.<sup>227</sup>

Penyelenggara Pemilu di tingkat provinsi dibentuk dalam bentuk Panitia Pemilihan (PP) yang bertugas membantu PPI di daerah. Keanggotaan PP terdiri sekurang-kurangnya dari lima hingga tujuh orang anggota, yang diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Kehakiman untuk masa jabatan empat tahun. Tugas PP melibatkan persiapan dan pelaksanaan

---

<sup>226</sup>Ali Murtopo, *Strategi Politik Indonesia*, CSIS, Jakarta, 1974, hlm. 71.

<sup>227</sup>Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Equinox, Jakarta, 2007, hlm. 348

Pemilu untuk pemilihan anggota Konstituante dan DPR di tingkat provinsi. Meskipun berada di tingkat provinsi, pembentukan Panitia Pemilih dilakukan oleh Presiden, dan pengangkatan serta pemberhentiannya dilakukan oleh Menteri Kehakiman untuk masa kerja empat tahun.

Menurut Undang-Undang Darurat Nomor 18 Tahun 1955 tentang Perubahan Jumlah Anggota Panitia Pemilihan Indonesia, Panitia Pemilihan, dan Panitia Pemilihan Kabupaten, "Panitia Pemilih beranggotakan sekurang-kurangnya tujuh orang, dua di antaranya merangkap sebagai Ketua dan Wakil Ketua." Panitia Pemilih ini dibantu oleh Sekretariat Panitia Pemilih yang dipimpin oleh seorang Sekretaris yang diangkat oleh Ketua Panitia Pemilihan Indonesia. Pada waktu itu, terbentuk 15 Panitia Pemilihan di berbagai wilayah, antara lain di Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, Jakarta Raya, Sumatera Selatan, Sumatera Tengah, Sumatera Utara, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Sulawesi Utara/Tengah, Sulawesi Tenggara/Tengah, Maluku, Nusa Tenggara Timur, dan Nusa Tenggara Barat.

Ada beberapa karakteristik sistem pemerintahan parlementer yaitu, pertama, peran kepala Negara hanya bersifat simbolis dan seremonial seras mempunyai pengaruh politik yang sangat terbatas, meskipun kepala negara tersebut mungkin saja seorang presiden, kedua, cabang kekuasaan eksekutif dipimpin seorang perdana menteri atau kanselir yang dibantu oleh kabinet yang dapat dipilih dan diberhentikan oleh parlemen, ketiga, parlemen dipilih melalui pemilu yang waktunya bervariasi, dimana ditentukan oleh kepala negara berdasarkan masukan dari perdana menteri atau kanselir.<sup>228</sup>

---

<sup>228</sup>Corra Elly Novianti "Demokrasi dan Sistem Pemerintahan". *Jurnal Konstitusi* Vol. 10 No. 22, 2013, <https://doi.org/10.31078/jk1027>, hlm. 337

“Selanjutnya adalah tingkat kabupaten. Pada tingkatan ini Panitia Pemilihan Kabupaten (seterusnya disingkat PP Kab.) dibentuk oleh Menteri Dalam Negeri yang memiliki tugas untuk membantu PP.”<sup>229</sup> Sama halnya dengan PP, Anggota PP Kab. sekurang-kurangnya adalah tujuh orang, dua di antaranya merangkap ketua dan wakil ketua. Ketua PP Kab. adalah Bupati setempat. “Mereka diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur atas nama Menteri Dalam Negeri”<sup>230</sup> Masa kerjanya juga ditentukan oleh Menteri Dalam Negeri. Secara administratif dan organisatoris PP Kab. termasuk di dalam Kementerian Dalam Negeri. “PPI hanya membawahi mereka dalam hal teknis pelaksanaan Pemilu. Pada setiap PP Kab diadakan Sekretariat PP Kabupaten”<sup>231</sup>

Merujuk karakteristik model penyelenggara pemilihan umum yang dikemukakan IDEA The Government Models of Electoral Management memiliki elemen-elemen yaitu: (1) pengaturan lembaga di bawah departemen negara atau pemerintah daerah; (2) pelaksanaan tugasnya berdasarkan arahan badan eksekutif; (3) bertanggung jawab penuh terhadap badan eksekutif; (4) wewenang terbatas pada fungsi implementasi; (5) keanggotaan dipimpin oleh menteri dan pejabat publik lainnya; (6) keanggotaan tidak diatur masa jabatannya; dan (7) anggaran bagian dari kementerian.<sup>232</sup>

Dengan memperhatikan karakteristik model penyelenggara Pemilu di atas, pada era Parlementer, manajemen penyelenggaraan Pemilu dilaksanakan sepenuhnya oleh cabang kekuasaan eksekutif melalui para menterinya. Anggota PPI diangkat oleh Presiden. "Anggota Panitia Pemilihan diangkat oleh Menteri Kehakiman. Anggota Panitia Pemilih

---

<sup>229</sup>*Ibid.*, hlm. 338

<sup>230</sup>*Ibid.*,

<sup>231</sup>*Ibid.*,

<sup>232</sup>IDEA, *The Electoral Management Body: The International IDEA Handbook*, Stockholm Sweden, Office International IDEA, 2009, Hlm. 16

Kabupaten diangkat oleh Menteri Dalam Negeri." Ketua PPS secara otomatis dipegang oleh seorang Camat, sementara wakil ketua dan anggota PPS diangkat oleh PPK atas nama Menteri Dalam Negeri. Adapun Model Penyelenggaraan Pemilu Era Parlemerter adalah :

#### **a. Pengaturan**

Berdasarkan Undang-Undang Darurat Nomor 18 Tahun 1955 merupakan perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 yang substansinya mengatur tentang jumlah keanggotaan penyelenggara Pemilu.

- 1) Pemilu diselenggarakan oleh Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) yang ditunjuk oleh Presiden;
- 2) Tingkat Provinsi dibentuk Panitia Pemilihan yang ditunjuk oleh Menteri Kehakiman;
- 3) Tingkat Kabupaten dibentuk Panitia Pemilihan Kabupaten yang ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri.

#### **b. Jenis Pemilu**

Pemilihan Anggota DPR dan Badan Konstituante dengan sistem pemilu proporsional

#### **c. Penyelenggara pemilu**

Pemerintah:

- 1) PPI Pusat terdiri dari unsur Parpol Pemerintah kabinet Ali;
- 2) PP Provinsi diisi pejabat pemerintah dan partai politik

- 3) PP Kabupaten pejabat pemerintah dan partai politik. Tidak ada lembaga pengawas Pemilu

#### **d. Penegakan Hukum Pemilu**

Hanya dikenal pelanggaran Pidana Pemilu, dalam hal terdapat pelanggaran pidana pemilu dilakukan penyidikan oleh kepolisian, penuntutan di kejaksaan, dan proses peradilan di pengadilan negeri

Model penyelenggaraan Pemilu, yang dikenal sebagai "The Government Models of Electoral Management," mencirikan penyelenggaraan Pemilu yang berlangsung secara demokratis, dengan tingkat partisipasi masyarakat mencapai kurang lebih 90% dan jumlah total suara sah mencapai  $\pm 80\%$ . Pada Era Parlementer, kebebasan untuk berserikat dan berkumpul untuk mendirikan organisasi masyarakat (ormas) dan partai politik dijamin oleh Pemerintah. Pengawasan penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh pemerintah, partai politik, dan masyarakat.

## **2. Era Orde Lama (1959—1966)**

“Pada era Orde Lama tidak ada penyelenggaraan Pemilu, hal ini disebabkan oleh dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menghendaki diberlakukannya kembali UUD 1945”<sup>233</sup>, maka Presiden melalui Penetapan Presiden Nomor 1 tahun 1959 menyatakan bahwa DPR hasil Pemilu tahun 1955 menjalankan tugasnya menurut UUD 1945. Dengan demikian, anggota DPR ini tidak ada perubahan dengan periode 1955-1959.

---

<sup>235</sup>Nury Batubara, U., Aman, A., 2019. Perkembangan Pembelajaran Sejarah Pasca Kemerdekaan-Reformasi. *jps* 8, 14–34. <https://doi.org/10.21009/JPS.081.02>, hlm. 24

Dekrit ini pula yang mengakibatkan Pemilu tidak jadi dilaksanakan meskipun telah dibentuk Panitia Pemilihan Indonesia jilid II oleh Presiden Soekarno melalui Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 1958 tanggal 24 Januari 1958. Sehingga Presiden Soekarno perlu mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 4 Tahun 1960 sebagai landasan yuridis pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR GR). Pada era Orde Lama dikenal juga pengangkatan MPR dan DPR tanpa Pemilu, yang mengakibatkan terkooptasinya kelembagaan MPR dan DPR di bawah Presiden. Hal ini tentunya bertentangan dengan apa yang tertuang dalam UUD 1945, MPR adalah pemegang kekuasaan tertinggi sebagai jelmaan dari rakyat yang berdaulat, sedangkan DPR neben atau sejajar dengan Presiden.<sup>234</sup>

Dengan diberlakukannya kembali UUD 1945, MPR secara otomatis menjadi lembaga tertinggi negara. Hal ini menjadi landasan bagi diadakannya Sidang Istimewa MPRS yang menghasilkan Ketetapan MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967. Isi ketetapan tersebut antara lain adalah memberhentikan jabatan Presiden Soekarno dan memberikan mandat kepada Soeharto untuk menjalankan tugas sebagai Presiden hingga pemilihan Presiden oleh MPR hasil Pemilu.

Peristiwa ini menandai awal peralihan kekuasaan dari Soekarno ke Soeharto. Pemerintahan Orde Baru kemudian menggunakan jargon pembangunan, stabilitas, dan pertumbuhan atas nama rakyat. Untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut, negara memberikan wewenang yang sangat besar kepada Presiden.

Wewenang presiden yang sangat besar tersebut, sangat jelas terutama ketika Soeharto mulai memegang kendali, pelaksanaan Pemilu berikutnya seharusnya mengikuti Ketetapan MPRS Nomor XI Tahun 1966 yang

---

<sup>234</sup>Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 1993, hlm. 139.

menetapkan bahwa Pemilu harus dilakukan paling lambat pada 5 Juli 1968. Namun, Presiden Soeharto menyatakan bahwa Pemilu tidak bisa dilaksanakan sesuai jadwal. Pada tanggal 27 Maret 1968, melalui Sidang Umum MPRS, Ketetapan MPRS Nomor XI Tahun 1966 diubah dengan Ketetapan MPRS Nomor XLII Tahun 1968 yang mengatur ulang jadwal Pemilu paling lambat pada 5 Juli 1971<sup>235</sup>

Pada masa Orde Lama, meskipun tidak diadakan Pemilu, Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) sudah terbentuk. Model penyelenggaraan Pemilu pada era Orde Lama dikenal sebagai *The Government Models of Electoral Management*<sup>236</sup>, di mana manajemen penyelenggaraan Pemilu sepenuhnya dilakukan oleh cabang kekuasaan eksekutif melalui menteri-menterinya, yang mirip dengan penyelenggara pada masa itu.

Adapun Model Penyelenggaraan Pemilu Era Orde Lama adalah :

#### **a. Pengaturan**

Berdasarkan UUD 1945:

- 1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak untuk memegang jabatan 5 tahun dan dapat dipilih kembali.
- 2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang.

Berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan Penetapan Presiden:

- 1) Mengembalikan UUDS 1950 ke UUD 1945

---

<sup>235</sup>*Ibid.*,

<sup>236</sup>Rusli Karim, *Op.Cit*, hlm. 142

- 2) Membubarkan Badan Konstituante
- 3) Pembentukan MPR Sementara yang terdiri dari anggota DPR, utusan golongan dan utusan daerah
- 4) PenPres Nomor 1 tahun 1959 menyatakan bahwa DPR hasil Pemilu tahun 1955 menjalankan tugasnya menurut UUD 1945
- 5) PenPres Nomor 4 Tahun 1960 sebagai dasar pembentukan DPR GR

#### **b. Jenis Pemilu**

Pemilihan Anggota DPR dan Badan Konstituante, Ketentuan UU Nomor 7 Tahun 1953 mengatur Sistem Proporsional.

#### **c. Penyelenggara pemilu**

Pemerintah:

- 1) PPI Pusat terdiri dari unsur Parpol Pemerintah kabinet;
- 2) PP Provinsi diisi pejabat pemerintah dan partai politik
- 3) PP Kabupaten pejabat pemerintah dan partai politik

Tidak ada lembaga pengawas Pemilu

#### **d. Penegakan Hukum Pemilu**

Penegakan hukum pemilu, hanya dikenal dengan pelanggaran Pidana Pemilu, dalam hal terdapat pelanggaran pidana pemilu dilakukan penyidikan oleh kepolisian, penuntutan di kejaksaan, dan proses peradilannya di Pengadilan Negeri.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, model penyelenggaraan Pemilu yang diterapkan pada era Orde

Lama adalah *The Government Models*. Namun, pada masa ini, Pemilu tidak dilaksanakan karena diterbitkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menghendaki diberlakukannya kembali UUD 1945. Sebagai respons, Presiden melalui Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1959 menyatakan bahwa DPR hasil Pemilu tahun 1955 akan menjalankan tugasnya sesuai dengan UUD 1945.

### 3. Era Orde Baru (1967-1998)

“Pada Era Orde Baru Pemilu 1971 menjadi tonggak utama untuk melegitimasi kekuasaan Orde Baru”<sup>237</sup> Perombakan pada struktur penyelenggara Pemilu pun tidak luput dari campur tangan sang Pemimpin orde baru, dengan dalih pembersihan atas anggota PKI dari struktur pemerintahan. Melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat, kehidupan politik warga negara mulai diatur secara ketat. Bahkan ketentuan Pasal 2 Undang-undang Nomor 15 tahun 1969 menegaskan mengenai pencabutan hak politik warga negara bekas PKI. Hal ini dilakukan untuk menyingkirkan kader-kader partai dari lawan politiknya yaitu Soekarno. Dalam hal penyelenggaraan pemilu di masa itu, juga dilaksanakan semata-mata untuk mengamankan hasil pemilu tahun 1971. Ditata sedemikian rupa, yakni,

Terstruktur dan massif, strategi itulah yang diterapkan untuk format penyelenggara Pemilu yang akan dilaksanakan pada 5 juli 1971. Hal itu dilakukan semata-mata untuk mengamankan hasil Pemilu 1971.

---

<sup>237</sup> Uffah Nury Batubara, Aman, “Perkembangan Pembelajaran Sejarah Pasca Kemerdekaan-Reformasi” *Jurnal Pendidikan Sejarah*, Vol. 8 No. 1 Januari 2019, jps 8, 14–34. <https://doi.org/10.21009/JPS.081.02>, hlm. 25

Pengisian keanggotaan penyelenggara Pemilu kala itu pun telah ditentukan sedemikian rupa melalui UU Nomor 15 Tahun 1969. Menteri Dalam Negeri, Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I, Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II, Camat/Kepala Kecamatan dan Lurah/Kepala Desa/Daerah yang setingkat dengan Desa karena jabatannya, kesemuanya menjadi bagian dari penyelenggara Pemilu. Inilah politik birokrasi Presiden Soeharto yang mengakumulasi kekuasaan oleh negara dan mengisolasi kekuatan sosial masyarakat dan pemerintahan pada tingkatan lokal.<sup>238</sup>

Penyimpangan hukum ala Orde Baru ini adalah tentang kepengurusan Partai, Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya, disebutkan bahwa kepengurusan partai-partai terbatas pada ibukota tingkat pusat, Dati I, Dati II. Ketentuan ini menurut Miriam Budiardjo disebut massa mengambang (*Floating mass*).

Dalam hal ini justru menguntungkan Golkar karena dapat dengan bebas bergerak sampai ke desa. Hal ini karena Golkar adalah milik Pemerintah yang memiliki jaringan sampai ke perangkat desa. Sedangkan kedua Partai yaitu PDI dan PPP tidak mempunyai kepengurusan sampai ke desa bahkan dengan adanya UU Nomor 3 tahun 1975 dilarang untuk membentuk kepengurusan sampai desa.<sup>239</sup>

Tujuan diberlakukannya undang-undang tersebut adalah “untuk menyederhanakan jumlah peserta pemilihan umum menjadi dua partai dan satu golongan karya”<sup>240</sup> Akibatnya “pada pemilihan umum tahun 1977 dari 10 partai peserta yang ikut pemilihan umum tahun 1971, menjadi tiga peserta saja dan tentunya agar melanggengkan pemerintahan pada era Orde Baru.”<sup>241</sup> Ketentuan tersebut justru melanggar ketentuan Pasal 28 UUD 1945 tentang kemerdekaan berserikat dan berkumpul. “Kemerdekaan warga

---

<sup>238</sup>Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Raja Grafindo Persada, Depok, 2005, Hlm. 31

<sup>239</sup> Miriam Budiardjo, *Pemilu 1999 dan Pelajaran untuk Pemilu 2004*, Cetro, Jakarta, 1999, Hlm. 12

<sup>240</sup>*Ibid*, Hlm. 56

<sup>241</sup> *Ibid*, Hlm. 59

negara untuk membangun organisasi politik dihambat dan dipaksa untuk melakukan fusi sebagaimana telah diatur dalam undang-undang<sup>242</sup>. “Hanya tiga partai politik yang diakui sebagai peserta Pemilu. Ketentuan tersebut jelas tertuang dalam UU Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golkar”<sup>243</sup>

Undang-undang ini pada dasarnya lebih mengatur mengenai penggabungan partai politik. Sembilan partai politik yang ada dipaksa untuk terbagi menjadi dua kelompok saja. Partai-partai beraliran Islam bergabung dalam satu wadah Partai Persatuan Pembangunan (PPP), sementara partai-partai di luar Islam bergabung dalam Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Kedua partai ini bertarung dengan Golongan Karya dalam setiap Pemilu di masa Orde Baru. Pada penyelenggaraan Pemilu di era Orde Baru, hanya dikenal pelanggaran tindak pidana Pemilu. Semua masalah terkait Pemilu, termasuk perselisihan hasil dan kecurangan pada saat pemilihan, diselesaikan melalui keputusan final yang ditetapkan oleh presiden.

Adapun Model Penyelenggaraan Pemilu Era Orde Baru adalah :

#### **a. Pengaturan**

Pengaturan Berdasarkan UUD 1945 yaitu:

- 1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak untuk jabatan 5 tahun dan dapat dipilih kembali.

---

<sup>242</sup>*Ibid.*,

<sup>243</sup>*Ibid.*,

- 2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang

Pengaturan Berdasarkan TAP MPRS

- 1) TAP MPRS Nomor XI tahun 1966 tentang Pelaksanaan Pemilu yang selambat-lambatnya dilaksanakan 5 Juli 1968
- 2) TAP MPRS Nomor XLII/MPRS/1968 tentang Pelaksanaan Pemilu dijadwalkan pada 5 Juli 1971
- 3) Pengangkatan Soeharto sebagai Presiden

Pengaturan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat

- 1) Untuk menyelenggarakan Pemilu Anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II, secara langsung, umum, bebas, dan rahasia
- 2) Pemilu dilaksanakan oleh Pemerintah di bawah pimpinan Presiden. Presiden membentuk Lembaga Penyelenggara Pemilu (LPU) yang diketuai Menteri Dalam Negeri
- 3) LPU terdiri dari PPI yang diketuai Menteri Dalam Negeri, PPD Tingkat I diketuai Gubernur, dan PPD Tingkat II diketuai oleh Bupati/Walikota

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat

Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975<sup>244</sup>, antara lain;

- 1) Pokok perubahannya yaitu di dalam PPI, PPD I, PPD II, dan PPS diikutsertakan unsur Partai Politik dan Golongan Karya sebagai anggota
- 2) Dibentuk Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu dari tingkat pusat sampai tingkat kecamatan

#### **b. Jenis Pemilu**

Pemilu Anggota DPR, DPRD I, DPRD II Pemilihan Presiden dengan sistem perwakilan dengan stelsel daftar. jadi mengacu pada cara di mana pemilih memberikan suaranya kepada daftar calon atau partai politik, bukan secara langsung kepada individu yang bersaing dalam pemilihan tersebut.

#### **c. Penyelenggara pemilu**

Pada masa itu, penyelenggaraan Pemilu mengadopsi Model *The Government Models of Electoral Management*. Pemerintah memiliki peran sentral, dan struktur pelaksanaannya melibatkan berbagai tingkatan, termasuk Menteri Dalam Negeri, Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I, Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II, Camat/Kepala Kecamatan, hingga Lurah/Kepala Desa/Daerah setingkat dengan Desa sesuai dengan jabatan masing-masing. Semua mereka merupakan bagian integral dari proses penyelenggaraan Pemilu. Selain itu, Panitia Pengawasan

---

<sup>244</sup>Prasetyoningsih, N. "Dampak Pemilihan Umum Serentak Bagi Pembangunan Demokrasi Indonesia". *Jurnal Media Hukum*, 21(2), hlm. 244.

Pelaksana (Panwaslak) memainkan peran penting dan dipimpin langsung oleh Jaksa Agung, melibatkan unsur birokrasi sipil dan militer dalam struktur pengawasan pelaksanaan Pemilu.

#### **d. Penegakan Hukum Pemilu**

Penegakan hukum pemilu, hanya dikenal pelanggaran Pidana Pemilu, dan apabila terdapat pelanggaran pidana pemilu akan dilakukan penyidikan oleh kepolisian, penuntutan di kejaksaan, dan proses peradilan di pengadilan negeri”<sup>245</sup>

“Model penyelenggara Pemilu yang diterapkan pada era Orde Baru yaitu *The Government Models*, peralihan kekuasaan pada era Orde Baru jauh dari nilai demokratis, karena tidak dipilih secara langsung melalui Pemilu, Presiden diangkat melalui Sidang Istimewa MPRS 1967”<sup>246</sup> Pemilu pada era Orde Baru terjadi pengelompokan dan penyederhanaan partai politik. Pemilu diikuti oleh 3 partai politik dengan asas Langsung, Umum, Bebas dan Rahasia serta Anggota DPR dari utusan golongan tidak dipilih melalui Pemilu.

#### **4. Era Reformasi Tahun 1999**

Pemilu pertama setelah berakhirnya rezim Orde Baru diselenggarakan sekitar 13 bulan setelah Presiden BJ Habibie menggantikan Presiden Soeharto. Pemilu tersebut berlangsung pada tanggal 7 Juni 1999 dan diatur oleh Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

---

<sup>245</sup>*Ibid.*,

<sup>246</sup>Saraswati, R. “Desain Sistem Pemerintahan Presidensial Yang Efektif.” *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, 41 (1) 2012,. <https://doi.org/10.14710/mmh.41.1.2012.137-143>, hlm. 138

Penyelenggaraan Pemilihan Umum dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bebas dan mandiri, yang terdiri atas unsur partai-partai politik peserta Pemilihan Umum dan unsur Pemerintah, yang bertanggung jawab kepada Presiden. Undang-undang tersebut mereformasi Lembaga Pemilihan Umum (LPU) menjadi Komisi Pemilihan Umum (KPU). Badan ini mengalami perubahan struktural jika dilihat dari posisi, peran dan fungsi.<sup>247</sup>

Jika LPU dianggap sebagai alat politik untuk memenangkan Golkar dalam pemilu-pemilu Orde Baru, KPU diarahkan untuk menjadi penyelenggara Pemilu sejati, bertujuan mewujudkan pemilihan yang bebas dan adil. Meskipun persiapannya dilakukan dalam waktu yang relatif singkat, kurang dari 5 bulan, pelaksanaan pemungutan suara pada Pemilu 1999 dapat dilakukan sesuai jadwal, yakni pada tanggal 7 Juni 1999. Keberhasilan ini mengejutkan banyak pihak yang sebelumnya memprediksi dan mengkhawatirkan kemungkinan terjadinya kekacauan yang signifikan.

Dalam Pemilu kali ini, terdapat hambatan pada tahap penghitungan suara dan pembagian kursi. Pada tahap penghitungan suara, anggota PPI dari 27 partai politik menolak menandatangani berita acara perhitungan suara dengan alasan Pemilu belum terlaksana secara jujur dan adil (JURDIL)<sup>248</sup> Karena ada penolakan, dokumen rapat PPI kemudian diserahkan pimpinan PPI kepada presiden. Oleh Presiden hasil rapat dari PPI tersebut kemudian diserahkan kepada Panwaslu (Panitia Pengawas Pemilu). “Panwaslu diberi tugas untuk meneliti keberatan-keberatan yang diajukan wakil-wakil partai di PPI. Hasilnya, Panwaslu memberikan

---

<sup>247</sup> Sutisna, *Pemilihan Kepala Negara: Perspektif Hukum Islam dan Hukum Positif Indonesia*, Deepublish, Yogyakarta, 2014, Hlm. 28

<sup>248</sup> *Ibid*, Hlm. 30

rekomendasi bahwa Pemilu sudah sah”<sup>249</sup> Mayoritas partai tidak memberikan data tertulis mengenai keberatan-keberatannya. Presiden kemudian menyatakan bahwa hasil Pemilu adalah sah. Informasi final mengenai hasil pemilu baru diumumkan kepada masyarakat pada tanggal 26 Juli 1999. Setelah mendapatkan pengesahan dari Presiden, PPI segera melakukan pembagian kursi. Zarkasih Nur memberikan catatan atas kinerja PPI tersebut.

Dalam praktik penyelenggaraan Pemilu 1999 lalu, ternyata keberfungsian PPI sangat rendah. Hal ini disebabkan oleh kinerja para anggotanya yang kurang disiplin, kurang berdedikasi dan cenderung mementingkan kelompok dan pribadinya masing-masing. Hal yang mustahil terjadi bila para anggota PPI memiliki integritas dan kedewasaan politik. Namun demikian, hal ini dapat dimaklumi sebagai sebuah uji coba bagi demokrasi di Indonesia.<sup>250</sup>

Miriam Budiardjo juga memberi catatan bahwa: “KPU telah berkembang menjadi ajang sengketa antara partai-partai yang hanya memperjuangkan kepentingan partai atau pribadinya. Citra para politisi telah mencapai titik nol, sehingga timbul opini masyarakat bahwa dalam pemilu yang akan datang sebaiknya PPI terdiri dari anggota yang independen, bebas dari partai”<sup>251</sup> “Model penyelenggara Pemilu kali ini berbeda dengan penyelenggara Pemilu di era sebelumnya. Model yang digunakan yaitu model kombinasi (*The mixed model of Electoral Management*)”<sup>252</sup> Model ini mengharuskan semua partai politik yang terdaftar sebagai peserta pemilihan umum untuk menunjuk wakil-wakil

---

<sup>249</sup> Sodikin, “Pemilu Serentak (Pemilu Legislatif Dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden) Dan Penguatan Sistem Presidensial” *Jurnal RechtsVinding*, 3(1), 2014, hlm. 22.

<sup>250</sup> Nur Zarkasih, “Evaluasi Pemilu 1999,” dalam <http://cetro.or.id/pustaka/mariam.html>.

<sup>251</sup> Miriam Budiardjo, *Loc. Cit*

<sup>252</sup> IDEA, *Op. Cit*, Hlm. 29

mereka ke dalam komisi pemilihan umum nasional. Hal ini bertujuan untuk memastikan representasi dari semua kepentingan di dalam komisi dan memungkinkan setiap partai berkontribusi dengan ide dan pandangan terkait dengan fungsi dari komisi tersebut.

Adapun Model Penyelenggaraan Pemilu Era Reformasi adalah :

**a. Pengaturan**

Berdasarkan UUD 1945 :

- 1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak.
- 2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum:

- 1) Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPRD Tingkat I, DPRD Tingkat II
- 2) Pemilu diselenggarakan untuk mengisi anggota MPR
- 3) Pemilihan Umum diselenggarakan secara demokratis dan transparan, jujur dan adil, dengan mengadakan pemberian dan pemungutan suara secara langsung, umum, bebas, dan rahasia
- 4) Penyelenggaraan Pemilihan Umum dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bebas dan mandiri, yang terdiri atas unsur partai- partai politik peserta Pemilihan Umum dan Pemerintah, yang bertanggung jawab kepada Presiden.

- 5) Pada tingkat pusat KPU membentuk PPI yang berfungsi sebagai pelaksana KPU dalam menyelenggarakan Pemilihan Umum, Tingkat Provinsi PPD I dibentuk PPI, pada tingkat Kabupaten/Kotamadya PPD I membentuk PPD II
- 6) Keanggotaan PPI, PPD I, dan PPD II terdiri dari wakil-wakil Partai Politik Peserta Pemilihan Umum dan Pemerintah, dengan susunan seorang Ketua, Wakil-wakil Ketua, Sekretaris, Wakil-wakil Sekretaris, dan Anggota- anggota
- 7) Dalam rangka mengawasi penyelenggaraan Pemilihan Umum dibentuk Panitia Pengawas di Tingkat Pusat, Propinsi, Kabupaten/Kotamadya, dan Tingkat Kecamatan
- 8) Keanggotaan Panitia Pengawas Tingkat Pusat, Tingkat I, dan Tingkat II, terdiri dari Hakim, Unsur Perguruan Tinggi, dan Unsur Masyarakat

**b. Jenis Pemilu**

Pemilu Anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar

**c. Penyelenggara pemilu**

Penyelenggara Pemilu terdiri dari unsur Pemerintah dan Partai Politik

**d. Penegakan Hukum Pemilu**

- 1) Dalam hal terdapat pelanggaran pidana pemilu dilakukan penyidikan oleh kepolisian, penuntutan di kejaksaan, dan proses peradilan di pengadilan negeri.<sup>253</sup>
- 2) Dalam hal adanya temuan pelanggaran, sengketa, dan perselisihan pada saat penyelenggaraan Pemilu, Panwaslu berperan sebagai institusi yang berwenang menyelesaikan sengketa perselisihan tersebut.<sup>254</sup>
- 3) Apabila tidak dapat diselesaikan pada tingkat Panwaslu, maka Panwaslu melaporkan kepada instansi penegak hukum.<sup>255</sup>

Penyelenggaraan Pemilu pada periode ini termasuk dalam kategori *The Mixed Models*, di mana unsur pemerintah dan partai politik terlibat dalam prosesnya. Namun, keberadaan model ini memunculkan kendala dalam pengesahan hasil Pemilu karena adanya perbedaan kepentingan di antara partai politik yang juga berperan sebagai peserta Pemilu.

## 5. Era Reformasi Tahun 2004 – sekarang

Setelah penyelenggaraan Pemilu tahun 1999, pada tanggal 7 Juni 2000 Pemerintah bersama DPR mengeluarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu. Secara yuridis Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tidak sejalan dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara. Ketetapan tersebut menetapkan

---

<sup>253</sup> Haris, Syamsuddin. *Struktur, Proses, dan Fungsi Pemilihan Umum: Catatan Pendahuluan dalam Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*. Yayasan Obor, Jakarta, 1998. Hlm. 99

<sup>254</sup> *Ibid*, hlm. 112

<sup>255</sup> *Ibid*, hlm. 113

bahwa agar penyelenggaraan pemilihan umum lebih berkualitas, demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan beradab, maka penyelenggaraan pemilihan umum harus dilaksanakan oleh suatu badan yang independen dan nonpartisan.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum telah menetapkan Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara pemilihan umum yang anggotanya terdiri dari wakil-wakil partai politik peserta pemilihan umum dan wakil pemerintah. Ketentuan mengenai keanggotaan Komisi Pemilihan Umum ini tidak sesuai dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Nomor IV/MPR/1999 sehingga Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum perlu diubah. Dengan demikian, independen dan non-partisan adalah label baru yang disandang oleh KPU saat itu.<sup>256</sup>

Salah satu isu pembahasan dalam rapat pada masa itu, adalah independensi penyelenggara pemilu.<sup>257</sup> Bercermin pada pengalaman penyelenggaraan pemilu tahun 1999, unsur keanggotaan penyelenggara Pemilu terdiri dari unsur pemerintah dan perwakilan anggota partai politik, dan pengalaman penyelenggaraan Pemilu selama masa Orde Baru dalam kehidupan bernegara di Indonesia cenderung tidak sesuai dengan amanat UUD 1945.<sup>258</sup> . Salah satu kritik terhadap Pemilu di Indonesia adalah bahwa penyelenggaraannya hanya untuk memenuhi persyaratan demokrasi formal karena seluruh proses dan tahapan pelaksanaannya dikendalikan oleh pemerintah. Praktik ini telah berlangsung selama 32 tahun di Indonesia, di mana demokrasi selalu diatur oleh pemerintah di berbagai tingkatan.

---

<sup>256</sup> Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Empat*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2008, Hlm. 44

<sup>257</sup> *Ibid.*,

<sup>258</sup> *Ibid*

Pada akhirnya, menyadari kebutuhan akan evaluasi penyelenggaraan Pemilu 1999, muncul kesadaran kolektif untuk membentuk organisasi penyelenggara Pemilu yang memiliki keanggotaan yang independen. Keinginan untuk menciptakan penyelenggaraan pemilu yang lebih demokratis melalui lembaga yang independen dan non-partisan tercermin dalam agenda perubahan UUD 1945. “Dalam Rapat PAH I BP MPR ke-37 pada 30 Mei 2000 membahas mengenai DPR. Pembahasan dibuka oleh Slamet Effendy Yusuf sebagai pimpinan rapat. Selanjutnya, Anthonius Rahail dari F-KKI menyampaikan pandangan fraksinya.”<sup>259</sup>

Pertama-tama, perlu kita pahami bersama bahwa lembaga perwakilan rakyat di tingkat Pusat dan lembaga perwakilan rakyat di daerah (DPRD) merupakan lembaga yang sangat penting dalam Negara demokrasi sebab lembaga perwakilan rakyat merupakan salah satu ciri mendasar dari sistem demokrasi atau Negara yang berkedaulatan rakyat. Sebagai cermin dari ciri suatu demokrasi maka susunan keanggotaannya harus dipilih melalui pemilihan umum yang demokratis, jujur, dan adil yang dilaksanakan oleh suatu komite yang independen non partisan. Hak-haknya pun harus merupakan implementasi dari hak dan kedaulatan rakyat.<sup>260</sup>

Hingga akhirnya, penentuan muatan dalam ayat (5) tersebut ditentukan secara aklamasi dan semua peserta rapat pada waktu itu menyetujui. Proses panjang dalam mengkonstruksi ulang UUD 1945 dalam bidang politik khususnya bagian Pemilu di atas secara jelas memperlihatkan bahwa keinginan untuk mewujudkan penyelenggaraan pemilu demokratis dan berintegritas di tangan penyelenggara pemilu yang independen merupakan kebutuhan yang wajib untuk dipenuhi.

---

<sup>259</sup>*Ibid*, Hlm. 613

<sup>260</sup>*Ibid*, Hlm. 614

Pada perubahan UUD 1945 ditahun 2002, akhirnya menghasilkan 5 Naskah UUD 1945, yaitu : UUD 1945, Perubahan I UUD 1945, Perubahan II UUD 1945, Perubahan III UUD 1945 dan Perubahan IV UUD 1945.<sup>232</sup> Hasil perubahan ketiga UUD 1945, pasal-pasal UUD 1945 yang diubah ialah 19 pasal yaitu: Pasal 1 ayat (2) dan (3), 3 ayat (1) s/d (3), 6 ayat (1) s/d (3), 6A ayat (1), (2), (3) dan (5), 7A, 7B ayat (1) s/d (7), 7C, 8 ayat (1) s/d (3), 11 ayat (2) dan (3), 17 ayat (4), 22C ayat (1) s/d (4), 22D ayat (1) s/d (4), 22E ayat (1) s/d (3), 23F ayat (1) dan (2), 23G ayat (1) dan (2), 24 ayat (1) dan (2), 24A ayat (1) s/d (5), 24B ayat (1) s/d (4), 24C ayat (1) s/d (6).<sup>261</sup>

Hasil perubahan ketiga UUD 1945 wacana perubahan lebih tertuju pada perbaikan lembaga-lembaga negara sebagai penguatan sistem demokrasi seperti

*Pertama*, mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang semula menggunakan model pemilihan dengan sistem perwakilan di MPR, diubah menjadi pemilihan langsung oleh rakyat. *Kedua*, perbaikan terhadap pola pertanggungjawaban Presiden untuk dapat diberhentikan sebelum masa habis jabatannya (impeachment). *Ketiga*, pergantian sistem unicameral menjadi sistem bicameral. *Keempat*, penguatan kelembagaan penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, dan *kelima*, mengakomodasi kehadiran lembaga baru yaitu Mahkamah Konstitusi.<sup>262</sup>

Pasal 22E UUD 1945, yang dicetuskan sebagai hasil dari kesepakatan penyusun konstitusi, mencerminkan niat baik untuk mewujudkan penyelenggaraan pemilu yang mandiri. Istilah "mandiri" dalam ketentuan tersebut mengacu pada kondisi lembaga penyelenggara Pemilu yang bebas dari intervensi pihak mana pun atau independen.

Pasal ini kemudian dijadikan dasar dalam penyelenggaraan pemilu yang demokratis, dan diterapkan dalam UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD. Oleh karena itu, KPU yang baru terbentuk

---

<sup>261</sup>Tim Penyusun KRHN, "Kritik Terhadap Proses dan Substansi Amandemen I-IV UUD 1945," laporan penelitian, Hlm. 2

<sup>269</sup>Suparman Marzuki, "Peran Komisi Pemilihan Umum dan Pengawas Pemilu yang Demokratis," *Jurnal Hukum*, Nomor 3 Vol. 15, Juli 2008, hlm. 338

ini terdiri dari anggota yang dipilih dari individu-individu yang independen dan nonpartisan. Syarat untuk menjadi anggota KPU mencakup ketentuan bahwa seseorang tidak boleh menjadi anggota atau pengurus partai politik, dan tidak boleh menduduki jabatan politik, jabatan struktural, serta jabatan fungsional dalam jabatan negeri. Dengan norma-norma tersebut, diharapkan lembaga penyelenggara Pemilu dapat beroperasi tanpa tekanan kepentingan dan terbebas dari intervensi partai politik.

Pasca penyelenggaraan Pemilu tahun 2004 yaitu Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, KPU Daerah diberi tugas melaksanakan pemilihan kepala daerah secara langsung. UU Nomor 32 Tahun 2004 mengatur kedudukan penyelenggara pemilihan kepala daerah dilaksanakan oleh KPU Daerah (KPUD) yang bertanggung jawab kepada DPRD. Desain kelembagaan penyelenggara Pilkada yang demikian merupakan hasil pembahasan RUU Pemerintahan Daerah yang diinisiasi oleh Pemerintah.<sup>263</sup>

Kebijakan tersebut mengundang reaksi publik dan penyelenggara Pemilu khususnya ditingkat provinsi dan kabupaten/kota karena dinilai tidak sejalan dengan semangat reformasi dan perubahan UUD 1945. “Jika desain penyelenggara Pilkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka membawa konsekuensi terputusnya sifat hierarki kelembagaan penyelenggara Pemilu yakni KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota”<sup>264</sup>

Dalam keputusannya, Mahkamah Konstitusi memberikan penafsiran dan koreksi terhadap ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang terkait dengan eksistensi KPU. Mahkamah Konstitusi menegaskan

---

<sup>263</sup> Amirudin, Ibrahim, *Kedudukan KPU dalam struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Laksbang Mediatama, 2008, Hlm. 33

<sup>264</sup> *Ibid.*,

bahwa KPU merupakan lembaga yang bersifat nasional dan hierarkis. KPU diberikan wewenang untuk menyusun regulasi dan melakukan pengawasan internal, yang menjadi dasar supervisi terhadap KPU di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota. Hal ini menegaskan peran KPU sebagai lembaga yang memiliki tugas dan tanggung jawab dalam melaksanakan Pilkada. “Berdasarkan hasil evaluasi Pemilu tahun 2004 dan penyelenggaraan Pilkada tahun 2005 yang berpedoman pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 serta memperhatikan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004, Pemerintah dan DPR melakukan penataan terhadap kelembagaan penyelenggara Pemilu melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007.”<sup>265</sup>

Penataan kembali kelembagaan penyelenggara Pemilu juga dimaksudkan untuk menghadapi Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota serta memilih Presiden dan Wakil Presiden di tahun 2009. Ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu menegaskan “kelembagaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota bersifat hierarkis baik dalam penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada, menyempurnakan tata cara seleksi, pembagian tugas, wewenang KPU, serta sifat kelembagaan Panwaslu yang semula *ad hoc*, diubah menjadi Bawaslu sebagai lembaga yang permanen di tingkat pusat”

---

<sup>265</sup>Fachrudin, Ahmad, *Jalan Terjal Menuju Pemilu 2014: Mengawasi Pemilu. Memperkuat Demokrasi*, Gramedia Utama Publishindo, Jakarta, 2013, Hlm. 42

Pada tanggal 16 Oktober 2011, Pemerintah dan DPR mengesahkan UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Apabila dibandingkan dengan UU Nomor 22 Tahun 2007, undang-undang mengalami perubahan secara signifikan yang memperkuat kelembagaan penyelenggara Pemilu. “Terdapat perdebatan konseptual tentang desain kelembagaan penyelenggara Pemilu yaitu keinginan untuk mentransformasi Bawaslu menjadi pengadilan Pemilu”<sup>266</sup> Namun gagasan tersebut tidak diakomodir sehingga desain kelembagaan penyelenggara Pemilu KPU dan Bawaslu dipertahankan, selanjutnya “untuk memperkuat keadilan dan integritas Pemilu, Bawaslu diberi wewenang menjalankan fungsi quasi peradilan dan DKPP dibentuk secara permanen untuk memeriksa dan memutus dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu”<sup>267</sup>

Dalam pengawasan Pemilu, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 mencakup pembentukan Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Kecamatan (Pasal 69 ayat (1)), suatu ketentuan yang tidak ada dalam UU Nomor 22 Tahun 2007. Sementara itu, persyaratan calon anggota Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) mengalami perubahan, di mana tidak lagi ada persyaratan untuk mundur dari partai politik dalam 5 tahun terakhir. Pasal 85 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 menyebutkan bahwa calon anggota pengawas pemilu, baik di tingkat pusat maupun lapangan, harus mengundurkan diri dari partai politik. Selain itu, UU Nomor 15 Tahun

---

<sup>266</sup>Fatah, Eep Saefullah, *Evaluasi Pemilu Orde Baru*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1997, Hlm.

<sup>267</sup>Fachruddin Ahmad, *Op.Cit*, Hlm. 45

2011 juga mengatur transformasi Bawaslu Provinsi dari status ad hoc menjadi permanen.

Selain itu, UU Nomor 15 tahun 2011 ini juga memuat ketentuan mengenai “keberadaan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang bersifat tetap dan berkedudukan di ibukota negara”. “Anggota DKPP terdiri dari 1 orang unsur KPU, 1 orang unsur Bawaslu, 1 orang utusan masing-masing partai politik yang ada di DPR, dan empat orang tokoh masyarakat dalam hal jumlah utusan partaim politik yang ada di DPR berjumlah ganjil atau lima orang dalam hal jumlah utusan partai politik yang ada di DPR berjumlah genap”

Berdasarkan isi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, kelembagaan Komisi Pemilihan Umum (KPU) telah mengalami penguatan signifikan, mencakup aspek seleksi, tugas dan wewenang, serta prosedur pengisian jabatan struktural di lingkungan sekretariat. Meskipun demikian, untuk persiapan penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Pemerintah tengah menyiapkan rancangan undang-undang terkait pemilihan gubernur, bupati, dan walikota.

Salah satu isu krusial dalam RUU tersebut terkait kelembagaan penyelenggara Pilkada. Penyelenggara Pilkada menurut RUU adalah Panitia Pemilihan yang dibentuk dengan keputusan pimpinan DPRD yang bertugas menyusun peraturan tata tertib pemilihan Gubernur, Bupati dan Wakilota serta penyelenggaraan pemilihan. Tugas dan wewenang KPUD direduksi sebatas melakukan uji kompetensi dan integritas calon bersama akademisi dan tokoh masyarakat.<sup>250</sup> Ketentuan tersebut tidak berlaku lama, karena Pemerintah menerbitkan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan

Wakikota, mengembalikan wewenang penyelenggaraan Pemilu kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.<sup>268</sup>

Perpu Nomor 1 Tahun 2014 disetujui oleh DPR menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Berdasarkan inisiatif DPR dilakukan perubahan terhadap 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. Perubahan undang-undang tersebut dilakukan karena masih terdapat materi undang-undang yang mengandung inkonsistensi dan kendala yang muncul saat. Beberapa materi dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang perlu dilakukan penyempurnaan antara lain:

Pertama, “Penyelenggara Pemilihan. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi tidak mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah”<sup>269</sup> Putusan ini mengindikasikan bahwa pemilihan kepala daerah bukan merupakan rezim pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD NRI 1945. Sebagai konsekuensinya, maka komisi pemilihan umum yang diatur di dalam Pasal 22E tidak berwenang menyelenggarakan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Untuk mengatasi masalah konstusionalitas penyelenggara tersebut dan dengan mengingat tidak mungkin menugaskan lembaga penyelenggara yang lain dalam waktu dekat ini, maka di dalam undang-undang ini ditegaskan komisi pemilihan umum, badan pengawas pemilihan umum beserta jajarannya, dan dewan kehormatan

---

<sup>268</sup>Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Raja Grafindo Persada, Depok, 2005, Hlm. 46

<sup>269</sup>Qurrata Ayuni, “Gagasan Pengadilan Khusus Untuk Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 48 Nomor 1, 2018, Hlm. 206

penyelenggara pemilihan umum masing-masing diberi tugas menyelenggarakan, mengawasi, dan menegakkan kode etik sebagai satu kesatuan fungsi dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara berpasangan berdasarkan undang-undang ini.<sup>270</sup>

*Kedua*, tahapan penyelenggaraan pemilihan. “Adanya penambahan tahapan penyelenggaraan Pemilihan yang diatur di dalam Perppu, yaitu tahapan pendaftaran bakal calon dan tahapan uji publik, menjadikan adanya penambahan waktu selama enam bulan dalam penyelenggaraan Pemilihan”<sup>271</sup> Untuk itu undang-undang ini bermaksud menyederhanakan tahapan tersebut, sehingga terjadi efisiensi anggaran dan efisiensi waktu yang tidak terlalu panjang dalam penyelenggaraan tanpa harus mengorbankan asas pemilihan yang demokratis.

*Ketiga*, pasangan calon. Dalam konteks tersebut, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) menggambarkan konsepsi bahwa calon kepala daerah dipilih tanpa wakil. Namun, dalam Undang-Undang terbaru, konsep tersebut kembali diubah menjadi mekanisme pemilihan berpasangan atau paket, di mana calon kepala daerah memiliki wakil. Selain itu, terdapat penambahan persyaratan bagi calon perseorangan, termasuk syarat dukungan yang bertujuan untuk memastikan bahwa calon dari jalur perseorangan benar-benar memiliki dukungan nyata dari masyarakat sebelum maju dalam Pemilihan.

---

<sup>270</sup>Kariaman Sinaga, “Efektitas Regulasi dan Perannya dalam Penyelenggaraan Pemilu: Dialektika Hukum dan Etika Pemilu Serentak”, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu RI, Jakarta, 2016, Hlm. 142-143

<sup>271</sup>*Ibid.*,

*Keempat*, penetapan calon terpilih. Dalam konteks penyelenggaraan Pemilihan, efisiensi waktu dan anggaran menjadi aspek penting. Oleh karena itu, perlu diciptakan sistem agar pemilihan dapat dilakukan dalam satu putaran, sambil tetap memastikan legitimasi calon kepala daerah terpilih. Undang-Undang ini menegaskan bahwa pasangan calon yang meraih suara terbanyak akan ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih, mencerminkan upaya untuk menjaga efisiensi tanpa mengorbankan legitimasi hasil Pemilihan.

*Kelima*, persyaratan calon. Penyempurnaan persyaratan calon dalam Undang-Undang ini bertujuan untuk meningkatkan kualitas gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota. Hal ini diharapkan agar para calon memiliki kompetensi, integritas, kapabilitas, dan memenuhi unsur akseptabilitas sebagai upaya peningkatan mutu kepemimpinan dalam pemerintahan daerah.

*Keenam*, pemungutan suara serentak. Konsepsi pemungutan suara serentak menuju pemungutan suara serentak secara nasional yang diatur dalam Perppu perlu diperbaiki mengingat adanya pemotongan periode masa jabatan yang sangat lama dan durasi masa jabatan pejabat yang menjadi terlalu panjang. Undang-Undang ini merumuskan kembali langkah-langkah menuju pemilihan serentak nasional dengan mempertimbangkan pemotongan periode masa jabatan agar tidak berlangsung terlalu lama, durasi masa jabatan pejabat yang tidak berkepanjangan, kesiapan penyelenggara pemilihan, dan mengacu pada pelaksanaan Pemilu Presiden

serta Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang dilakukan secara serentak pada tahun 2019.

“Pasang surut desain kelembagaan penyelenggara Pemilu terjadi karena pergulatan penafsiran terhadap ketentuan Pasal 18 UUD NRI 1945 bahwa Pilkada sebagai rezim Pemerintah Daerah, sementara pelaksanaan Pilkada menggunakan asas Pemilu yaitu langsung umum bebas, rahasia, jujur dan adil”<sup>272</sup>

## **B. Pengaturan Tentang Mekanisme Penyelesaian Sengketa dan Pelanggaran Pemilu**

Sejak kemerdekaan Republik Indonesia telah menyelenggarakan 12 Kali Pemilu. Pemilu yang diselenggarakan awalnya ditujukan untuk memilih anggota lembaga perwakilan rakyat dan anggota konstituante pada tahun 1955. Namun sejak Pemilu tahun 2004 menunjukkan adanya perubahan yang ditandai dengan dikeluarkannya Undang-Undang untuk memilih DPR, DPD, DPRD, serta presiden dan wakil presiden secara langsung. “Pada aspek kelembagaan, yang terpenting adalah mengenai hakikat kekuasaan yang diorganisasikan dalam struktur ketatanegaraan. Apa dan siapakah yang memegang kekuasaan tertinggi atau yang disebut sebagai pemegang kedaulatan dalam Negara”<sup>273</sup>

---

<sup>272</sup>Fachrizar, “Implementasi Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Menyelesaikan Sengketa Hasil Pilkada,” *UIN Syarif Hidayatullah Jakarta*, 2017, <http://repository.uinjkt.ac.id/dspace/handle/123456789/41813%0Ahttp://repository.uinjkt.ac.id/dspace/bitstream/123456789/41813/1/FACHRIZAL-FSH.pdf>.

<sup>273</sup>Jimmy Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, Hlm. 9

Dalam demokrasi, kedaulatan rakyat merupakan konsep tertinggi yang menjamin pembatasan kekuasaan pemerintah. Pembatasan ini menjadi landasan utama bagi suatu negara demokratis. Pasal 22E dalam Undang-Undang Dasar 1945 menjelaskan bahwa pemilihan umum harus dilakukan secara langsung, umum, bebas, dan adil setiap lima tahun sekali. Pemilihan umum tersebut diadakan untuk memilih anggota DPR, DPRD, DPD, Presiden, dan Wakil Presiden..

Dengan demikian pemilu dapat menjadi salah satu sarana integrasi bangsa untuk membiarkan masyarakat memilih sendiri kualitas pemimpin yang diinginkan. Hal ini merupakan sistem pengejawantahan dalam memilih pemimpin idaman yang berasal dari masyarakat itu sendiri. Sedangkan lembaga yang bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemilihan umum adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU), yang didirikan pada tahun 1999. Sementara Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU) merupakan lembaga yang memiliki tugas mengawasi jalannya pemilihan umum di seluruh wilayah Indonesia. Kedua lembaga ini mengemban fungsi dan tanggung jawabnya sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

Penyelenggaraan Pemilu dilakukan melalui beberapa tahapan, sehingga terjadinya sengketa ataupun pelanggaran sangat mungkin dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Hal tersebut bisa disebabkan oleh kecurangan (*fraud*), kekhilafan (*mistake*), maupun strategi pemenangan Pemilu yang tidak melanggar hukum tetapi menurunkan kepercayaan publik (*non-fraudulent*

*misconduct*),<sup>274</sup> pada saat penyelenggaraan pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam negara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Sebagai negara yang menganut prinsip demokrasi, Indonesia senantiasa menjunjung tinggi dan menjalankan prinsip dan azas yang dipersyaratkan untuk memastikan keadilan Pemilu (*electoral justice*). Adapun azas Pemilu yang dianut dan dipraktekkan dalam sistem Pemilu di Indonesia sebagaimana dalam pasal 22 E ayat (1) UUD 1945. adalah azas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (*luber dan jurdil*). 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) UUD 1945.

Saat ini, Penyelenggaraan Pemilihan Umum di Indonesia untuk memilih wakil rakyat dan kepala negara secara langsung dan demokratis adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang merupakan satu kesatuan fungsi yaitu KPU, Bawaslu dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Dimana Pemilihan umum (Pemilu) yang berfungsi sebagai sarana aktualisasi demokrasi, sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dijelaskan dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, juga menjadi indikator utama stabilitas demokratisasi suatu negara.

Berbagai peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, mengatur masalah hukum

---

<sup>274</sup>Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta, Konstitusi Press, 2013 hlm. 77.

terkait Pemilu di Indonesia. Masalah-masalah tersebut dapat dikelompokkan menjadi beberapa kategori. Pertama, pelanggaran administrasi Pemilu, yang meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu. Kedua, tindak pidana Pemilu, yang merujuk pada pelanggaran hukum dan kejahatan yang terjadi dalam konteks Pemilu sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku. Ketiga, Sengketa Proses Pemilu, baik antara peserta Pemilu maupun antara peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu, terutama terkait dengan keputusan yang dikeluarkan oleh lembaga penyelenggara KPU. Keempat, sengketa tata usaha negara Pemilu, yang mencakup perselisihan yang timbul dalam bidang administrasi negara terkait Pemilu antara calon atau partai politik dengan lembaga penyelenggara Pemilu. Kelima, pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu, yang mencakup pelanggaran terhadap prinsip-prinsip etika dalam menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilu. Dan keenam, perselisihan hasil Pemilu, yang terjadi antara lembaga penyelenggara Pemilu dengan peserta Pemilu mengenai penetapan hasil Pemilu secara nasional yang berpotensi mempengaruhi perolehan kursi peserta Pemilu.<sup>275</sup>

Secara umum masalah hukum terkait sengketa Pemilu dapat dilakukan oleh peserta Pemilu beserta jajarannya atau oleh penyelenggara Pemilu beserta jajarannya.

---

<sup>275</sup>Lihat, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Pasal 460, 476, 466, 468, 470, 457, 473 dan bandingkan dengan Topo Santoso dkk., 2006, (*Penegakan Hukum Pemilu: Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*), Jakarta, September 2006, hlm. 6.

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) 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.<sup>276</sup>

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.

Dengan demikian dari uraian diatas, permasalahan hukum pemilu di Indonesia, berdasarkan peraturan perundang-undangan dapat dikelompokkan menjadi, antara lain 1) Pelanggaran Administrasi Pemilu; 2) Tindak Pidana Pemilu; 3) Sengketa Tata Usaha Negara; 4) Sengketa Proses Pemilu; 5) Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu; dan 6) Perselisihan Hasil Pemilihan Umum.

### **1. Pelanggaran Administrasi Pemilu**

Pelanggaran administrasi pemilu merupakan “pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan dalam undang-undang pemilu diluar ketentuan pidana. Ketentuan dan persyaratan menurut undang-undang pemilu tentu saja bisa

---

<sup>276</sup> Jimmly Asshiddiqie, *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 147

berupa ketentuan-ketentuan dan persyaratan-persyaratan yang diatur”<sup>277</sup> baik dalam undang-undang pemilu maupun dalam keputusan-keputusan KPU yang bersifat mengatur sebagai aturan pelaksanaan dari undang-undang pemilu.

“Pengaturan prosedur penanganan pelanggaran administrasi pemilu/pilkada dalam bentuk hukum formil merupakan sarana dalam mewujudkan sistem keadilan pemilu”<sup>278</sup> Sebagaimana kita ketahui bersama bahwa sistem keadilan pemilu dapat diwujudkan dengan adanya jaminan kepastian hukum serta sarana penyelesaian permasalahan hukum yang timbul dalam penyelenggaraan pesta demokrasi. Penanganan pelanggaran administrasi salah satu bentuk penyelesaian permasalahan hukum yang terjadi dalam penyelenggaraan pemilu/pilkada.

#### **a. Pengaturan penyelenggaraan administrasi Pemilihan Umum**

Pemilu di Indonesia diatur secara rinci oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Selain itu terdapat juga peraturan lain yang berperan penting dalam pengawasan dan penyelesaian pelanggaran administratif dalam Pemilu, yaitu Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2018. Regulasi ini secara khusus mengatur prosedur penyelesaian pelanggaran administratif yang terjadi selama proses pemilihan umum. Dengan adanya ketiga regulasi ini, pengaturan

---

<sup>277</sup> Michella Kristenia A. Turangan, “Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum Dan Penyelesaiannya Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum” *Jurnal Lex Administratum*, Vol. VII Nomor 1, 2019, Hlm 51.

<sup>278</sup> Ida Budhiati, *Mahkamah Konstitusi dan Kepastian Hukum Pemilu: Tafsir Mahkamah Konstitusi terhadap UUD NRI Tahun 1945 untuk Kepastian Hukum Pemilu*, Sinar Grafika, Jakarta, 2020, hlm. 7

Pemilu dan Pilkada di Indonesia menjadi lebih terstruktur dan memungkinkan pengawasan yang lebih efektif terhadap proses demokratisasi di negara ini.

Pelanggaran administratif Pemilu sebelum diundangkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum diatur di dalam tiga undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pencabutan ketiga undang-undang tersebut ditegaskan di dalam Pasal 571 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.<sup>279</sup>

Pelanggaran administrasi ini tidak termasuk tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik. Jika dibandingkan dengan pengaturan sebelumnya, “ketentuan yang mengatur tentang pelanggaran Administrasi serta penyelesaiannya mengalami perubahan yang cukup signifikan”<sup>280</sup> Dalam pengaturan sebelumnya disebutkan Bawaslu, “Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota membuat rekomendasi atas hasil kajiannya terkait pelanggaran administrasi pemilu. Sementara itu di Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Pasal 461 menyebutkan, “Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi pemilu.”

Dengan demikian:

Peran Bawaslu untuk menyelesaikan dugaan pelanggaran

---

<sup>279</sup>Supriyadi, “Dinamika Penanganan Pelanggaran Administrasi (Studi Terhadap Kepatuhan Putusan Dan Rekomendasi Bawaslu Terkait Pelanggaran Administrasi Pemilu/Pilkada),” *Jurnal Adhyasta Pemilu* Vol. 3 Nomor, Nomor 2 (2020): 145, <https://journal.bawaslu.go.id/index.php/JAP/article/view/15>.

<sup>280</sup>*Ibid.*,

administrasi menjadi semakin kuat. Kewenangan kuat yang paling menonjol adalah menindak dan memutus pelanggaran administrasi. Di UU sebelumnya, kesimpulan bahwa sebuah tindakan dianggap sebagai pelanggaran dikeluarkan dalam bentuk rekomendasi. Kini kesimpulan tersebut dikeluarkan dalam bentuk putusan. Putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota dapat berupa perbaikan administrasi, teguran tertulis, tidak diikuti pada tahapan tertentu dan sanksi administrasi lainnya.<sup>281</sup>

Lebih lanjut mengenai pelanggaran administrasi pemilu diatur lebih lanjut diatur melalui Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum. Adapun pada Pasal 3 menyatakan “Peraturan Badan ini mengatur mengenai penyelesaian dugaan Pelanggaran Administratif Pemilu dan Pelanggaran Administratif Pemilu TSM terhadap calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, dan/atau Pasangan Calon” Adapun kewenangan bawaslu diatur dalam Pasal 4 melalui Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu yaitu:

- 1) Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu LN menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutus dugaan Pelanggaran Administratif Pemilu sesuai dengan tempat terjadinya pelanggaran.
- 2) Panwaslu Kecamatan menerima, memeriksa, mengkaji, dan membuat rekomendasi atas hasil kajiannya mengenai dugaan Pelanggaran Administratif Pemilu kepada Pengawas Pemilu secara berjenjang.
- 3) Panwaslu Kelurahan/Desa menerima dan menyampaikan dugaan Pelanggaran Administratif Pemilu kepada Panwaslu Kecamatan.
- 4) Pengawas TPS menyampaikan keberatan terhadap dugaan pelanggaran, kesalahan dan/atau penyimpangan administrasi pemungutan dan penghitungan suara.

---

<sup>281</sup>Akhmad Hairil Anwar, “Peran Bawaslu dalam Penegakan Hukum dan Keadilan Pemilu Role of Bawaslu in Law Enforcement and Election Justice” *Jurnal Hukum dan Keadilan*, Vol. 3 Nomor 2, September 2019, Hlm. 78

- 5) Pemeriksaan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara terbuka.
- 6) Bawaslu berwenang menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutus laporan dugaan Pelanggaran Administratif Pemilu TSM terhadap calon anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Pasangan Calon.
- 7) Dalam melaksanakan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (6), Bawaslu dapat membentuk majelis pemeriksa di Bawaslu Provinsi untuk menerima dan memeriksa laporan dugaan Pelanggaran Administratif Pemilu TSM

Sementara objek Pelanggaran Administratif Pemilu berupa perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu, dan objek Pelanggaran Administratif Pemilu TSM diatur melalui Pasal 20 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu yaitu:

- 1) perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif; dan/atau
- 2) perbuatan atau tindakan menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilu dan/atau Pemilih yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif.

Lebih lengkapnya peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan hukum dalam penyelesaian terhadap pelanggaran administratif Pemilu yaitu: 1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum; 2) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif

Pemilihan Umum; dan 3) dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum di Mahkamah Agung.

#### **b. Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum**

Pelanggaran administrasi pemilu merupakan pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan dalam undang-undang pemilu diluar ketentuan pidana. “Ketentuan dan persyaratan menurut undang-undang pemilu tentu saja bisa berupa ketentuan-ketentuan dan persyaratan-persyaratan yang diatur, baik dalam undang-undang pemilu maupun dalam keputusan-keputusan KPU yang bersifat mengatur sebagai aturan pelaksanaan dari undang-undang pemilu”.<sup>282</sup> Berdasarkan Pasal 460 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, diatur bahwa “pelanggaran administrasi Pemilu meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu”. Ketentuan ini memberikan batasan yang jelas mengenai ruang lingkup pelanggaran administrasi Pemilu sesuai dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Dengan demikian, setiap tahapan dalam proses penyelenggaraan Pemilu harus dijalankan sesuai dengan tata cara, prosedur, dan mekanisme yang telah ditetapkan untuk memastikan kelancaran dan keabsahan pelaksanaan Pemilu. Hal ini menegaskan pentingnya

---

<sup>282</sup> Fritz Edward Siregar, *Dimensi Hukum Pelanggaran Administrasi Pemilu*, Penerbit Konstitusi Press. Cetakan Pertama, 2020, hlm.

kepatuhan terhadap regulasi dalam rangka menjaga integritas dan transparansi dalam pelaksanaan Pemilu di Indonesia.

Pelanggaran administrasi pada penyelenggaraan pemilu sangat banyak terjadi. Sebagai contoh dari ketentuan menurut Undang-Undang Pemilu adalah untuk dapat menggunakan hak memilih, warga negara Republik Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih.<sup>283</sup> Dengan ketentuan seperti ini, apabila ada orang yang tidak terdaftar sebagai pemilih ikut memilih pada hari pemungutan suara, artinya telah terjadi pelanggaran administrasi. Contoh lain dari pelanggaran administrasi ini sendiri berupa, “Pemasangan alat peraga kampanye yang sembarang dipasang dan tidak sesuai dengan perundang-undangan, arak-arakan, berkampanye tidak sesuai perundang-undangan”<sup>284</sup>

Bawaslu dalam hal ini diberikan kewenangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum untuk melaksanakan fungsi pengawasan dan penindakan terhadap pelanggaran administrasi pemilu oleh peserta pemilu dan tim kampanye pemilu. Bawaslu yang ada menerima, memeriksa, mengkaji dan memutus apabila benar terjadi pelanggaran administratif pemilu yang dilaksanakan secara berjenjang. Pemeriksaan yang dilakukan oleh Bawaslu haruslah dilaksanakan secara terbuka dan jika diperlukan Bawaslu dapat melakukan investigasi.

Bahwa berdasarkan pasal 1 angka 17 Undang- Undang Nomor 7

---

<sup>283</sup>Ni'Matul Huda, dkk, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, PT Fajar Interpretama Mandiri. Cetakan ke – I, 2017, hlm.

<sup>284</sup>*Ibid*

Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu yang selanjutnya disebut Bawaslu adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dan dalam pelaksanaannya, Bawaslu memiliki kewenangan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 95 angka (a) sampai dengan angka (k) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum adalah sebagai berikut:

- a. Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemilu;
- b. Memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi pemilu;
- c. Memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang;
- d. Menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses pemilu;
- e. Merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- f. Mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota secara berjenjang jika Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- g. Meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, dugaan tindak pidana pemilu, dan sengketa proses pemilu;
- h. Mengoreksi putusan dan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- i. Membentuk Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu LN;
- j. Mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi, anggota Bawaslu Kabupaten/Kota, dan anggota Panwaslu LN; dan
- k. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Lebih lanjut, menurut Undang Undang Pemilu juga telah diatur mengenai kewenangan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Kab/Kota dalam menyelesaikan Pelanggaran Administrasi Pemilu, berdasarkan Pasal 461 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 menyatakan, “Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota menerima, memeriksa, mengkaji dan memutuskan Pelanggaran Administrasi Pemilu”.

Berdasarkan Pasal 460 sampai dengan Pasal 464 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum dapat dijelaskan proses penanganan pelanggaran administratif Pemilu sebagai berikut:

**Tabel 3**  
**Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu**

<b>Pihak</b>	<b>Keterangan</b>
Pelapor dan Terlapor	<p><b>1)</b> Pihak yang dapat menjadi Pelapor adalah 1) WNI yang mempunyai hak untuk memilih; 2) Peserta Pemilu; 3) Pemantau Pemilu</p> <p><b>2)</b> Pihak yang bisa dijadikan Terlapor ialah calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi atau Kabupaten/Kota, pasangan calon, tim kampanye, dan/atau Penyelenggara Pemilu.</p>
Tahap Pelaporan	<p>Pada tahap pelaporan dugaan Pelanggaran administratif Pemilu dapat bersumber dari laporan maupun temuan. Syarat formil berupa identitas pelapor meliputi:</p> <p style="padding-left: 40px;">1) Nama;</p>

	<p>2) Alamat;</p> <p>3) nomor telpon;</p> <p>4) Faksimile;</p> <p>5) Fotokopi KTP dan identitas terlapor yang meliputi nama, alamat, dan kedudukan dalam penyelenggaraan Pemilu.</p> <p>Adapun syarat materil berupa objek pelanggaran meliputi waktu peristiwa, tempat peristiwa, saksi, bukti lainnya, riwayat/ uraian peristiwa dan petitum</p>
Tahap Pemeriksaan Pendahuluan	<p>Sebelum digelarnya sidang pemeriksaan dugaan pelanggaran, majelis pemeriksa yang sudah dibentuk oleh Bawaslu Provinsi atau Kabupaten melakukan pemeriksaan pendahuluan dengan agenda: 1) Memeriksa kelengkapan syarat baik syarat formil maupun materil laporan; 2) Kewenangan menyelesaikan dugaan pelanggaran; 3) Kedudukan atau status pelapor dan terlapor; 4) Tenggang waktu dugaan pelanggaran administratif pemilu. Apabila semua terpenuhi maka tahap selanjutnya ialah menuangkannya dalam putusan pendahuluan yang dibacakan didepan Pelapor dan Terlapor.</p>
Tahap Pemeriksaan	<p>Pada tahap pemeriksaan terdapat beberapa agenda yang harus ditempuh yaitu: 1) Pembacaan materi laporan oleh pelapor/penemu; 2) Jawaban/tanggapan terlapor; 3) Pembuktian; 4) Kesimpulan; 5) Putusan.</p>

*Sumber* : Diolah oleh penulis berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan tabel di atas, dapat diidentifikasi bahwa sidang pemeriksaan pelanggaran administratif Pemilu terdiri dari 2 (dua) tahap. Tahap pertama adalah "pemeriksaan pendahuluan," yang bertujuan untuk

menentukan kepatuhan terhadap persyaratan formil dan materil dari sebuah laporan, termasuk waktu pelaporan, dan kewenangan Bawaslu untuk memeriksa serta menentukan suatu laporan atau temuan Bawaslu Provinsi. Jika pemeriksaan pendahuluan menunjukkan bahwa suatu laporan telah memenuhi semua persyaratan, maka sidang pemeriksaan dilanjutkan pada tahap kedua.

Jika dalam pemeriksaan pendahuluan terdapat laporan yang tidak memenuhi salah satu syarat laporan, maka akan diputuskan laporan tidak diterima. Dengan demikian, “pemeriksaan pendahuluan” merupakan sarana untuk memutuskan apakah suatu laporan diterima atau tidak. Tahap kedua merupakan sidang pemeriksaan pokok laporan atau temuan. Pada sidang pemeriksaan, Pimpinan Bawaslu bersifat aktif untuk memeriksa dan membuktikan laporan pelapor dan jawaban terlapor.<sup>285</sup>

Para pihak (pelapor dan terlapor) diberikan ruang dan kesempatan untuk menyampaikan laporan dan merespons laporan, serta mengajukan bukti-bukti pendukung. Setelah melakukan pemeriksaan laporan dan proses pembuktian dalam sidang pemeriksaan pokok laporan, Pimpinan Bawaslu akan mengeluarkan dan membacakan Putusan (vonis) terkait laporan yang diajukan. “Secara garis besar vonis Bawaslu ada jenis yaitu tidak terbukti terjadi pelanggaran administratif atau terbukti terjadi pelanggaran administratif.”<sup>286</sup> Jika vonis Pimpinan Bawaslu menyatakan terjadi pelanggaran administratif maka diikuti dengan sanksi administratif.

Putusan Bawaslu untuk penyelesaian pelanggaran administratif

---

<sup>285</sup>Iqbal Nasir, “Analisis Hukum Penanganan Pelanggaran Adminitrasi Pemilu/Pemilihan,” *Khazanah Hukum* 2, no. 1 (2020): 41–50, <https://doi.org/10.15575/kh.v2i1.7689>. Hlm. 48

<sup>286</sup>*Ibid.*,

pemilu ini berupa<sup>287</sup>

- 1) perbaikan administrasi terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 2) teguran tertulis;
- 3) tidak diikutkan pada tahapan tertentu dalam penyelenggaraan Pemilu; dan/atau
- 4) sanksi administratif lainnya sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang mengenai Pemilu

Berdasarkan ketentuan diatas, maka KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam waktu maksimal 3 hari sejak tanggal putusan dibacakan, sebagaimana ketentuan Pasal 462 Undang-Undang Pemilu dan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum. Jika tidak dilaksanakan maka Bawaslu dapat mengadukan KPU ke Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu untuk menghadapi dalil aduan pelanggaran kode etik<sup>288</sup> dan hal demikian dapat mengganggu tahapan Pemilu.

Setelah seluruh tahapan dalam penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu dilakukan mulai dari tahap pelaporan, tahap pemeriksaan pendahuluan, tahap pemeriksaan sampai pada putusan yang menjadi output atau luaran dari sidang pemeriksaan ini. “Tenggang waktu yang dibutuhkan dalam menyelesaikan permasalahan administratif

---

<sup>287</sup> Pasal 461 ayat (6) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu

<sup>288</sup> Lihat Pasal 464 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu

ini adalah empat belas hari kerja sejak laporan didaftarkan.”<sup>289</sup> Selanjutnya upaya hukum setelah dibacakan putusan Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota adalah permohonan koreksi dan upaya hukum ke Mahkamah Agung

#### 1) Permohonan Koreksi

Setelah dibacakannya putusan Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota Pelapor maupun Terlapor dapat mengajukan upaya hukum koreksi ke Bawaslu Permohonan koreksi ke Bawaslu menurut Pasal 62 ayat (3) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum dimaksudkan untuk “memeriksa ketepatan penggunaan hukum menjatuhkan putusan Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota atau melawan putusan hakim yang dalam konteks ini merupakan putusan Majelis Pemeriksa Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota. Secara tertulis, permohonan koreksi harus disampaikan paling lama 3 (tiga) hari sejak pembacaan putusan” Permohonan yang dibuat secara tertulis harus menerangkan alasan permohonan, petitum, dan putusan dimaksud dan dibuat sebanyak 2 (dua) rangkap. Setelah dilakukan registrasi, Bawaslu melakukan pemeriksaan permohonan dan bukti-bukti paling lama 14 (empat belas) hari sejak permohonan koreksi diterima. Setidaknya 2 (dua) bentuk putusan Bawaslu atau permohonan sesuai dengan Pasal 65 ayat

---

<sup>289</sup>Iqbal Nasir, “Analisis Hukum Penanganan Pelanggaran Adminitrasi Pemilu/Pemilihan,” *Khazanah Hukum* 2, Nomor 1 (2020): 41–50, <https://doi.org/10.15575/kh.v2i1.7689>. hlm. 43

(2) Peraturan a quo yaitu menguatkan putusan atau mengoreksi putusan.

## 2) Upaya Hukum ke Mahkamah Agung

Peserta Pemilu yang dinyatakan batal sebagai calon dapat mengajukan upaya hukum ke Mahkamah Agung (MA), dan putusan yang dikeluarkan bersifat final dan mengikat, mirip dengan putusan Mahkamah Konstitusi (MK), yang tidak dapat diganggu gugat oleh mekanisme atau upaya konstitusional lainnya.<sup>290</sup> Pemeriksaan dan pengucapan putusan oleh MA paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak MA menerima berkas permohonan sesuai ketentuan Pasal 463 ayat (6) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Dalam pengajuan ke MA sesuai Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum di Mahkamah Agung, permohonan diajukan ke MA paling lama 3 (hari) sejak diterbitkannya keputusan KPU.

## 2. Sengketa Proses Pemilihan Umum

Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) selaku penyelenggara pemilu yang bertugas untuk mengawasi jalannya Pemilu juga menjadi salah satu lembaga yang berwenang menerima laporan, memeriksa, melakukan mediasi dan adjudikasi serta memutus penyelesaian sengketa pemilu. Maka apabila dikaitkan dengan teori kewenangan, wewenang Bawaslu yang dapat

---

<sup>290</sup> Mohammad Agus Maulidi, "Problematika Hukum Implementasi Putusan Final Dan Mengikat Mahkamah Konstitusi Perspektif Negara Hukum," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 24, Nomor 4 (2017): 535–57, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol24.iss4.art2>.

melakukan penindakan penyelesaian sengketa pemilu didapat melalui atribusi yang karena wewenang itu diberikan melalui undang-undang”<sup>291</sup> Sengketa-sengketa yang menjadi wewenang Bawaslu untuk diselesaikannya adalah sengketa administratif pemilu dan sengketa proses pemilu. “Sengketa administratif pemilu adalah sengketa pemilu yang berkaitan dengan tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu (yang tidak berkaitan dengan tindak pidana).”<sup>292</sup>

Sedangkan “sengketa proses pemilu adalah sengketa yang terjadi antara para peserta pemilu dan sengketa yang terjadi antara peserta dengan penyelenggara pemilu”<sup>293</sup> Sengketa proses pemilu dapat timbul karena adanya keputusan KPU yang dianggap tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku dan merugikan salah satu pihak. Dalam penyelesaian sengketa proses pemilu, calon peserta atau peserta pemilu dapat mengajukan laporan kepada Bawaslu dengan menyampaikan permohonan yang mencakup informasi seperti nama dan alamat pemohon, pihak yang diadukan (peserta pemilu atau penyelenggara pemilu), serta keputusan KPU yang menjadi dasar sengketa.

#### **a. Pengaturan sengketa proses pemilu**

Pasal 466 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menyatakan:

“Sengketa proses Pemilu meliputi sengketa yang terjadi antar peserta

---

<sup>304</sup>Ahmad Rizqi et al., “kekuatan mengikat putusan adjudikasi bawaslu dalam sengketa proses pemilu 2019 A . Latar Belakang Konstitusi Merupakan Hukum Tertinggi Di Suatu Negara ( the Supreme Law of the Land ). Konstitusi Berfungsi Sebagai Pegangan Atau Pedoman Untuk Menjalankan Tat,” 2019.

<sup>292</sup>*Ibid.*, hlm. 66

<sup>293</sup>*Ibid*

pemilu dan sengketa peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi dan keputusan KPU Kabupaten/kota” Dalam pelaksanaan dari wewenangnya tersebut “Bawaslu/ Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota akan menerima permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU sesuai level struktur (Pusat, Provinsi, atau Kab/Kota) yang menjadi objek dari permohonan tersebut dikarenakan adanya kerugian yang dialami peserta Pemilu”<sup>294</sup>

Dalam perjalanannya, “kelembagaan dan kewenangan Bawaslu juga bertransformasi, tidak hanya mengawasi dan memberikan rekomendasi, tetapi kemudian berwenang memutus penyelesaian sengketa proses pemilu (baik antara KPU dengan peserta pemilu, maupun antar peserta pemilu), yang putusannya itu wajib ditindaklanjuti”<sup>295</sup> Setiap putusan yang telah dikeluarkan oleh Bawaslu memiliki nilai-nilai keadilan dan kepastian hukum yang mengikat. Oleh karenanya, sifat putusan dari Bawaslu dalam hal penanganan pelanggaran administrasi berpengaruh secara luas dalam penyelenggaraan pemilu. Di samping itu pula putusan Bawaslu beserta perangkatnya dapat memberikan sanksi bagi pihak yang melakukan pelanggaran.

---

<sup>294</sup>Saleh, Hufron, and Syofyan Hadi, *Op.Cit*, hlm. 86

<sup>295</sup>Usman Usman, Az Zahra Zain Auralia, and Hanni Ambarasti, “Kekuatan Eksekutorial Putusan Badan Pengawas Pemilu Dalam Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum,” *Jurnal Mengkaji Indonesia* 1, Nomor 2 (2022): 81–99, <https://doi.org/10.59066/jmi.v1i2.102>. Hlm. 94

Lebih lanjut penyelesaian Sengketa Proses Pemilu di Bawaslu diatur dalam Pasal 468 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, yaitu:

- 1) Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota berwenang menyelesaikan sengketa proses Pemilu.
- 2) Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota memeriksa dan memutus sengketa proses Pemilu paling lama 12 (dua belas) hari sejak diterimanya permohonan.
- 3) Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/ Kota melakukan penyelesaian sengketa proses Pemilu melalui tahapan:
  - a. menerima dan mengkaji permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu; dan
  - b. mempertemukan pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui mediasi atau musyawarah dan mufakat.
- 4) Dalam hal tidak tercapai kesepakatan antara pihak yang bersengketa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota menyelesaikan sengketa proses Pemilu melalui adjudikasi

Pengaturan tentang tata cara atau mekanisme penyelesaian sengketa proses pemilu lebih lanjut secara teknis diatur dengan peraturan Bawaslu. Adapun peraturan Bawaslu terkait penyelesaian sengketa ini adalah Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2022 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum.

Pada Pasal 2 menyatakan :

- 1) Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota berwenang melakukan penyelesaian sengketa proses Pemilu.
- 2) Sengketa proses Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi sengketa antar-Peserta Pemilu dan sengketa Peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/Kota.
- 3) Dalam melaksanakan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota didukung secara administrasi dan teknis operasional oleh Sekretariat Jenderal Bawaslu, sekretariat Bawaslu Provinsi, dan sekretariat Bawaslu Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya

## **b. Penyelesaian sengketa proses pemilu**

Penyelesaian sengketa proses pemilu adalah salah satu kewenangan yang diberikan undang-undang kepada Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota untuk menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu<sup>296</sup> Dalam pelaksanaan dari wewenangnya tersebut Bawaslu/ Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota akan menerima permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU sesuai level struktur (pusat, provinsi, atau kab/kota) yang menjadi objek dari permohonan tersebut dikarenakan adanya kerugian yang dialami peserta Pemilu.

Pengaturan tentang tata cara atau mekanisme penyelesaian sengketa proses pemilu lebih lanjut secara teknis diatur dengan peraturan Bawaslu. Adapun peraturan Bawaslu terkait penyelesaian sengketa ini adalah Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2022 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum yang telah mencabut peraturan sebelumnya yaitu Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 18 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum yang telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 5 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 18 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum. Kewenangan Bawaslu Provinsi dan/ atau Bawaslu

---

<sup>296</sup>Rudyanti Dorotea Tobing, "Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu di Bawaslu Provinsi Kalimantan Tengah Dalam Perspektif Keadilan" *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 5 No. 2 Desember 2019.

Kabupaten/ Kota dalam penyelesaian sengketa Pemilu dilakukan dengan ketentuan sebagai berikut:

**Tabel 4**  
**Kewenangan Bawaslu dalam penyelesaian sengketa pemilu**

<b>Pengawas Pemilu</b>	<b>Wewenang Penyelesaian Sengketa</b>
<b>Bawaslu</b>	Menyelesaikan sengketa pemilu atas dikeluarkannya keputusan KPU dalam bentuk surat keputusan dan/atau berita acara yang merupakan objek sengketa proses pemilu dan dapat melakukan supervisi dan monitoring terhadap pengawas pemilu dibawahnya terkait proses penyelesaian sengketa pemilu yang sedang dilakukan.
<b>Bawaslu Provinsi</b>	Menyelesaikan sengketa pemilu atas dikeluarkannya keputusan KPU Provinsi dalam bentuk surat keputusan dan/ atau berita acara yang merupakan objek sengketa proses pemilu dan dapat melakukan supervisi dan monitoring terhadap pengawas pemilu dibawahnya terkait proses penyelesaian sengketa pemilu yang sedang dilakukan.
<b>Bawaslu Kab/Kota</b>	Menyelesaikan sengketa pemilu atas dikeluarkannya keputusan KPU Provinsi dalam bentuk surat keputusan dan/atau berita acara yang merupakan objek sengketa proses pemilu dan melakukan supervisi terhadap panwaslu kecamatan dalam penyelesaian sengketa antarpeserta pemilu.

<b>Panwaslu Kecamatan</b>	Menyelesaikan sengketa antarpeserta pemilu setelah diberikan mandat dari Bawaslu kabupaten/ kota kepada panwaslu Kecamatan untuk menyelesaikan sengketa antarpeserta pemilu di wilayah kerjanya dengan acara cepat.
---------------------------	---

Secara eksplisit dalam Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 9 Tahun 2022 diatur lebih rinci mengenai mekanisme penyelesaian sengketa pemilu mencakup wewenang, subjek, objek, waktu penerimaan dan penyelesaian sengketa proses pemilu dalam sengketa antar peserta Pemilu dan sengketa peserta pemilu dengan penyelenggara Pemilu.

### 1) Sengketa Antar Peserta Pemilu

Pada BAB II Pasal 4 Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 9 Tahun 2022 tentang Tata cara penyelesaian sengketa proses pemilihan umum menjelaskan bahwa “Sengketa antar-Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) terjadi karena ada hak Peserta Pemilu yang dirugikan secara langsung oleh Peserta Pemilu lain pada tahapan proses Pemilu”

Dalam penyelesaian sengketa antarpeserta pemilu dimaksud dilakukan dengan adanya permohonan sengketa yang diajukan oleh peserta pemilu terhadap peserta pemilu lain yang merugikan haknya secara langsung yang dapat diajukan secara tertulis atau secara lisan kepada pengawas pemilu dan penyampaian permohonan tersebut juga dapat diwakilkan oleh tim kampanye dan/atau pelaksana kampanye yang telah terdaftar di KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota.<sup>297</sup>

---

<sup>297</sup>Ramlan Surbakti, *Penanganan Sengketa Pemilu, Buku 16*, Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta, 2011. Hlm. 77

Lebih lanjut tahapan dalam menyelesaikan sengketa antar peserta pemilu diatur pada Pasal 7 Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 9 Tahun 2022 melalui tahapan yaitu “menerima permohonan, melakukan pemeriksaan permohonan, mempertemukan para pihak yang bersengketa, memeriksa bukti dan memutus” Dalam Pasal 11 Ayat 1 kemudian diatur “Dalam memutus permohonan sengketa antar-Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (2), Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu Kecamatan mempertemukan para pihak yang bersengketa dan melakukan musyawarah untuk mufakat” Selanjutnya pada Ayat 3 menyatakan “Dalam hal pemohon dan termohon tidak mencapai kesepakatan dalam musyawarah untuk mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu Kecamatan:

- (1) menuangkan ketidaksepakatan pemohon dan termohon ke dalam berita acara yang dibuat sesuai dengan Formulir Model PSPP-22 yang tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Badan ini;
- (2) memeriksa dan mengkaji kronologi atau bukti yang disertakan dalam permohonan sengketa; dan
- (3) memutus penyelesaian sengketa antar-Peserta Pemilu.

## **2) Sengketa Peserta Pemilu dengan Penyelenggara Pemilu**

Pada BAB III Pasal 14 Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 9 Tahun 2022 tentang Tata cara penyelesaian sengketa proses pemilihan umum menjelaskan bahwa :

Sengketa Peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) terjadi karena

adanya hak calon Peserta Pemilu dan/atau Peserta Pemilu yang dirugikan secara langsung oleh tindakan KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, atau keputusan KPU Kabupaten/Kota pada tahapan Pemilu tertentu.

Mengenai objek sengketa peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu diatur dalam Pasal 15 Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 9 Tahun 2022 tentang Tata cara penyelesaian sengketa proses pemilihan umum menjelaskan bahwa Keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, atau keputusan KPU Kabupaten/Kota tersebut menjadi objek dalam permohonan penyelesaian sengketa proses pemilu, namun tidak semua keputusan dapat dijadikan sebagai objek dalam penyelesaian sengketa. sehingga “melalui peraturan a quo tersebut kemudian memberikan batasan yang mempertegas kompetensi absolut Bawaslu dalam proses quasi yudisial dalam penyelesaian sengketa proses pemilu”<sup>298</sup> Adapun keputusan yang dikecualikan adalah :

- a. keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, atau keputusan KPU Kabupaten/Kota yang ditetapkan sebagai tindak lanjut:
  - (1) putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota mengenai penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu; dan
  - (2) putusan Bawaslu mengenai penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif;
- b. keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, atau keputusan KPU Kabupaten/Kota yang ditetapkan sebagai tindak lanjut putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota mengenai penyelesaian sengketa proses Pemilu;
- c. keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, atau keputusan KPU Kabupaten/Kota yang ditetapkan sebagai tindak lanjut

---

<sup>298</sup>*Ibid.*,

- putusan pengadilan terkait mengenai tindak pidana Pemilu yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap;
- d. keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, atau keputusan KPU Kabupaten/Kota yang ditetapkan sebagai tindak lanjut putusan pengadilan terkait mengenai sengketa tata usaha negara Pemilu;
  - e. keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, atau keputusan KPU Kabupaten/Kota mengenai hasil penghitungan suara, rekapitulasi hasil penghitungan suara, dan penetapan hasil Pemilu;
  - f. keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, atau keputusan KPU Kabupaten/Kota sebagai tindak lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai perselisihan hasil Pemilu; dan
  - g. keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, atau keputusan KPU Kabupaten/Kota sepanjang mengenai perihal yang disengketakan telah diperiksa dan diputus oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota.

Setelah terpenuhinya syarat formil dan materil, Bawaslu berperan sebagai mediator pada sengketa yang terjadi antar peserta pemilu dan/atau peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu. Setelah Bawaslu memanggil para pihak (pemohon dan termohon), mediasi wajib dihadiri pemohon dan termohon Dalam hal mediasi dihadiri para pihak, namun mediasi tidak mencapai kesepakatan, Pimpinan mediasi menyampaikan waktu dan tempat pelaksanaan adjudikasi secara lisan dalam forum mediasi sebagai panggilan resmi.

Dalam hal mediasi dihadiri para pihak, namun mediasi tidak mencapai kesepakatan, Pimpinan mediasi menyampaikan waktu dan tempat pelaksanaan adjudikasi secara lisan dalam forum mediasi sebagai panggilan resmi. Selanjutnya dalam Pasal 25 ayat (2) Perbawaslu Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu Bawaslu akan membentuk Majelis Adjudikasi.<sup>299</sup>

---

<sup>299</sup>Fakultas Hukum et al., “Peran Bawaslu Dalam Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu Alif Anandika Putra 1) , Abdul Kahar Maranjaya 2),” Nomor 5 (2023): 326–30, <http://journal.unmasmataram.ac.id/index.php/GARA>. hlm. 328

Dalam perspektif Hukum Tata Negara, konsep adjudikasi memiliki keterkaitan erat dengan fungsi lembaga yudisial dikarenakan putusannya menentukan mana yang benar dan mana yang salah. Istilah Adjudikasi dapat dilihat pada Pasal 1 angka 19 Peraturan Bawaslu Nomor 18 tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu yang berbunyi: “Adjudikasi adalah proses persidangan penyelesaian sengketa proses Pemilu” Adapun adjudikasi dilakukan apabila tidak tercapai kesepakatan pada proses mediasi.

### **3. Sengketa Tata Usaha Negara**

Untuk sengketa proses pemilu, lembaga yang berwenang untuk menerima, memeriksa, dan memutus penyelesaian sengketa proses tersebut adalah Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Pengajuan sengketa tata usaha negara dalam bidang pemilu hanya dapat dilakukan setelah terlebih dahulu melakukan upaya administratif di Bawaslu sesuai tingkatannya.

#### **a. Pengaturan penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara Pemilu**

Pengertian mengenai Sengketa proses Pemilu melalui pengadilan tata usaha negara dijelaskan dalam Pasal 470 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yang meliputi:

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, atau bakal Pasangan Calon dengan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU kabupaten/Kota

Berkaitan dengan timbulnya sengketa proses pemilu melalui pengadilan Tata Usaha Negara kemudian diatur pada Pasal 470 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang menyatakan: “Sengketa proses Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan sengketa yang timbul antara:

- 1) KPU dan Partai Politik calon Peserta Pemilu yang tidak lolos verifikasi sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 173
- 2) KPU dan Pasangan Calon yang tidak lolos verifikasi sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang Penetapan Pasangan Calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 235; dan
- 3) KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dengan calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota yang dicoret dari daftar calon tetap sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang Penetapan Daftar Calon Tetap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 256 dan Pasal 266

Pengaturan sengketa Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 471 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, yaitu “Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 470 ke pengadilan tata usaha negara, dilakukan setelah upaya administratif di Bawaslu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 467, Pasal 468, dan Pasal 469 ayat (2) telah digunakan.” Para pihak dapat mengajukan upaya hukum dengan mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara (PTUN) apabila para pihak tidak menerima putusan Bawaslu yang berkaitan dengan verifikasi partai politik peserta pemilu; penetapan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/ kota; dan penetapan pasangan calon.

Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 471 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, memberikan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan Sengketa Proses Pemilihan Umum maka perlu menetapkan Peraturan Mahkamah Agung tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum di Pengadilan Tata Usaha Negara. Sehingga terbentuklah Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Dalam peraturan Mahkamah Agung tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum di Pengadilan Tata Usaha Negara menyebutkan mengenai kewenangan dari peradilan tata usaha negara dalam Pasal 2 ayat 1 yaitu “Pengadilan bertugas dan berwenang menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan Sengketa Proses Pemilihan Umum” selanjutnya ayat 2 menyatakan “Pengadilan berwenang mengadili Sengketa Proses Pemilihan Umum setelah seluruh upaya administratif di Bawaslu telah digunakan”

#### **b. Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara**

“Pengadilan Tata Usaha Negara disingkat PTUN adalah lembaga peradilan negara di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara yang bertindak sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara dalam bidang

Pemilu”<sup>300</sup>. Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu adalah sengketa yang muncul dalam ranah tata usaha negara Pemilu antara peserta pemilu dan penyelenggara Pemilu, yaitu KPU, KPU Provinsi, dan/atau KPU Kabupaten/Kota. Sengketa ini timbul sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU, KPU Provinsi, dan/atau KPU Kabupaten/Kota yang dianggap merugikan kepentingan hukum dari pihak yang mengajukan sengketa tersebut.

Berdasarkan Pasal 3 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2017 Tentang Tatacara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan umum di Pengadilan Tata Usaha Negara (Perma 5/2017), Pengajuan gugatan di PTUN dalam bentuk tertulis dan format digital secara elektronik dapat diajukan secara langsung atau melalui faksimile/ surat elektronik ke pengadilan yang berwenang lengkap dengan keputusan KPU yang digugat serta menyebutkan alamat lengkap termasuk alamat surat elektronik dan nomor telepon penggugat atau kuasanya.

Setelah gugatan telah sempurna, maka akan dilakukan pemanggilan terhadap para pihak dan berdasarkan Pasal 471 UU 7/2017, PTUN akan memeriksa dan memutus gugatan tersebut paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak gugatan dinyatakan lengkap, sifat putusan PTUN tersebut pun final dan mengikat sehingga tidak dapat dilakukan upaya hukum lain dan KPU wajib menindaklanjuti paling lama 3 (tiga) hari kerja.

---

<sup>317</sup>Nurul Huda, *Hukum Partai Politik dan Pemilu di Indonesia*. Fokusmedia, Bandung, 2018, hlm. 273

Pasal 469 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menyatakan Putusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa proses pemilu merupakan putusan yang bersifat final dan mengikat, kecuali putusan terhadap sengketa proses pemilu yang berkaitan dengan:

- 1) verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu;
- 2) penetapan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota; dan
- 3) penetapan Pasangan Calon.

Dalam hal penyelesaian sengketa proses pemilu sebagaimana dimaksud di atas (huruf a, b, dan c) yang dilakukan oleh Bawaslu tidak diterima oleh para pihak, para pihak dapat mengajukan upaya hukum kepada PTUN. Berdasar ketentuan tersebut, dapat dilihat bahwa sengketa tata usaha negara pemilu timbul sebagai akibat keluarnya keputusan KPU yang berkaitan dengan penetapan partai politik sebagai peserta pemilu, serta lulus atau tidaknya calon anggota DPR, DPD dan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota. Keputusan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang dapat menjadi pangkal sengketa adalah sebagai berikut:

- 1) Partai Politik dinyatakan tidak lolos verifikasi sebagai peserta pemilihan umum oleh KPU;

- 2) Calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/ Kota dicoret dari daftar calon tetap oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.

Sedangkan yang menjadi subjek Penggugat dalam sengketa di PTUN terdiri dari beberapa jenis sebagai berikut:

- 1) Partai Politik calon peserta pemilu yang tidak lolos verifikasi
- 2) Calon anggota DPR yang dicoret dari daftar calon tetap;
- 3) Calon anggota DPD yang dicoret dari daftar calon tetap;
- 4) Calon anggota DPRD Provinsi yang dicoret dari daftar calon tetap;
- 5) Calon anggota DPRD Kabupaten/Kota yang dicoret dari daftar calon tetap

Kemudian yang menjadi subjek Tergugat dalam sengketa di PTUN terdiri dari beberapa jenis sebagai berikut:

- 1) Komisi Pemilihan Umum;
- 2) Komisi Pemilihan Umum Provinsi;
- 3) Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota.

Berdasarkan uraian di atas apabila ditabulasi menjadi sebagai berikut :

**Tabel 5**  
**Subjek dan Objek Sengketa Pada Sengketa Proses Pemilu**  
**di Peradilan Tata Usaha Negara**

<b>Tergugat</b>	<b>Penggugat</b>	<b>Objek Sengketa</b>
KPU	Partai Politik calon Peserta Pemilu yang tidak lolos verifikasi.	Keputusan KPU tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu.

	Pasangan Calon yang tidak lolos verifikasi.	Keputusan KPU tentang Penetapan Pasangan Calon Presiden / Wakil Presiden.
KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kab/Kota	calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota yang dicoret dari DCT.	Keputusan KPU tentang Penetapan DCT.

#### 4. Tindak Pidana Pemilu

Dalam kerangka hukum internasional, penting untuk mengatur sanksi bagi pelanggaran undang-undang pemilu. Banyak negara menetapkan aturan mengenai pelanggaran pemilu dalam undang-undang pemilu mereka. Setiap ketentuan pidana yang ditetapkan dalam hukum harus mencerminkan tujuan dari pembentukan undang-undang tersebut. Prinsip dasar dari negara hukum demokratis adalah adanya jaminan keadilan bagi rakyat dalam mengekspresikan kedaulatannya.<sup>301</sup> Ketentuan tentang pelanggaran pemilu ditujukan untuk melindungi proses pemilu dari segala bentuk pelanggaran perkara pemilu. Perlindungan ini akan meningkatkan kualitas pelayanan yang ditujukan oleh perwakilan terpilih atau pimpinan pemerintah dalam merepresentasikan aspirasi pemilih. “Tindak pidana Pemilu merupakan jenis tindak pidana yang diatur dalam KUHP, meskipun demikian kemudian

---

<sup>301</sup>Irvan Mawardi/Muhammad Jupri, *Keadilan Pemilu, Potret Penegakkan Hukum Pemilu dan Pilkada*, Pustaka Ilmu, Yogyakarta, 2019. Hal 24

diatur lagi dalam berbagai Undang- Undang Pemilu, sehingga tindak pidana Pemilu termasuk jenis tindak pidana khusus.”<sup>302</sup>

#### **a. Pengaturan Tindak Pidana Pemilu**

Dilihat dari sisi regulasi telah tersedia perangkat peraturan yang mengatur tindak pidana pemilu di Undang-undang No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Namun dari isi KUHP dan KUHP yang ada belum secara khusus mengatur permasalahan Pemilu. Pentingnya dilakukan pengawasan dan penegakan hukum terhadap tindak pidana Pemilu karena tingkat kompetisi dan kontestasi masing-masing calon sangat besar. Hal ini untuk menjamin tujuan hukum itu sendiri yaitu memberikan keadilan, kemanfaatan, dan kepastian. Tindak Pidana Pemilu adalah semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggara Pemilu yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu maupun di dalam Undang-Undang Tindak Pidana Pemilu, namun tidak semua tindak pidana merupakan tindak pidana Pemilu, sebagaimana kita tahu bahwa “Kitab Undang-Undang Hukum Pidana hanya mengatur suatu tindak pidana yang sifatnya umum sedangkan yang lebih khusus akan diatur oleh Undang-Undang asalkan tidak menyimpang dari Undang- Undang Dasar 1945”<sup>303</sup>

Penanganan dugaan pelanggaran atas tindak pidana Pemilu memiliki sebuah karakteristik tertentu. Salah satu ciri-cirinya ialah

---

<sup>319</sup>Dedi Mulyadi, *Kebijakan Legislasi Tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif Di Indonesia Dalam Perspektif Demokrasi*, Gramata Publising 2012, hlm.9

<sup>303</sup>Bill Nope, "Penegakan Hukum terhadap Tindak Pidana Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008", *Jurnal Konstitusi*, Fakultas Hukum Undana, Volume II, Nomor 1 Juni 2009, hlm. 83.

penanganan tindak pidana Pemilu diproses melalui sentra Gakkumdu sebagaimana diatur dalam Pasal 486 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Pada Pasal 486 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 “untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilu, Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia membentuk Gakkumdu” Selanjutnya menurut Pasal 486 ayat (2) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, “Gakkumdu melekat pada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota” Lebih lanjut diatur pada Pasal 486 ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, “Gakkumdu terdiri atas penyidik yang berasal dari Kepolisian Negara Republik Indonesia dan penuntut yang berasal dari Kejaksaan Agung Republik Indonesia.” Kemudian menurut Pasal 486 ayat (5) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, “penyidik dan penuntut umum diperbantukan sementara dan tidak diberikan tugas lain dari instansi asalnya selama menjalankan tugas di Gakkumdu” dan menurut Pasal 486 ayat (9) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, “anggaran operasional Gakkumdu dibebankan pada anggaran Bawaslu” Prosedur Penanganan tindak pemilu dilakukan dengan cara yang mengacu pada Peraturan Bawaslu Nomor 3 Tahun 2023 tentang Sentra Penegakkan Hukum Terpadu. Penanganan tindak pidana Pemilu dilaksanakan melalui beberapa tahapan yaitu tahap penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan tindak pidana Pemilu dilakukan berdasarkan Undang-Undang nomor 8 tahun 1981

tentang hukum acara pidana, kecuali ditentukan lain dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017.

Untuk dapat ditetapkan sebagai penyelidik dan penyidik tindak pidana Pemilu harus memiliki persyaratan sebagai berikut :

- 1) Telah mengikuti pelatihan khusus mengenai penyelidikan dan penyidikan tindak pidana Pemilu.
- 2) Cakap dan memiliki integritas moral yang tinggi selama menjalankan tugasnya.
- 3) Tidak pernah dijatuhi hukuman disiplin.

Gakkumdu hanya beroperasi saat Pemilu berlangsung, namun memiliki tanggung jawab dalam menyelidiki segala kejahatan Pemilu yang dilaporkan oleh Panwaslu/Bawaslu. Jika ditemukan cukup bukti pelanggaran atau kejahatan Pemilu, Bawaslu/Panwaslu melaporkannya ke polri untuk penyidikan. Perlu dicatat bahwa penanganan tindak pidana pemilu dibatasi oleh waktu, sehingga membutuhkan koordinasi yang baik antar pihak terkait. Nota Kesepakatan Bersama antara Bawaslu RI, Polri, dan Kejaksaan RI tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) dalam penegakan hukum tindak pidana Pemilu diharapkan dapat membangun sinergi untuk memberikan kepastian dan keadilan hukum.

#### **b. Penyelesaian Tindak Pidana Pemilu**

“Penyelenggaraan penuntutan atas perkara pidana pemilu pada dasarnya menggunakan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana/

KUHAP (*lex generalis*) namun dalam Undang-Undang Pemilu juga menentukan mekanisme/hukum acaranya sendiri (*lex specialis*)”<sup>304</sup> mengingat segala penyelesaian yang berkaitan dengan pemilu termasuk penegakkan hukumnya dituntut harus diselesaikan dengan cepat, sehingga penyelenggaraan pemilu sebagai wujud pelaksanaan demokrasi dapat dilaksanakan secara demokratis dan bersih.

Berkenaan dengan masalah tersebut maka Dedi Mulyadi melakukan redefinisi tindak pidana pemilu, terhadap pengertian tindak pidana pemilu menjadi dua kategori:

- 1) Tindak pidana pemilu khusus adalah semua tindak pidana yang berkaitan dengan pemilu dan dilaksanakan pada tahapan penyelenggaraan pemilu baik yang diatur dalam undang-undang pemilu maupun dalam undang-undang tindak pidana pemilu
- 2) Tindak pidana pemilu umum adalah semua tindak pidana yang berkaitan dengan pemilu dan dilaksanakan pada tahap penyelenggaraan pemilu baik yang diatur dalam UU Pemilu maupun dalam UU Tindak Pidana Pemilu dan penyelesaiannya di luar tahapan pemilu melalui Peradilan Umum.<sup>305</sup>

Pengertian pertama yang dikemukakan oleh Dedi Mulyadi tersebut dikhususkan bagi penyelesaian perkara pidana pemilu yang disesuaikan dengan tahapan pemilu, sedangkan pengertian yang kedua untuk perkara pada saat tahapan pemilu selesai, perkara tersebut masih dalam proses baik penyidikan, prapenuntutan, dan penuntutan.

Berdasarkan Peraturan Bawaslu Nomor 3 Tahun 2023 tentang Sentra Penegakkan Hukum Terpadu. Sentra Penegakan Hukum Terpadu

---

<sup>304</sup> Ramlan Subakti, *Penanganan Sengketa Pemilu*, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta, 2011, hlm. 66

<sup>305</sup> Dedi Mulyadi, *Perbandingan Tindak Pidana Pemilu Legislatif*, Bandung: PT. Refika Aditama, 2012, hlm. 418.

yang selanjutnya disebut Gakkumdu adalah pusat aktivitas penegakan hukum Tindak Pidana Pemilu yang terdiri atas unsur Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kepolisian Daerah, dan/atau Kepolisian Resor, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Kejaksaan Tinggi, dan/atau Kejaksaan Negeri. Pada Pasal 2 Peraturan Bawaslu Nomor 3 Tahun 2023 tentang Sentra Penegakkan Hukum Terpadu menyatakan “gakkumdu terdiri atas gakkumdu pusat, gakkumdu provinsi, gakkumdu kabupaten/kota dan gakkumdu luar negeri” adapun pembentukan gakkumdu adalah sebagai berikut:

**Tabel 6**  
**Struktur dan Wewenang Gakkumdu**

<b>Jenis Gakkumdu</b>	<b>Pembentukan Gakkumdu</b>	<b>Wewenang</b>
Gakkumdu Pusat	Gakkumdu pusat dibentuk dan ditetapkan dengan keputusan keua bawaslu	Gakkumdu pusat berwenang menangani dugaan Tindak Pidana Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
Gakkumdu Provinsi	Gakkumdu Provinsi dibentuk dan ditetapkan dengan Keputusan Ketua Bawaslu Provinsi setelah berkoordinasi dengan Kapolda dan kepala kejaksaan tinggi.	Gakkumdu provinsi berwenang menangani dugaan Tindak Pidana Pemilu di wilayah provinsi.
Gakkumdu Kab/kota	Gakkumdu Kab/Kota dibentuk dan ditetapkan dengan Keputusan Ketua Bawaslu Kabupaten/Kota setelah berkoordinasi dengan	Gakkumdu kabupaten/kota berwenang menangani dugaan Tindak Pidana Pemilu di wilayah

	Kapolres/ Kapolres Metro/ Kapolretabes/ Kapolresta dan kepala kejaksaan negeri.	kabupaten/kota.
Gakkumdu Luar Negeri	Gakkumdu Luar Negeri dibentuk dan ditetapkan dengan Keputusan Ketua Bawaslu setelah berkoordinasi dengan Kapolri, Jaksa Agung, dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang luar negeri	Gakkumdu Luar Negeri berwenang menangani dugaan Tindak Pidana Pemilu di luar negeri.

*Sumber : Diolah Oleh penulis berdasarkan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2023 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terhadap Pemilihan Umum*

Gakkumdu, yang terdiri dari Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia, dibentuk untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilu. Gakkumdu beroperasi di tingkat Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota. Anggota Gakkumdu terdiri dari penyidik dari Kepolisian Negara Republik Indonesia dan penuntut dari Kejaksaan Agung Republik Indonesia. Mereka menjalankan tugasnya secara penuh waktu dalam menangani perkara tindak pidana Pemilu. Penyidik dan penuntut diperbantukan sementara dan tidak diberikan tugas lain dari instansi asal selama melaksanakan tugas di Gakkumdu. Instansi asal memberikan penghargaan kepada penyidik dan penuntut yang berhasil menyelesaikan tugas sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Sekretariat Gakkumdu terintegrasi dengan sekretariat Bawaslu, Bawaslu

Provinsi, dan Kabupaten/Kota, yang bertugas memberikan fasilitasi administratif kepada Gakkumdu.

## **5. Pelanggaran Kode Etik**

Sebagai salah satu pilar utama demokrasi, Pemilihan umum yang memastikan hak rakyat untuk memilih dan dipilih dapat terlaksana dengan baik. Integritas dan kredibilitas pemilu sangat bergantung pada kepatuhan terhadap kode etik yang mengatur pelaksanaannya. Pelanggaran kode etik pemilu tidak hanya merusak kepercayaan publik, tetapi juga dapat mengganggu stabilitas politik dan sosial. Oleh karena itu, pengaturan dan penyelesaian pelanggaran kode etik pemilu menjadi sangat penting untuk memastikan proses pemilu yang jujur, adil, dan transparan.

Penegakkan kode etik penyelenggara Pemilu merupakan hal substansial dalam membangun kualitas pemahaman dan menanamkan kesadaran ethics bagi para penyelenggara Pemilu, antara lain mengenai pentingnya melaksanakan tugas dan fungsi secara profesional dan independen. Dalam pengaturan kode etik adalah untuk menjaga kehormatan dan integritas lembaga penyelenggara pemilu, yaitu KPU dan Pengawas Pemilu, baik bawaslu maupun panwaslu disemua tingkatan..

Pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu merupakan pelanggaran terhadap etika penyelenggara pemilu diselesaikan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang bersifat permanen. Pada Tahun 2003 adalah awal cikal bakal terbentuknya Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Pada Awalnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003

tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, mengamanatkan bahwa, penanganan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dilaksanakan oleh Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DKKPU) yang bersifat *ad hoc*.

Selanjutnya pada tahun 2007 undang-undang kepegiluan berubah, namun DKKPU dipertahankan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Pasal 1 angka 20 berbunyi, “Dewan Kehormatan adalah alat kelengkapan KPU, KPU Provinsi dan Bawaslu yang dibentuk untuk menangani pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu”. Konstruksi pasal ini menempatkan DK KPU hanya sebagai bagian dan pelengkap pada organisasi penyelenggara pemilu, tidak berdiri sendiri, tidak independen, bersifat komplementer, dan perannya relatif terbatas. Kemudian pada 12 Juni 2012, melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, DKPP hadir memenuhi kebutuhan menjaga kemandirian, kredibilitas, dan integritas penyelenggara pemilu yang bersifat tetap dan mandiri. Pasal 1 angka 22 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 menyebut DKPP sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggara pemilu.

#### **a. Pengaturan Penyelesaian Pelanggaran Etik**

Kelembagaan DKPP kembali mengalami evolusi seiring terbitnya Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Konsolidasi dan tata laksana kelembagaan guna menunjang

pelaksanaan tugas dan wewenang DKPP diperbaiki melalui undang-undang Pemilihan Umum terbaru ini. Di antara perubahan cukup mendasar adalah dimasukkannya secara eksplisit DKPP dalam pengertian Penyelenggara Pemilu. Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menyatakan “Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan pemilu yang terdiri atas KPU, Bawaslu dan DKPP sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggara pemilu untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan untuk memilih anggota DPRD”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 155 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menyatakan bahwa DKPP dibentuk untuk memeriksa dan memutus aduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang, dilakutkannya oleh anggota KPU, anggota KPU provinsi, anggota, KPU Kabupaten Kota, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi dan anggota Bawaslu Kabupaten/Kota.

Secara garis besar pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu dapat dibagi dalam beberapa jenis di antaranya pelanggaran formal dan pelanggaran materil, pelanggaran yang bersifat commision (aktif melakukan) dan pelanggaran yang bersifat commision (melanggar dengan cara tidak melakukan apa yang seharusnya dilakukan), pelanggaran yang disengaja (dolus) dan pelanggaran karena kelalaian (culpa).<sup>306</sup>

Adapun berkaitan dengan tugas dan wewenang DKPP dijelaskan dalam Pasal 159 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yaitu:

1) DKPP bertugas:

---

<sup>306</sup>Jimmly Asshidqie, “Etika Peserta Pemilu”, *Jurnal Etika dan Pemilu*, Vol. 2 Nomor 3, Oktober 2016, hlm. 2

- a. menerima aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu; dan
  - b. melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu
- 2) DKPP berwenang :
- a. memanggil Penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan;
  - b. memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak lain yang terkait untuk diminta keterangan, termasuk diminta dokumen atau bukti lain
  - c. memberikan sanksi kepada penyelenggara pemilu yang terbukti melanggar kode etik; dan
  - d. memutus pelanggaran kode etik
- 3) DKPP berkewajiban :
- a. menerapkan prinsip menjaga keadilan, kemandirian, imparialitas, dan transparansi;
  - b. menegakkan kaidah atau norma etika yang berlaku bagi
  - c. bersikap netral, pasif, dan tidak memanfaatkan kasus yang timbul untuk popularitas pribadi; dan
  - d. menyampaikan puhsan kepada pihak terkait untuk ditindaklanjuti.

“Memperhatikan tantangan dalam mewujudkan integritas Pemilu dan kepercayaan publik, penyelenggara pemilu mempunyai peranan yang sangat strategis menjaga kualitas dan integritas Pemilu”<sup>307</sup> Mewujudkan Pemilu yang berintegritas memerlukan penyelenggara Pemilu yang berintegritas. Integritas Pemilu dapat diukur melalui implementasi dan penegakan prinsip-prinsip demokratis, seperti hak pilih universal dan kesetaraan politik, profesionalisme, imparialitas, dan transparansi dalam penyelenggaraan Pemilu. Pentingnya membangun kepercayaan publik

---

<sup>307</sup>Muhammad, *Menilik Kesiapan Bawaslu dalam Menangani Pelanggaran dan Sengketa Pemilu 2014*, Perludem, Jakarta, 2016, hlm. 19

sebagai upaya untuk mencapai integritas Pemilu juga harus diperhatikan, memperhatikan prinsip-prinsip:

(1) menghormati prinsip-prinsip demokrasi electoral, (2) perilaku etis, (3) profesional dan akurasi, (4) perlindungan kelembagaan melalui pembagian kewenangan dalam penyelenggaraan pemilu di antara beberapa lembaga yang berbeda sebagai mekanisme check and balances, (5) pengawasan dan penegakkan hukum, dan (6) transparansi dan akuntabilitas.<sup>308</sup>

Dirangkum dalam Peraturan DKPP tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggaraan Pemilihan Umum, disebutkan ada 21 prinsip dasar yang merupakan kewajiban Penyelenggara Pemilu yaitu:

- 1) Menjunjung tinggi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan peraturan perundang-undangan;
- 2) Menjunjung tinggi kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 3) Menunjukkan penghargaan dan kerja sama dengan seluruh lembaga dan aparatur negara untuk kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 4) Menjaga dan memelihara nama baik Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 5) Memelihara dan menjaga kehormatan lembaga Penyelenggara Pemilu;
- 6) Menjalankan tugas sesuai visi, misi, tujuan, dan program lembaga Penyelenggara Pemilu;

---

<sup>329</sup>AEC Electoral Knowledge Network, The AEC Encyclopedia: Electoral Integrity (AEC: 2013), hal. 11-15

- 7) Menjaga rahasia yang dipercayakan kepadanya, termasuk hasil rapat yang dinyatakan sebagai rahasia sampai batas waktu yang telah ditentukan atau sampai masalah tersebut sudah dinyatakan untuk umum sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundangundangan;
- 8) Menghargai dan menghormati sesama lembaga penyelenggara pemilu dan pemangku kepentingan Pemilu;
- 9) Melakukan segala upaya yang dibenarkan etika sepanjang tidak bertentangan dengan perundang-undangan sehingga memungkinkan bagi setiap penduduk yang berhak memilih terdaftar sebagai pemilih dan dapat menggunakan hak memilihnya;
- 10) Menjaga dan memelihara tertib sosial dalam penyelenggaraan Pemilu;
- 11) Mengindahkan norma dalam penyelenggaraan Pemilu;
- 12) Menghormati kebhinnekaan masyarakat Indonesia.
- 13) Beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- 14) Menjunjung tinggi sumpah/janji jabatan dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, tanggung jawabnya;
- 15) Menjaga dan memelihara netralitas, imparialitas, dan asas-asas penyelenggaraan Pemilu yang jujur, adil, dan demokratis;
- 16) Tidak mengikutsertakan atau melibatkan kepentingan pribadi maupun keluarga dalam seluruh pelaksanaan tugas, wewenang, kewajibannya;

- 17) Melaksanakan tugas-tugas sesuai jabatan dan kewenangan yang didasarkan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang, peraturan perundang-undangan, dan keputusan yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu
- 18) Mencegah segala bentuk dan jenis penyalahgunaan tugas, wewenang, dan jabatan, baik langsung maupun tidak langsung;
- 19) Menolak untuk menerima uang, barang, dan/atau jasa atau pemberian lainnya yang apabila dikonversi melebihi standar biaya umum dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) jam, dalam kegiatan tertentu secara langsung maupun tidak langsung dari calon peserta pemilu, peserta pemilu, calon anggota DPR dan DPRD, dan tim kampanye;
- 20) Mencegah atau melarang suami/istri, anak, dan setiap individu yang memiliki pertalian darah/semenda sampai derajat ketiga atau hubungan suami/istri yang sudah bercerai di bawah pengaruh, petunjuk, atau kewenangan yang bersangkutan, untuk meminta atau menerima janji, hadiah, hibah, pemberian, penghargaan, dan pinjaman atau bantuan apapun dari pihak yang berkepentingan dengan penyelenggaraan pemilu;
- 21) Menyatakan secara terbuka dalam rapat apabila memiliki hubungan keluarga atau sanak saudara dengan calon, peserta pemilu, atau tim kampanye

**b. Penyelesaian Pelanggaran Etik oleh DKPP**

Etika penyelenggara pemilu dapat dikategorisasikan sebagai kaedah etika yang merupakan hasil penemuan hakim, dalam hal ini para komisioner DKPP yang mengadili perkara pelanggaran etika penyelenggara pemilu. “Pengaturan yang berkaitan dengan kode etik dan pedoman perilaku bagi penyelenggara pemilu merupakan sebuah upaya pemurnian nilai bagi kelembagaan penyelenggara pemilu”<sup>309</sup> Etika materiil dalam penegakan kode etik penyelenggara pemilu, tidak hanya dapat dijabarkan atau diimplementasikan dari aspek Peraturan DKPP mengenai kode etik penyelenggara pemilu saja, tetapi juga asas-asas penyelenggaraan pemilu yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu pun dapat dijadikan aspek etika materiil dalam penegakan kode etik. “Dalam rangka penegakan kode etik penyelenggara pemilu, maka lembaga DKPP hadir untuk menjaga integritas, kemandirian dan kredibilitas (ethics) penyelenggara pemilu”<sup>310</sup>

Menurut American Speech Language Hearing Association (ASHA), sebagaimana dikutip Jimly Asshiddiqie, bahwa dalam sistem sanksi etika, bentuk sanksi yang dapat diterapkan adalah<sup>311</sup>:

- a. *Reprimand* atau teguran;
- b. *Censure* atau pernyataan atau mosi tidak percaya yang dinyatakan secara terbuka dan dipublikasikan di media asosiasi untuk diketahui oleh sesama anggota dan masyarakat luas;
- c. *Revocation* atau pencabutan status keanggotaan untuk waktu tertentu, yaitu selama lima tahun atau dapat pula dijatuhkan untuk seumur hidup (sampai meninggal dunia);

---

<sup>309</sup>Ramlan Subakti, *Op.Cit*, hlm. 58

<sup>310</sup>Ramlan Subakti, *Op.Cit*, hlm. 59

<sup>311</sup>Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi, Perspektif Baru tentang Rule of Law and Rule of Ethics & Constitutional Law and Constitutional Ethics*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 78-80.<sup>311</sup>

- d. *Suspension* atau penangguhan keanggotaan untuk sementara waktu;
- e. *Withholding* atau sanksi penangguhan proses registrasi keanggotaan; dan
- f. *Cease and desist orders* atau sebagai tambahan bentuk sanksi lain.

Sehubungan dengan bentuk sanksi yang disebutkan di atas, Jimly Asshiddiqie menekankan bahwa sanksi etika berfungsi lebih kepada pencegahan, selain penindakan. Biasanya, sanksi etika diberikan dalam bentuk teguran atau peringatan bertingkat, mulai dari teguran lisan, teguran tertulis, hingga teguran ringan dan keras. Sanksi ini juga bisa diterapkan secara bertahap, misalnya teguran pertama, kedua, dan terakhir. Bentuk sanksi paling berat, yang dikenakan berdasarkan tingkat keseriusan atau beratnya pelanggaran etika oleh seorang pejabat publik, adalah pemberhentian atau pemecatan dari jabatan yang diembannya.

Berkaitan dengan sanksi yang dijatuhkan oleh DKPP terhadap Penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Pada Pasal 22 Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Penyelenggara Pemilu, Menyatakan sanksi yang dapat dijatuhkan yaitu :

- 1) Teguran Tertulis, yaitu dapat berupa peringatan atau peringatan keras
- 2) Pemberhentian sementara
- 3) Pemberhentian tetap, dapat berupa pemberhentian tetap dari jabatan ketua atau pemberhentian tetap sebagai anggota

Tata cara pengenaan sanksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 dan Pasal 22 dilaksanakan berdasarkan Peraturan DKPP mengenai

pedoman beracara penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Dalam melakukan pengaduan dan/atau laporan kode etik penyelenggara pemilu dapat diajukan oleh Penyelenggara Pemilu, Peserta Pemilu, Tim Kampanye, Masyarakat, dan/atau Pemilih. Sedangkan teradunya dapat dipastikan penyelenggara pemilu baik KPU beserta jajarannya maupun Bawaslu dan Jajarannya. Pengaduan laporan disampaikan tidak dibatasi waktunya, kapan saja bisa dilaporkan asalkan penyelenggara tersebut masih menjabat.

## **6. Perselisihan Hasil Pemilu**

Pasca Amandemen sebanyak empat kali terhadap Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang berlangsung dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 yang dilatar belakangi oleh kehendak untuk menciptakan suatu pemerintahan yang demokratis, maka kini sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami beberapa perubahan yang fundamental.

Salah satu wujud nyata perubahan yang didasari kehendak untuk menciptakan suatu pemerintahan yang demokratis tersebut. adalah dengan dibentuknya Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai lembaga peradilan yang dibentuk dengan tujuan untuk menjaga pelaksanaan nilai-nilai konstitusi dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara.<sup>312</sup>

“Gagasan kelahiran Mahkamah Konstitusi di Indonesia juga tidak terlepas dari pergantian rezim dari Otoritarian Orde Baru ke rezim transisi menuju demokrasi dan sistem politik yang dibangun Indonesia pasca Orde

---

<sup>334</sup>Soedarsono, *Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Demokrasi, Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu 2004 Oleh Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta, 2005, hlm. 79

Baru mengarah pada sistem politik demokratis”<sup>313</sup> Sebelumnya telah diuraikan tentang penyelesaian sengketa melalui Bawaslu dan Pengadilan Tata Usaha Negara. Kedudukan Kedua lembaga tersebut sama-sama sebagai pemutus sengketa pemilu dengan Mahkamah Konstitusi, hanya berbeda kewenangan dalam menangani sengketa tersebut. Bawaslu dan PTUN menyelesaikan sengketa proses sedangkan MK mempunyai kewenangan secara khusus memutus sengketa hasil pemilu.

Putusan sengketa Bawaslu, Bawaslu Propinsi maupun Bawaslu Kabupaten/Kota dan Pengadilan Tata Usaha Negara terkait dengan sengketa proses adalah final dan tidak dapat diajukan ke MK meskipun MK merupakan upaya hukum terakhir yang dapat ditempuh oleh para pihak dalam beberapa sengketa lainnya.<sup>314</sup>

Bahkan apabila kita cermati dalam perkembangannya saat ini maka dapat dikatakan bahwa peran Mahkamah Konstitusi di Indonesia dalam menyelesaikan perkara-perkara yang berkaitan erat dengan masalah politik tersebut menjadi sangat vital, perselisihan hasil pemilu menjadi salah satu permasalahan yang banyak diajukan ke Mahkamah Konstitusi (MK). Data menunjukkan bahwa dalam pemilu 2014, terdapat 702 kasus perselisihan hasil pemilu legislatif yang diajukan kepada MK. Angka ini menunjukkan peningkatan dari pemilu tahun 2004 yang memiliki 274 perkara dan pemilu tahun 2009 dengan 627 perkara. Sejak Pemilihan Umum kedua dari rezim reformasi pada tahun 2004, Mahkamah Konstitusi menjadi lembaga yang

---

<sup>313</sup>Affan Gafar, *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi*, cet. ke II, Pustaka Pelajar, Jogjakarta, 2000, hlm. 7

<sup>336</sup>Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Cet. I, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 89

menangani perselisihan hasil pemilihan umum di Indonesia.”<sup>315</sup> Mahkamah Konstitusi (MK) merupakan lembaga yang terbentuk sebagai konsekuensi dari adanya reformasi ketatanegaraan melalui perubahan terhadap UUD 1945.

**a. Pengaturan penyelesaian perselisihan hasil pemilu**

Pemahaman tentang perselisihan hasil pemilu/ sengketa hasil pemilu dapat dijabarkan sebagai perselisihan antara KPU dengan peserta pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional yang dapat memengaruhi perolehan kursi peserta pemilu. Dimana terkait penetapan tersebut merupakan keputusan yang menjadi produk hukum dari KPU untuk menentukan hasil dari pelaksanaan/ pemungutan suara dalam penyelenggaraan pemilu. Penyelesaian perselisihan hasil Pemilu menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Kewenangan untuk memutus mengenai perselisihan hasil Pemilu tertuang dalam UUD NRI 1945 dalam Pasal 24C Ayat (1):

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Dari penjelasan tersebut dapat kita lihat bahwa MK hanya berwenang memutus perselisihan tentang hasil pemilu. Kewenangan Bawaslu dan PTUN dalam Sengketa Proses Pemilu Untuk sengketa proses pemilu, lembaga yang berwenang untuk menerima, memeriksa,

---

<sup>315</sup>*Ibid*, hlm. 90

dan memutus penyelesaian sengketa proses tersebut adalah Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jadi, dalam hal sengketa (perselisihan) hasil pemilu, maka lembaga yang berwenang menyelesaikan adalah MK. Tetapi, untuk sengketa proses pemilu, lembaga yang berwenang untuk menerima, memeriksa, dan memutus penyelesaian sengketa proses tersebut adalah Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Untuk pengajuan gugatan atas sengketa proses pemilu ke PTUN dilakukan setelah upaya administrasi di Bawaslu telah digunakan.

Dalam hal ini, jelas bahwa Pemilu dan Pilkada berbeda. Akan tetapi, “penyelesaian sengketa Pemilu dan sengketa Pilkada yang dalam hal ini merupakan sengketa perselisihan hasil dilakukan dengan cara yang sama, yaitu di Mahkamah Konstitusi”<sup>316</sup> Dalam Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 mengartikan konstitusi sendiri tidak memasukkan Pemilihan Kepala Daerah kedalam bab yang mengatur tentang Pemilu. Dapat dikatakan pemilihan kepala daerah (Pemilukada) tidak tergolong dalam rezim Pemilu. Itu sebabnya dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 tidak memasukkan frasa kepala daerah dalam BAB Pemilihan Umum sehingga pada awal penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) kewenangan untuk menangani sengketa

---

<sup>316</sup> Alasman Mpesau, “Kewenangan Badan Pengawas Pemilu Dalam Penanganan Pelanggaran Administrasi Ditinjau Dari Perspektif Sistem Peradilan Indonesia,” *Audito Comparative Law Journal (ACLJ)* 2, no. 2 (2021): 74–85, <https://doi.org/10.22219/aclj.v2i2.16207>.

Pemilukada diserahkan kepada Mahkamah Agung, dan saat itu Mahkamah Konstitusi masih terus fokus pada kewenangannya dalam menguji UU terhadap UUD 1945. Rezim kepala daerah masuk pada rezim pemerintahan daerah dan bukan dalam rezim pemilihan umum, pada awalnya kepala daerah dipilih oleh DPRD setingkat, akan tetapi karena adanya perubahan undang-undang yang memberi penjelasan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis, sehingga rezim pemilu dan rezim pilkada selalu disamakan tata cara penyelesaian sengketa dan perselisihannya.

Dalam perkara sengketa hasil pemilu, ketentuan terkait legal standing pemohon diatur pada bagian kesebelas. Pasal 74 Undang-undang MK menyebut hanya ada tiga pemohon untuk perkara ini, yaitu:

- 1) Perorangan WNI calon anggota DPD peserta pemilu
- 2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden peserta pemilu
- 3) Partai politik Peserta pemilu.

Kembali kesoal pemeriksaan sebuah perkara dan pengambilan putusan sengketa hasil pemilu, dalam pasal 74 ayat 2 disebutkan perkara ini hanya dapat diajukan terhadap penetapan hasil pemilu nasional oleh KPU yang mempengaruhi :

- 1) Terpilihnya calon anggota DPD
- 2) Penentuan Pasangan Calon yang masuk putaran kedua Pilpres serta terpilihnya pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dalam pemilu

- 3) Perolehan kursi partai politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan.

Mahkamah Konstitusi memeriksa, mengadili dan memutus perkara sengketa hasil dalam sidang pleno dengan 9 orang hakim Mahkamah Konstitusi. Perkecualian diberikan untuk keadaan luar biasa, yang memungkinkan sidang pleno berlangsung hanya dengan tujuh hakim konstitusi. Merujuk Pasal 28 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, pemeriksaan perkara adalah panel hakim yang beranggotakan sekurangnya tiga hakim konstitusi, yang hasil pemeriksaannya dibahas dalam sidang pleno untuk diambil keputusan. Dalam putusan MK harus diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum. Bila tidak demikian, putusannya tidak sah dan tak mempunyai kekuatan hukum. Seperti sebelumnya telah disinggung pula, putusan MK yang mengabulkan permohonan harus didasarkan pada sekurangnya dua alat bukti. Berentet termuat pada Pasal 45 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, diatur mekanisme pengambilan putusan oleh hakim konstitusi ini.

#### **b. Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum**

Khusus kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum, hal itu merupakan kewenangan yang sejalan dengan iklim demokratisasi yang kini tengah dibangun oleh Indonesia. “Kewenangan ini selain menciptakan *balancing power* antar organ negara, juga memberi peluang bagi masyarakat yang dirugikan

hak-haknya dalam pemilu untuk mencari keadilan melalui Mahkamah Konstitusi dalam iklim politik demokratis”<sup>317</sup>

Sebelumnya, telah dijelaskan mengenai penyelesaian sengketa melalui Bawaslu dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Meskipun kedua lembaga tersebut memiliki kedudukan sebagai pemutus sengketa pemilu, perbedaan utama terletak pada kewenangan mereka dalam menangani sengketa. Bawaslu dan PTUN fokus pada penyelesaian sengketa proses, sementara Mahkamah Konstitusi (MK) memiliki kewenangan khusus dalam memutus sengketa hasil pemilihan umum.

Putusan sengketa Bawaslu, Bawaslu Propinsi maupun Bawaslu Kabupaten/Kota dan Pengadilan Tata Usaha Negara terkait dengan sengketa proses adalah final dan tidak dapat diajukan ke Mahkamah Konstitusi meskipun Mahkamah Konstitusi merupakan upaya hukum terakhir yang dapat ditempuh oleh para pihak dalam beberapa sengketa lainnya.<sup>318</sup>

Kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam menangani perselisihan hasil pemilu diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Lebih lanjut, rincian mengenai kewenangan MK terkait pemilu dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, khususnya pasal 10 ayat (1) huruf d. Selain itu, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD juga menegaskan dalam Pasal 272 ayat (1) bahwa peserta pemilu dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU)

---

<sup>341</sup>Sri Hastuti Puspitasari, “Refleksi Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum” *Jurnal Hukum, Nomor 3 Vol. 15 Juli 2008*, hlm 416.

<sup>318</sup>Benni Erick, “Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum di Indonesia” *Jurnal Analisis Hukum, Vol. 5 Nomor 2 September 2022*

kepada Mahkamah Konstitusi dalam hal terjadi perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional.

Mekanisme penanganan PHPU diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 16 Tahun 2009 tentang pedoman beracara dalam perselisihan hasil pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD. Penyelesaian sengketa hasil pemilu melalui MK juga dijelaskan dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu dalam Pasal 474, bunyi pasal tersebut menjelaskan:

- 1) 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 penghitungan perolehan suara oleh KPU kepada Mahkamah Konstitusi.
- 2) Peserta Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak diumumkan penetapan perolehan suara hasil Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD secara nasional oleh KPU.
- 3) Dalam hal pengajuan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) 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.
- 4) KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi

Dari penjelasan tersebut dapat kita lihat bahwa MK hanya berwenang memutus perselisihan tentang hasil pemilu. Kewenangan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) terkait sengketa proses pemilu diatur dalam Pasal 93 huruf b angka 2, Pasal 95 huruf d, Pasal 467 sampai dengan Pasal 471 UU Pemilu, yang dikaitkan dengan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Mahkamah

Agung Nomor 5 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum di Pengadilan Tata Usaha Negara. Oleh karena itu, dalam konteks sengketa (perselisihan) hasil pemilu, lembaga yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikan sengketa proses adalah Mahkamah Konstitusi (MK). Tetapi, untuk sengketa proses pemilu, lembaga yang berwenang untuk menerima, memeriksa, dan memutus penyelesaian sengketa proses tersebut adalah Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN)<sup>319</sup> Pengajuan gugatan atas sengketa proses pemilu ke PTUN dilakukan setelah upaya administrasi di Bawaslu telah digunakan.

### **C. Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Mewujudkan Penyelenggaraan Pemilu yang Demokratis**

Dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, Mahkamah Konstitusi (MK) merupakan lembaga peradilan yang memiliki peran penting dalam menjaga konstitusionalitas hukum di Indonesia. Melalui Putusannya yang memiliki kekuatan hukum tetap, ia memiliki kedudukan yang sangat kuat dan strategis dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Sifat putusan yang final dan mengikat memastikan bahwa setiap keputusan MK harus dipatuhi dan dilaksanakan oleh semua pihak, sehingga memperkuat stabilitas dan kepastian hukum di Indonesia. Meskipun secara hierarkis putusan Mahkamah Konstitusi tidak disebutkan secara eksplisit seperti undang-undang dalam Undang-

---

<sup>319</sup> Mardiyati, S., & Indrajaya, “Eksistensi Badan Pengawas Pemilihan Umum Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Menurut Uu Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.” *Jurnal Hukum Legalita*, Vol. 1 Nomor 2, 2021, hlm 131–141.

Undang Nomor 12 Tahun 2011, namun kekuatan hukum putusan MK yang bersifat final dan mengikat memberikan kedudukan yang sangat penting dan kuat dalam sistem hukum Indonesia. Putusan MK dapat membatalkan atau mengubah undang-undang, yang menunjukkan bahwa dalam konteks konstusionalitas, putusan MK memiliki kedudukan yang lebih kuat daripada undang-undang biasa. Dengan demikian, dalam hal pengaruh dan kekuatan hukum, putusan MK dapat dianggap memiliki status yang setara atau bahkan lebih tinggi daripada undang-undang dalam memastikan supremasi konstitusi.

Putusan Mahkamah Konstitusi dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia, memiliki kedudukan yang sangat penting. Melalui wewenangnya menguji undang-undang, menyelesaikan sengketa hasil pemilu, menafsirkan konstitusi, dan mendukung penegakan kode etik, semuanya untuk memastikan bahwa pemilu dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip konstusional, sebagaimana tabel berikut :

**Tabel 7**  
**Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Rangka Penyelenggaraan Pemilu yang Demokratis**

No	Isu	Putusan Mahkamah Konstitusi	Keterangan
1.	Kelembagaan Penyelenggara Pemilu	1. Putusan MK No. 072-073/PUU-II/2004	KPUD tidak mempertanggung jawabkan penggunaan anggaran kepada DPRD
		2. Putusan MK No. 11/PUU-VIII/2010	Seleksi anggota Panwaslu Provinsi diserahkan kepada Bawaslu
		3. Putusan MK No. 81/PUU-IX/2011	Syarat calon anggota penyelenggara Pemilu sekurang-kurangnya dalam jangka waktu

			lima tahun telah mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik pada saat mendaftar sebagai calon
		<b>4.</b> Putusan MK No. 3/ SKLN-X/2012	Mengembalikan kewenangan KPU Provinsi dalam membuka pendaftaran peserta pemilihan kepala daerah di Provinsi Papua
		<b>5.</b> Putusan MK No. 92/PUU-XIV/2016	Keputusan Rapat Konsultasi Peraturan KPU dengan DPR dan Pemerintah tidak mengikat
2.	Partisipasi Masyarakat	Putusan MK No. 102/PUU-VII/2009	Jaminan kepada Pemilih yang belum terdaftar ke dalam DPT dan telah memenuhi syarat sebagai Pemilih dapat menggunakan haknya dengan menggunakan KTP
3.	Kepastian Hukum	<b>1.</b> Putusan MK No. 5/PUU-V/2007	Calon perseorangan
		<b>2.</b> Putusan MK No. 22- 24/PUU-VI/2008	Penetapan calon anggota DPR, DPD, dan DPRD dengan suara terbanyak
		<b>3.</b> Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013	Pemilu serentak
		<b>4.</b> Putusan MK No. 52/PUU-XII/2014	Pemilu Presiden dan Wakil Presiden jika hanya terdapat dua pasangan calon, berlaku untuk satu kali putaran dengan memperhatikan jumlah raihan suara masing-masing paslon
		<b>5.</b> Putusan MK No. 100/PUU-XIII/2015	Calon Tunggal
4.	Penegakan Hukum Pemilu	1. Putusan MK No.97/PUU-XI/2013	MK tidak berwenang mengadili sengketa Pilkada

		2. Putusan MK No.85/PUU-XX/2022	perubahan lembaga yang berwenang memutus sengketa perselisihan hasil pilkada, karena Pasal 157 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 inkonstitusional
--	--	---------------------------------	--

*Sumber : Diolah oleh penulis berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi yang diakses melalui website mkri.id*

Jaminan terselenggaranya Pemilu yang demokratis minimal harus memenuhi empat indikator, yaitu adanya jaminan kepastian hukum, penyelenggara Pemilu yang independen, adanya partisipasi masyarakat, dan tersedianya penegakan hukum Pemilu. Berikut ini akan dijelaskan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam rangka penyelenggaraan pemilu yang demokratis.

### **1. Pengaturan Kelembagaan Penyelenggara Pemilu**

Terdapat beberapa putusan Mahkamah Konstitusi dalam memutus terkait penyelenggaraan pemilu yaitu sebagai berikut :

#### **a. Putusan MK Nomor 072-073/PUU-II/2004 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah**

Dalam perkara ini pemohon mendalilkan bahwa penyelenggara pemilu secara nasional hanyalah KPU sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 22E Ayat (5) UUD 1945. Oleh karena itu, keberadaan Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPU) yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 untuk mengorganisir Pilkada dan bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dianggap melanggar prinsip penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat

nasional dan otonom. Seharusnya, KPUD sebagai penyelenggara Pilkada sepatutnya bertanggung jawab kepada KPU secara langsung dan hanya memberikan laporan pelaksanaan kepada DPRD sebagai wakil rakyat di tingkat daerah.

“Mahkamah Konstitusi dalam putusannya berpendapat bahwa dengan ditetapkannya KPUD sebagai penyelenggara Pilkada langsung merupakan wewenang dari pembuat undang-undang”<sup>320</sup> dengan demikian KPUD harus dijamin independensinya dalam menyelenggarakan Pilkada langsung, dan apabila independensi KPUD tidak dijamin, hal ini akan mengganggu pelaksanaan hak rakyat sebagai pemegang kedaulatan yang ditentukan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, bertentangan dengan jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum yang dimuat dalam Pasal 28D UUD 1945. Atas dasar pertimbangan demikian, Mahkamah berpendapat bahwa pembuat undang-undang dapat dan memang sebaiknya pada masa yang akan datang menetapkan KPU sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945 sebagai penyelenggara pilkada langsung.

Untuk masa yang akan datang diperlukan lembaga penyelenggara pemilu yang independen, profesional, dan mempunyai akuntabilitas untuk menyelenggarakan Pemilu di Indonesia yang fungsi tersebut seharusnya diberikan kepada komisi pemilihan umum sebagaimana

---

<sup>320</sup> M. Guntur Hamzah, analisis putusan mahkamah konstitusi pada perkara Pengujian undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerinatahan daerah terhadap undang-undang dasar 1945, diakses melalui [http://mguntur.id/files/artikel/artikel1604399412\\_2a94aa529\\_b0e4275d8bc.pdf](http://mguntur.id/files/artikel/artikel1604399412_2a94aa529_b0e4275d8bc.pdf)

dimaksud oleh Pasal 22E UUD 1945 dengan segala perangkat kelembagaan dan pranatanya. Berdasarkan pertimbangan tersebut, MK menilai bahwa ketentuan Pasal 57 ayat (1), Pasal 66 ayat (3) huruf e, Pasal 67 ayat (1) huruf e, dan Pasal 82 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 bertentangan dengan UUD 1945 yang menyatakan :

- (1) Pasal 57 ayat (1) sepanjang anak kalimat “... yang bertanggung jawab kepada DPRD”;
- (2) Pasal 66 ayat (3) huruf e “meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KPUD”;
- (3) Pasal 67 ayat (1) huruf e sepanjang anak kalimat “... kepada DPRD”;
- (4) Pasal 82 ayat (2) sepanjang anak kalimat “... oleh DPRD”<sup>321</sup>

Pertimbangan Mahkamah Konstitusi Pertama, “Apabila KPUD sebagai penyelenggara Pilkada langsung ditentukan harus bertanggungjawab kepada DPRD maka tidak sesuai dengan UUD 1945”<sup>322</sup> Sebab, DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah terdiri atas unsur-unsur partai politik yang menjadi pelaku dalam kompetisi Pilkada langsung tersebut. Oleh karena itu KPUD harus bertanggungjawab kepada publik bukan kepada DPRD sedangkan kepada DPRD hanya menyampaikan laporan pelaksanaan tugasnya, seperti yang ditentukan dalam Pasal 57 ayat (2) Undang-undang Pemerintahan Daerah. Pertimbangan Mahkamah Konstitusi kedua yaitu

Terhadap Pasal 67 ayat (1) huruf e, sepanjang anak kalimat, “...kepada DPRD” Dalam penyelenggaraan Pilkada, KPUD tidak mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran kepada DPRD oleh karena dalam penyelenggaraan Pilkada dana yang dipergunakan tidak hanya bersumber/berasal dari APBD tetapi juga

---

<sup>321</sup>Putusan MK Nomor 072-073/PUU-II/2004, diakses melalui website mkri.id

<sup>322</sup>*Ibid*

dari APBN, oleh karenanya pertanggungjawaban penggunaan anggaran harus dilakukan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>323</sup>

Disamping itu, yang lebih krusial adalah bahwa pertanggungjawaban penggunaan anggaran kepada DPRD dapat membahayakan independensi KPUD sebagai penyelenggara Pilkada langsung sesuai dengan prinsip-prinsip pemilihan yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil seperti yang diamanatkan dalam Pasal 22E dan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah memiliki sifat politik dan tentu memiliki kepentingan politik dalam persaingan memperebutkan kekuasaan di daerah. Oleh karena itu, kemungkinan adanya intervensi dari DPRD terhadap KPUD dalam penyelenggaraan Pilkada harus dihindari.

**b. Putusan MK Nomor 11/PUU-VIII/2010 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum**

Putusan MK No. 11/PUU-VIII/2010 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, yaitu terkait pola rekrutmen anggota Panwaslu yang dipandang bertentangan dengan sifat mandiri Bawaslu. Mahkamah Konstitusi berpandangan bahwa “fungsi penyelenggaraan Pemilu tidak hanya dilakukan oleh KPU”<sup>324</sup> Menurut tafsir Mahkamah Konstitusi terhadap ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 tidak merujuk pada sebuah nama institusi tertentu. “Dengan demikian Bawaslu

---

<sup>323</sup>*Ibid*

<sup>324</sup> Putusan MK Nomor 11/PUU-VIII/2010, diakses melalui website <https://www.mkri.id/public/>

juga dapat dikategorikan sebagai penyelenggara Pemilu yang menjalankan fungsi pengawasan”<sup>325</sup> Jaminan terselenggaranya pengawasan yang efektif akan dapat terlaksana jika lembaga pengawas (Bawaslu) juga terjamin independensinya. “Berdasarkan pertimbangan tersebut, Mahkamah Konstitusi merumuskan norma hukum baru terkait mekanisme pengusulan dan pengangkatan anggota Panwaslu yang diserahkan kepada Bawaslu”<sup>326</sup>

**c. Putusan MK Nomor 81/PUU-IX/2011 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum**

Dalam putusan MK Nomor 81/PUU-IX/2011 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum syarat menjadi anggota KPU dan Dewan Kehormatan. Dalam perkara ini, “poin dalam uji materi yang diajukan para pemohon adalah syarat keanggotaan KPU, Bawaslu, dan DKPP yaitu Pasal 11 huruf i; Pasal 85 huruf i; Pasal 109 ayat (4) huruf c; Pasal 109 ayat (4) huruf d; frasa yang terdapat dalam Pasal 109 ayat (4) huruf e; Pasal 109 ayat (5); dan Pasal 109 ayat (11) UU No. 15 Tahun 2011 terhadap UUD 1945”<sup>327</sup>

---

<sup>325</sup> Luthfi Widagdo Eddyono, “Penetapan anggota Panwaslu Oleh Bawaslu: Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 8 No. 2, 2016, hlm. 34

<sup>326</sup> Putusan MK Nomor 11/PUU-VIII/2010, diakses melalui website <https://www.mkri.id/public/>

<sup>327</sup> Putusan MK Nomor 81/PUU-IX/2011, diakses melalui [https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan\\_sidang\\_81-PUU-IX-2011-TELAH%20BACA.pdf](https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_sidang_81-PUU-IX-2011-TELAH%20BACA.pdf)

Syarat pada Pasal 11 huruf i dan Pasal 85 huruf i UU Nomor 15 Tahun 2011 menurut MK berkaitan erat dengan makna Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan, “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Istilah mandiri, jika merujuk pada latar belakang historis proses perubahan UUD 1945, terkait erat dengan konsep non-partisan”<sup>328</sup> Artinya, “kemandirian yang dimiliki oleh komisi pemilihan umum, sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 adalah kemandirian yang tidak memihak kepada partai politik atau kontestan manapun”<sup>329</sup> karena komisi pemilihan umum adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum dan partai politik adalah peserta pemilihan umum

KPU, Bawaslu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, menurut Mahkamah, adalah bagian dari komisi pemilihan umum (dengan huruf kecil) yang dimaksud oleh Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 memiliki sifat mandiri, akan tidak sejalan dengan keadilan apabila Pemilu diselenggarakan oleh lembaga yang terdiri atau beranggotakan para peserta Pemilu itu sendiri. Meskipun bukan sesuatu yang niscaya, adanya keterlibatan partai politik sebagai penyelenggara pemilihan umum akan membuka peluang keberpihakan (*conflict of interest*) penyelenggara pemilihan umum kepada salah satu kontestan. Bertolak dari pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah,

---

<sup>328</sup>*Ibid.*,

<sup>329</sup>*Ibid.*,

Undang-Undang harus membangun sistem rekrutmen yang menuju pada upaya memandirikan komisi pemilihan umum. Sistem rekrutmen ini haruslah meminimalkan komposisi keanggotaan dalam komisi pemilihan bab umum yang memiliki potensi keberpihakan.<sup>330</sup>

Terkait dengan keberadaan dewan kehormatan, yang dalam UU No. 15 Tahun 2011 disebut sebagai DKPP, Mahkamah berpendapat bahwa “dewan kehormatan yang menangani perilaku penyelenggara pemilu merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu Sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum”<sup>331</sup>, maka menurut Mahkamah sifat mandiri yang dinyatakan dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 harus juga mendasari pembentukan dewan kehormatan. Jika keanggotaan dewan kehormatan diisi oleh peserta pemilihan umum, hal demikian berpotensi menyandera atau mengancam kemandirian penyelenggara pemilihan umum, karena pihak yang seharusnya diawasi (yaitu partai politik peserta pemilihan umum) dapat berganti peran menjadi pihak yang mengawasi penyelenggara pemilihan umum (yaitu KPU dan Bawaslu), yang tentunya menimbulkan ketidakleluasaan bagi penyelenggara pemilihan umum dalam melaksanakan tugasnya. Selain itu, unsur pemerintah dalam keanggotaan dewan kehormatan seharusnya ditiadakan mengingat keberadaan pemerintah (eksekutif) dalam sistem politik Indonesia tidak dapat dipisahkan dari keberadaan partai politik pemenang pemilu. Dengan dianulirnya unsur pemerintah dari keanggotaan DKPP, Mahkamah menilai hal tersebut lebih menjamin

---

<sup>330</sup>*Ibid.*,

<sup>337</sup>*Ibid.*,

kemandirian DKPP sebagai lembaga yang mengawasi perilaku penyelenggara Pemilu, serta meningkatkan kepercayaan masyarakat yang merupakan faktor penting dalam penyelenggaraan pemilihan umum yang demokratis dan berkualitas, yang pada akhirnya memberikan akuntabilitas yang kuat bagi pemenang pemilihan umum.

**d. Putusan MK Nomor 3/SKLN-X/2012 Tentang Sengketa Kewenangan Lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang**

Putusan MK No. 3/ SKLN-X/2012, sengketa ini diawali ketika “DPRP bersama Gubernur Papua menerbitkan Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua No. 6 Tahun 2011 tentang Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur”<sup>332</sup> serta “DPRP mengeluarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Papua No. 064/Pimp DPRP-5/2012 tentang Penetapan Jadwal Tahapan Pelaksanaan Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Papua Periode 2012-2017”<sup>333</sup> bertanggal 27 April 2012 yang dianggap Pemohon telah mengambil alih kewenangannya dalam menyusun dan menetapkan pedoman teknis tentang tahapan Pemilihan fungsi penyelenggaraan, pengawasan, dan terbentuknya pengadilan etik DKPP adalah faktor penguatan kelembagaan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Papua.

---

<sup>332</sup> Putusan MK Nomor 3/SKLN-X/2012, diakses melalui <https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/3%20SKLN%202012-telah%20baca%2019%20sept%202012%20-%20upload.pdf>

<sup>333</sup> *Ibid.*,

Putusan majelis hakim, menyimpulkan bahwa “sengketa yang disengketakan merupakan sengketa kewenangan lembaga negara yaitu terkait dengan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Papua”<sup>334</sup> Bahwa kewenangan konstitusional Pemohon sebagai penyelenggara Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan dengan berpedoman pada ketentuan Pasal 22E UUD 1945 yang secara teknis dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 sebagaimana diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008.

Menurut konstruksi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah merupakan rezim pemilihan umum. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.<sup>335</sup>

Oleh karena itu, pemilihan kepala daerah merupakan rezim dari pemilihan umum yang kewenangan tersebut diberikan oleh konstitusi. Terhadap perkara tersebut, MK memberikan putusan yang menerima permohonan dari KPU sehingga KPU yang mempunyai kewenangan sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah di Papua.

---

<sup>334</sup>*Ibid.*,

<sup>335</sup>*Ibid.*,

**e. Putusan MK Nomor 92/PUU-XIV/2016 Tentang Pengujian 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 Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi undang-undang**

Putusan MK Nomor 92/PUU-XIV/2016 tentang “kewajiban KPU konsultasi kepada DPR dan Pemerintah”<sup>336</sup> Dalil pemohon dalam perkara ini pada intinya adalah keberlakuan Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang oleh pemohon telah berpotensi merugikan hak konstitusional pemohon sebagai penyelenggara pemilu yang secara atributif diberikan oleh UUD 1945 untuk menjalankan kekuasaan penyelenggaraan Pemilu, termasuk dalam menyusun regulasi. “Dengan berlakunya ketentuan Pasal 9 huruf a tersebut menimbulkan ketidaksetaraan perlakuan antara KPU dengan lembaga negara lainnya yang diatur dalam UUD 1945”<sup>337</sup> seperti Bank Indonesia dan Komisi Yudisial yang mempunyai kewenangan penuh dalam menyusun peraturan sesuai ruang lingkup tugasnya

Melalui putusannya, MK memutuskan “ketentuan Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tidak bertentangan sepanjang keputusan konsultasi dalam forum rapat dengar pendapat tidak bersifat mengikat”<sup>338</sup> Namun demikian, MK juga memberikan pandangan walaupun

---

<sup>336</sup> Putusan MK Nomor 92/PUU-XIV/2016 diakses melalui melalui <https://www.mkri.id/public/>

<sup>337</sup> *Ibid.*,

<sup>338</sup> *Ibid.*,

“KPU sebagai lembaga yang independen yang berwenang membentuk peraturan sendiri, tidak berarti bahwa KPU bebas untuk memntukan sesuai dengan kehendaknya semua tahapan dalam pemilihan umum dan pilkada”<sup>339</sup> sinkronisasi agenda ketatanegaraan dengan tahapan pemilihan umum dan pilkada sangat diperlukan

## 2. Partisipasi Masyarakat

Putusan Mahkamah Konstitusi yang menjamin adanya partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemilu, yaitu Putusan MK Nomor 102/PUU-VII/2009 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Terkait konstitusionalitas Pasal 8 dan Pasal 111 ayat (2) UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Dalam konteks Putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-VII/2009, yang menjadi hukum adalah bahwa untuk dapat memilih dalam Pemilu Presiden, seseorang tidak harus sudah terdaftar dalam DPT. Seseorang yang tidak terdaftar dalam DPT dapat memilih dengan menggunakan KTP dan Passpor di tempat di mana alamat sesuai dengan identitas tersebut yang dilengkapi dengan Kartu Keluarga (KK), sesuai dengan Putusan MK. Norma utama yang diputus dalam perkara ini adalah bahwa hak untuk memilih sebagai hak konstitusional warga negara tidak boleh dilanggar karena alasan administratif berupa pendaftaran pemilih di dalam DPT.<sup>340</sup>

Dalam putusannya, MK menyatakan bahwa hak memilih adalah hak yang dijamin oleh konstitusi, undang-undang, dan konvensi internasional.

“Hak memilih merupakan hak asasi manusia dan hak konstitusional warga

---

<sup>339</sup>*Ibid.*,

<sup>340</sup> Pusat Kajian Konstitusi FH Universitas Brawijaya, “Implikasi Putusan MK No. 102/PUU-VII/2009 Terhadap Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Studi di Kabupaten Malang dan Kota Pasuruan)” *Jurnal Konstitusi*, Vol. 8 No. 1 Februari 2011, hlm. 149

Negara yang harus dilindungi. Meskipun penyusunan DPT adalah prosedur administratif yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemilu, namun menghilangkan hak memilih warga Negara tidak dibenarkan”<sup>341</sup>. Menjawab persoalan tersebut, MK melalui putusnya menyatakan bahwa ketentuan Pasal 28 dan Pasal 111 ayat (1) UU No. 42 Tahun 2008 tidak bertentangan dengan konstitusi sepanjang tidak menghilangkan hak pilih warga Negara yang tidak terdaftar dalam DPT. Berdasarkan putusan MK, warga negara yang tidak terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) bisa tetap menggunakan haknya dengan kartu Tanda Penduduk (KTP) disertai Kartu Keluarga (KK) atau Paspor bagi warga negara Indonesia yang berada di luar Indonesia dengan syarat-syarat tertentu.

### **3. Kepastian Hukum**

Terdapat beberapa putusan Mahkamah Konstitusi dalam memberikan kepastian hukum yaitu sebagai berikut :

#### **a. Putusan MK Nomor 5/PUU-V/2007 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah**

“Dalam perkara ini, dalil utama pemohon intinya mengenai konstitusionalitas pasal-pasal UU No. 32 Tahun 2004 yang tidak memungkinkan perseorangan mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tanpa melalui parpol atau gabungan parpol”<sup>342</sup> Terhadap dalil pemohon tersebut, MK melalui pertimbangannya menyebutkan bahwa ketentuan tentang pencalonan kepala daerah dan

---

<sup>341</sup>*Ibid.*, hlm. 150

<sup>342</sup>Putusan MK Nomor 5/PUU-V/2007 diakses melalui website mkri.id

wakil kepala daerah sebagaimana dimuat dalam UU No. 32 Tahun 2004 berlandaskan pada ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945, yaitu Pasal 18 ayat (4) yang berbunyi, “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.” Ketentuan tentang tata cara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala tersebut selanjutnya perlu diatur oleh undang-undang. MK dalam putusan Nomor 072-073/PUU-II/2004 pernah menyatakan bahwa menjadi pilihan kebijakan (policy) pembentuk undang-undang untuk mengatur tata cara pemilihan kepala daerah. UU No. 32 Tahun 2004 telah menjabarkan perintah Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tersebut dengan menetapkan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan dengan pemilihan umum secara langsung yang calonnya diajukan oleh parpol atau gabungan parpol. Hal demikian merupakan kebijakan pembentuk undang-undang.

Terhadap perkara tersebut di atas, MK berpendapat agar terdapat persamaan hak dalam pengaturan mekanisme pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah dan tidak menimbulkan dualisme, maka MK memutuskan pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui jalur perseorangan di luar Provinsi Nanggroe Aceh Darusalam harus dibuka agar tidak terdapat dualisme dalam melaksanakan ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 karena dualisme tersebut dapat menimbulkan terlanggarnya hak warga negara yang telah dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945.

**b. Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD**

Dalam perkara ini salah satu materi pengujian yang dimohonkan adalah “Pengujian Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e UU No. 10 Tahun 2008 yang pada intinya menentukan calon terpilih adalah calon yang mendapat suara di atas 30% dari BPP”<sup>343</sup> atau menempati nomor urut lebih kecil jika yang memperoleh 30% dari BPP lebih dari jumlah kursi proporsional yang diperoleh suatu parpol peserta pemilu. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa

Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 mengamanatkan agar penyelenggaraan Pemilu lebih berkualitas dengan partisipasi rakyat seluas-luasnya atas prinsip demokrasi, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, harus menjadi landasan utama dalam penyelenggaraan Pemilu, untuk dikembangkan dan diimplementasikan oleh undang-undang mengenai Pemilu secara singkat dan sederhana, yang dipergunakan untuk memberi landasan bagi seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu agar dapat dipertanggungjawabkan.<sup>344</sup>

Dengan demikian, rakyat sebagai subjek utama dalam prinsip kedaulatan rakyat, tidak hanya ditempatkan sebagai objek oleh peserta Pemilu dalam mencapai kemenangan semata. Sementara itu, Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka, dengan demikian adanya keinginan rakyat memilih wakil-wakilnya yang diajukan oleh

---

<sup>343</sup>Pusat Kajian Konstitusi FH Universitas 17 Agustus 1945 “Implikasi Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008 terhadap Model Affirmative Action (Studi di DPRD Provinsi Jawa Tengah Hasil Pemilu Legislatif 2009)” *Jurnal Konstitusi*, Vol. 8 No. 1, Februari 2011, hlm 97

<sup>344</sup>Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008, diakses melalui websiste mkri.id

partai politik dalam Pemilu, sesuai dengan kehendak dan keinginannya dapat terwujud, harapan agar wakil yang terpilih tersebut juga tidak hanya mementingkan kepentingan partai politik, tetapi mampu membawa aspirasi rakyat pemilih. Dengan sistem proporsional terbuka, rakyat secara bebas memilih dan menentukan calon anggota legislatif yang dipilih, maka akan lebih sederhana dan mudah ditentukan siapa yang berhak terpilih, yaitu calon yang memperoleh suara atau dukungan rakyat paling banyak. Berdasarkan hal tersebut, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa

Ketentuan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e UU Nomor 10 Tahun 2008 yang menentukan bahwa calon terpilih adalah calon yang mendapat di atas 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP, atau menempati nomor urut lebih kecil, jika tidak ada yang memperoleh 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP, atau yang menempati nomor urut lebih kecil jika yang memperoleh 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP lebih dari jumlah kursi proporsional yang diperoleh suatu partai politik peserta Pemilu adalah inkonstitusional. Inkonstitusional karena bertentangan dengan makna substantif kedaulatan rakyat sebagaimana telah diuraikan di atas dan dikualifisir bertentangan dengan prinsip keadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.<sup>345</sup>

Hal tersebut merupakan pelanggaran atas kedaulatan rakyat jika kehendak rakyat yang tergambar dari pilihan mereka tidak diindahkan dalam penetapan anggota legislatif akan benar-benar melanggar kedaulatan rakyat dan keadilan, jika ada dua orang calon yang mendapatkan suara yang jauh berbeda secara ekstrem terpaksa calon yang mendapat suara banyak dikalahkan oleh calon yang mendapat suara kecil, karena yang mendapat suara kecil nomor urutnya lebih kecil.

---

<sup>345</sup>*Ibid.*,

Pertimbangan hukum putusan Mahkamah Konstitusi menegaskan dasar filosofi dari setiap pemilihan atas orang untuk menentukan pemenang adalah berdasarkan suara terbanyak, maka penentuan calon terpilih harus pula didasarkan pada siapapun calon anggota legislatif yang mendapat suara terbanyak secara berurutan, dan bukan atas dasar nomor urut terkecil yang telah ditetapkan. Memberlakukan ketentuan yang memberikan hak kepada calon terpilih berdasarkan nomor urut berarti memasung hak suara rakyat untuk memilih sesuai dengan pilihannya dan mengabaikan tingkat legitimasi politik calon terpilih berdasarkan jumlah suara terbanyak.

**c. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 memutuskan mengenai pelaksanaan pemilu secara serentak**

Dalam perkara ini salah satu materi pengujian yang dimohonkan adalah Menyatakan Pasal 3 ayat (5), Pasal 9, Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2) dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 176, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4924) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Singkatnya Pemohon berpendapat bahwa ketentuan Pasal 3 ayat (5), Pasal 9, Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2) dan Pasal 112 Undang Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden bertentangan dengan Pasal 6A ayat (2) dan Pasal 22E ayat (1) dan (2)

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jadi Pemohon menilai bahwa Pemilihan Umum DPR, DPD, dan DPRD serta Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan secara tidak bersamaan berpotensi merugikan hak konstitusional warga negara, yaitu kemudahan dalam pelaksanaan pemilihan umum dan mengakibatkan pemborosan dana dalam pelaksanaan Pemilihan Umum.

Terhadap perkara tersebut di atas, MK berpendapat agar penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan tidak dapat lagi diselenggarakan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan secara terpisah. Selain itu, Mahkamah berpendapat memang diperlukan waktu untuk menyiapkan budaya hukum dan kesadaran politik yang baik bagi warga masyarakat, maupun bagi partai politik untuk mempersiapkan diri dan melaksanakan agenda penting ketatanegaraan, oleh karenanya pemilu serentak baru dapat dilaksanakan secara bertahap pada pemilihan umum tahun 2019.

#### **4. Penegakan Hukum Pemilu**

Terdapat beberapa putusan Mahkamah Konstitusi dalam penegakan hukum pemilu yaitu sebagai berikut :

##### **a. Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013**

Dari perspektif historis, Mahkamah Konstitusi sebelumnya meletakkan pilkada sebagai bagian dari rezim pemilihan umum sebagaimana tertuang dalam Putusan MK Nomor 72-73/PUU-II/2004 dalam pertimbangan MK menyebutkan:

Mahkamah berpendapat bahwa secara konstitusional, pembuat undang-undang dapat saja memastikan bahwa Pilkada langsung itu merupakan perluasan pengertian pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945 sehingga perselisihan mengenai hasilnya menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi dengan ketentuan Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945.<sup>346</sup>

Atas dasar putusan MK tersebut maka pemilihan kepala daerah masuk menjadi rezim pemilihan umum sehingga segala permohonan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah menjadi wewenang MK untuk menyelesaikannya. “Pasca Putusan MK Nomor 72-73/PUU-II/2004, pelaksanaan pilkada kembali mengalami dinamika dalam perjalanannya khususnya pada tahun 2013 lahirlah putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 yang menegaskan bahwa rezim pemilihan kepala daerah tidak menjadi bagian dari pemilihan umum”<sup>347</sup> Para “pemohon berpendapat bahwa pemilihan kepala daerah tidak termasuk dalam ketentuan dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945, melainkan diatur secara terpisah dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945”<sup>348</sup> Pengaturan mengenai pemilihan kepala daerah dengan pemilu yang lain pada tingkat UUD, menurut para pemohon, “menimbulkan konsekuensi bahwa pemilihan kepala daerah bukanlah merupakan bagian dari pemilu” juga bahwa pengaturan mengenai disatukannya rezim pemilu dengan pemilihan kepala daerah hanya diatur pada tingkat UU yang berada dibawah UUD 1945 sehingga menyalahi asas *lex superiori derogate lex inferiori*.

---

<sup>346</sup> Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013, diakses melalui [https://www.mkri.id/public/content/persidangan/resume/resume\\_perkara\\_1060\\_Perkara%20No%2097.pdf](https://www.mkri.id/public/content/persidangan/resume/resume_perkara_1060_Perkara%20No%2097.pdf)

<sup>347</sup> Sepriyadi dan aminuddin kasim, “Desain Badan Peradilan Khusus Pemilihan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013” *Jurnal Konstitusi* Vol. 17, No. 3, September 2020, hlm. 684

<sup>348</sup> Jenedjri M. Gaffar, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2013, hlm. 179

Terhadap permohonan tersebut, MK berpendapat bahwa pemisahan pengaturan antara pemilu dan pemilihan kepala daerah di UUD 1945 memiliki konsekuensi hukum. MK dalam pertimbangannya menyatakan bahwa rumusan pemilihan kepala daerah dalam UUD 1945 dilakukan dalam *bentuk "opened legal policy"* atau pengaturan secara terbuka yang berada di bawah rezim pemerintahan daerah yang berbeda dari rezim pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945. Berdasarkan dari maksud pembuat UUD tersebut, maka MK berpendapat bahwa MK tidak memiliki kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dan dalam amar putusanya mengabulkan permohonan para pemohon untuk seluruhnya, dengan juga menyatakan bahwa MK masih memiliki kewenangan untuk mengadili perselisihan hasil pemilihan kepala daerah sebelum ada UU yang mengaturnya.

“Dengan pergeseran konsep tersebut, maka berdampak pula pada wewenang MK untuk menguji perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dikarenakan MK hanya membatasi ruang untuk menguji perselisihan hasil pemilihan umum”<sup>349</sup> Pada tahun 2013 Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013) yang menegaskan pada intinya:

- 1) Pilkada bukanlah Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945;
- 2) Jika Pilkada merupakan bagian dari Pemilu sehingga Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menyelesaikan perselisihan hasilnya, maka itu tidak sesuai dengan *original inten* dari Pemilu serta menjadikan Pemilu tidak lagi lima tahun sekali tetapi berkali-kali;

---

<sup>349</sup> Supriyadi, dan Aminuddin Kasim. “Desain Badan Peradilan Khusus Pemilihan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013.” *Jurnal Konstitusi* 17, no. 3 (2020). <https://doi.org/10.31078/jk17310>.

- 3) Penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengadili perkara perselisihan tentang hasil Pilkada dengan memperluas makna Pasal 22E UUD 1945 adalah inkonstitusional;
- 4) Meskipun Mahkamah Konstitusi tidak berwenang dalam mengadili dan memutus perselisihan tentang hasil Pilkada bukan berarti bahwa segala putusan Mahkamah Konstitusi sejak tahun 2008 menjadi batal dan tidak berkekuatan hukum mengikat; Untuk menghindari keragu-raguan, ketidakpastian, dan kevakuman lembaga yang berwenang menyelesaikan perselisihan tentang hasil Pilkada karena belum adanya Undang-Undang yang mengatur maka kewenangan tersebut tetap menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi.<sup>350</sup>

Sebagai tindaklanjut atas putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013, lahirnya UU Nomor 1 Tahun 2015 (pelaksanaan konsep pilkada serentak), kelahiran UU tersebut menjadi legalitas sekaligus pesan bahwa Pilkada tidak lagi menjadi bagian dari rezim pemilu melainkan rezim pemilihan (perbedaan konsep pemilu dan pemilihan). Sejalan dengan pertimbangan MK pada putusan Nomor 97/PUU-XI/2013, UU Nomor 1 Tahun 2015 (sebelum perubahan) mengatur penyelesaian sengketa hasil pemilihan diselesaikan oleh Pengadilan Tinggi Negeri dan MA. Kewenangan Pengadilan Tinggi Negeri dan MA untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan diatur dalam ketentuan Pasal 157 ayat (1) dan ayat (6) yang menegaskan “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 Pengadilan Tinggi yang ditunjuk oleh Mahkamah Agung”. Selanjutnya ayat (6) menegaskan “Pihak yang tidak menerima Putusan

---

<sup>350</sup> Riamona S.Tulis, “Paradigma Pemilihan Umum dan Kepentingan Politik,” *Journal Ilmu Sosial, Politik dan Pemerintahan* Vol. 1, No. 2 (2021), <https://doi.org/10.37304/jispar.v1i2.347>.

Pengadilan Tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dapat mengajukan permohonan keberatan ke Mahkamah Agung paling lama 3 (tiga) hari sejak putusan Pengadilan Tinggi dibacakan”

Namun, desain penyelesaian yang diatur dalam ketentuan Pasal 157 ayat (1) dan ayat (6) UU Pilkada (UU Nomor 1 Tahun 2015) belum dilaksanakan oleh Pengadilan Tinggi Negeri dan MA, UU Nomor 1 Tahun 2015 telah mengalami perubahan khususnya pada Pasal 157 ayat (1) dan ayat (6) UU Pilkada (UU Nomor 1 Tahun 2015) yang mengatur terkait dengan wewenang Pengadilan Tinggi Negeri dan MA untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan. UU Nomor 8 Tahun 2015 yang diundangkan pada tanggal 15 Maret 2015 merupakan perubahan pertama atas UU Nomor 1 Tahun 2015. Di dalam UU Nomor 8 Tahun 2018 tampak perubahan Pasal 157 ayat (1) dan ayat (6) melepas wewenang Pengadilan Tinggi Negeri dan MA untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan serta mengamanatkan untuk dibentuk badan peradilan khusus pemilihan.

Akan tetapi, sebelum dibentuknya badan peradilan khusus pemilihan wewenang penyelesaian sengketa perselisihan hasil pemilihan diselesaikan oleh MK. Peletakan wewenang bersyarat tersebut tampak di dalam ketentuan Pasal 157 ayat (3) UU Pilkada (UU No. 8 Tahun 2015) yang menegaskan “Perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus”.

**b. Putusan Nomor 85/PUU-XX/2022 Tentang Pengujian 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 Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang**

Perkembangan bentuk perselisihan hasil pemilu di MK tidak hanya berkaitan dengan penentuan angka-angka hasil pemilu yang diperoleh kontestan pemilu, tetapi juga kualitas pelaksanaan pemilu. “MK akan juga menilai substansi pelaksanaan pemilu dan meninjau pelaksanaan pemilu, apakah telah menjalankan asas-asas Pemilu atau mengabaikan asas-asas tersebut”<sup>351</sup>

Berbeda dengan pemilu, setelah rezim pemilu dan pilkada dibedakan, lembaga yang berwenang dalam memutus sengketa perselisihan hasil pilkada yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 terdapat dalam Pasal 157 ayat (1) menyebutkan bahwa “Perkara perselisihan hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus”. Kemudian Pasal 157 ayat (2) menyebutkan “Badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional”. Namun apabila badan peradilan khusus tersebut belum terbentuk, Pasal 157 ayat (3) mengamanatkan “Perkara perselisihan penetapan perolehan suara tahap akhir hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus”. Namun seiring berlakunya UU tersebut,

---

<sup>351</sup> Utang Rosidin dan A Rusdiana, *Pengantar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Bandung: Pustaka Setia, 2018), hlm. 314

badan peradilan khusus yang memiliki kewenangan memutus perselisihan hasil pilkada sampai saat ini belum juga terbentuk setelah beberapa kali dilakukan pilkada serentak nasional.

Pada tanggal 22 Agustus 2022, Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) mengajukan permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Pasal 157 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 22E ayat (1), Pasal 24C ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 kepada MK.

Kemudian pada hari Kamis, tanggal 29 September 2022 hakim MK melalui sidang terbuka telah menjatuhkan putusan terhadap pengujian tersebut dengan putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022 yang pada intinya bahwa Pasal 157 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 inkonstitusional dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Akibat dari putusan tersebut adanya perubahan lagi terhadap lembaga yang berwenang memutus sengketa perselisihan hasil pilkada.

Demi memperjelas makna Pasal 157 ayat (3) UU 10/2016 yang tidak lagi mengandung sifat kesementaraan, maka menurut Mahkamah frasa sampai dibentuknya badan peradilan khusus” harus dicoret atau dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945. Dengan dihilangkannya frasa tersebut Pasal 157 ayat (3) UU 10/2016 selengkapnya harus dibaca “Perkara perselisihan penetapan perolehan suara tahap akhir hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi. Menimbang bahwa dengan dinyatakan inkonstitusional ketentuan Pasal 157 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) sepanjang frasa “sampai dibentuknya badan peradilan khusus” dalam UU 10/2016, maka ketentuan-ketentuan yang lain yang terkait dengan penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah tetap berlaku dan menyesuaikan dengan putusan a quo.<sup>352</sup>

---

<sup>352</sup> Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022, diakses melalui [https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan\\_mkri\\_87001664446653.pdf](https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_mkri_87001664446653.pdf)

Namun pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 85/PUU-XX/2022, makna Pemilu tidak hanya mencakup pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), melainkan juga mencakup pemilihan kepala daerah provinsi, kabupaten, maupun kota.

## BAB IV

### URGENSI PEMBENTUKAN BADAN PERADILAN KHUSUS PENYELESAIAN SENGKETA PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA

#### A. Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum di Indonesia

Di sebagian besar negara demokrasi, pemilihan umum merupakan simbol dan indikator utama dari demokrasi itu sendiri<sup>353</sup>. Dengan kata lain, pemilihan umum adalah konsekuensi logis dari penerapan prinsip-prinsip demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan bernegara yang demokratis adalah setiap warga negara berhak untuk berpartisipasi aktif dalam proses politik.<sup>354</sup> Hal ini sesuai dengan pernyataan para ahli hukum yang tergabung dalam Commission of Jurist dalam konferensinya di Bangkok tahun 1965, yang menyatakan bahwa,

salah satu syarat utama untuk terselenggaranya pemerintahan demokrasi di bawah rule of law adalah pemilu yang bebas, selain syarat lain seperti adanya perlindungan konstitusi yang menjamin hak-hak individu, serta mekanisme untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak tersebut; adanya lembaga kehakiman yang independen dan tidak memihak; kebebasan untuk menyatakan pendapat; kebebasan untuk berserikat, berorganisasi, dan beroposisi; serta terselenggaranya pendidikan kewarganegaraan.<sup>355</sup>

Di Indonesia, pemilu merupakan pelaksanaan mandat UUD 1945. Secara yuridis konstitusional, pemilu diatur secara eksplisit dalam Pasal 22 E UUD 1945, yang dilaksanakan melalui beberapa tahapan, dan adanya sengketa atau pelanggaran sangat mungkin terjadi di dalam setiap tahapan penyelenggaraan

---

<sup>353</sup> Topo Santoso, Op.cit

<sup>354</sup> Miriam Budiardjo, Dasar-dasar Ilmu Politik, Edisi Revisi, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 461

<sup>355</sup> International Commission of Jurist, The Dynamic Aspect of the Rule of Law in the Modern Age, Bangkok: International Commission of Jurist, 1965, hal. 39-50.

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*)”<sup>356</sup> Oleh karena itulah dibentuk aturan sebagai panduan penyelesaian masalah hukum yang muncul dalam pemilu.

Berdasarkan Undang-Undang nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, masalah-masalah hukum pemilu di Indonesia dapat dikelompokkan ke dalam enam kategori, 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” (2) “tindak pidana pemilu, yaitu tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana pemilu sebagaimana diatur dalam undang-undang ini” (3) “sengketa pemilu, yaitu sengketa antarpeserta pemilu dan sengketa peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Propinsi, dan KPU Kabupaten/Kota” (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. (5) pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, yaitu pelanggaran terhadap etika

---

<sup>356</sup>Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Konstitusi Press, Jakarta, 2013, hlm. 77

penyelenggara Pemilu yang berpedomankan sumpah dan/ atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilu. (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.

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 jenis dan mekanisme penyelesaian permasalahan hukum dimaksud, dapat diklasifikasikan sebagaimana tertera pada tabel berikut :

**Tabel 8**  
**Klasifikasi Pelanggaran Pemilu**

No.	Jenis Pelanggaran Pemilu	Klasifikasi Permasalahan Pemilu
1.	Pelanggaran Administrasi Pemilu	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
2.	Sengketa Proses Pemilu	Sedangkan “sengketa proses pemilu adalah sengketa yang terjadi antara para peserta pemilu dan sengketa yang terjadi antara peserta dengan penyelenggara pemilu. Bawaslu berwenang memutus penyelesaian sengketa proses pemilu (baik antara KPU dengan

		peserta pemilu, maupun antar peserta pemilu), yang putusannya itu wajib ditindaklanjuti
3.	Sengketa Tata Usaha Negara	<p>Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu muncul karena dua alasan, yaitu</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. dikeluarkannya Keputusan KPU tentang penetapan Partai Politik Peserta Pemilu</li> <li>2. dicoret dari daftar calon tetap sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang penetapan daftar calon tetap.</li> </ol> <p>lembaga yang berwenang untuk menerima, memeriksa, dan memutus penyelesaian sengketa proses tersebut adalah Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN</p>
4.	Tindak Pidana Pemilu	penyelesaian tindak pidana pemilu dilakukan dengan melibatkan pengawas pemilu, kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan dalam suatu sistem penyelesaian layaknya sistem peradilan pidana.
5.	Pelanggaran Kode Etik	Pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu merupakan pelanggaran terhadap etika penyelenggara pemilu diselesaikan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang bersifat permanen
6.	Perselisihan Hasil 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 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.
--	--	---

*Sumber : Diolah oleh Penulis Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan*

Berdasarkan uraian di atas, terdapat banyak lembaga yang menyelesaikan permasalahan hukum pemilu di Indonesia. Dan bagaimana keterkaitan antara kewenangan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum yang dimiliki Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dengan kewenangan penyelesaian masalah hukum pemilu lainnya yang dimiliki Bawaslu, Pengadilan Negeri, dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Terkait hal itu, dapat dijelaskan bahwa dalam penyelesaian perselisihan hasil pemilu anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPRD dan Kepala Daerah, Mahkamah Konstitusi 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”<sup>357</sup> “warga yang tidak terdaftar dalam DPT dan saksi tidak diberi formulir C.1 oleh KPPS”<sup>358</sup> “pembukaan kotak suara, pemilih yang tidak terdaftar dalam DPT yang memberikan suara menggunakan KTP dan dicatat oleh penyelenggara

<sup>357</sup>Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 58/PHPU.C-VII/2009 terkait Perkara Permohonan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum yang diajukan Partai Kebangkitan Nasional Ulama

<sup>358</sup>Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PHPU. C-VII/2009 terkait Perkara Permohonan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum yang diajukan Partai Kebangkitan Bangsa,

dalam daftar pemilih tambahan (DPTb) dan daftar pemilih khusus tambahan (DPKTb)”<sup>359</sup> Selain kasus di atas, juga terjadi kondisi di mana baik Mahkamah Konstitusi maupun Pengadilan Tata Usaha Negara menyatakan tidak berwenang untuk mengadili pokok persoalan yang diajukan peserta pemilu.

Perkara perselisihan hasil pemilihan umum anggota DPRD Kabupaten Kepulauan Mentawai. Dalam pemilihan umum anggota DPRD Kabupaten Mentawai 2009, Partai Persatuan Daerah mendapatkan tiga kursi, hanya saja partai politik dimaksud dibatalkan sebagai peserta pemilu 10 hari setelah hari pemungutan suara yang jatuh pada tanggal 9 April 2009. Padahal sesuai Surat Edaran KPU Nomor 626/KPU/III/2009, tanggal 31 Maret 2009, batas waktu penjatuhan sanksi pembatalan sebagai peserta pemilu karena terlambat menyerahkan laporan awal dana kampanye adalah enam hari sebelum hari pemungutan suara. Terhadap pembatalan tersebut, Partai PPD mengajukan permohonan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum ke Mahkamah Konstitusi. Terhadap permohonan tersebut, MK menolaknya dengan alasan tidak mempunyai wewenang untuk memeriksa permohonan dimaksud.<sup>360</sup>

“Pada saat yang sama, ketika Keputusan KPU Mentawai Nomor 17 Tahun 2009 tentang Penetapan Pembatalan Partai Politik yang Tidak Menyerahkan Rekening Khusus dan Laporan Awal Dana Kampanye Partai Politik Hingga Batas Waktu yang Telah Ditentukan”<sup>361</sup> Sebagai Peserta Pemilu Tahun 2009 di Kabupaten Kepulauan Mentawai digugat melalui Pengadilan Tata Usaha Negara Padang, PTUN Padang juga menyatakan tidak berwenang mengadili gugatan dimaksud. ‘Sebab, pokok gugatan yang diajukan adalah

---

<sup>359</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1/PHPU.PRES-XII/2014 dalam perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014

<sup>360</sup> Khairul Fahmi, “Pembatalan Partai Politik Sebagai Peserta Pemilu (Studi Kasus Pembatalan Partai Politik Peserta Pemilu 2009 di Kabupaten Kepulauan Mentawai)” *Jurnal Konstitusi*, Volume 4 Nomor 1, Juni 2011, Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi, Hlm. 101

<sup>361</sup> *Ibid.*,

berkenaan dengan Keputusan penyelenggara pemilu terkait pelaksanaan pemilihan umum”<sup>362</sup>

Kondisi demikian, baik ketika terjadinya tumpang tindih ataupun satu sama lain sama-sama menyatakan tidak berwenang mengadili sehingga menimbulkan *legal vacuum* akan berujung pada munculnya ketidakpastian hukum bagi para pencari keadilan pemilu. Pada saat yang sama juga dapat menimbulkan ketidakpastian terhadap hasil pemilihan umum secara keseluruhan. Mekanisme penyelesaian sengketa penetapan calon peserta Pilkada oleh Bawaslu Provinsi/Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/Kota yaitu: penyelesaian sengketa pencalonan yang berjenjang dari jajaran Bawaslu RI/Provinsi maupun Bawaslu Kab/Kota, Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) hingga upaya hukum kasasi ke Mahkamah Agung, mengakibatkan mekanisme penyelesaian sengketa penetapan peserta Pemilu menjadi panjang dan berlapis-lapis. Dalam setiap tahapan Pemilu, permasalahan demi permasalahan selalu muncul sekalipun berbagai langkah antisipatif sudah dilakukan pihak penyelenggara.

Adapun problematika penyelesaian persoalan pemilu yang diselesaikan oleh beberapa lembaga adalah sebagai berikut:

### **1. Penyelesaian Sengketa di Bawaslu**

Badan Pengawas Pemilu selanjutnya disebut Bawaslu adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah negara kesatuan Republik Indonesia. Sebagaimana tertuang pada

---

<sup>362</sup>*Ibid.*,

Pasal 1 angka 17 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Sejatinya Bawaslu memiliki wewenang untuk mengawasi dan menangani pelanggaran Pemilu. Secara umum dalam sebuah sengketa hukum Pemilu, terhadap persoalan-persoalan pemilu sebagaimana telah penulis uraikan pada tabel di atas, dapat dibagi menjadi enam jenis: (1) pelanggaran administrasi pemilu, (2) pelanggaran pidana pemilu (tindak pidana pemilu), (3) pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu (4) Sengketa Proses Pemilu, (5) perselisihan (sengketa) hasil pemilu, dan (6) sengketa hukum lainnya.

Kewenangan Bawaslu dalam penyelesaian sengketa pemilu menjadi bertambah, setelah terjadinya perubahan pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang penyelenggaraan pemilihan umum menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yang memberikan kewenangan kepada Bawaslu, sehingga Bawaslu hadir bukan hanya sekedar lembaga pemberi rekomendasi, tetapi juga sebagai pemutus perkara. Hal ini sebagaimana tertuang di dalam Pasal 461 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, bahwa Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu. Dan memutusnya paling lama dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja setelah temuan ataupun laporan diterima dan diregistrasi. Sedangkan bagaimana bentuk putusan yang dikeluarkan oleh Bawaslu adalah sebagaimana tercantum pada ayat (6), yang menyatakan:

Putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota untuk menyelesaikan pelanggaran administrasi Pemilu berupa:

- a. perbaikan administrasi terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. teguran tertulis;
- c. tidak diikutkan pada tahapan tertentu dalam Penyelenggaraan Pemilu; dan
- d. sanksi administrasi lainnya sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Cakupan “pelanggaran administrasi” yang dihadapi oleh Bawaslu juga cukup luas. Sebagaimana yang tertuang didalam Pasal 460 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 “pelanggaran administrasi mencakup pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu”<sup>363</sup> Bawaslu dalam menjalankan tugasnya, sesuai Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 memiliki wewenang untuk menyelesaikan pelanggaran-pelanggaran administrasi Pemilu yang pada pasal 461 Ayat (6) menyatakan kalau Bawaslu mengeluarkan putusan dari perkara administrasi yang kemudian pada Pasal 462 menyebutkan bahwa “KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak tanggal putusan dibacakan”

Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XVII/2019, kewenangan Bawaslu semakin kuat sampai pada Bawaslu kabupaten/kota pembentukan dan penetapan Panwas Kabupaten/Kota, bukan dibentuk dan ditetapkan oleh Bawaslu Provinsi, melainkan oleh Bawaslu (Pusat), sifat kelembagaannya di tingkat kabupaten/kota menjadi permanen, bukan lagi ad hoc, dengan jumlah anggota sesuai UU Pemilu.<sup>364</sup>

---

<sup>363</sup>Abdul Waid, *Op. Cit*, hlm. 52

<sup>364</sup>Perdana, M. T., Alfaris, M., & Iftitah, “Kewenangan Bawaslu Dalam Pilkada 2020 Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XVII/2019”. *Jurnal Supremasi: Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum*, Vol. 10, No.1, 2020, hlm. 9

Dari uraian diatas dapat dipahami bahwa kewenangan memutus sengketa pemilu diberikan kepada Bawaslu, Bawaslu Propinsi dan juga Bawaslu Kabupaten/Kota secara seimbang sesuai dengan eskalasi sengketa di wilayah hukumnya dan permohonan yang diajukan pemohon. “Pada pengimplementasiannya, pelanggaran administrasi akan diselesaikan oleh Bawaslu melalui kewenangan sebagai quasi Peradilan”<sup>365</sup> Bawaslu akan membentuk peradilan cepat yang bertugas untuk menyelesaikan perkara pelanggaran administrasi tersebut selama kurun waktu paling lama 14 hari sesuai dengan ketentuan Pasal 461 ayat (5) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Tindak lanjut atas laporan pelanggaran administrasi akan melahirkan putusan Bawaslu yang pada sejatinya dapat beririsan dengan penetapan hasil secara nasional yang telah ditetapkan oleh KPU”<sup>366</sup>

Namun, merujuk pada status quo saat ini, “ada sebuah fenomena kekosongan hukum yang terjadi. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 mengatur hanya sebatas objek, subjek dan tahapan penanganan penyelesaian sengketa proses Pemilu”<sup>367</sup> Namun undang-undang a quo tidak mengatur secara detail batas waktu sampai kapan pengajuan terhadap indikasi dugaan pelanggaran administrasi dapat diajukan ke Bawaslu terkhusus kepada dugaan pelanggaran administrasi Pemilu yang terjadi saat proses rekapitulasi hasil pemilu di tingkat kecamatan, kabupaten/kota, provinsi

---

<sup>365</sup>Ibid.,

<sup>366</sup>Fadzlun Budi Sulistyono Nugroho, “Sifat Keberlakuan Asas Erga Omnes dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi,” *Gorontalo Law Review* Vol. 2, No 2 (2019), <https://doi.org/10.32662/golrev.v2i2.739>, hlm. 97

<sup>367</sup>Ni'matul Huda “Telaah Sengketa Hasil Pilkada Depok Dalam Perspektif Yuridis”. *Jurnal Hukum*. Vol. 12 No. 30 September 2005. Hlm. 259

hingga pusat sedang berlangsung. Maka akan menjadi sebuah keniscayaan, jika hal ini berimplikasi kepada benturan kewenangan Bawaslu dan Mahkamah Konstitusi selaku bendungan terakhir dari penyelesaian sengketa hasil pemilu.

Sengketa PHPU adalah sengketa yang timbul akibat implikasi Penetapan Hasil Perolehan Suara secara Nasional yang ditetapkan langsung oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Dalam PHPU, persoalan yang diputus Mahkamah Konstitusi adalah menyangkut hasil perolehan suara, yakni mengenai jumlah suara yang diperoleh peserta pemilu. PHPU menjadi upaya hukum bagi para pencari keadilan untuk mempertanyakan ketidakpuasannya terhadap hasil perolehan suara nasional.<sup>368</sup>

Proses penyelesaian PHPU dilakukan dengan objek gugatan Surat Keputusan KPU. Perlu menjadi perhatian apabila keputusan KPU diubah akibat menindaklanjuti dari putusan Bawaslu berkaitan dengan perolehan hasil Pemilu. Ketika Mahkamah Konstitusi melakukan penyelesaian terhadap sengketa PHPU dan Bawaslu ternyata mengeluarkan putusan yang berimplikasi kepada perubahan perolehan suara, hal ini akan menimbulkan dualisme kewenangan yang berdampak kepada penyelesaian sengketa PHPU tersebut.

“Secara Mekanisme, hal ini juga dapat menimbulkan kerancuan dan pergeseran terhadap mekanisme penyelesaian sengketa hasil Pemilu yang dibawa ke ranah Mahkamah Konstitusi”<sup>369</sup> Terjadi sebuah ambiguitas terhadap kedudukan KPU sebagai termohon di Mahkamah Konstitusi. “Di

---

<sup>368</sup> *Ibid.*,

<sup>369</sup> Muhammad Ihsan Maulana dan Rahmah Mutiara Mustikaningsih, “Ketidakpastian Hukum Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Dalam Proses Rekapitulasi Hasil Pemilu,” *Call For Papers Call For Paper Evaluasi Pemilu Serentak 2019 Bidang Evaluasi Aspek Hukum Pemilu*, Jakarta, Maret 2020, hlm.1, <https://journal.kpu.go.id/index.php/ERE/article/download/150/58>

satu sisi, KPU harus mempertahankan kedudukannya di Mahkamah Konstitusi sebagai termohon dalam kasus PHPU namun di sisi lain, KPU harus segera mengeksekusi putusan Bawaslu<sup>370</sup> sebagai mandat undang-undang yang mengikat kepada lembaga KPU itu sendiri. Sehingga hal ini akan menimbulkan disharmonisasi antar lembaga penyelenggara Pemilu di Indonesia.

Polemik ini terepresentasikan dalam sengketa TUN Evi Novida Ginting yang menggugat Keputusan Nomor 34/P Tahun 2020 tentang Pemberhentian dengan Tidak Hormat Anggota Komisi Pemilihan Umum Masa Jabatan Tahun 2017-2022. Kasus a quo adalah sebuah polemik nyata adanya tumpang tindih regulasi dan kewenangan antara Bawaslu dan KPU pasca penetapan suara secara nasional yang menimbulkan konflik lembaga dalam proses penyelenggaraan Pemilu. “Evi Novida Ginting dalam hal ini yang merupakan penggugat, menggugat keppres a quo dikarenakan Evi merasa bahwa haknya telah dilanggar oleh keputusan yang telah ditetapkan oleh presiden tersebut”<sup>371</sup> Kasus bermula saat adanya dugaan kesalahan terhadap pencatatan suara pada pemilihan legislatif Provinsi Kalimantan Barat atas nama Hendri Makaluasc, Hendri beranggapan bahwasanya ada anomali terhadap hasil perolehan suara dirinya dan merasa adanya penggelembungan suara terhadap pasangan calon lain atas nama Cok Hendri

---

<sup>370</sup> Abdul Waid, “Meneguhkan Bawaslu Sebagai Lembaga Peradilan dalam Bingkai Pengawasan Pemilu,” *Jurnal Adhyasta Pemilu* Vol. 1 No. 1, 2018, hlm. 58, <https://doi.org/10.55108/jap.v1i1.5>.

<sup>371</sup>Fitria Chusna Farisa, Jalan Panjang Evi Novida hingga kembali setelah Dipecat, 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2020/08/25/09404441/jalan-panjang-evi-novida-hinggakembali-jadi-komisioner-kpu-setelah-dipecat?page=all>

Ramapon. Sengketa ini dilaporkan ke Bawaslu untuk ditindaklanjuti, namun setelah penetapan suara nasional yang ditetapkan oleh KPU, pihak Hendri Makalusasc membawa sengketa ini ke Mahkamah Konstitusi untuk diadili.<sup>372</sup> Namun disisi lain, Setelah proses acara di Mahkamah Konstitusi selesai, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan yang sedikit berbeda dengan Bawaslu untuk meninjau ulang perolehan suara yang diperoleh Hendri Makaluasc tanpa melakukan pengecekan ulang perolehan hasil suara Cok Hendri Ramapon. Pada akhirnya KPU pun memutuskan untuk mengeksekusi putusan Mahkamah Konstitusi sehingga Bawaslu pun mengusut sengketa ini ke Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu yang selanjutnya disebut DKPP. DKPP menganggap Evi selaku komisioner KPU telah melakukan dugaan pelanggaran kode etik akibat tidak mengindahkan putusan Bawaslu. DKPP kemudian mengeluarkan putusan dalam sengketa 317-PKE-DKPP/X/2019 untuk menonaktifkan Evi Novida Ginting sebagai Komisioner KPU. Presiden sebagai lembaga yang berwenang untuk melakukan pemberhentian pada hakikatnya wajib untuk mengeksekusi putusan DKPP yang merupakan dewan etik dalam pelaksanaan Pemilu sesuai amanat Pasal 458 ayat (14) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Evi pun dalam hal ini karena merasa haknya dilanggar, menggugat keppres a quo ke PTUN. Hal ini selaras dengan kewenangan PTUN yang termaktub dalam pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Persidangan ini pun dimenangkan oleh Evi

---

<sup>372</sup>*Ibid.*,

karena pada sejatinya nomenklatur undang-undang telah jelas memberikan legitimasi bahwasanya KPU dalam hal ini tidak dapat dikenai sanksi karena tindakannya pun sejalan dengan yang diamanatkan oleh Undang-Undang. Seperti halnya Pasal 474 ayat (4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang menegaskan bahwasanya KPU wajib menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi.

Penjelasan di atas, jika kita menilik lebih dalam Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai Problematika ini, sebenarnya hal ini telah terakomodasi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 146-02-10/PHPU. DPR-DPRD/XVII/2019 pada sengketa PHPU Pileg tahun 2019. Sengketa ini dimulai Pada tanggal 21 Mei 2019 ketika “KPU mengeluarkan penetapan suara nasional yang berimplikasi kepada hadirnya kewenangan Mahkamah Konstitusi yaitu penyelesaian sengketa PHPU”<sup>373</sup>. Namun setelah perselisihan ini dibawa ke Mahkamah Konstitusi Untuk disidangkan, Bawaslu kembali mengeluarkan putusan yang mengubah keputusan KPU yang menjadi objek gugatan dalam persidangan tersebut. “Mahkamah Konstitusi memberikan pandangan yang tegas dengan mengesampingkan putusan Bawaslu a quo dan tetap melanjutkan proses penyelesaian perkara yang sedang disidangkan.”<sup>374</sup>

Dengan demikian, “jika kita menilik dari segi yuridis dan teoritis dapat disimpulkan bahwa pada hakikatnya pasca penetapan suara secara nasional, kewenangan Bawaslu dalam melakukan penanganan pelanggaran

---

<sup>373</sup>Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 146-02-10/PHPU

<sup>374</sup>Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca-Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 123

pemilu, terkhusus pelanggaran administratif telah direduksi”<sup>375</sup> Hal ini dikarenakan penanganan pelanggaran yang digaungkan oleh Bawaslu dapat bermuara kepada putusan yang implikasinya akan menimbulkan benturan kewenangan antar lembaga penyelenggara Pemilu.

#### **a. Kewenangan Pengawasan Bawaslu**

“Bawaslu merupakan lembaga yang didesain sebagai pengawas pemilihan umum, salah satu alasan mengapa pembentuk undang-undang menamakan dirinya dengan menggunakan diksi Badan Pengawas Pemilihan Umum karena pengawasan menjadi tujuan utama pembentukan”<sup>376</sup> Fungsi pengawasan ini dalam rangka mengawal, memastikan dan menjaga integritas proses dan integritas hasil dari pelaksanaan pemilihan umum. Integritas proses lebih fokus pada upaya untuk memastikan setiap proses atau tahapan pemilu berjalan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, kemudian “integritas hasil adalah Bawaslu wajib memastikan bahwa hasil yang telah dilahirkan dari proses tahapan pemilu tidak boleh dirubah, diganti atau dihilangkan oleh siapapun”<sup>377</sup> Salah satu tahapan yang urgen untuk diawasi oleh Bawaslu adalah pemutakhiran daftar pemilih sampai pada tahap rekapitulasi penghitungan surat suara.

---

<sup>375</sup>Muhammad Ihsan Maulana, *Op.Cit*, hlm. 7

<sup>376</sup>Lukman Hakim, *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia, Ekistensi komisi-komisi Negara (state auxiliary agency) sebagai organ negara yang mandiri dalam sistem ketatanegaraan*, Malang, Progam Paska Univ. Brawijaya Malang-Univ Widyagama Malang dan setara Press, tahun 2010, hlm. 25.

<sup>377</sup>*Ibid*, hlm. 33

Apabila kita tilik dari perspektif konstitusi lembaga yang bernama Bawaslu ini tidak disebut secara eksplisit sebagai penyelenggara pemilu yang memiliki fungsi pengawasan, karena konstitusi hanya menyebut “pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional tetap dan mandiri” akan tetapi meskipun tidak disebut secara eksplisit Mahkamah Konstitusi telah mengoreksi melalui putusan Nomor. 11/PUU-VIII/2013 yang pada poinnya telah “menempatkan Bawaslu Republik Indonesia sebagai lembaga mandiri, sebagaimana KPU Republik Indonesia”<sup>378</sup>

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut memberi arti sekaligus menegaskan bahwa secara kelembagaan Bawaslu bukan lagi sebagai bagian dari KPU, Bawaslu juga tidak lagi dibentuk oleh KPU. Posisi Bawaslu adalah lembaga mandiri, kedudukannya sejajar dengan KPU, sama-sama sebagai lembaga penyelenggara pemilu, yang bersifat nasional, tetap dan mandiri, seperti diatur oleh Pasal 22 e ayat (5) UUD 1945. Bawaslu beserta jajaran dibawahnya hadir sebagai pengawas atas setiap tahapan pemilu yang dilaksanakan oleh KPU beserta jajaran dibawahnya, Bawaslu wajib hadir dan “mempelototi” setiap tahapan dalam pemilu tersebut agar tidak terjadi kecurangan.<sup>379</sup>

“Pada setiap potensi pelanggaran tahap pemungutan seperti yang telah dijelaskan, maka Bawaslu beserta jajaran dibawahnya diwajibkan melakukan fokus pengawasan mulai dari memastikan akurasi data pemilih dan penggunaan hak pilih”<sup>380</sup> fokus pengawasan ketersediaan perlengkapan pemungutan suara dan dukungan perlengkapan Lainnya,

---

<sup>378</sup>Putusan MK Nomor. 11/PUU-VIII/2013

<sup>379</sup>Rudhi Achson, *Rekonstruksi Kewenangan Penyelesaian Sengketa Proses Sebagai Upaya Menuju Penguatan Kewenangan Pengawasan Bawaslu*, Konsorium Pendidikan Tata Kelola Pemilu, hlm. 5

<sup>380</sup>International IDEA, *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan Internasional IDEA*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2010, hlm. 12

pengawasan pemberian uang atau materi lainnya, pengawasan keterlibatan penyelenggara Negara, pengawasan ketaatan dan kepatuhan terhadap tata cara pemungutan dan penghitungan suara

#### **b. Kewenangan Adjudikasi Dalam Sengketa Proses**

Sengketa proses pemilu merupakan “sengketa yang meliputi antara satu peserta pemilu dengan peserta pemilu lainnya, dan termasuk juga sengketa antara peserta pemilu dengan Penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, Kabupaten/Kota”<sup>381</sup> Lebih detail dalam Peraturan Bawaslu Nomor 18 tahun 2017 tentang penyelesaian sengketa disebutkan bahwa:

Objek sengketa proses Pemilu meliputi perbedaan penafsiran atau suatu ketidakjelasan tertentu tentang suatu masalah kegiatan, dan/atau peristiwa berkaitan dengan pelaksanaan pemilu sebagaimana diatur dalam ketentuan Peraturan perundang-undangan, dan termasuk keadaan dimana terdapat pengakuan yang berbeda dan/atau penolakan/penghindaran antar peserta Pemilu, serta termasuk didalamnya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/Kota dalam bahasa yang berbeda semua produk keputusan KPU dan jajaran dibawahnya, termasuk keputusan KPU yang berbentuk berita acara dapat dimasukkan sebagai obyek gugatan ke Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten Kota. Pengecualian hanya dibuka bagi keputusan KPU tentang penetapan perolehan suara

Apabila diamati maka desain penyelesaian sengketa proses yang ditegaskan sebagai “sidang adjudikasi tersebut merupakan sebuah desain yang diletakkan dalam tahapan pemilu yang terus berjalan sehingga

---

<sup>408</sup>Zaenal Arifin Mochtar, *Penataan lembaga Negara independen setelah perubahan undag-undang dasar 1945*, Ringkasan Disertasi pada sekolah pascasarjana Fakultas Hukum Univeritas Gadjah Mada Yogyakarta, 2012, hlm. 11.

diharapkan ada *speedy trial* (peradilan cepat)<sup>382</sup> dimana ketika ada soal yang diangkat oleh peserta pemilu dalam suatu tahapan, maka ada tuntutan untuk soal tersebut diselesaikan secara cepat, karena tahapan berikutnya sudah didepan mata. “Kewenangan Bawaslu dalam sengketa proses lebih tepat disebut sebagai *emergency exit* (pintu darurat) atas persoalan antar peserta pemilu dan juga soal peserta pemilu dengan KPU”<sup>383</sup> Oleh karena dia masuk sebagai pintu darurat atas kebuntuan tahapan pemilu yang sedang berjalan, maka kedepan harus dipersiapkan *permanent exit* (pintu permanen) sebagai kanal ketika terdapat soal dalam tahapan pemilu yang sedang berjalan. Menjadi tidak tepat ketika *emergency exit* diperlakukan dan dibiarkan menjadi *permanent exit*.

## 2. Penyelesaian Sengketa di PTUN

Pengaturan sengketa Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 471 ayat (1) yaitu “Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 470 ke pengadilan tata usaha negara, dilakukan setelah upaya administratif di Bawaslu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 467, Pasal 468, dan Pasal 469 ayat (2) telah digunakan.” Para pihak dapat mengajukan upaya hukum dengan mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara (PTUN) apabila para pihak tidak menerima putusan Bawaslu yang berkaitan dengan verifikasi partai politik peserta

---

<sup>382</sup> Ratnia Solihah dan Siti Witianti, “Permasalahan dan Upaya Mewujudkan Pemilu Demokratis di Indonesia Pasca Reformasi”, Jurnal Bawaslu, Vol. 3 No. 1, 2017, hlm. 17

<sup>383</sup> *Ibid*, hlm. 22

pemilu; penetapan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/ kota; dan penetapan pasangan calon.

Dalam hal sengketa (perselisihan) hasil pemilu, maka lembaga yang berwenang menyelesaikan adalah MK. Tetapi, untuk sengketa proses pemilu, lembaga yang berwenang untuk menerima, memeriksa, dan memutus penyelesaian sengketa proses tersebut adalah Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Pengajuan gugatan atas sengketa proses pemilu ke PTUN dilakukan setelah upaya administrasi di Bawaslu telah digunakan.<sup>384</sup>

Menurut R. Wiyono sebagaimana dikutip oleh Ridwan,

Upaya Administratif merupakan dan dimaksudkan sebagai control atau pengawasan yang bersifat intern dan represif di lingkungan Tata Usaha Negara terhadap keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara terhadap keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara.<sup>385</sup>

Sedangkan menurut SF Marbun, “Pengawasan melalui Upaya Adminsitratif ini perlu dilakukan, kecuali untuk menghindari agar kekuasaan dan kebebasan yang diberikan kepada administrasi negara tidak disalahgunakan”<sup>386</sup> Upaya Administrasi hanya terjadi pada sengketa yang disediakan lembaga khusus untuk menyelesaikannya melalui jalur upaya administratif seperti lembaga Bawaslu yang oleh Pasal 471 UU Pemilu diberi kewenangan untuk menyelesaikan sengketa Pemilu melalui upaya administrasi sebelum mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Kewajiban menempuh langkah upaya administrasi bagi sengketa administrasi yang tersedia lembaga khusus ini juga ditegaskan dalam Pasal

---

<sup>384</sup>Mardiyati, S., & Indrajaya. “Eksistensi Badan Pengawas Pemilihan Umum Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Menurut Uu Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum” *Jurnal Hukum Legalita*, Vol. 1, No. 2, 2021, hlm. 139.

<sup>385</sup>Ridwan, *Urgensi Upaya Administratif di Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2019, hlm. 19

<sup>386</sup>S.F. Marbun. *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*. Cetakan Kedua, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 51.

48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN).

(1) Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia;

(2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

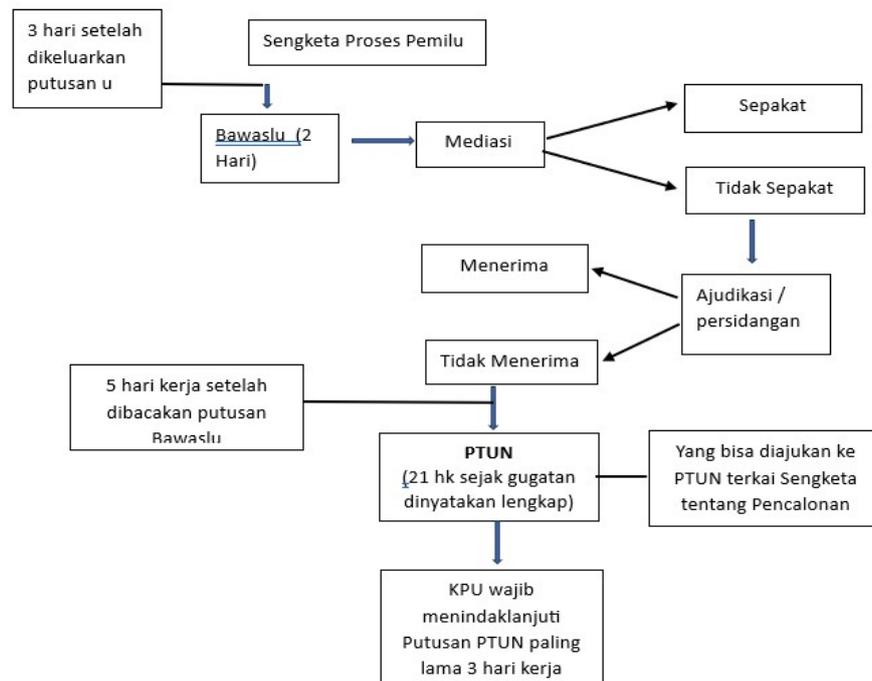
Atas dasar hal tersebut di atas hakikatnya “sengketa proses Pemilu antara KPU dengan peserta Pemilu menjadi Kompetensi *Absolute* dari peradilan Tata Usaha Negara, namun harus menggunakan upaya administratif terlebih dahulu di Bawaslu sebelum ke Pengadilan Tata Usaha Negara”<sup>387</sup> Dualisme penyelesaian sengketa ini menurut penulis terlalu bertele-tele (berlarut-larut) untuk ukuran penyelesaian sengketa dengan cara upaya administratif, seharusnya metode penyelesaian sengketa melalui upaya administrasi ini dapat dibuat sesederhana mungkin dengan satu metode saja karena penyelesaian dengan cara upaya administrasi merupakan metode penyelesaian sengketa sebelum ke pengadilan yang berfungsi untuk meminimalisir menumpuknya gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, oleh karenanya menurut penulis sebaiknya mekanisme penyelesaiannya dibuat sederhana saja dengan satu mekanisme.

---

<sup>387</sup> Mirza Satria Buana, Menakar Konsep *Omnibus Law dan Consolidation Law* untuk Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Indonesia: Pendekatan Perbandingan Hukum Tata Negara. Prosiding Konferensi Hukum Tata Negara ke-3, Penataan Regulasi di Indonesia, Jember 10-13 November 2017, hlm. 76

Sebagai gambaran alur penyelesaian sengketa Pemilu di PTUN memiliki mekanisme khusus yang menitikberatkan pada proses adjudikasi, Adapun mekanisme tersebut penulis sajikan pada gambar berikut :

**Gambar 1**  
**Alur penyelesaian sengketa di PTUN**



Dalam gambar tersebut dapat diketahui bahwa penyelesaian sengketa pemilu haruslah pertama kali dilakukan oleh Bawaslu, kemudian Bawaslu akan melakukan mediasi, keputusan mediasi akan menghasilkan dua hal yaitu kata sepakat dan tidak sepakat. Apabila telah ada kata sepakat maka dilakukan adjudikasi. Pada sidang adjudikasi terkait putusan akhir bagi peserta pemilihan yang mengajukan permohonan menerima maka

selesai, dan jika tidak mau menerima maka peserta pemilihan bisa mengajukan permohonan ke PTUN (khusus terkait sengketa pencalonan), terkait putusan PTUN jika tidak menerima maka bisa mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung. “Putusan Mahkamah Agung bersifat final dan mengikat. Penyelesaian sengketa pemilu yang bermuara di MA memiliki 3 lapis penyelesaian yaitu di Bawaslu, PTTUN dan MA”<sup>388</sup>

Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara Pemilu sebagaimana dimaksud ke PTUN, dilakukan setelah upaya administratif di Bawaslu telah digunakan <sup>389</sup> Pada kenyataannya pelanggaran yang diselesaikan melalui putusan pengadilan Tata Usaha Negara nyatanya menuai konflik. Dalam pelaksanaannya, tidak jarang terdapat perbedaan arah penafsiran antara putusan PTUN dengan putusan Mahkamah Konstitusi. Bahkan keduanya terkadang sama-sama meyakini tidak berwenang untuk mengadili.

### **3. Penyelesaian Pelanggaran Pidana di Pengadilan Negeri**

Pengadilan Negeri merupakan sebuah lembaga yang salah satu kewenangannya menyelesaikan pelanggaran tindak pidana Pemilihan Umum (Pemilu)<sup>390</sup>. Istilah tindak pidana pemilu merupakan terminologi yang sama

---

<sup>388</sup>Nofi Sri Utami, “Problematika Pola Penyelesaian Persoalan Pemilu (Pelanggaran dan Sengketa) yang terpisah-pisah” Call For Paper Evaluasi Pemilu Serentak 2019 Bidang Evaluasi Aspek Hukum Pemilu [www. Journal.kpu.go.id](http://www.Journal.kpu.go.id)

<sup>389</sup>Adiwidjaja, Ignatius. “Sistem politik indonesia: Sebuah Dinamika Negara Demokrasi dan Ruang Lingkupnya Dalam Bingkai Hubungan Pusat Daerah di Era Otonomi Daerah (Konsep Teori)” zahir publishing, Yogyakarta, 2020, hlm. 133

<sup>390</sup> Pemilu” yang dimaksud di sini adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan 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 Tahun 1945

atau menjadi bagian dari tindak pidana dalam rezim hukum pidana<sup>391</sup>. Dalam arti, istilah tindak pidana pemilu diperuntukkan bagi tindak pidana yang terjadi dalam pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu. Tindak pidana pemilihan umum merupakan pelanggaran atau kejahatan terhadap ketentuan pemilihan” Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu menyebutkan “Tindak pidana pemilu merupakan pelanggaran atau kejahatan terhadap ketentuan pemilihan umum sebagaimana diatur dalam undang undang ini” Untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilu, Bawaslu bersama Kepolisian dan Kejaksaan Agung membentuk sentra penegakan hukum terpadu atau Sentra Gakumdu, termasuk untuk tingkat propinsi dan kabupaten/kota.

Pengaturan mengenai tata cara penanganan tindak pidana dalam Pemilu 2019 ditemukan dalam Pasal 476 sampai Pasal 484 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, yang secara garis besar berisi tata cara penanganan tindak pidana Pemilu dari tahap penerimaan laporan, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di sidang pengadilan, dan pelaksanaan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap. Dilihat dari segi tahapan, tata cara penanganan tindak pidana Pemilu yang diatur dalam Pasal 476 sampai Pasal 484 ini sudah menggambarkan seluruh tahapan proses penanganan perkara pidana yang berlaku secara umum untuk semua tindak pidana sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana meliputi tahap penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di sidang pengadilan, dan pelaksanaan putusan pengadilan.<sup>392</sup>

Menurut Pasal 476 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, “Penanganan tindak pidana dalam Pemilu dimulai dari adanya laporan

---

<sup>391</sup> [Kompas.com](https://nasional.kompas.com/read/2022/04/25/11375581/mengurai-benang-kusut-penanganan-tindak-pidana-pemilu) "Mengurai Benang Kusut Penanganan Tindak Pidana Pemilu", <https://nasional.kompas.com/read/2022/04/25/11375581/mengurai-benang-kusut-penanganan-tindak-pidana-pemilu>.

<sup>392</sup>Fajlurrahman Jurdi, *Op.Cit*, hlm. 198

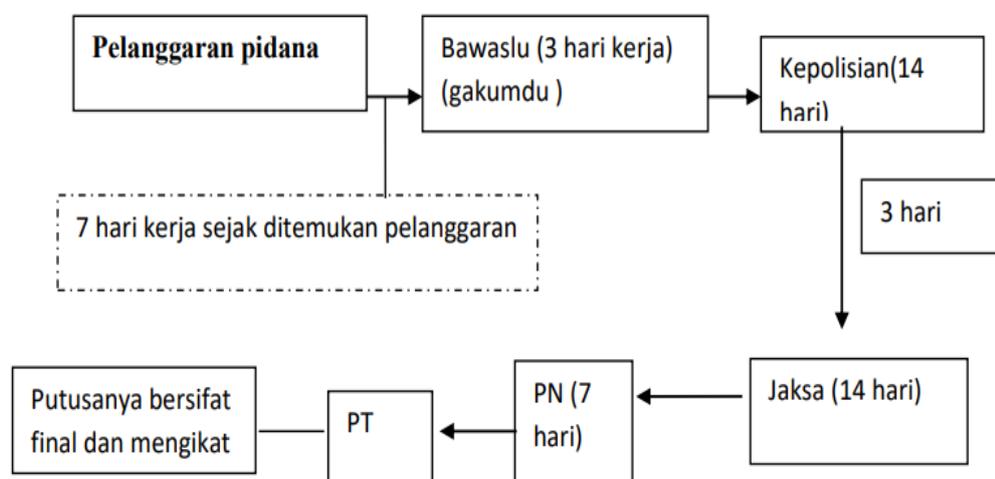
dugaan tindak pidana Pemilu yang diteruskan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan/atau Panwaslu Kecamatan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia paling lama 1 x 24 (satu kali dua puluh empat) jam sejak Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan/atau Panwaslu Kecamatan menyatakan bahwa perbuatan atau tindakan yang diduga merupakan tindak pidana Pemilu, setelah berkoordinasi dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia dalam Gakkumdu sebagaimana diatur dalam Pasal 476 ayat (1) dan ayat (2). Substansi pasal ini sama dengan substansi Pasal 94 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 berbunyi, “Dalam melakukan penindakan pelanggaran Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 93 huruf b, Bawaslu bertugas menentukan dugaan pelanggaran administrasi Pemilu, dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu, dan/atau dugaan tindak pidana Pemilu.”

Mencermati ketentuan pasal selanjutnya setelah Pasal 476 yaitu Pasal 477 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang tidak menyebutkan institusi mana yang berwenang melakukan proses penyelidikan setelah Bawaslu dan/atau jajarannya sampai Panwaslu Kecamatan meneruskan laporan dugaan tindak pidana Pemilu kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia, maka dapat dipastikan bahwa institusi yang berwenang melakukan penyelidikan tindak pidana dalam Pemilu adalah Kepolisian Negara Republik Indonesia. Selanjutnya, Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia menyampaikan hasil penyidikannya disertai berkas

perkara kepada Penuntut Umum paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya laporan untuk kemudian dilakukan pemeriksaan di sidang pengadilan.

“Pengadilan negeri memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana dalam Pemilu paling lama 7 (tujuh) hari setelah pelimpahan berkas perkara dengan atau tanpa kehadiran terdakwa”<sup>393</sup> Dalam hal putusan pengadilan diajukan banding, permohonan banding diajukan paling lama 3 (tiga) hari setelah putusan dibacakan dan pengadilan negeri melimpahkan berkas perkara permohonan banding kepada pengadilan tinggi paling lama 3 (tiga) hari setelah permohonan banding diterima. Selanjutnya, pengadilan tinggi memeriksa dan memutus perkara banding paling lama 7 (tujuh) hari setelah permohonan banding diterima dengan putusan yang bersifat mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain.

**Gambar 2**  
**Alur penyelesaian Tindak Pidana Pemilu**



<sup>393</sup> Roni Wiyanto, *Penegakan Hukum Pemilu DPR, DPD, dan DPRD*, Mandar Maju, Bandung, 2014, hlm. 172.

Dari tabel dan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa keberadaan Sentra Gakkumdu sebagai pusat aktivitas penegakan hukum tindak pidana dalam Pemilu yang dimaksud dalam Pasal 1 angka 38 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 hanyalah sebatas forum koordinasi antar 3 (tiga) lembaga yaitu Pengawas Pemilu (Bawaslu dan/atau jajarannya sampai Panwaslu Kecamatan), Kepolisian, dan Kejaksaan dalam rangka membantu Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan/atau Panwaslu Kecamatan untuk menyatakan suatu perbuatan atau tindakan diduga merupakan tindak pidana Pemilu guna diteruskan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 476 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dan bukan merupakan institusi tersendiri yang berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan karena kewenangan tersebut tetap berada di tangan kepolisian dan kejaksaan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981. Persoalan menjadi semakin serius karena dalam Pasal 19 sampai Pasal 32 Perbawaslu Nomor 31 Tahun 2018 diatur mekanisme penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sampai pelaksanaan putusan pengadilan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Sentra Gakkumdu, atas kesepakatan atau keputusan bersama terlebih dahulu dari ketiga unsur Sentra Gakkumdu.

Penanganan tindak pidana dalam Pemilu melalui Sentra Gakkumdu belum berjalan efektif, sekalipun Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 telah meletakkan Sentra Gakkumdu sebagai pusat aktivitas penegakan

hukum tindak pidana dalam Pemilu.<sup>394</sup> Hal ini disebabkan karena dalam pengaturan selanjutnya baik pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 maupun Peraturan Bawaslu Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Gakkumdu, keberadaan dan fungsi Sentra Gakkumdu semakin tidak jelas bahkan kehilangan eksistensinya sebagai lembaga yang seharusnya diberi wewenang penuh untuk melakukan proses penegakan hukum mulai dari penyelidikan dan penyidikan sampai penuntutan tanpa harus melibatkan institusi penegak hukum lain dalam proses pengambilan keputusan. Oleh karena itu, “diperlukan lembaga penegak hukum tunggal yang berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana sampai ke sidang pengadilan tanpa intervensi dari institusi penegak hukum lain”<sup>395</sup>

#### **4. Penyelesaian di Mahkamah Konstitusi**

Dalam UUD 1945 mengatur mengenai penyelesaian perselisihan hasil pemilu, hanya diatur dalam Pasal 24C ayat (1) yang mengatur mengenai MK yakni bahwa salah satu kewenangan konstitusional MK adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk memutus PPHU. Pasal 74 ayat (2) UU MK, mengatur bahwa:

PHPU hanya dapat diajukan terhadap penetapan hasil pemilu yang dilakukan secara nasional oleh KPU yang memengaruhi: (a) terpilihnya calon anggota DPR; (b) penentuan pasangan calon yang masuk pada putaran kedua pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serta terpilihnya pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden; (c) perolehan kursi partai politik peserta pemilu di suatu daerah pemilihan.

---

<sup>394</sup>Abdullah H Rozali, *Mewujudkan Pemilu yang lebih berkualitas*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2019, hlm. 77

<sup>395</sup>*Ibid.*,

Berdasarkan pengertian di atas, “undang-undang memberikan kewenangan kepada MK untuk menyelesaikan dan memutus PHPU hanya terbatas pada perselisihan angka perolehan suara peserta pemilu yang ditetapkan oleh KPU secara nasional”<sup>396</sup> Artinya, Mahkamah Konstitusi hanya diberi kewenangan sebatas melakukan kalkulasi ulang suara tanpa dapat mempertimbangkan pelanggaran-pelanggaran yang sangat mungkin terjadi dalam proses pemilu. Terhadap pelanggaran pemilu dan sengketa proses pemilu, menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 diselesaikan oleh Panitia Pengawas Pemilu dan Mahkamah Agung (dalam hal ini Bawaslu secara berjenjang).

Dalam praktik mengadili perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU), Mahkamah Konstitusi (MK) tidak hanya memeriksa permohonan berdasarkan hasil perolehan suara, tetapi juga memeriksa dengan cermat apakah terdapat pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif yang dapat mempengaruhi hasil perolehan suara, perolehan kursi, atau pemenang pemilu.<sup>397</sup> yang dapat memengaruhi hasil perolehan suara dan perolehan kursi atau pemenang pemilu. Hal ini dilakukan karena kewenangan MK memutus sengketa hasil pemilu haruslah selalu dikaitkan dengan kedudukan MK sebagai peradilan konstitusi yang bertugas mengawal dan menjaga konstitusi. Oleh karenanya dalam mengadili PHPU, MK memiliki keleluasaan untuk menilai bobot konstitusionalitas proses dan

---

<sup>396</sup>Bayo, Longgina Novadona, dkk. *Rezim Lokal di Indonesia: Memaknai Ulang Demokrasi* Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta. 2018, hlm. 69

<sup>397</sup>Refly Harun. “Rekonstruksi Kewenangan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum.” *Jurnal Konstitusi* 13, no. 1 (2016), Hlm. 16

hasil pemilu. Maka, kewenangan MK dalam memutus PHPU juga mencakup kewenangan mengadili konstitusionalitas pemilu<sup>398</sup>

Berkaitan dengan Sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah Penyelesaian sengketa Pilkada yang dilakukan kala negara Indonesia memulai pemilihan kepala daerah secara demokratis atau dipilih langsung oleh rakyat adalah melalui lembaga kekuasaan kehakiman tertinggi di Indonesia yakni Mahkamah Agung. Oleh Mahkamah Agung kewenangan untuk memutus perkara sengketa hasil pemilihan kepala daerah didasari pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>399</sup>

Sampai akhirnya “Mahkamah Konstitusi membatalkan kewenangannya untuk menangani masalah sengketa Pilukada lewat putusannya Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013”<sup>400</sup> yang menyatakan pada pokoknya Mahkamah Konstitusi membatalkan kewenangannya tersebut dikarenakan Pemilihan Kepala Daerah bukan merupakan rezim pemilu, dalam pertimbangan hukumnya Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa :

Dalam memahami kewenangan Mahkamah Konstitusi yang ditentukan dalam Pasal 24C Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 harus kembali melihat makna teks atau original intent makna gramatika yang komprehensif terhadap UUD 1945 karena pertimbangan tersebut pemilihan umum yang disebutkan dalam Pasal 22E UUD 1945 harus dimaknai secara limitatif yang dimaksudkan kepada pemilihan umum yang diselenggarakan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD dan DPRD dan dilaksanakan setiap lima tahun sekali.<sup>401</sup>

---

<sup>398</sup> Puspitasari, Sri Hastuti. “Mahkamah Konstitusi Dan Penegakkan Demokrasi Konstitusional”. *Jurnal Konstitusi*. Vol. 8 Nomor 3 Juni 2011. Hlm. 375.

<sup>399</sup>Mustofa, Syahrul. *Menggugat Dan Memenangkan Perkara Perselisihan Hasil Pemilu: Jalan Terakhir Meraih Kursi Kekuasaan*, Guepedia Publisher, Bogor, 2019. Hlm. 77

<sup>400</sup>Rajab, Achmadudin. “Apakah Pasca Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 Pilkada Rezim Pemilu?”. *Jurnal Rechtsvinding*. Vol. No. Mei 2020. Hlm. 5.

<sup>401</sup>Johansyah. “Kedudukan Mahkamah Konstitusi Sebagai Lembaga Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945”. *Jurnal Solusi*. Vol. 17 No. 2 Mei 2019. Hlm. 95

“Dalam perjalanannya MK menyelesaikan sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 sifat kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi tersebut adalah sementara”<sup>402</sup> karena setelahnya dibentuk UU Pilkada atau Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang mengatur kesementaraan Mahkamah Konstitusi dalam hal kewenangannya untuk menangani perselisihan hasil pemilihan kepala daerah sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 157 Ayat (3) Undang-Undang a quo “Perkara perselisihan penetapan perolehan suara tahap akhir hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus”.

Namun hingga penghujung tahun 2022 belum dibentuk badan peradilan khusus yang diberi amanat oleh UU Pilkada untuk menangani sengketa hasil Pilkada dan Pilkada serentak rencananya bakal digelar tahun 2024. Permasalahan ini kemudian mengundang perhatian Perludem (Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi), pada sekitar bulan Agustus 2022 Perludem memohonkan PUU (Pengujian Undang-Undang) 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 Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut UU Pilkada)

---

<sup>402</sup>Nazriyah. R. “Penyelesaian Sengketa Pilkada Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013”, Jurnal Konstitusi, Vol 12. Nomor 3, September 2015. Hlm. 55

Pasal 157 Ayat (1), Pasal 157 Ayat (2), dan Pasal 157 Ayat (3) diujikan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 Ayat (3), Pasal 22E Ayat (1), Pasal 24C Ayat (1), dan Pasal 24D Ayat (1). Perludem menilai bahwa ketentuan Pasal 157 Ayat (1), Ayat (2), Ayat (3) merugikan hak konstitusional karena ketentuan Pasal a quo yang memerintahkan pembentukan badan peradilan khusus untuk menangani perkara perselisihan hasil Pemilihan Kepala Daerah, ternyata hingga saat ini belum ditindaklanjuti.<sup>403</sup>

Kemudian permohonan yang disampaikan oleh Perludem disidangkan dalam perkara nomor 85/PUU-XX/2022 dan diputus oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 85/PUU-XX/2022, dalam amarnya menyatakan bahwa “Pasal-Pasal dalam UU Pilkada yang dimohonkan oleh Perludem bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat”<sup>404</sup>. Dari putusan MK a quo maka dapat dinyatakan secara tegas bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam hal memutus sengketa Pemilu pasca Putusan a quo bersifat permanen.

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, karena tidak langsung dibentuk dalam

---

<sup>403</sup>Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022 tentang Pengujian 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 Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang

<sup>404</sup>*Ibid.*,

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”<sup>405</sup> Padahal MK melalui putusannya telah menyatakan dirinya tidak berwenang, karena kewenangan tersebut tidak diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD Tahun 1945.

## **B. Problematika Kasus Pemilu**

Adanya praktek tumpang tindih putusan pengadilan dalam kasus-kasus pemilu, bukan saja pada kewenangan lembaga peradilan, akan tetapi juga diktum putusan yang inkonsisten dengan putusan-putusan dari lembaga peradilan lain<sup>406</sup> “kendati dalam kasus yang sama hal ini dapat terjadi karena pembentuk undang-undang tidak membuat *road map* lembaga penegakan hukum yang integral dan holistik dalam memberi kewenangan pada lembaga peradilan”<sup>407</sup> melainkan didistribusikan sedemikian rupa agar terjadi alternatif pilihan lembaga peradilan (*multialternatif judicial*) akibatnya bukan hendak memperbaiki mutu dan kualitas peradilan, namun justru mensponsori ketidakpastian hukum dalam penegakan hukum kasus-kasus pemilu. Adapun faktor penyebabnya ialah sebagai berikut :

### **1. Model Penegakan Hukum Pemilu**

---

<sup>405</sup>Nazriyah R, *Op.Cit*, hlm. 45

<sup>406</sup>Mustafa Fakhri, *Ketatanegaraan dalam Tahun Politik*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2014, hlm 207

<sup>407</sup>Nasrullah dan Tanto Lailam, *Desain Peradilan Khusus dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah*, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2017, hlm.6

Salah satu faktor penyebab lahirnya putusan perkara pemilu yang tumpang tindih antar lembaga peradilan adalah karena konstruksi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu menyediakan model penegakan hukum pemilu melalui berbagai lembaga peradilan yakni MA dan MK, bahkan lembaga non-pengadilan, yakni Bawaslu dan DKPP. Dimana masing- masing lembaga peradilan memiliki kompetensi absolut yang berbeda dan sumberdaya hakim yang berbeda-beda pula dalam mengadili melalui penafsiran pasal-pasal dalam undang-undang Pemilu yang beragam sesuai dengan kebiasaan masing dalam mengadili kasus-kasus ordinary mereka.

Penyelesaian pelanggaran dan sengketa yang diselesaikan di beberapa lembaga (PN, PTUN, MA) menjadi tidak efektif ditambah lagi pola penyelesaian setiap lembaga memiliki system penyelesaian berbeda dan proses waktunya tidak sedikit, menjadikan kepastian hukum akan sulit tercapai”<sup>408</sup> Tidak serta merta itu, jadwal tahapan pelaksanaan pemilu telah dibuat sebelumnya secara rigid, tentunya kalo penyelesaian di beberapa lembaga menjadikan tahapan pelaksanaan terhambat dengan belum selesainya penyelesaian persoalan pemilu (baik sengketa dan pelanggaran). Maka peluang hadirnya penyelesaian sengketa dan pelanggaran diselesaikan di satu lembaga sangatlah mungkin. “Mengingat Peran setiap lembaga sangat penting dalam penegakan pemilu yang berintegritas. Pemilu

---

<sup>408</sup>Hamdan Zoelva, *Aspek Konstitusionalitas Pengadilan Khusus di Indonesia*, dalam *Putih Hitam Peradilan Khusus*, Jakarta: Pusat Analisis dan Layanan Informasi Komisi Yudisial, 2013, hlm. 167

berintegritas tergantung pada landasan institusi yang ditetapkan oleh kerangka hukum pemilu.”<sup>409</sup>

Dalam bagian sebelumnya telah dipaparkan bahwa terdapat soal perihal kedudukan Bawaslu dimana satu sisi menjalankan fungsi pengawasan, akan tetapi disisi lain menjalankan fungsi peradilan, peran yang seperti ini apabila diletakkan dalam bingkai konsep lembaga Negara maka patut di khawatirkan lahir tirani kekuasaan yang berujung pada penyalahgunaan kewenangan. Karena seperti yang telah penulis kutip sebelumnya bahwa Locke dan Montesquieue sudah mengingatkan bahwa “pemisahan kekuasaan dapat memberikan perlindungan terhadap penyalahgunaan kekuasaan”<sup>410</sup> Dalam hal ini apabila kewenangan mengawasi dan mengadili diserahkan pada Bawaslu maka tidak hanya akan mengurangi fokus kerja pengawasan, tetapi juga akan berpotensi terjadi penyalahgunaan kekuasaan serta putusan sengketa akan kental dengan aroma Bawaslu *minded*.

Penulis menyadari bahwa sengketa proses yang diselesaikan di Bawaslu merupakan sengketa yang semi judicial, atau dalam Peraturan Bawaslu nomor 18 tahun 2017 disebut sebagai sidang adjudikasi, yang dalam ketentuan umumnya dimaknai sebagai persidangan penyelesaian sengketa proses. Namun apabila kita lihat tahapan persidangan sebagaimana

---

<sup>409</sup>Hanafi Arief, *Pengantar Hukum Indonesia dalam Tataran Historis, Tata Hukum dan Politik Hukum Nasional*, Yogyakarta: PT.LKiS Pelangi Aksara, 2018, hlm.151-152.

<sup>410</sup>Miriam Budiarto, 2008, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Jakarta: Gramedia PustakaUtama, hlm. 461.

diatur dalam Perbawaslu tersebut dimulai dari penyampaian pokok permohonan pemohon, dilanjut jawaban termohon, kemudian tanggapan pihak terkait, selanjutnya pembuktian, serta kesimpulan para pihak, dan diakhiri dengan putusan. Berdasarkan pada tahapan tersebut maka sesungguhnya agak sulit untuk membedakan dengan tahapan dalam proses persidangan pada umumnya. Demikian juga alat bukti yang dapat dihadirkan mulai dari surat, keterangan pemohon dan termohon, keterangan saksi, keterangan ahli, informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik dan/atau hasil cetakannya; dan/atau pengetahuan majelis sidang.

Dalam mekanisme penyelesaian layaknya proses persidangan pada umumnya di atas, maka tentu akan menjadi catatan apakah dimungkinkan komisioner Bawaslu memiliki kemampuan dalam menyelenggarakan proses persidangan guna penyelesaian sengketa pemilu tersebut, mengingat proses seleksi komisioner Bawaslu tidak mensyaratkan adanya pengetahuan dan keilmuan dalam rangka menjalankan fungsi dalam proses persidangan layaknya hakim dalam penyelesaian sengketa pemilu.

## **2. Inkoherensi Lembaga Peradilan**

Faktor berikutnya yang menyebabkan lahirnya putusan perkara pemilu yang tumpang tindih antar lembaga peradilan adalah karena “inkoherensi para hakim di lembaga-lembaga peradilan dalam memutus perkara pemilu”<sup>411</sup>. Dimana dalam perkara yang sama melahirkan putusan yang berbeda. Salah satunya karena hakim dalam satu lembaga peradilan tidak

---

<sup>411</sup>Ramlan Surbakti, *Op.Cit*, hlm. 7

terikat oleh putusan hakim sebelumnya (yurisprudensi) di lembaga yang lainya karena prinsip atau asas putusan hakim di Indonesia tidak merujuk preseden (case) dalam perkara tertentu yang telah putus oleh hakim pada lembaga peradilan yang sama atau pada lembaga peradilan yang berbeda.

Dalam beberapa kasus hal ini dapat terjadi karena hakim bersembunyi di balik asas independensi dan kemerdekaan hakim di dalam memutus perkara sesuai dengan jiwa UU Kekuasaan kehakiman. Dimana hakim dalam memutus perkara dapat mempertimbangkan aspek sosilologis masyarakat, namun hakim tetap terikat oleh UU Pemilu yang menjadi pedoman di dalam memutus perkara pemilu. Hal demikian terjadi karena sistem hukum di Indonesia tidak secara tegas menganut sistem hukum Aglosaxon yang hakim-hakimnya terikat oleh presedent dari putusan hakim sebelumnya, dan juga tidak tegas menganut sistem Eropa Kontinental yang menempatkan hakim sebagai corong undang-undang, dimana hakim dalam memutus perkara berkecenderungan untuk merujuk pada asas legalitas hukum. Dimana hakim dilarang memutus suatu perkara jika tidak ada peraturan yang mengaturnya.

Melihat kenyataan-kenyataan di atas, dapat ditarik kesimpulan, permasalahan yang masih dihadapi oleh negara Indonesia adalah terkait sistem peradilan Pemilu. Pertama, banyaknya lembaga yang menyelesaikan permasalahan hukum Pemilu, seperti MK, Kepolisian, PTUN, Bawaslu, Kejaksaan dan sebagainya. Kedua, masih terbatasnya persidangan khusus Pemilu/Pilkada karena tidak ada pedoman dasar hukum acara yang

komprehensif menyebabkan lingkup kewenangan proses tahapan persidangan menjadi terbatas. Ketiga, banyaknya institusi dan mekanisme yang digunakan untuk menyelesaikan sengketa menyebabkan para pencari keadilan tidak dapat memulihkan atas haknya yang terlanggar.

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”<sup>412</sup> Bahkan ketentuan pada Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022 tidak memberikan solusi hukum yang komprehensif bahkan cenderung ambigu, karena menunjuk kembali Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang berwenang. “Padahal MK melalui putusan sebelumnya telah menyatakan dirinya tidak berwenang, karena kewenangan tersebut tidak diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD Tahun 1945”<sup>413</sup> Oleh sebab itu, diperlukan rekonstruksi terhadap sistem penyelesaian sengketa proses dan hasil Pemilu dengan membentuk peradilan khusus untuk menyelesaikannya.

### **C. Badan Peradilan Khusus**

Peradilan khusus yang akan dibentuk ide awalnya memang di fokuskan untuk menangani perkara khusus pemilihan kepala daerah dan wakil kepala

---

<sup>412</sup>Khairul Fahmi, “Menelusuri Konsep Keadilan Pemilihan Umum Menurut UUD 1945”, *Jurnal Cita Hukum*, Volume 4, Nomer 2, 2016, h. 168.

<sup>413</sup>*Ibid.*,

daerah karena perkara pemilihan ini dianggap cukup mengganggu konsentrasi MK pada kewenangan yang lainnya seperti kewenangan *judicial review*, bahkan sang mantan ketua MK Akhil Muktar pernah “terpeleset kasus suap” juga disebabkan tergiur godaan dalam perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Pembentukan peradilan khusus ini menurut hemat Penulis mempersyaratkan sumber daya manusia yang baik, terlebih dalam mencari sosok hakim dalam peradilan khusus maka diperlukan mekanisme seleksi yang ketat dan terukur. Hal tersebut diperlukan dalam rangka mencari sosok hakim yang memiliki kualitas dan pemahaman hukum memumpuni, rekam jejak yang teruji, serta memiliki pengetahuan kuat dalam soal-soal kepemiluan.

“Hal tersebut dalam rangka memastikan bahwa sumber daya manusia yang ada di peradilan khusus itu mampu mengurai benang kusut dalam soal sengketa proses dan sengketa hasil pemilihan kepala daerah, dan soal-soal sengketa proses dalam pemilu umum secara luas”<sup>414</sup> dan tentu diharapkan sang calon hakim di peradilan khusus nanti harus orang yang sudah selesai dengan dirinya sendiri, karena penulis membayangkan bahwa godaan sang hakim ketika akan memutus pastilah sangat besar, mengingat nantinya orang berperkara disana adalah orang yang telah mengeluarkan biaya fantastis untuk kebutuhan pemilu, sehingga ketika di tahap akhir kalah, maka segala daya dan upaya akan dia lakukan, disanalah integritas sang pengadil akan di uji.

Penyelesaian perselisihan Pemilu yang dijelaskan sebelumnya, memungkinkan terjadinya sebuah persoalan yang harus diselesaikan di sebuah

---

<sup>414</sup> Nur Hidayat Sardini, “Studi Perbandingan Integritas Penyelenggara Pemilu dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Tengah dan Maluku Tahun 2013, Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan, Volume 1, Nomor 1, 2015, hlm. 12

lembaga yang berkompeten. Penyelesaian persoalan yang diselesaikan di beberapa lembaga telah diatur dalam sebuah aturan. “Bawaslu membuat rekomendasi yang ditujukan kepada lembaga yang diberi kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan tersebut”<sup>415</sup> Jika suatu lembaga penyelenggara pemilu diberikan terlalu banyak (yang berpotensi menimbulkan konflik). Serta penyelesaian pelanggaran dan sengketa yang diselesaikan di beberapa lembaga (PN, PTUN, MA) menjadi tidak efektif ditambah lagi pola penyelesaian setiap lembaga memiliki system penyelesaian berbeda dan proses waktunya tidak sedikit, menjadikan kepastian hukum akan sulit tercapai.

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.

Peluang hadirnya sebuah lembaga dalam hal penyelesaian persoalan pemilu sangatlah dimungkinkan. Peluang lembaga tersebut bisa jadi berbentuk Lembaga Peradilan mengingat bahwa Lembaga peradilan sangatlah diperlukan sebagai sarana penyelesaian konflik. atau sebagai tempat menyelesaikan perkara. Peranan lembaga peradilan yaitu memberikan tempat bahkan

---

<sup>415</sup>*Ibid.*, hlm.13

membantu kepada mereka yang merasa hak-haknya dirampas dan memaksa kepada pihak-pihak agar bertanggung jawab atas perbuatan yang dilakukan. Alasan lain yang mendorong penyelesaian diselesaikan di lembaga yang berkompeten yaitu:

1. Terlalu banyak institusi yang terlibat dalam penyelesaian masalah hukum pemilu, ada bawaslu, kepolisian, kejaksaan, peradilan umum, peradilan tata usaha negara, Mahkamah Konstitusi,
2. Pengadilan yang ada ternyata memiliki keterbatasan untuk menyidangkan sengketa pemilu tertentu, baik karena hukum acaranya yang tidak dapat mengikuti proses pemilu/pemilukada yang terikat pada tahapan-tahapan waktu maupun karena keterbatasan lingkup kewenangan;
3. Dengan begitu banyaknya mekanisme dan institusi yang terlibat, hampir semua pencari keadilan tidak dapat memulihkan hak mereka yang terlanggar.<sup>416</sup>

Menghadapi kondisi yang kompleks dalam sistem pemilu dan pilkada di Indonesia, keberadaan lembaga peradilan sangatlah penting sebagai sarana penyelesaian konflik dan tempat penyelesaian perkara. Lembaga peradilan berperan dalam memberikan tempat dan bantuan kepada mereka yang merasa hak-haknya dirampas, serta memaksa pihak-pihak yang bertanggung jawab atas perbuatan yang telah mereka lakukan. Senada dengan hal tersebut Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa “kehadiran lembaga hukum merupakan

---

<sup>416</sup>Refly Harun, *Hukum Sengketa Pemilu: Mekanisme Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu di Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2019, hlm. 166

operasionalisasi dari ide rumusan konsep-konsep hukum yang notabene bersifat abstrak, melalui lembaga dan bekerjanya lembaga-lembaga itulah hal-hal yang bersifat abstrak tersebut dapat diwujudkan dalam masyarakat”<sup>417</sup> Melalui keberadaan dan kerja lembaga-lembaga hukum tersebut, hal-hal yang bersifat abstrak dapat diwujudkan dalam masyarakat. Hal ini menunjukkan pentingnya lembaga peradilan dalam menerjemahkan prinsip-prinsip hukum menjadi tindakan konkret yang dapat dirasakan oleh masyarakat. Oleh karena itu di Indonesia, pemilihan sistem penyelesaian sengketa pemilu dan pilkada harus mengarah pada sistem yang mampu memberikan perlindungan bagi semua kepentingan politik dan memberikan keadilan bagi sebanyak mungkin orang. Sistem penyelesaian sengketa pemilu dipilih dengan mempertimbangkan berbagai aspek seperti sejarah pemilu, konfigurasi politik, dan sistem ketatanegaraan.

Menurut Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum jo. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, “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.”

Adapun dalam Pasal 2 terkait penjelasan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum, di samping peradilan umum yang berlaku bagi rakyat pencari keadilan pada umumnya mengenai perkara perdata

---

<sup>417</sup>Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*, UKI Press, Jakarta, 2006, hlm. 88

dan pidana, pelaku kekuasaan kehakiman lain yang merupakan peradilan khusus bagi golongan rakyat tertentu yaitu Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara.<sup>418</sup>

“Lingkungan peradilan di Indonesia dibagi menjadi dua kelompok peradilan, yaitu Peradilan Umum dan Peradilan Khusus. Peradilan Khusus meliputi Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara”<sup>419</sup> Gagasan tentang kemungkinan membentuk peradilan khusus pemilu ini dapat ditafsirkan dari 2 (dua) ketentuan: pertama, ketentuan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan, bahwa “badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang” dan kedua, Pasal 38 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menegaskan, “bahwa selain MA dan MK terdapat badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman”

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) telah menjadikan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai lembaga yang memiliki peranan strategis dalam sebuah proses politik ini.<sup>420</sup> Faktanya, kewenangan untuk mengadili perselisihan hasil Pemilu (PHPU) menjadi kewenangan MK yang paling sering digunakan dibanding kewenangan yang lain. Tentu keadaan seperti ini menimbulkan tantangan bagi hakim konstitusi untuk dapat menyeimbangkan antara keadilan, transparansi, efektifitas dan

---

<sup>418</sup>Achmad Fauzan, *Perundang-Undangan Lengkap Tentang Peradilan Umum, Peradilan Khusus, dan Mahkamah Konstitusi*, Kencana, Jakarta, 2009, hlm. 9

<sup>419</sup>Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, “Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku IV: Kekuasaan Pemerintahan Negara Jilid 2, Edisi Revisi”, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.

<sup>420</sup>*Ibid*

keterbatasan waktu yang ada. Terlebih, apabila MK dalam suatu perkara PHPU gagal memutuskan dengan adil dan imparial, maka hal ini akan menimbulkan akibat politik yang cukup serius.

Lebih lanjut, pengalihan kewenangan dalam menyelesaikan sengketa Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) kepada MK yang sebelumnya berada di Mahkamah Agung (MA), membuat MK menjadi lebih dari sekadar menjalankan kewenangannya. Alhasil, MK mengeluarkan putusan Nomor 97/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa penyelesaian hasil Pilkada bukan lagi merupakan kewenangan MK. Putusan tersebut kemudian direspons dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (UU Pilkada) yang memerintahkan untuk membentuk sebuah Badan Peradilan Khusus dalam menyelesaikan perkara perselisihan hasil Pilkada. Alih-alih menjadi solusi permasalahan, UU Pilkada tidak lantas menghapuskan kewenangan MK dalam menangani perselisihan hasil Pilkada. UU Pilkada masih memberikan kewenangan tersebut kepada MK selama Badan Peradilan Khusus yang dapat mengambil alih kewenangan tersebut belum terbentuk. Hingga kini, Badan Peradilan Khusus Pemilihan tersebut belum juga terbentuk, sehingga MK masih terkesan menjadi lembaga yang harus menangani seluruh persoalan pemilihan.

Tuntutan untuk membentuk lembaga peradilan khusus Pemilu bukan hanya didorong oleh lahirnya UU Pilkada Status a Quo memperlihatkan fakta, bahwa terdapat banyaknya lembaga yang terlibat di dalam penyelesaian sengketa Pemilu. Terhadap berbagai masalah dalam Pemilu, jika coba kita lihat

faktanya, terdapat tiga lembaga negara yang berwenang mengadili keempat permasalahan tersebut, yakni MK, Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Banyaknya lembaga yang terlibat dalam penyelesaian sengketa Pemilu, mengakibatkan tidak efektifnya proses penyelesaian sengketa. Alih-alih menyelesaikan masalah, justru yang timbul adalah bertambah panjangnya birokrasi penyelesaian sengketa Pemilu dan Pilkada, hingga tumpang tindihnya hasil putusan antara pengadilan satu dengan yang lainnya. Lebih-lebih, proses peradilan terhadap setiap kasus memakan waktu yang cukup lama, ditambah kompetensi hakim serta kurangnya pemahaman peradilan umum terkait Pemilu menyebabkan efektivitas proses penyelesaian permasalahan Pemilu semakin dipertanyakan.

Dalam perkembangannya, terdapat banyak penelitian yang menawarkan gagasan serupa terkait pembentukan lembaga peradilan Pemilu ini dan menyesuaikannya dengan sistem ketatanegaraan di Indonesia. Di antaranya menyarankan untuk membentuk badan peradilan khusus Pemilu di bawah MA membangun badan peradilan khusus hanya untuk sengketa Pilkada maupun merekonstruksi kewenangan Bawaslu dan menjadikannya sebagai badan peradilan Pemilu.<sup>421</sup>

Meskipun demikian, belum terdapat penelitian yang cukup untuk menawarkan gagasan dalam membentuk sebuah lembaga yang nantinya dapat mengintegrasikan keseluruhan proses penyelesaian permasalahan Pemilu. Termasuk menyederhanakan sistem peradilan Pemilu secara lebih efektif, efisien dan memberikan keadilan, kemanfaatan serta kepastian hukum.

---

<sup>421</sup> Slamet Suhartono, "Konstitusionalitas Badan Peradilan Khusus dan MK dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada Langsung" *Jurnal Konstitusi*, Volume 12, Nomor 3, September 2015, hlm. 508

Penelitian ini bermaksud untuk menutupi kekurangan di dalam penelitian sebelumnya dengan menawarkan gagasan berupa konsepsi pembentukan lembaga peradilan Pemilu yang lebih ideal, yakni melalui Mahkamah Pemilu. Mahkamah Pemilu yang ditawarkan di dalam penelitian ini nantinya akan diposisikan sebagai puncak peradilan, guna memastikan agar penyelesaian permasalahan Pemilu terhenti pada satu badan peradilan. Mengingat bahwa pelaksanaan Pemilu adalah suatu kesatuan proses yang singkat, maka dalam menjamin kepastian hukum dibutuhkan sebuah entitas peradilan yang memiliki putusan yang bersifat final dan mengikat. Puncaknya, lembaga ini juga didesain untuk mengintegrasikan keseluruhan permasalahan Pemilu, baik yang berkaitan dengan sengketa administrasi, sengketa proses, sengketa hasil, dan tindak pidana Pemilu pada tingkat pusat maupun tingkat regional yang sebelumnya berada di sejumlah lembaga peradilan yang berbeda-beda.

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 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*

*impartialtribunals*).

- 3) Pemilihan Umum yang bebas.
- 4) Kebebasan untuk menyatakan pendapat.
- 5) Kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi.
- 6) Pendidikan kewarganegaraan (*civic education*).<sup>422</sup>

Eksistensi 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 demokrasi 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;
- 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.<sup>423</sup>

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

---

<sup>422</sup>A. V Dicey, *Introduction to the study of the law the constitution (Pengantar Studi Hukum Konstitusi)*, Nusa Media, Bandung, 2007, hlm. 264

<sup>423</sup>Slamet Suhartono, *Op.Cit*, hlm. 510

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.

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 untuk menjawab hal tersebut maka keberadaan Peradilan Khusus Pemilu tentu sangat diperlukan.

## **D. Putusan Mahkamah Konstitusi Berkaitan Dengan Penegakan Hukum Pemilu**

Terdapat beberapa putusan Mahkamah Konstitusi dalam penegakan hukum pemilu yaitu sebagai berikut :

### **1. Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013**

Dari perspektif historis, Mahkamah Konstitusi sebelumnya meletakkan pilkada sebagai bagian dari rezim pemilihan umum sebagaimana tertuang dalam Putusan MK Nomor 72-73/PUU-II/2004 dalam pertimbangan MK menyebutkan:

Mahkamah berpendapat bahwa secara konstitusional, pembuat undang-undang dapat saja memastikan bahwa Pilkada langsung itu merupakan perluasan pengertian pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945 sehingga perselisihan mengenai hasilnua menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi dengan ketentuan Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945.<sup>424</sup>

Atas dasar putusan MK tersebut maka pemilihan kepala daerah masuk menjadi rezim pemilihan umum sehingga segala permohonan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah menjadi wewenang MK untuk menyelesaikannya. “Pasca Putusan MK Nomor 72-73/PUU-II/2004, pelaksanaan pilkada kembali mengalami dinamika dalam perjalanannya khususnya pada tahun 2013 lahirlah putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 yang menegaskan bahwa rezim pemilihan kepala daerah tidak menjadi

---

<sup>424</sup> Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013, diakses melalui [https://www.mkri.id/public/content/persidangan/resume/resume\\_perkara\\_1060\\_Perkara%20No%2097.pdf](https://www.mkri.id/public/content/persidangan/resume/resume_perkara_1060_Perkara%20No%2097.pdf)

bagian dari pemilihan umum”<sup>425</sup> Para “pemohon berpendapat bahwa pemilihan kepala daerah tidak termasuk dalam ketentuan dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945, melainkan diatur secara terpisah dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945”<sup>426</sup> Pengaturan mengenai pemilihan kepala daerah dengan pemilu yang lain pada tingkat UUD, menurut para pemohon, “menimbulkan konsekuensi bahwa pemilihan kepala daerah bukanlah merupakan bagian dari pemilu” juga bahwa pengaturan mengenai disatukannya rezim pemilu dengan pemilihan kepala daerah hanya diatur pada tingkat UU yang berada dibawah UUD 1945 sehingga menyalahi asas *lex superiori derogate lex inferiori*.

Terhadap permohonan tersebut, MK berpendapat bahwa pemisahan pengaturan antara pemilu dan pemilihan kepala daerah di UUD 1945 memiliki konsekuensi hukum. MK dalam pertimbangannya menyatakan bahwa rumusan pemilihan kepala daerah dalam UUD 1945 dilakukan dalam bentuk “*opened legal policy*” atau pengaturan secara terbuka yang berada di bawah rezim pemerintahan daerah yang berbeda dari rezim pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945. Berdasarkan dari maksud pembuat UUD tersebut, maka MK berpendapat bahwa MK tidak memiliki kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dan dalam amar putusannya mengabulkan permohonan para pemohon untuk seluruhnya, dengan juga menyatakan bahwa MK masih

---

<sup>425</sup> Sepriyadi dan aminuddin kasim, “Desain Badan Peradilan Khusus Pemilihan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013” *Jurnal Konstitusi* Vol. 17, No. 3, September 2020, hlm. 684

<sup>426</sup> Jenedjri M. Gaffar, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2013, hlm. 179

memiliki kewenangan untuk mengadili perselisihan hasil pemilihan kepala daerah sebelum ada UU yang mengaturnya.

“Dengan pergeseran konsep tersebut, maka berdampak pula pada wewenang MK untuk menguji perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dikarenakan MK hanya membatasi ruang untuk menguji perselisihan hasil pemilihan umum”<sup>427</sup> Pada tahun 2013 Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013) yang menegaskan pada intinya:

- 1) Pilkada bukanlah Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945;
- 2) Jika Pilkada merupakan bagian dari Pemilu sehingga Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menyelesaikan perselisihan hasilnya, maka itu tidak sesuai dengan *original inten* dari Pemilu serta menjadikan Pemilu tidak lagi lima tahun sekali tetapi berkali-kali;
- 3) Penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengadili perkara perselisihan tentang hasil Pilkada dengan memperluas makna Pasal 22E UUD 1945 adalah inkonstitusional;
- 4) Meskipun Mahkamah Konstitusi tidak berwenang dalam mengadili dan memutus perselisihan tentang hasil Pilkada bukan berarti bahwa segala putusan Mahkamah Konstitusi sejak tahun 2008 menjadi batal dan tidak berkekuatan hukum mengikat; Untuk menghindari keragu-raguan, ketidakpastian, dan kevakuman lembaga yang berwenang menyelesaikan perselisihan tentang hasil Pilkada karena belum adanya Undang-Undang yang mengatur maka kewenangan tersebut tetap menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi.<sup>428</sup>

Sebagai tindaklanjut atas putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013, lahirnya UU Nomor 1 Tahun 2015 (pelaksanaan konsep pilkada serentak), kelahiran UU tersebut menjadi legalitas sekaligus pesan bahwa Pilkada tidak lagi menjadi bagian dari rezim pemilu melainkan rezim pemilihan

---

<sup>427</sup>Supriyadi, dan Aminuddin Kasim. “Desain Badan Peradilan Khusus Pemilihan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013.” *Jurnal Konstitusi* 17, no. 3 (2020). <https://doi.org/10.31078/jk17310>.

<sup>428</sup>Riamona S.Tulis, “Paradigma Pemilihan Umum dan Kepentingan Politik,” *Journal Ilmu Sosial, Politik dan Pemerintahan* Vol. 1, No. 2 (2021), <https://doi.org/10.37304/jispar.v1i2.347>.

(perbedaan konsep pemilu dan pemilihan). Sejalan dengan pertimbangan MK pada putusan Nomor 97/PUU-XI/2013, UU Nomor 1 Tahun 2015 (sebelum perubahan) mengatur penyelesaian sengketa hasil pemilihan diselesaikan oleh Pengadilan Tinggi Negeri dan MA. Kewenangan Pengadilan Tinggi Negeri dan MA untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan diatur dalam ketentuan Pasal 157 ayat (1) dan ayat (6) yang menegaskan “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 Pengadilan Tinggi yang ditunjuk oleh Mahkamah Agung”. Selanjutnya ayat (6) menegaskan “Pihak yang tidak menerima Putusan Pengadilan Tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dapat mengajukan permohonan keberatan ke Mahkamah Agung paling lama 3 (tiga) hari sejak putusan Pengadilan Tinggi dibacakan”

Namun, desain penyelesaian yang diatur dalam ketentuan Pasal 157 ayat (1) dan ayat (6) UU Pilkada (UU Nomor 1 Tahun 2015) belum dilaksanakan oleh Pengadilan Tinggi Negeri dan MA, UU Nomor 1 Tahun 2015 telah mengalami perubahan khususnya pada Pasal 157 ayat (1) dan ayat (6) UU Pilkada (UU Nomor 1 Tahun 2015) yang mengatur terkait dengan wewenang Pengadilan Tinggi Negeri dan MA untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan. UU Nomor 8 Tahun 2015 yang diundangkan pada tanggal 15 Maret 2015 merupakan perubahan pertama atas UU Nomor 1 Tahun 2015. Di dalam UU Nomor 8 Tahun 2018 tampak perubahan Pasal

157 ayat (1) dan ayat (6) melepas wewenang Pengadilan Tinggi Negeri dan MA untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan serta mengamanatkan untuk dibentuk badan peradilan khusus pemilihan.

Akan tetapi, sebelum dibentuknya badan peradilan khusus pemilihan wewenang penyelesaian sengketa perselisihan hasil pemilihan diselesaikan oleh MK. Peletakan wewenang bersyarat tersebut tampak di dalam ketentuan Pasal 157 ayat (3) UU Pilkada (UU No. 8 Tahun 2015) yang menegaskan “Perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus”.

## **2. Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022 Tentang Pengujian 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 Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang**

Perkembangan bentuk perselisihan hasil pemilu di MK tidak hanya berkaitan dengan penentuan angka-angka hasil pemilu yang diperoleh kontestan pemilu, tetapi juga kualitas pelaksanaan pemilu. “MK akan juga menilai substansi pelaksanaan pemilu dan meninjau pelaksanaan pemilu, apakah telah menjalankan asas-asas Pemilu atau mengabaikan asas-asas tersebut”<sup>429</sup>

Berbeda dengan pemilu, setelah rezim pemilu dan pilkada dibedakan, lembaga yang berwenang dalam memutus sengketa perselisihan hasil pilkada yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

---

<sup>429</sup>Utang Rosidin dan A Rusdiana, *Pengantar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Bandung: Pustaka Setia, 2018), hlm. 314

terdapat dalam Pasal 157 ayat (1) menyebutkan bahwa “Perkara perselisihan hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus”. Kemudian Pasal 157 ayat (2) menyebutkan “Badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional”. Namun apabila badan peradilan khusus tersebut belum terbentuk, Pasal 157 ayat (3) mengamanatkan “Perkara perselisihan penetapan perolehan suara tahap akhir hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus”. Namun seiring berlakunya UU tersebut, badan peradilan khusus yang memiliki kewenangan memutus perselisihan hasil pilkada sampai saat ini belum juga terbentuk setelah beberapa kali dilakukan pilkada serentak nasional.

Pada tanggal 22 Agustus 2022, Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) mengajukan permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Pasal 157 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 22E ayat (1), Pasal 24C ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 kepada MK.

Kemudian pada hari Kamis, tanggal 29 September 2022 hakim MK melalui sidang terbuka telah menjatuhkan putusan terhadap pengujian tersebut dengan putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022 yang pada intinya bahwa Pasal 157 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 inkonstitusional dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat Maka

akibat dari putusan tersebut adanya perubahan lagi terhadap lembaga yang berwenang memutus sengketa perselisihan hasil pilkada.

Demi memperjelas makna Pasal 157 ayat (3) UU 10/2016 yang tidak lagi mengandung sifat kesementaraan, maka menurut Mahkamah frasa “sampai dibentuknya badan peradilan khusus” harus dicoret atau dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945. Dengan dihilangkannya frasa tersebut Pasal 157 ayat (3) UU 10/2016 selengkapannya harus dibaca “Perkara perselisihan penetapan perolehan suara tahap akhir hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi. Menimbang bahwa dengan dinyatakan inkonstitusional ketentuan Pasal 157 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) sepanjang frasa “sampai dibentuknya badan peradilan khusus” dalam UU 10/2016, maka ketentuan-ketentuan yang lain yang terkait dengan penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah tetap berlaku dan menyesuaikan dengan putusan a quo.<sup>430</sup>

Namun pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 85/PUU-XX/2022, makna Pemilu tidak hanya mencakup pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), melainkan juga mencakup pemilihan kepala daerah provinsi, kabupaten, maupun kota.

---

<sup>430</sup> Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022, diakses melalui [https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan\\_mkri\\_87001664446653.pdf](https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_mkri_87001664446653.pdf)

## BAB V

### KONSEP PERADILAN PEMILIHAN UMUM DALAM MEWUJUDKAN KEADILAN

#### A. Konsep Keadilan Dalam Pelaksanaan Pemilu

Hukum dan demokrasi bagaikan dua sisi mata uang yang imparial, terintegrasi dan saling melengkapi, yang menunjang tujuan negara. “Pemilihan Umum merupakan aktualisasi nyata dari demokrasi. Maka sudah sepatutnya Pemilihan Umum diselenggarakan melalui mekanisme yang jujur dan adil (*Free and Fair Elections*)”<sup>431</sup> serta diminimalisasi dari tindakan pelanggaran yang dapat menghambat proses untuk mencapai tujuan dari Pemilihan Umum. Pemilihan Umum yang diatur secara berkeadilan dan berkepastian hukum merupakan wujud pilar demokrasi yang mengikutsertakan warga negara secara aktif dalam kehidupan bernegara. “Pemilihan Umum yang jujur dan adil sebagai salah satu agenda demokrasi merupakan konkretisasi dari kedaulatan rakyat dimana negara benar-benar melibatkan warga negara dalam konetstasi pemilu”<sup>432</sup>

Konstruksi ideal penyelenggara Pemilu merupakan refleksi dari desain penyelenggara Pemilu di Indonesia pasca-perubahan UUD NRI 1945. Setidaknya ada empat aspek bagi terlaksananya Pemilu yang demokratis, yaitu: “(1) kepastian hukum; (2) penyelenggara pemilu yang independen; (3)

---

<sup>431</sup>Fauzi, Ispan Diar, *Desain Badan Peradilan Khusus Pemilihan Kepala Daerah dalam Rangka Menghadapi Pemilihan Kepala Daerah Serentak Nasional Tahun 2024*, *Jurnal Adhyasta Pemilu*, Vol.4, No.1, 2018, hlm. 32

<sup>432</sup>Tjenreng, M.B. Zubakhrum, *PILKADA Serentak, Penguatan Demokrasi di Indonesia*, Penerbit Pustaka Kemang, Jakarta, 2016, hlm. 8

partisipasi masyarakat luas; dan (4) keadilan pemilu”<sup>433</sup> Empat aspek tersebut dalam penelitian ini dibagi menjadi sembilan elemen yang diuraikan berdasarkan periodisasi regulasi penyelenggaraan pemilu dan pilkada. Sembilan elemen penyelenggaraan pemilu dan pilkada tersebut meliputi: kelembagaan, struktur, keanggotaan, tugas dan wewenang, akuntabilitas, pendanaan, pengawasan, penyelesaian sengketa pemilu, dan desain pemilu.

“Ditinjau dari aspek regulasi, desain penyelenggara Pemilu selalu terbit mendahului desain sistem pemilunya. Hal demikian menimbulkan hambatan bagi Penyelenggara Pemilu untuk mengelola aspek teknis Pemilu”<sup>434</sup> Idealnya, memahami pemilu sebagai sebuah siklus pasca penyelenggaraan Pemilu dilakukan konsolidasi kelembagaan penyelenggara. “Kondisi ideal ini sulit dicapai karena desain jadwal Pemilu di Indonesia dilakukan pada setiap bulan pada periode 2005-2013”<sup>435</sup> Selanjutnya agenda jadwal Pemilu selalu ada setiap tahun pada 2015-sekarang. Selain itu, pengisian keanggotaan KPU, utamanya di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota, dilaksanakan secara sporadis pada saat tahapan Pemilu berjalan. Pada penyelenggaraan Pemilu tahun 2004, penyelenggara Pemilu di tingkat nasional lebih dahulu dibentuk, yakni pada 2001. Sedangkan Undang-undang Pemilunya diterbitkan pada 2003 atau satu tahun menjelang pelaksanaan pemungutan suara. Demikian pula pada penyelenggaraan Pemilu tahun 2009, Undang-undang Penyelenggara Pemilu lebih dahulu dibentuk, yakni pada 2007 dan Undang-undang Pemilunya

---

<sup>433</sup>*Ibid*

<sup>434</sup> Slamet Suhartono, “Konstitusionalitas Badan Peradilan Khusus dan MK dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada Langsung”, dimuat dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume 12, Nomor 3, September 2015, Hlm. 501

<sup>435</sup>*Ibid.*,

diterbitkan pada tahun 2008. Hal yang sama terjadi dalam penyelenggaraan Pemilu tahun 2014. Undang-undang Penyelenggara Pemilu diterbitkan pada 2011 dan UU Pemilunya pada 2012. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, pembentuk undang-undang telah menindaklanjuti dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 bahwa Pemilu dilakukan secara serentak untuk memilih Anggota DPR, DPD, DPRD, serta Presiden dan Wakil Presiden. Demikian pula dengan ketentuan UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilaksanakan Pilkada serentak nasional pada tahun 2024.

Keadilan dalam pelaksanaan pemilu baru dipahami sebatas berjalannya proses pemilu sesuai aturan dan tersedianya mekanisme penyelesaian sengketa dan pelanggaran pemilu sesuai waktu yang ditentukan. Terkait hal tersebut, IDEA mencatat bahwa *electoral justice* adalah:

*a) for ensuring that each action, procedure and decision related to the electoral process is in line with the law (the constitution, statute law, international instruments and treaties, and all other provisions); b). for protecting or restoring the enjoyment of electoral rights, giving people who believe their electoral rights have been violated the ability to make a complaint, get a hearing and receive an adjudication.*<sup>463</sup>

Dalam kerangka itu, keadilan dalam pelaksanaan pemilu mencakup sarana dan mekanisme serta mengandung tiga elemen, yaitu pencegahan terhadap sengketa pemilu (*prevention of electoral disputes*), penyelesaian terhadap sengketa pemilu (*resolution of electoral disputes*), dan alternatif penyelesaian sengketa pemilu di luar mekanisme yang ada (*alternative of*

---

<sup>463</sup>Ayman Ayoub dan Andrew Ellis (eds.), *Electoral Justice: The International IDEA Handbook* (Stockholm, International IDEA, 2010), hlm. 1

*electoral disputes*).<sup>437</sup> “Penyelesaian terhadap sengketa pemilu dapat dibagi ke dalam dua hal, yaitu koreksi terhadap kecurangan melalui *electoral challenges* dan hukuman bagi mereka yang melakukan kecurangan baik secara administratif maupun pidana”<sup>438</sup>

Adil atau tidaknya pemilu menurut standar yang dirumuskan IDEA bergantung pada ada atau tidaknya ketersediaan instrumen hukum pemilu beserta mekanisme penyelesaian masalah hukum pemilu yang terjadi. Sekalipun definisi keadilan pemilu yang dikemukakan IDEA berangkat dari paradigma adanya jaminan terhadap hak pilih warga negara, namun batasan yang dikemukakan jelas sangat prosedural-formalistik. Keadilan pemilu yang demikian hanya menjadi makna lain dari kebenaran pemilu. Maknanya, pelaksanaan pemilu sudah berjalan benar sepanjang dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya”<sup>439</sup>

Konsep keadilan dalam pelaksanaan Pemilu yang dikemukakan oleh IDEA di atas mencakup sarana dan mekanisme serta mengandung tiga elemen, yaitu pencegahan terhadap “sengketa Pemilu (*prevention of electoral disputes*), penyelesaian terhadap sengketa Pemilu (*resolution of electoral disputes*), dan alternatif penyelesaian sengketa Pemilu di luar mekanisme yang ada (*alternative of electoral disputes*)”<sup>440</sup> Berdasarkan konsep tersebut, penerapan keadilan dalam pelaksanaan Pemilu di Indonesia saat ini sudah diperankan oleh Bawaslu, PT TUN, dan MK. Masing-masing lembaga tersebut memiliki tugas dan wewenang yang berbeda.

Indonesia perlu memiliki lembaga yang mampu menyelesaikan keseluruhan sengketa Pemilu secara independen dan final. Arahnya adalah

---

<sup>437</sup>*Ibid*, hlm. 2

<sup>438</sup>*Ibid*,

<sup>439</sup>Veri Junaidi, dkk., *Evaluasi Penegakan Hukum Pemilu 2014*, (Jakarta: Perludem, 2015), hlm. 4

<sup>440</sup>*Ibid*,

dengan menyederhanakan sistem dan lembaga yang masuk dalam kualifikasi penyelesaian sengketa Pemilu. Dalam konteks ini, mandat pembentukan peradilan khusus yang akan diberi kewenangan menyelesaikan sengketa hasil Pemilu seharusnya ditindaklanjuti melalui kerangka berpikir yang komprehensif, sehingga dapat diupayakan pembentukan badan yang memiliki wewenang mengadili semua jenis sengketa pemilihan. 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. “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”<sup>441</sup> “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”<sup>442</sup>

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.<sup>443</sup>

---

<sup>441</sup>The Liang Gie, 1982, *Teori-Teori Keadilan*, Supersukses, Yogyakarta, hlm. 14-15.

<sup>442</sup>*Ibid*, hlm. 15

<sup>443</sup>Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence), Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hlm. 221.

“Keadilan menjadi sebuah kewajiban moral yang bersifat mengikat bagi anggota-anggota dari suatu masyarakat dalam hubungannya yang satu terhadap yang lainnya”<sup>444</sup> Keadilan di sisi lain selalu dibutuhkan di tengah-tengah situasi apapun baik dalam keadaan damai, genting, sejahtera, miskin, tradisonal 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”<sup>445</sup> 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. “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”<sup>446</sup>

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 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.<sup>447</sup>

“Konsep keadilan menurut Bangsa Indonesia adalah keadilan yang berdasarkan Pancasila”<sup>448</sup> Konsep tentang keadilan sendiri merupakan konsep

---

<sup>444</sup>*Ibid*, hlm, 222

<sup>445</sup>*Ibid*,

<sup>446</sup>H.L.A Hart, *Konsep Hukum*, Nusa Media, Bandung, 2010, hlm. 246

<sup>447</sup>*Ibid*, hlm. 248

<sup>448</sup>Faisal, *Menerobos Positivisme Hukum*, Gramata Publishing, Bekasi, 2012, hlm. 115-116.

yang abstrak dan bersifat sangat subjektif. Oleh sebab itu penerapannya akan sangat bergantung dengan nilai-nilai yang dianut masing-masing individu, masyarakat, maupun negara. Keadilan Indonesia didasarkan pada sila-sila Pancasila yang menjadi dasar negara Indonesia.”<sup>449</sup> Pancasila dalam hal ini memiliki tiga segi utama yang dapat ditekankan, yaitu segi moral atau etis, segi ideologis atau politis, dan segi yuridis”<sup>450</sup> Ketiga segi atau dimensi tersebut disebut sebagai Trias Imperatif Pancasila dan jalinan yang baik diantara ketiga dimensi tersebut akan mampu memberikan sumbangan positif bagi terwujudnya hukum yang dinamis sebagai sarana mengatur kehidupan bernegara.

“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”<sup>451</sup> Proses Pemilu dalam kenyataannya sering berjalan tidak mulus dengan adanya sengketa Pemilu. 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

---

<sup>449</sup>*Ibid.*,

<sup>450</sup>Soejadi, *Pancasila sebagai Sumber Tertib Hukum Indonesia*, Lukman Offset, Yogyakarta, 1999, hlm. 184.

<sup>451</sup>Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.Cit*, hlm. 329

mengetahui, melihat bahkan menyelesaikan sengketa Pemilu yang terjadi”<sup>452</sup>

Kategori yang digunakan dalam perspektif keadilan Pemilu sebagai sebuah sistem merupakan dasar untuk menyelesaikan sengketa dalam Pemilu. 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.

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 diagregasikan selama jangka waktu tertentu, dan yang paling pokok adalah untuk menguji kualitas pelaksanaan kedaulatan rakyat itu sendiri.<sup>453</sup>

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, “Jika kita melihat di beberapa negara demokrasi, maka Pemilu dianggap sebagai lambang dan tolak ukur dari demokrasi itu”<sup>454</sup> dan merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut

---

<sup>452</sup>Janedri M. Gaffar, *Op.Cit*, hlm. 77

<sup>453</sup>Iwan Rois, Ratna Herawati, “Urgensi Pembentukan Peradilan Khusus Pemilu Dalam Rangka Mewujudkan Integritas Pemilu” *Jurnal Magister Hukum Udayana*, Vol. 7 No. 2 Juli 2018, hlm. 270

<sup>454</sup>Miriam Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 461.

aktif dalam proses politik. Hal ini tentu sesuai dengan yang dikonstruksikan para *Jurists* yang tergabung dalam *Commision of Jurist* dalam konferensinya di Bangkok tahun 1965, yang menyatakan bahwa:

*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 berposisi, serta terselenggaranya pendidikan kewarganegaraan.*<sup>455</sup>

Menurut Ramlan Surbakti keadilan pemilu setidaknya dapat dimaknakan dalam 7 (tujuh) aspek yakni

Kesetaraan antarwarga negara, kepastian hukum, persaingan bebas dan adil, partisipasi seluruh pemangku kepentingan, badan penyelenggara pemilu yang profesional, independen, dan imparisial, integritas pemungutan, penghitungan, tabulasi, dan pelaporan suara pemilu, dan penyelesaian sengketa pemilu yang adil dan tepat waktu.<sup>456</sup>

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,

---

<sup>455</sup>International Commission of Jurist, 1965, *The Dynamic Aspect of the Rule of Law in the Modern Age*, Bangkok: International Commission of Jurist, hlm. 39

<sup>456</sup>Khairul Fahmi, "Menelusuri Konsep Keadilan Pemilihan Umum Menurut UUD 1945" *Jurnal Cita Hukum*, Vol. 4 No. 2 (2016) hlm. 173

peluang ke arah Pemilu yang demokratis dapat dicapai.<sup>457</sup>

Dalam konteks ini, keadilan pemilu tidak hanya terhenti pada bagaimana menciptakan sebuah aturan main yang adil dan berkepastian hukum, melainkan juga dapat dijadikan sebagai alat untuk menjaga suara rakyat. “Keadilan pemilu tidak hanya terhenti pada tersedianya mekanisme penyelesaian sengketa dalam berbagai bentuknya, melainkan juga mampu memastikan bahwa semua warga negara terjamin hak-haknya dari kemungkinan berbagai kecurangan yang terjadi”<sup>458</sup> Keadilan pemilu juga sampai pada level bagaimana institusi penyelenggara pemilu diisi oleh orang-orang nonpartisan serta mampu bekerja dengan integritas yang terjaga. Bahkan, keadilan pemilu juga menjangkau titik yang paling rumit, di mana rakyat sebagai tumpuan demokrasi memiliki pemahaman yang cukup akan keberadaannya sebagai penentu proses peralihan kekuasaan melalui pemilu yang berjalan secara *fair*. Dengan demikian, keadilan pemilu mencakup semua aspek yang mempengaruhi bagaimana pemilu sebagai sebuah kontestasi berjalan secara bebas dan setara.

## **B. Peradilan Khusus Pemilu di Negara Meksiko, Brazil, dan Filipina**

“Perbandingan hukum kerap dianggap sebagai ide yang masih dikontestasikan (*comparative law as a contested idea*), hal ini dikarenakan sifatnya preskriptifnya yang berorientasi pada hasil sintesis yang berujung pada

---

<sup>457</sup>Arbi Sanit, *Partai, Pemilu dan Demokrasi*. Jakarta: Pustaka Pelajar, 1997. Hlm. 158

<sup>458</sup>Adibah Oktavia Isti Latifah Astri, Fitria Esfandiari, “Pembentukan Badan Peradilan Khusus Dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah,” *Ahkam: Jurnal Hukum Islam* 7, no. 1 (2019): 27–48.

terciptanya gagasan *ius constituendum*<sup>459</sup> Guna mencandra *ius constituendum* Peradilan Khusus Pemilu, bagian berikutnya akan menganalisa beberapa pengalaman konstitusional dan kepemiluan dari negara-negara yaitu Meksiko, Brazil, dan Filipina. Untuk menemukan model peradilan khusus penyelesaian hasil pemilihan umum kan dilakukan beberapa perbandingan dengan negara lain berkaitan dengan lembaga Peradilan Pemilihan Umum.

### 1. Meksiko

Sistem keadilan elektoral di Meksiko dirancang untuk memastikan negara tetap demokratis dan mematuhi hukum. Peradilan Elektoral bertanggung jawab untuk mengawasi semua peraturan dan keputusan yang dibuat oleh lembaga penyelenggara pemilu sesuai dengan Konstitusi dan Undang-Undang terkait. Peradilan Elektoral adalah lembaga utama dalam sistem ini karena merupakan otoritas tertinggi dalam urusan pemilu dan merupakan bagian khusus dari Kehakiman Federal.. “Peradilan *Elektoral* memiliki tanggung jawab mengawasi segala peraturan dan keputusan yang diberlakukan oleh lembaga penyelenggara pemilu sesuai dengan Konstitusi dan Undang-Undang yang berasal darinya”<sup>460</sup>

Dalam konteks demokrasi elektoral di Meksiko, reformasi pemilu terjadi pada tahun 1996. Pemerintah membubarkan lembaga resolusi politik pemilu seperti Electoral College dan membentuk Lembaga Peradilan Khusus Pemilu di bawah Mahkamah Agung Meksiko. Lembaga ini menangani semua sengketa dan pelanggaran pemilu, baik di tingkat federal

---

<sup>459</sup> Sujit Choudhry. *Globalization in Search of Justification: Toward a Theory of Comparative Constitutional Interpretation*, Indiana Law Review, hlm. 89

<sup>460</sup> *Ibid*

maupun negara bagian. Yurisdiksi lembaga ini terdiri dari satu Pengadilan Tinggi di Mexico City dan lima Pengadilan Negeri di berbagai negara bagian.<sup>461</sup>

Pengadilan pemilu di Meksiko, dikenal sebagai *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federacion/TEPJF*<sup>462</sup> (TEPJF), pertama kali didirikan pada 1987 dengan nama *Court of Electoral Litigation (Tribunal de lo Contencioso Electoral/TRICOEL)*. Adalah sebuah yang otonom, namun demikian meskipun otonom putusan *TRICOEL* bisa diubah oleh electoral colleges yang terdiri dari *House of Representatives* dan *Senate*, yang memiliki wewenang untuk membatalkan pemilu. Seiring waktu, *TRICOEL* semakin kuat berkat amandemen konstitusi Meksiko yang memperkuat fungsi dan peranan lembaga tersebut. Pada tahun 1996, *TEPJF* dibentuk untuk menyempurnakan *TRICOEL*. Amandemen konstitusi tahun 2007 memberikan *TEPJF* kekuasaan tertinggi dalam menangani semua sengketa terkait pemilu, seperti yang disebutkan dalam Pasal 99 Konstitusi Meksiko, bahwa Tribunal Elektoral, kecuali ketentuan dalam Pasal 105 bagian II Konstitusi ini, adalah otoritas yudisial tertinggi dalam masalah elektoral dan merupakan organ khusus dari Kekuasaan Kehakiman Federasi. “*The Electoral Tribunal shall be, with the exception of the provisions of section II,*

---

<sup>461</sup>Jesús Orozco-Henríquez, The Mexican Resolution System for Electoral Dispute from A Comparative Point of View, [http://www.aceeeo.org/sites/default/files/PDF/presentation\\_of\\_conference/2005/orozco\\_henriquez.pdf](http://www.aceeeo.org/sites/default/files/PDF/presentation_of_conference/2005/orozco_henriquez.pdf)

<sup>462</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), ‘About Tribunal Electoral’ (Portal De Consulta), Diakses pada tanggal 20 September 2022.

*Article 105 of this Constitution, the highest judicial authority on electoral matters and a specialized organ of the Judicial Power of the Federation.*”<sup>463</sup>

TEPJF merupakan pengadilan pemilu yang permanen dan otonom. Tugas dari TEPJF adalah menangani seluruh sengketa terkait pemilu, mengenai kewenangan-kewenangan ini dicantumkan oleh article 99 *Political Constitution of the United Mexican States (selanjutnya disebut Political Constitution)*. Secara umum, putusan TEPJF bersifat final. Putusan TEPJF tidak bisa diajukan banding berdasarkan paragraph 4 article 99 Konstitusi Meksiko, bahwa Tribunal Elektorat akan menyelesaikan secara definitif dan tanpa banding, sesuai dengan ketentuan Konstitusi dan hukum yang berlaku, “*The Electoral Tribunal shall resolve definitively and without appeal, in accordance with the terms of this Constitution and the provisions of law, ...*” Struktur dari TEPJF terdiri dari dua tingkatan, yaitu *Superior Courtroom* dan *Regional Courtrooms*. *Superior Courtroom* berkedudukan di pusat yakni Mexico City, sedangkan *Regional Courtrooms* berada di lima wilayah kota yakni Guadalajara, Monterrey, Xalapa, Mexico City, dan Toluca.

“Berdasarkan data dari IACHR, lembaga pengadilan pemilu Meksiko telah mengeluarkan banyak putusan-putusan berkualitas (*landmark decisions*) yang secara signifikan mendorong Meksiko menjadi negara demokratis di kawasan Amerika Latin”<sup>464</sup> semisal memberi sanksi denda kepada beberapa partai-partai politik yang terbukti telah melakukan politik

---

<sup>463</sup>*Ibid.*

<sup>464</sup>The Inter-American Commission on Human Rights (IACHR). (2016). Strategic Plan 2011 – 2015 (New York: Organization of American State), hlm. 121

uang, membatalkan dan memerintahkan pemilu ulang di beberapa daerah, dan mengeluarkan putusan affirmative action kepada penduduk asli (*indigenous peoples*) di daratan tinggi Meksiko

Melalui laporan investigatifnya, IACHR melaporkan bahwa pelaksanaan pemilu di Meksiko termasuk yang paling menggeherkan, IACHR mencatat, bahwa tersedia cara yang memadai atau solusi cepat dan sederhana atau solusi efektif lainnya di depan hakim yang kompeten atau pengadilan yang independen dan tidak memihak “... *adequate means or a simple and quick remedy or any other effective remedy before competent judges or independent and impartial court ...*”<sup>465</sup> Lembaga Peradilan Khusus Pemilu Meksiko kedudukannya berada dibawah hierarki Kekuasaan Kehakiman.

## 2. Brazil

Brasil mengikuti model Pengadilan Pemilu. Di Brasil, pemilihan umum diselenggarakan pada waktu yang sama. Brasil adalah salah satu negara di mana Badan Penyelenggara Pemilu menggunakan model pengorganisasian independen, dengan budaya dan pengabdian para penyelenggara pemilu yang sangat independen. Sebagai contoh, kepemimpinan lembaga penyelenggara pemilu independen bisa diisi oleh hakim-hakim senior dari lembaga peradilan negara. Kehadiran anggota yudisial senior dalam lembaga penyelenggara pemilu akan mampu mengurangi pengaruh negatif dari pemerintah atau partai-partai oposisi. Namun, langkah ini juga bisa

---

<sup>465</sup>*Ibid.*,

menjadi blunder jika lembaga yudisial itu sendiri tidak imparial dan bebas dari korupsi, atau tidak mempunyai cukup anggota untuk mencegah terjadinya konflik kepentingan di dalam lembaga peradilan.<sup>466</sup>

Konstitusi Brasil 1988, yang diadopsi pada tanggal 5 Oktober 1988, menetapkan bahwa Kongres harus memberikan pertimbangan prioritas terhadap sistem pemilu. Meskipun pemilu pertama di Brasil diselenggarakan pada tahun 1821 ketika Brasil masih menjadi wilayah jajahan Portugis, pendirian Pengadilan Tinggi Pemilu (SEC) pada tahun 1932 menandai dimulainya penegakan hukum pemilu di negara tersebut. Lembaga ini merupakan satu-satunya organisasi di Brasil yang memiliki yurisdiksi penuh untuk menyelenggarakan pemilu. Dalam Pasal 118 Konstitusi Brazil ditetapkan bahwa SEC memiliki beberapa badan sebagai berikut: a). The Superior Electoral Court b). The Regional Electoral Courts dan c). The Electoral Boards. Selanjutnya dalam Pasal 121 mengatur perihal Kewenangan, Fungsi, dan Organisasi antara lain ditegaskan bahwa organisasi dan yurisdiksi dari Pengadilan Pemilu, para Hakim, dan para Anggota Dewan diatur dalam UU tersendiri.<sup>467</sup> Mereka dijamin kekuasaannya selama bertugas dan tidak dapat dipindahtugaskan atau dipindahkan. Mereka memegang jabatan selama minimal dua tahun dan dibatasi untuk dua periode. Kecuali untuk keputusan yang melanggar

---

<sup>466</sup>International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Desain Penyelenggaraan Pemilu: Buku Pedoman Inter-nasional IDEA, Buku Pedoman Internasional IDEA*, 2016. hlm 21

<sup>467</sup>Dian Agung Wicaksono and Ola Anisa Ayutama, 'Initiation of Special Court on the Local Election for Regional Lead-ers to Face the Simultaneously Election of Governor, Regent, and Mayor in Indonesia', *Jurnal Rechts Vinding*, 4.1 (2015), 157-79 <<https://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/view/53>>.Bupati, dan Walikota (selanjutnya disebut Pemilihan Kepala Daerah, yang disingkat Pilkada

Konstitusi, Habeas Corpus, dll., keputusan Pengadilan Pemilu tidak dapat diajukan banding ke pengadilan lain.<sup>468</sup>

Ada alasan mengapa lembaga peradilan di Brasil diberi kekuasaan untuk mengawasi pemilu. Topik keadilan pemilu merupakan topik utama di Brasil. Mereka menganggap bahwa lembaga peradilan memainkan peran penting dalam menegakkan keadilan pemilu (electoral justice). Perkembangan demokrasi di Brasil secara signifikan dibantu oleh Pengadilan Tinggi Pemilu (Superior Electoral Tribunal).<sup>469</sup> Sebagai lembaga penyelenggara Pemilu, lembaga ini tugas pokok dan fungsinya tidak hanya dalam hal penyelenggaraan. Di luar itu, lembaga ini memiliki otoritas penuh terhadap tugas-tugas pengawasan dan menjadi pengadilan Pemilu.

Pemilu di tingkat federal (nasional) dan pemilu di negara bagian adalah dua kategori pemilu di Brasil. Proses pemilu di Indonesia berbeda dengan di Brazil, yang merupakan negara kesatuan, namun ada beberapa kesamaan, seperti sistem multi-partai, sehingga hal ini juga akan berdampak pada bagaimana pemilu dilaksanakan.<sup>470</sup> Secara institusi, Superior Electoral Tribunal ialah lembaga penyelenggara pemilihan umum di tingkat nasional. Sedangkan untuk pemungutan suara di luar wilayah Brasil dijalankan oleh

---

<sup>468</sup>Satya Arinanto, *Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum*, BPHN, Departemen Hukum Dan HAM RI (Jakarta, 2009)

<sup>469</sup>Mohammad Saihu, *Penyelenggara Pemilu Di Dunia : Sejarah, Kelembagaan, Dan Praktik Pemilu Di Negara Penganut Sistem Pemerintahan Presidensial, Semipresidensial, Dan Parlemitter*, 2016

<sup>470</sup>Ola AA Dian AW, 'Inisiasi Pengadilan Khusus Pemilihan Kepala Daerah Dalam Menghadapi Kesenjangan Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Di Indonesia, (Initiation of Special Court on the Local Election for Regional Leaders to Face the Simultaneously Election of Governor', *Jurnal RechtsVinding*, 4.1 (2015), 157–179.

Pemilihan Pengadilan Wilayah Distrik Federal yang didukung oleh Konsulat dan misi diplomatik di setiap negara.<sup>471</sup>

Pengadilan Pemilu di Brasil merupakan bagian dari *Electoral Justice System*, yaitu: (a) *Superior Electoral Tribunal* (b) *Regional Electoral Tribunals* (c) *Electoral Judges* dan (d) *Electoral Boards*. Dari kewenangan-kewenangan yang terdapat dalam *Superior Electoral Tribunal* dapat disimpulkan bahwa pengadilan pemilu di Brazil merupakan penggabungan dari badan adjudikatif (*adjudicative body*) dan badan manajemen pemilu (*electoral management body*). Hakim pada *Superior Electoral Tribunal* terdiri dari 7 (tujuh) hakim dengan komposisi 3 (tiga) hakim dipilih dari Supreme Federal Tribunal, 2 (dua) hakim dari *Superior Tribunal of Justice*, sedangkan 2 (dua) hakim lagi ditunjuk oleh Presiden dengan latar belakang advokat.<sup>472</sup> Putusan *Superior Electoral Tribunal* tidak dapat diajukan banding, sehingga bersifat final dan mengikat. Adapun demikian terdapat pengecualian putusan-putusan yang dapat diajukan banding yaitu apabila “*contrary to the Constitution and those denying habeas corpus or writs od mandamus*”. Pengadilan Pilkada berkedudukan di setiap ibu kota negara bagian. Selain memiliki tanggung jawab dan kekuasaan untuk menentukan administrasi dan pelaksanaan proses pemilu (pemilihan negara bagian federal dan distrik federal), Pengadilan Pemilihan adalah pengadilan tertinggi kedua di Brasil mengenai penerapan peraturan pemilu. *Regional Electoral Tribunal*

---

<sup>471</sup>Ibid

<sup>472</sup>Article 119 of The Constitution of Brazil 1988 (Rev. 2014).

memiliki wewenang untuk mengadili tuntutan terhadap Hakim Pemilu (*Electoral Judge*) yang tidak mematuhi ketentuan dalam undang-undang pemilihan umum. Hakim di Tribunal Pemilu Regional (*Regional Electoral Tribunal*) terdiri dari tujuh hakim dengan komposisi sebagai berikut: dua hakim dipilih dari Tribunal Keadilan (*Tribunal of Justice*), dua hakim dari pengadilan negara bagian yang ditunjuk oleh Tribunal Keadilan, satu hakim dari Tribunal Regional Federal (*Federal Regional Tribunal*), dan dua hakim lagi yang ditunjuk oleh Presiden dengan latar belakang sebagai advokat.<sup>473</sup>

Pengadilan Pemilihan Umum (*Regional Electoral Tribunal*) Daerah memilih hakim negara bagian untuk menjadi hakim pemilu (*Electoral Judge*). Dalam pemilihan umum kotamadya, daerah pemilihan merupakan wilayah yurisdiksi mereka. Mereka berpartisipasi dalam administrasi proses pemilu dan berfungsi sebagai pengadilan tingkat pertama untuk menegakkan hukum. Organisasi ad hoc yang disebut dewan pemilihan umum (*Electoral Boards*) hanya bertanggung jawab untuk melaksanakan proses pemilihan umum. Dewan Pemilihan Umum Daerah memilih seorang hakim dan dua hingga empat orang yang memiliki keahlian hukum dan karakter moral yang luar biasa enam puluh hari sebelum pemilu. Dewan

---

<sup>473</sup> Irma Ambarini, 'Mewujudkan Efektivitas Dan Efisiensi Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum: Perbandingan Sistem Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum Di Indonesia dan Brazil' *Jurnal Fak Hukum Universitas Padjajaran*, Vol. 5 Nomor 1 Desember 2017, hlm.10

Pemilihan Umum dalam hal ini melaksanakan tanggung jawab mereka dalam proses pemilihan umum di wilayah pemilihan.<sup>474</sup>

### 3. Filipina

Filipina adalah contoh berikutnya yang dapat dibandingkan karena negara ini memiliki model lembaga khusus dengan komisi khusus yang berwenang untuk menyelesaikan masalah pemilu dan Pilkada. Komisi ini secara resmi disebut sebagai Komisi Pemilihan Umum (*Comelec*). Di Filipina, pemilu nasional dan kota diselenggarakan secara serentak pada hari yang sama dan menjangkau seluruh negara. Pemilu serentak nasional tersebut dilaksanakan untuk memilih:<sup>475</sup>

- a. Presiden dan Wakil Presiden;
- b. Anggota legislatif (parlemen) tingkat pusat
- c. Anggota legislatif di provinsi dan juga anggota legislatif kabupaten/kota;
- d. Pemilu serentak Filipina juga memilih Kepala Daerah.

Komisi Pemilihan Umum (*Comelec*), sebuah lembaga yang memiliki kewenangan lebih besar dari KPU di Indonesia, bertanggung jawab untuk mengawasi pemilihan umum langsung dan pemilihan umum lokal di Filipina. Dibandingkan dengan Indonesia, yang baru memiliki KPU yang otonom setelah reformasi 1998, *Comelec* awalnya dibentuk pada tahun 1940 berdasarkan Amandemen Konstitusi Filipina tahun 1935, sehingga menjadikannya lembaga yang jauh lebih matang. Konstitusi tahun 1973 dan

---

<sup>474</sup> Taufiqurrahman, Siti Hasanah, dan Firzhal Arzhi Jiwantara, *Sistem Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum di Negara Hukum Demokrasi (Studi Komparatif)*, Jurnal Jatiswara, Vol. 38 No. 2, Juli 2023. Hlm. 249

<sup>475</sup> Ibid.

1987 memperluas partisipasi dan memberikan kewenangan yang lebih besar. Berbeda dengan KPU di Indonesia, *Comelec* tidak hanya menjalankan kewenangan administratif pemilu/Pilkada, tetapi juga kewenangan yudisial dan semi-yudisial.<sup>476</sup>

*Comelec* merupakan satu dari tiga komisi negara konstitusional yang bersifat independen diatur secara khusus dalam konstitusi mereka, *Comelec* diberi mandat untuk menjalankan fungsi-fungsi semua hukum dan aturan yang mengatur pelaksanaan pemilu, plebisit, inisiatif, referendum, dan penarikan kembali harus ditegakkan, ditetapkan, dan dikelola. Memberikan yurisdiksi eksklusif atas semua perselisihan yang melibatkan pencalonan, pemilihan, dan kualifikasi semua pejabat lokal, provinsi, dan kota yang terpilih, dan yurisdiksi banding atas semua perselisihan yang melibatkan pejabat kotamadya terpilih yang diputuskan oleh pengadilan dengan yurisdiksi umum atau yang terlibat dalam pemilihan resmi Barangay yang ditentukan oleh Pengadilan Yurisdiksi Terbatas.<sup>477</sup>

Memiliki kemampuan untuk memutuskan setiap masalah atau perbedaan pendapat yang berkaitan dengan pemilu, tidak termasuk yang berkaitan dengan hak untuk memilih, seperti menentukan jumlah dan lokasi tempat pemungutan suara, memilih petugas dan pengawas pemilu, dan memutuskan siapa yang memiliki wewenang untuk mendaftarkan

---

<sup>476</sup> Commision on Election, Historical Background, <https://www.Comelec.Gov.Ph/?R=AboutCOMELEC/Historical-Background>. diakses pada 21/06/2023

<sup>477</sup>Barangay Atau Yang Dulu Disebut “Barrio” Dalam Bahasa Kastilia, Merupakan Sebuah Pembagian Daerah Adminis-tratif Paling Kecil Yang Dipakai Di Filipina Di Mana Tingkat Derahnya Berada Di Bawah Munisipalitas Dan Kota Mandiri, Setingkat Dengan Kecamatan Di In’. Diakses 21/06/2023

pemilih, mewakili, dengan persetujuan Presiden, sebagai lembaga penegak hukum dan instrumen pemerintah, termasuk Angkatan Bersenjata Filipina, dengan tujuan yang jelas untuk memastikan pemilu yang adil, tidak memihak, damai, dan kredibel. Partai politik, organisasi, dan koalisi harus mengidentifikasi platform atau program mereka sebagai tambahan dari syarat-syarat lain sebelum melakukan fungsi pendaftaran; mereka juga harus mengakreditasi ibukota negara Komisi Pemilihan Umum.<sup>478</sup>

Menyelidiki dan, jika diperlukan, mengambil tindakan hukum dalam situasi pelanggaran hukum pemilu, termasuk tindakan atau kelalaian yang merupakan pelanggaran/kejahatan pemilu dan malpraktik. Mengajukan pengaduan yang telah diverifikasi atau, atas inisiatifnya sendiri, meminta kepada pengadilan untuk memasukkan atau mengeluarkan seseorang dari daftar pemilih. Mengusulkan kepada Komite Pemilihan Umum langkah-langkah praktis untuk mengurangi pembiayaan pemilu, termasuk pembatasan lokasi-lokasi di mana materi pemilu akan didistribusikan, serta langkah-langkah untuk menghentikan dan menghukum semua jenis kecurangan pemilu, pelanggaran, dan pelecehan terhadap kandidat. Merekomendasikan kepada Presiden untuk mencopot pejabat yang menjadi tanggung jawabnya atau menerapkan tindakan

---

<sup>478</sup>Taufiqorahman, et.al. Op.cit., hlm 250

disipliner lainnya karena kesalahan, kelalaian, atau kegagalan untuk mengikuti instruksi, perintah, atau keputusannya.<sup>479</sup>

*Comelec* merupakan organisasi yang netral dan bebas dari kepentingan-kepentingan yang mengakar. Sebagai hasilnya, proses pemilu/pemilukada diantisipasi akan berjalan aman dan dapat diandalkan. Selain itu, pemilu di Republik Filipina dapat diselenggarakan secara serentak di seluruh negeri dan sah, bebas, tertib, dan berkelanjutan.<sup>480</sup> Semua tugas yang sebelumnya dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri Filipina terkait pelaksanaan pemilu dialihkan ke *Comelec* dengan pengesahan amandemen konstitusi oleh rakyat Filipina dalam pemungutan suara yang diadakan pada 17 Juni 1940. Majelis Nasional membentuk Komisi Pemilihan Umum yang terdiri dari seorang Ketua dan dua Anggota untuk menggantikan Menteri Dalam Negeri dalam hal pemilihan umum melalui amandemen konstitusi.

Berkaitan dengan lembaga yang menyelesaikan perselisihan Pilkada di Filipina, secara umum penyelesaian sengketa Pemilu/Pilkada di Filipina terbagi antara *Comelec*, *House of Representative Tribunal*, *Senate Tribunal*, dan *Supreme Court Of The Philippines* –MA Filipina. *Comelec* -- KPU Filipina memiliki kewenangan memutuskan sengketa dan perselisihan untuk pemilihan gubernur dan parlemen provinsi, serta menjadi pengadilan

---

<sup>479</sup> Commission on Election, Mandated Functions  
<https://www.comelec.gov.ph/?R=AboutCOMELEC/MandatedFunctions>. Diakses pada 21/06/2023

<sup>480</sup> Southeast Asian Elections Worst In The World, Lihat  
<http://www.newmandala.org/southeast-asian-elections-worst-in-the-world/>. Diakses pada 21/06/2023

banding untuk pemilihan walikota dan lembaga perwakilan di tingkat kota. Sengketa Pemilu/Pilkada sejak 1987 menjadi otoritas penuh *Comelec* melalui bidang hukum yang mengatur dan menyelesaikan sengketa hasil ketika terjadi permasalahan di hasil perhitungan. Untuk pemilihan gubernur dan parlemen provinsi, *Comelec* memiliki wewenang untuk menyelesaikan masalah, dan berfungsi sebagai pengadilan banding untuk pemilihan walikota dan kotamadya.<sup>481</sup>

Konstitusi 1973 Filipina menambah keanggotaan *Comelec* dari 3 (tiga) menjadi 9 (sembilan) tetapi mengurangi masa jabatan mereka dari sembilan tahun menjadi tujuh tahun. *Comelec* terdiri dari Ketua dan enam Komisioner harus warga negara asli Filipina, setidaknya berusia 35 (tiga puluh lima) tahun pada saat pengangkatan mereka, pemegang gelar sarjana, mayoritas dari mereka merupakan advokat Filipina yang telah terlibat dalam praktik hukum setidaknya selama 10 (sepuluh) tahun, dan tidak menjadi calon dalam pemilihan sebelumnya. Ketua dan Komisioner diangkat oleh Presiden, dengan persetujuan dari Komisi Pengangkatan dan menjabat selama tujuh tahun, dan tidak dapat diangkat kembali. Di samping penanganan sengketa pemilu/pilkada oleh *Comelec*, juga oleh Pengadilan, dan ada yang ditangani oleh Tribunal Pemilu. MA Filipina memiliki kewenangan khusus untuk memutus sengketa dan perselisihan pemilu presiden dan wakil presiden. Pemilu yang berlangsung melibatkan anggota Majelis Nasional juga merupakan wewenang Komisi Pemilu

---

<sup>481</sup>Taufiqorahman, et.al., Op.cit., hlm 250

Filipina terdiri dari tiga hakim dari MA dan enam anggota Majelis Nasional. Komisi Pemilu Filipina ini juga memiliki kewenangan menyelesaikan sengketa dan perselisihan pemilu anggota *House of Representatives*. *House of Representative Tribunal*, yang terdiri dari 3 orang hakim MA dan 6 orang anggota *House of Representatives* memiliki kewenangan menyelesaikan sengketa dan perselisihan pemilu anggota *House of Representatives*. Senat tribunal, yang terdiri dari 3 hakim agung dan 6 senator, memiliki kemampuan untuk menyelesaikan masalah yang berkaitan dengan pemilihan umum serta konflik yang melibatkan anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Di sisi lain, Mahkamah Agung Filipina memiliki kewenangan eksklusif untuk menyelesaikan gugatan yang melibatkan pemilihan presiden dan wakil presiden.<sup>482</sup>

Sementara itu, Pengadilan Pemilihan Presiden (*Presidential Electoral Tribunal-PET*), yang berwenang untuk menangani masalah-masalah pemilu yang berkaitan dengan hasil penghitungan suara, pemungutan suara ulang, dan kualifikasi kandidat Presiden dan Wakil Presiden, digunakan untuk menyelesaikan pengaduan mengenai Pemilu Presiden. Kandidat yang mencalonkan diri sebagai presiden dalam skenario ini adalah pihak yang berhak mengajukan keberatan.<sup>483</sup> Pemilu legislatif ditangani oleh tribunal pemilu khusus, seperti *House of Representative Electoral Tribunal* (HRET) untuk gugatan yang diajukan

---

<sup>482</sup>Ibid, hlm 251

<sup>483</sup>Konstitusi Republik Filipina Tahun 1987, Art. VII, Sect. 4 Paragraf 7, Lihat Juga Rules of Court, Rule 64; The 2010 Rules of the Presidential Electoral Tribunal, Rule 8.

oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat *Electoral Tribunal* (SET) untuk gugatan yang diajukan oleh pihak luar.<sup>484</sup>

Selain bertugas sebagai penyelenggara pemilu, *comelec* juga ditugaskan untuk menangani dan menyelesaikan perselisihan terkait pemilu. Hal ini termasuk tantangan atau keberatan yang mungkin muncul selama pemilu. Meskipun *Comelec* mengandalkan keuntungan yang diharapkan dari otomatisasi pemilu, jelas bahwa *Comelec* belum memiliki sistem penanganan keberatan yang memadai, transparan, dapat diandalkan, dan tepat waktu bagi mereka yang menggugat hasil pemilu. *Comelec* diizinkan untuk melakukan penyelidikan awal terhadap sengketa atau pelanggaran hukum pemilu sebagai bagian dari peran kuasi-yudisialnya. *Comelec* juga diberi wewenang untuk meninjau kembali setiap ketidakberesan atau gugatan yang berkaitan dengan keabsahan daerah pemilihan dan mengadili banding dari para pejabat terpilih atas kasus-kasus yang telah diputuskan oleh pengadilan. Selain itu, *Comelec* juga memiliki wewenang untuk menghukum segala jenis kecurangan, pelanggaran, atau ketidakberesan pemilu.<sup>485</sup>

Selain itu, *Comelec* memiliki kemampuan eksklusif untuk membuka penyelidikan awal terhadap segala jenis pelanggaran hukum pemilu. Sementara itu, lembaga peradilan sering melakukan penyelidikan berdasarkan laporan *Comelec*. Petugas yang bertanggung jawab atas

---

<sup>513</sup>Ibid., Art. VI, Sect. 17; Art. VI Sec. 17, Lebih Lanjut Diatur Dalam Rules of the Representatives, Rule VIII, z, Xx; Re-public Act Nomor 6, Revised Rules of the Senate Electoral Tribunal, Rule 12.

<sup>485</sup>The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines, Art. IX-C, Section 2 (2).

investigasi *Comelec* diizinkan untuk mengeluarkan surat panggilan dan memberikan klarifikasi. Ada tidaknya pelanggaran yang perlu ditangani untuk penuntutan akan tergantung pada temuan penyelidikan. Jika ada, jaksa penuntut umum akan diberikan kasus tersebut. Semua gugatan hukum terhadap kelayakan daerah pemilihan dan banding atas politisi terpilih yang dinyatakan bersalah oleh pengadilan dapat diperiksa oleh *Comelec*. Selain itu, *Comelec* juga mencegah dan mengadili semua kecurangan, kejahatan, dan malpraktik, serta campur tangan dalam kampanye pemilu. *Comelec* juga diberdayakan untuk membuat keputusan tentang keberatan yang dapat berdampak pada pemilu, termasuk yang terkait dengan pendaftaran partai politik. Namun, pengadilan tinggi dapat menerima pengaduan atas pilihan penyelenggara pemilu. Di sisi lain, pengadilan yang berwenang, seperti pengadilan regional, digunakan untuk mengadili pelanggaran pidana.<sup>486</sup>

### **C. Gagasan Pembentukan Badan Peradilan Khusus Pemilu di Indonesia**

Di Indonesia, peraturan mengenai Pemilihan Umum sering mengalami perubahan untuk mencari sistem penyelenggaraan yang ideal, serta sesuai dengan keinginan politisi dan pembuat undang-undang. Perubahan ini juga disesuaikan dengan dinamika masyarakat dan masukan dari akademisi, terutama terkait evaluasi pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia. Saat ini, undang-undang yang mengatur Pemilihan Umum adalah Undang-Undang

---

<sup>486</sup>Taufiqorahman., et.al., Op.cit., hlm. 251

Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yang merupakan turunan dari UUD NRI 1945 Pasal 22E ayat (1) sampai ayat (6). Inti dari undang-undang ini adalah pelaksanaan Pemilihan Umum yang dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD.

Dalam praktiknya, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum telah membawa perubahan signifikan pada sistem penyelenggaraan Pemilihan Umum di Indonesia, terutama dalam sistem penyelesaian sengketa. Selama ini, sistem penyelesaian sengketa Pemilu menimbulkan ketidakjelasan, tumpang tindih, dan ketidaksinkronan dalam penyelesaian hukum terkait Pemilu dan Pilkada<sup>487</sup> Oleh karena itu, untuk memperbaiki dan menata ulang penegakan hukum Pemilu dan Pilkada, sangat diperlukan konsep peradilan khusus yang menangani sengketa Pemilu dan Pilkada, atau paling tidak adanya peradilan terpadu yang menangani pelanggaran pemilu, baik pelanggaran pidana, pelanggaran administrasi, maupun sengketa Tata Usaha Negara (TUN).

Kompleksitas penyelesaian perkara Pemilihan Umum yang melibatkan berbagai lembaga secara eksklusif menyebabkan sistem penyelenggaraan Pemilihan Umum berpotensi mengalami banyak kebingungan. Oleh karena itu, diperlukan anotasi kritis untuk merekonstruksi penyelesaian permasalahan Pemilihan Umum yang efektif dan efisien.<sup>488</sup> Mengingat bahwa penyelesaian

---

<sup>487</sup> KOMISI PEMILIHAN UMUM Biro Advokasi Hukum dan Penyelesaian Sengketa, "Pelanggaran Administratif Pemilu Dan Sengketa Proses Pemilu Sebuah Catatan," 2022.

<sup>488</sup> Nur Aisyah Fitri Boru Nainggolan and Marzuki, "Peran Badan Pengawas Pemilu Dalam Menyelesaikan Sengketa Pemilu Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 (Studi Pada

sengketa Pemilihan Umum merupakan bagian integral dari sistem keadilan Pemilihan Umum, tersedianya mekanisme tersebut merupakan kunci penting bagi konstusionalitas pemilu. Elemen ini juga dapat memberikan dampak berupa legitimasi hasil Pemilihan Umum, meningkatkan kepercayaan publik terhadap supremasi hukum, serta berkontribusi pada institusionalisasi norma dan praktik demokrasi.

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”<sup>489</sup>

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

---

Bawaslu Kabupaten Deli Serdang),” *Jurnal Hukum Dan Kemasyarakatan Al-Hikmah* 2, no. 2 (2021): 277–301, <https://www.komisiinformasi.go.id/news/view/prospekpen>.

<sup>489</sup>Muhammad Arauf and Ali Ismail Shaleh, “Efektifitas Pembentukan Peradilan Khusus Pemilu Dalam Pembangunan Hukum Nasional Pada Pilkada Tahun 2020 Di Era Covid 19 Di Indonesia,” *Jurnal Cahaya Keadilan* 9, no. 2 (2021): 31–39, <https://doi.org/10.33884/jck.v9i2.4519>.

pengaturan mengenai Peradilan Khusus itu dimasukkan dalam konstitusi melalui amandemen UUD 1945.<sup>490</sup>

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 Mahkamah Konstitusi. 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 Mahkamah Agung tersebut. Menurut Irvan Mawardi:

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. 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.<sup>491</sup>

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

---

<sup>490</sup>*Ibid*

<sup>491</sup>Irvan Mawardi,, *Dinamika Sengketa Hukum Administrasi di Pilkada (Perwujudan Electoral Justice dalam Kerangka Negara Hukum Demokratis)*, Yogyakarta: Rangkang Education,2014, hlm. 251

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*)”<sup>492</sup> dalam memfasilitasi, mengelola dan memastikan aspirasi pilihan politik warga negara pemilih yang telah mereka tunaikan.

Untuk menjawab hal tersebut maka keberadaan Peradilan Khusus Pemilu tentu sangat diperlukan. Hal itu dikarenakan persoalan pemilu sangat kompleks dalam proses penegakan hukum Pemilu 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”<sup>493</sup> misalnya putusan Mahkamah Konstitusi 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”<sup>494</sup> Lembaga Peradilan Khusus Pemilu tersebut tentu harus diamanatkan, dibentuk melalui ketentuan Peraturan

---

<sup>492</sup>*Ibid.*,

<sup>493</sup>*Ibid.*, hlm. 253

<sup>494</sup>Rahman Yasin, Telaah Putusan MK dalam Sengketa PHPU Pilpres 2004 (Perspektif Negara Demokrasi Konstitusional) Jurnal Konstitusi Volume 11 Nomor 2 Juni 2014, Mahkamah Konstitusi: Jakarta hlm 665

Perundang-undangan dengan teks dan ketentuan yang jelas pula sehingga pelaksanaannya akan menjadi mudah dan lancar.

### **1. Landasan Filosofis Pembentukan Badan 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*)<sup>495</sup> 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” “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”<sup>496</sup> Berkaitan 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”<sup>497</sup> sehingga 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 Mahkamah Konstitusi yang mengemban amanah untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada memperlihatkan pentingnya

---

<sup>495</sup>Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan.. Op.Cit*, hlm.45

<sup>496</sup>Darji Darmodiharjo & Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum (Apa Dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia)* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1995).

<sup>497</sup>*Ibid.*,

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”<sup>498</sup> 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

---

<sup>498</sup>Pan Mohammad Faiz, Memperkuat Prinsip Pemilu Yang Teratur, Bebas, Adil melalui Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang. Jurnal Konstitusi Volume 14 Nomor 3, September 2017. Mahkamah Konstitusi: Jakarta hlm 675

Pemilu/Pilkada”<sup>499</sup> 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 prinsip *Negara Hukum*”<sup>500</sup> 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 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 konstitusionil, dalam arti bahwa konstitusi selain dari menjamin hak-hak indivudi, 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 berserikat/berorganisasi dan berposisi.
- 5) Pendidikan kewarganegaraan (*civic education*).<sup>501</sup>

Ini berarti bahwa kehadiran Badan Peradilan Khusus Pemilu adalah untuk mengawal pemilihan umum yang bebas dan dalam rangka melakukan

---

<sup>499</sup>Mohammad Syaiful Aris, “Pembentukan Peradilan Khusus Penyelesaian Hasil Pemilihan Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Pemilu Serentak Nasional,” *Media Iuris* 5, no. 3 (2022): 473–506, <https://doi.org/10.20473/mi.v5i3.34154>.

<sup>500</sup>*Ibid*

<sup>501</sup>A.V Dicey, *Introduction to the study of the law of the constitution, Pengantar Studi Hukum Konstitusi*, Nusa Media, Bandung, hlm. 264

perlindungan terhadap hak-hak masyarakat, dalam hal ini pihak-pihak yang terkait dengan pemilu dan Pilkada, kemudian pelaksanaan peradilanannya 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 mengakui prinsip-prinsip negara hukum, adalah meliputi :

1) “*Judicial Independence*, lembaga peradilan harus merupakan suatu lembaga yang memberikan manfaat sangat besar bagi setiap masyarakat”<sup>502</sup> 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) *Objective 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) *Appointment of judges*. Para hakim harus diangkat berdasarkan

---

<sup>502</sup>*Ibid*, hlm 265

kemampuannya yang nyata, integritas yang tinggi dan mandiri, dan harus dilaksanakan sedemikian rupa sehingga akan menjamin bahwa hanya yang terbaik yang dapat menduduki jabatan tersebut.<sup>503</sup> 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.<sup>504</sup> 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.<sup>505</sup>
- 6) *Jurisdiction*, dimana kewenangan penyerahan perkara kepada hakim merupakan administrasi peradilan dan pengawasan utama berada pada ketua peradilan yang bersangkutan.<sup>506</sup>
- 7) *Judicial Administration*, yaitu bahwa administrasi peradilan yang meliputi pengangkatan, pengawasan, dan penjatuhan disiplin kepada

---

<sup>503</sup> *Ibid.*,

<sup>504</sup> *Ibid.*,

<sup>505</sup> *Ibid.*, hlm. 266

<sup>506</sup> *Ibid.*,

pejabat administrasi dan petugas peradilan lainnya<sup>507</sup> serta anggaran peradilan haruslah diberikan tanggung jawabnya kepada badan peradilan, atau oleh suatu badan di mana *judiciary* mempunyai peranan penting.

- 8) *Realitionship 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.<sup>508</sup>
- 10) *Emergency*, bahwa dalam hal sedang terjadi kesulitan/krisis ekonomi di mana negara tidak memungkinkan memberi biaya yang memadai bagi Hakim,<sup>509</sup> 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, landasan filosofis dari pembentukan Peradilan Khusus untuk menyelesaikan sengketa Pemilu dan/atau Pilkada atau disebut juga Badan Peradilan Khusus untuk Pemilu ini

---

<sup>507</sup>*Ibid.*,

<sup>508</sup>*Ibid.*,

<sup>509</sup>*Ibid.*,

pada prinsipnya adalah untuk mencapai tujuan Negara Republik 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.

“Sebagaimana negara-negara modern lainnya, Negara Republik Indonesia juga menjadikan Teori Kedaulatan Rakyat sebagai konsep dasar bagi sistem ketatanegaraannya”<sup>510</sup>. 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”<sup>511</sup> 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.<sup>512</sup>

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”<sup>513</sup> Dalam

---

<sup>510</sup> Khairul Fahmi dan Saldi Isra, 2019, Pemilihan Umum Demokratis: Prinsip-Prinsip Dalam Konstitusi Indonesia, Jakarta: Rajawali Press hlm 24

<sup>511</sup> Bintan R Saragih, *Loc. Cit*

<sup>512</sup> *Ibid*

<sup>513</sup> Moh. Kusnardi, *Op.Cit*, hlm, 328

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”<sup>514</sup> 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.

Adapun kriteria untuk dikatakan sebagai negara hukum demokratis, Padmo Wahjono 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”<sup>515</sup> 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”<sup>516</sup>

---

<sup>514</sup>SudiknoMertokusumo, 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.

<sup>547</sup>Padmo Wahjono, 1983, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Jakarta: GhaliaIndonesia, hlm. 17.

<sup>516</sup>*Ibid*, hlm. 18

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.

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. Karena itu, “keadilan yang didasarkan pada nilai-nilai Pancasila merupakan sistem keadilan yang paling sesuai untuk diterapkan di Indonesia”<sup>517</sup>

## **2. Desain Badan Peradilan Khusus Pemilu**

“Kekuasaan mengadili atau yuridiksi atau lingkup kekuasaan kehakiman peradilan, dipahami juga sebagai lingkungan hak dan kewajiban serta tanggung jawab di suatu wilayah atau lingkungan kerja tertentu”<sup>518</sup>

Yuridiksi atau kewenangan mengadili juga didefinisikan sebagai kewenangan pengadilan tertentu sesuai dengan ketentuan yang digariskan peraturan perundang-undangan. Setidaknya ada dua faktor pembeda atau pembagian yuridiksi pengadilan, yaitu faktor tingkat/ instansi peradilan dan lingkungan peradilan. Faktor pertama akan membedakan yuridiksi antara pengadilan banding dan kasasi sebagai peradilan yang lebih tinggi (*superior court*) berhadapan dengan peradilan tingkat pertama (*inferior court*).

---

<sup>517</sup>*Ibid*, hlm. 19

<sup>518</sup>Refly Harun, *Op.Cit*, hlm. 8

Sedangkan faktor kedua melahirkan kekuasaan atau kewenangan absolut bagi masing-masing lingkungan peradilan yang juga disebut atribusi kewenangan.

Dalam konteks penyelesaian sengketa juga terdapat pengaturan tentang kewenangan penyelesaian sengketa. Kewenangan tersebut tidak hanya menjadi yuridiksi pelaku kekuasaan kehakiman, melainkan juga pihak-pihak yang diberi kewenangan oleh peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan sengketa, baik secara formal maupun informal. Begitu juga dengan penyelesaian sengketa pemilu, dimana bukan hanya pengadilan atau kekuasaan kehakiman yang diberi kewenangan mengadili, melainkan juga terdapat lembaga-lembaga lainnya sesuai ketentuan undang-undang. “Adanya mekanisme penyelesaian sengketa berikutan dengan lembaga yang berwenang untuk itu sesungguhnya dimaksudkan untuk menjamin hak pilih warga negara”<sup>519</sup> Terkait lembaga yang dapat dijadikan alternatif penyelesaian sengketa pemilu, International IDEA menyebut setidaknya ada 4 institusi, yaitu

1. Badan administratif, yaitu badan penyelenggara pemilu yang bertugas menyelenggarakan pemilu;
2. Badan peradilan yaitu:
  - a. Peradilan umum yang merupakan cabang kekuasaan kehakiman atau
  - b. Pengadilan mandiri (tersendiri), seperti dewan atau mahkamah konstitusi, pengadilan tata usaha negara atau pengadilan khusus pemilu yang tidak berada di bawah kekuasaan legislatif, eksekutif atau kehakiman yang tradisional
3. Badan legislatif, yaitu dewan perwakilan rakyat sendiri atau bagian dari dewan (misalnya komite); dan

---

<sup>519</sup>Jimly Asshiddiqie, “Pengadilan Khusus Dalam Bunga Rampai Putih Hitam Pengadilan Khusus,” Jakarta: Komisi Yudisial RI (2013): hlm. 18

4. Badan internasional, yaitu badan yang memiliki yuridiksi di negara yang mengakui keberadaan pengadilan regional dan internasional yang mengeluarkan putusan yang mengikat dan wajib dilaksanakan oleh badan nasional yang berkompeten<sup>520</sup>

Keempat institusi tersebut merupakan alternatif lembaga yang dapat disertai kewenangan menyelesaikan sengketa pemilu dalam berbagai bentuknya. Pilihan terhadap institusi dimaksud akan sangat bergantung pada kebutuhan penyelenggaraan pemilu di sebuah negara. Memilih salah satu saja dari institusi yang ada untuk menyelesaikan semua jenis sengketa, misalnya menyerahkan ke lembaga peradilan saja atau ke badan penyelenggara pemilu yang khusus diberi tugas untuk itu, dapat saja dilakukan sepanjang mekanisme tersebut dapat berjalan efektif untuk mengawal hak pilih warga negara.

“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”.<sup>521</sup>

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.<sup>522</sup>

Pada prinsipnya, mekanisme penyelesaian sengketa Pemilu atau Electoral Dispute Resolution (EDR) secara umum dapat dilakukan

---

<sup>520</sup>IDEA International, *Electoral Justice* (Swedia: The International Idea Handbook, 2010).

<sup>521</sup>Topo Santoso, *Loc.Cit*

<sup>522</sup>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 RepublikIndonesia, hlm. 554.

dengan 2 (dua) cara, yaitu melalui jalur formal dan informal. 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. Sebenarnya “konsep Peradilan Khusus Pemilu merupakan salah satu komponen terpenting dalam azas-azas penyelenggaraan Pemilu di antaranya adalah kepastian hukum”<sup>523</sup> 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 penyelenggaraan 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”<sup>524</sup> Menurut Pasal 24 ayat (2) UUD 1945: “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di

---

<sup>523</sup>*Ibid*, hlm. 555

<sup>524</sup>Surya Mukti Pratama, Ela Nurlela, and Hendry Gian Dynantheo Sitepu, “Gagasan Pembentukan Peradilan Khusus Pilkada Dalam Mewujudkan Electoral Justice,” *Jurnal Yustika: Media Hukum Dan Keadilan* 24, no. 01 (2021): 14–24, <https://doi.org/10.24123/yustika.v24i01.4451>.

bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan 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.

“Peradilan Khusus Pemilu tidak hanya mempertimbangkan persoalan waktu persidangan, akan tetapi lebih kepada upaya nyata mencapai keadilan substantif”<sup>525</sup> yaitu perlindungan hukum dan politik terhadap hak para pemilih dan calon legislatif atau peserta Pemilu secara benar dan prosedural. Sejalan dengan sistem penyelesaian perselisian hasil Pemilu, pembentukan Peradilan Khusus Pemilu juga akan meringankan proses dan beban mengadili sengketa hasil di Mahkamah Konstitusi.

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 Mahkamah Konstitusi, 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

---

<sup>525</sup>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.

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)”.

Kebijakan formulasi dan institusionalisasi peradilan juga harus memperhatikan desain kewenangan dan desain yurisdiksi pengadilan. “Dalam doktrin ilmu hukum kedua hal tersebut dikenal dengan sebutan kompetensi absolut dan kompetensi relatif”<sup>526</sup> “Kompetensi absolut adalah kewenangan mengadili perkara dari suatu pengadilan berdasar pada kewenangan atau beban tugas yang ditetapkan oleh undang-undang”<sup>527</sup>, sedangkan “kompetensi relatif merupakan kewenangan mengadili perkara dari suatu pengadilan berdasarkan pada daerah hukum atau yurisdiksi peradilan Pengadilan khusus”<sup>528</sup> didesain sebagai lembaga adjudikasi yang mempunyai kompetensi absolut untuk memeriksa, mengadili dan memutus seluruh sengketa yang timbul selama proses penyelenggaraan Pilkada, yaitu tindak pidana pemilihan, sengketa tata usaha negara dan sengketa perselisihan hasil pemilihan.

Saat ini keberadaan Pengadilan khusus diatur dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman, pada Pasal a quo disebutkan bahwa: “Pengadilan Khusus adalah pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus

---

<sup>526</sup>Nasrullah dan Tanto Lailam, 2017, *Desain Peradilan Khusus dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah*, Yogyakarta: Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2017, hlm. 6

<sup>527</sup>*Ibid*

<sup>528</sup>*Ibid*, hlm. 7

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 tentang Kekuasaan Kehakiman menentukan bahwa: “Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung”. “Norma tersebut dalam kaidah perundang-undangan telah dirumuskan secara *lex stricta* (jelas dan ketat) dan *lex certa* (tidak multitafsir), artinya dasar pengaturan pembentukan pengadilan khusus harus melalui undang-undang”.

Pilihannya kemudian apakah pengadilan khusus akan diatur dalam undang-undang tersendiri atau disisipkan kedalam Undang-Undang Pemilu yang sudah ada saat ini ? Melihat kompleksitas Undang-Undang Pemilu dan Pilkada saat ini substansinya hanya menyangkut hal-hal teknis penyelenggaraan Pemilihan, maka akan tepat jika dasar hukum pembentukan pengadilan khusus diatur dalam undang-undang tersendiri. Berikut beberapa desain kelembagaan Badan Peradilan Khusus yang dapat menjadi pilihan alternatif berkaitan dengan desain kelembagaan Badan Peradilan Pemilu.

#### **a. Pembentukan Mahkamah Pemilu Melalui Amandemen UUD NRI 1945**

Memperhatikan kompleksitas sengketa yang akan ditangani oleh pengadilan khusus, diantaranya sengketa tata usaha negara, tindak pidana

pemilihan dan sengketa perkara perselisihan hasil pemilihan (PHP), maka alternatif yang ideal adalah menyatukan atau mengintegrasikan penanganan seluruh masalah pemilu tersebut melalui pengadilan khusus. Indonesia perlu memiliki lembaga yang mampu menyelesaikan keseluruhan sengketa Pemilu secara independen dan final. “Arahnya adalah dengan menyederhanakan sistem dan lembaga yang masuk dalam kualifikasi penyelesaian sengketa Pemilu.”<sup>529</sup> “Dalam konteks ini, mandat pembentukan peradilan khusus yang akan diberi kewenangan menyelesaikan sengketa hasil Pemilu seharusnya ditindaklanjuti melalui kerangka berpikir yang komprehensif”<sup>530</sup> sehingga dapat diupayakan pembentukan Mahkamah Pemilu yang memiliki wewenang mengadili semua jenis sengketa pemilihan, baik Pemilu maupun Pilkada.

Pembentukan Mahkamah Pemilu sebagai cabang kekuasaan baru ini menjadi penting. Hal ini ditujukan agar Mahkamah Pemilu dapat berdiri secara independen, imparial dan tidak dibawah maupun dipengaruhi oleh lembaga mana pun. Meletakkan Mahkamah Pemilu sejajar dengan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung akan menjadikannya mandiri secara keuangan dan tidak dapat dituntut untuk bertanggungjawab kepada lembaga yang membawahnya, artinya pertanggungjawaban Mahkamah Pemilu hanya ditujukan kepada rakyat dan keadilan itu sendiri Lembaga peradilan pemilihan yang kuat, didanai

---

<sup>529</sup>Josef M. Monteiro, *Lembaga Negara Setelah Amandemen UUD 1945* (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2014).

<sup>530</sup>Isti Latifah Astri, Fitria Esfandiari, “Pembentukan Badan Peradilan Khusus Dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah.”

dengan baik, bersifat otonom, dan memiliki kemandirian secara anggaran maupun fungsional harus dilihat sebagai investasi dalam menjamin kualitas demokrasi. Faktor ini juga menjadi penting sebab keputusan yang diambil oleh sebuah lembaga peradilan pemilihan berpengaruh signifikan bagi masa depan politik suatu negara. “Hal ini disebabkan oleh karena keputusan yang dikeluarkan lembaga peradilan pemilihan ini bukan hanya dapat mengubah, atau membatalkan hasil pemilu tetapi juga secara tidak langsung berpengaruh terhadap perlindungan hak politik warga negara.”<sup>531</sup>

Selain itu, “menjadikan Mahkamah Pemilu sebagai cabang kekuasaan baru menjadi penting untuk memastikan penyelesaian Pemilu dapat diselesaikan dengan efektif dan efisien”<sup>532</sup> Mengingat proses penyelenggaraan Pemilu membutuhkan kepastian dan waktu yang singkat, maka putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Pemilu diharapkan tidak dapat dilakukan upaya hukum lanjutan. Oleh sebab itu, diletakkannya Mahkamah Pemilu sebagai lembaga puncak peradilan juga ditujukan agar putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Pemilu dapat bersifat final dan mengikat.

Dasar hukum pembentukan Mahkamah Pemilu akan secara langsung dibentuk melalui konstitusi. Hal ini menjadi penting untuk menjamin eksistensi dari keberadaan Mahkamah Pemilu itu sendiri.

---

<sup>531</sup>Moch. Marsa Taufiqurrohman, Jayus, dan A'an Efendi, “Integrasi Sistem Peradilan Pemilihan Umum Melalui Pembentukan Mahkamah Pemilihan Umum” *Jurnal Konstitusi*, Volume 18, Nomor 3, September 2021, hlm 575

<sup>532</sup>*Ibid.*,

Dengan memusatkan penyelesaian di bawah satu atap Mahkamah Pemilu, kekhawatiran terhadap inefisiensi dan disharmoni putusan pengadilan dalam permasalahan Pemilu yang sering terjadi dapat di hindari. Lebih lanjut, dengan sistematika dan struktur yang efektif melalui Mahkamah Pemilu diharapkan dapat menghilangkan putusan yang tumpang tindih antara yang satu dengan lainnya. Mengenai desain kelembagaan Mahkamah Pemilu, di dalamnya akan dibangun dua kamar utama, yakni:

**Tabel 9**  
**Desain Kelembagaan Mahkamah Pemilu**

Kamar Utama	Kamar Pengadilan Pemilu Nasional	Mengadili sengketa pemilihan DPR dan Presiden;
	Kamar Pengadilan Pemilihan Lokal	Mengadili sengketa Pemilihan DPRD Provinsi dan Pemilihan DPRD Kabupaten/Walikota
Kamar Pengadilan Khusus	Majelis Khusus	Pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu
	Majelis Khusus	Pelanggaran administrasi Pemilu,
	Majelis Khusus	Tindak pidana Pemilu
	Majelis Khusus	sengketa proses Pemilu
	Majelis Khusus	sengketa hasil dan sengketa pasca Pemilu

Formulasi Mahkamah Pemilu di harapkan dapat menerima, memeriksa, mengadili, dan memutus pelanggaran, kasus, atau sengketa yang menjadi kompetensi absolut peradilan. Pertama, terhadap pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu. Kedua terkait pelanggaran

administrasi Pemilu dengan potensi didiskualifikasinya para pelanggar. Ketiga, sengketa proses Pemilu yang rawan terjadi pelanggaran, termasuk kepada peserta Pemilu akibat dari hasil dan keputusan berita acara KPU. Keempat, berwenang mengadili tindak pidana Pemilu. Dan yang kelima mengadili sengketa hasil dan sengketa pasca Pemilu.

Fenomena banyaknya problematika yang terjadi dalam penyelesaian sengketa Pemilu dan Pilkada yang telah ada pada pembahasan-pembahasan pada bab sebelumnya, maka penulis 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, mengadili 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. Penulis 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) Keputusan Badan Peradilan Khusus Pemilu baik itu di tingkat pusat

maupun daerah adalah final dan mengikat (*final and binding*);

- 4) 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.

Konsep mengenai Badan Peradilan Khusus Pemilu di atas, 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.

Mengingat realitas hukum yang seperti ini, maka Penulis kembali mengutarakan pendapat Satjipto Rahardjo mengenai gagasan hukum progresifnya tidak untuk mengajak orang berpikir melawan sistem hukum. Menurut Satjipto “hukum tetap memiliki sistemnya sendiri, tetapi sistem tersebut tidak bekerja sebagaimana dibayangkan oleh kaum

formalisme hukum”<sup>533</sup> 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 sejagat, 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 (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.

---

<sup>533</sup>Moh. Mahfud MD dkk, 2013, *Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*, Semarang: ThafaMedia, hlm. 24-26

- 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 ber hukum 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 mengkritik 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.

- 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.”

**b. Pembentukan Badan Peradilan Khusus Pilkada di Bawah Mahkamah Agung**

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.

Selain rekomendasi pembentukan Mahkamah Pemilu berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana diuraikan sebelumnya, alternatif lainnya berkaitan dengan pembentukan peradilan khusus pemilu ini, yaitu Penulis merekomendasikan terhadap sengketa pilkada dilakukan dan dibentuk melalui badan peradilan khusus Pilkada yang berada di bawah Mahkamah Agung.

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

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. Fenomena banyaknya problematika yang terjadi dalam penyelesaian sengketa Pemilu dan Pilkada yang telah Penulis sampaikan dan juga berdasarkan pada pembahasan-

pembahasan pada bab-bab sebelumnya, maka Penulis memberanikan diri untuk menawarkan suatu usulan tentang konsep badan peradilan khusus Pilkada, dimana konsep ini dapat menjadi konsep yang ideal bagi lembaga yang berperan, berfungsi, bertugas dan berwenang untuk menyelesaikan sengketa Pilkada, yaitu dengan membentuk Badan Peradilan Khusus Pilkada didesain sebagai lembaga adjudikasi permanen, berkedudukan dibawah Mahkamah Agung yang yurisdiksi peradilannya meliputi, Pengadilan Tinggi untuk pengadilan khusus pemilihan Gubernur dan Pengadilan Negeri untuk pengadilan khusus pemilihan Bupati/Wali Kota.

Kewenangan pengadilan khusus Pilkada tersebut yaitu memeriksa, mengadili dan memutus seluruh sengketa yang timbul selama proses Pilkada, yaitu sengketa tata usaha negara pemilihan, tindak pidana pemilihan, perselisihan hasil pemilihan dan pelanggaran administrasi pemilihan. Pengadilan khusus Pilkada nantinya memiliki tiga majelis, meliputi majelis khusus sengketa tata usaha negara untuk menggantikan pengadilan tata usaha negara, majelis khusus tindak pidana dan majelis khusus perselisihan hasil pemilihan.

Mengingat Pilkada pada tahun 2024 didesain serentak secara nasional, maka penyatu atapan tersebut dimaksudkan agar penanganan sengketa Pilkada terintegrasi pada satu pengadilan khusus, dengan terintegrasinya penanganan sengketa Pilkada, maka dapat mengefektifkan waktu penyelesaian perkara. Selain itu penyatuan penanganan sengketa Pilkada ini diharapkan mampu menghadirkan putusan yang tidak hanya demokratis-

prosedural tetapi juga berkeadilan Keunggulan Badan Peradilan Khusus Pilkada Konsep pengadilan khusus Pilkada yang Penulis tawarkan memiliki beberapa keunggulan, antara lain:

- a. Dasar pengaturan pengadilan khusus Pilkada tidak perlu diatur pada level Undang-Undang Dasar 1945, cukup diatur dalam undang-undang.
- b. Seluruh sengketa yang timbul selama proses Pilkada diadili dalam satu peradilan, tidak terpisah-pisah seperti yang dipraktikkan dewasa ini.
- c. Penyatuan lembaga melalui pengadilan khusus menghindarkan pengadilan mengadili sengketa yang bukan kewenangannya.
- d. Penempatan pengadilan khusus berada dibawah lingkup peradilan umum akan memudahkan menginventarisir instrumen-instrumen yang dibutuhkan pengadilan.
- e. Integrasikan penyelesaian seluruh sengketa pada pengadilan khusus Pilkada merupakan hal baru dalam

Gagasan pengadilan khusus Pilkada yang Penulis tawarkan mempunyai beberapa keunggulan, salah satunya adalah kewenangan pengadilan khusus Pilkada mengintegrasikan penanganan seluruh sengketa timbul selama proses penyelenggaraan Pilkada. selain itu integrasikan penyelesaian seluruh sengketa pada pengadilan khusus Pilkada merupakan hal baru dalam praktek peradilan di Indonesia, sehingga gagasan pembentukan pengadilan khusus Pilkada ini diharapkan menjadi bagian dari pembaharuan hukum ke pemilu (*electoral law reform*) di Indonesia.

Adapun kelebihan dan kekurangan Badan Peradilan Khusus Pilkada di Lembaga peradilan adalah sebagai berikut :

**Tabel 10**

**Kelebihan dan Kekurangan Badan Peradilan Khusus di Lembaga peradilan**

No.	Kelebihan	Kekurangan
1	Lembaga peradilan telah ada dan mapan sehingga jika badan peradilan khusus dimasukkan sebagai salah satu pengadilan khusus dalam salah satu lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung, hal tersebut tidak akan membuat kerumitan baik dalam hal dasar aturannya, organisasinya, sumber dayanya, hingga hukum acaranya.	Adanya kontroversi putusan masa silam pada saat pengadilan tinggi dan Mahkamah Agung menangani sengketa pemilihan kepala daerah, tentu membuat semua badan peradilan di bawah Mahkamah Agung agak terbebani karena harus menyelesaikan sengketa pemilihan
2	Disamping hakim-hakim pada lembaga peradilan di Indonesia telah memiliki keahlian dalam memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa. Para hakim tersebut semenjak menjadi calon hakim telah terlepas dari politik praktis sehingga netralitas dalam menangani sengketa dapat dipercaya	Tingkat kepercayaan masyarakat atas penyelesaian sengketa pemilihan oleh lembaga peradilan masih rendah
3	Struktur peradilan di Indonesia yang meliputi seluruh wilayah	Para hakim kebanyakan belum mendalami secara khusus berbagai

	Indonesia membuat seluruh lingkungan peradilan Indonesia akan sanggup menangani sengketa dengan baik	macam sengketa pemilu dan pilkada oleh karenanya diperlukan adanya pelatihan dan sertifikasi hakim pemilihan kepala daerah serta disiapkan ahli yang dapat menyampaikan keterangannya dimuka persidangan
4	Mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak mayoritas di badan legislatif sehingga pihak minoritas ikut diperhatikan	Ada risiko bahwa kekuatan politik menunjuk hakim berdasarkan kriteria politik bukan berdasarkan kemampuan kerja, independensi, dan imparialitas pihak yang ditunjuk.

Penyelesaian persoalan pemilihan di beberapa lembaga, tentunya akan berpengaruh pada kualitas putusan yang dikeluarkan oleh masing masing lembaga. Tidak hanya itu saja, bagi yang mendapati perselisihan/ sengketa pada tahapan pemilihan maka harus diselesaikan terlebih dahulu perselisihannya untuk menuju ke tahap selanjutnya, tentunya harus menunggu putusan dari lembaga penyelesai terkait. tentunya membutuhkan waktu yang lama untuk menyelesaikan pada masing masing lembaga. Ini akan menjadikan penegakan hukum penyelesaian pemilu akan sulit tercapai. Penegakan Hukum Pemilu adalah mekanisme Hukum untuk menegakkan hak pilih warga negara (memilih dan dipilih) baik melalui mekanisme pidana, administrasi, maupun penyelesaian sengketa. Indonesia mengategorikan beberapa permasalahan hukum baik pelanggaran maupun sengketa dan perselisihan yang masing-masing memiliki mekanismenya

sendiri. Pelaksanaan pemilu yang dilakukan secara serentak, tentunya akan berdampak pada pola dan sistem penyelesaian persoalan pemilu saat ini. Penyelesaian persoalan pemilihan Umum yang diselesaikan di beberapa lembaga saat ini meninggalkan beberapa persoalan dalam penegakan hukum pemilu.

Pentingnya Peradilan Khusus Pilkada 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. 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 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 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”<sup>534</sup> 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

---

<sup>534</sup>Henry B. Mayo, *An Introduction, to Democratic Theory*, Oxford University Press, New York, 1960, hlm.56

kekuasaan parlemen dan lembaga- lembaga hukum. Gagasan inilah yang kemudian dinamakan “konstitusionalisme” dalam sistem ketatanegaraan.

## **BAB VI PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil analisis yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya, dalam rangka menjawab rumusan masalah yang telah ditentukan, maka ditarik kesimpulan yaitu sebagai berikut:

1. Pengaturan penyelesaian sengketa pemilihan umum di Indonesia, dilakukan oleh beberapa lembaga yaitu Bawaslu, Pengadilan Tata Usaha Negara, Kepolisian, Kejaksaan, Peradilan Umum, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), dan Mahkamah Konstitusi, yang diberikan kewenangan penyelesaiannya berdasarkan jenis sengketa pemilu yang terjadi, yaitu 1) Pelanggaran Administrasi Pemilu; 2) Tindak Pidana Pemilu; 3) Sengketa Tata Usaha Negara; 4) Sengketa Proses Pemilu; 5) Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu; dan 6) Perselisihan Hasil Pemilihan Umum.
2. Urgensi pembentukan badan peradilan khusus penyelesaian sengketa pemilu di Indonesia dilakukan karena adanya *pertama*, kelemahan dalam penyelesaian sengketa yang dilakukan di Bawaslu, Pengadilan Tata Usaha Negara, Pengadilan Negeri, dan Mahkamah Konstitusi, *kedua*, terjadinya problematika kasus pemilu karena adanya praktek tumpang tindih putusan pengadilan dalam kasus-kasus Pemilu.
3. Konsep Peradilan Pemilihan Umum dalam mewujudkan keadilan di Indonesia dilandaskan pada landasan filosofis penerapan prinsip negara hukum yang dilaksanakan melalui badan peradilan khusus. Pembentukan

badan peradilan khusus direkomendasikan dalam dua alternatif pilihan yaitu dilakukan dengan pembentukan Mahkamah Pemilu melalui amandemen Undang-Undang Dasar 1945, yang memiliki kedudukan sejajar Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, atau dilakukan pembentukan Badan Peradilan Khusus di Lembaga Peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung.

## **B. Saran**

1. Perlu dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, terutama terkait model penegakan hukum pemilu. Perubahan ini bertujuan agar penyelesaian sengketa pemilu dapat dilaksanakan secara terpusat pada satu lembaga peradilan pemilu yang memiliki wewenang penuh, sehingga proses penyelesaian sengketa akan lebih efisien, transparan, dan terkoordinasi, serta mengurangi potensi inkonsistensi keputusan hukum yang mungkin terjadi dengan adanya banyak lembaga.
2. Perlu dibentuk lembaga Peradilan Khusus Pemilihan Umum yang representatif, kompeten dan berintegritas, dengan memperhatikan aspek filosofis, sosiologis dan yuridis, dalam rangka mengatasi kelemahan penyelesaian sengketa dan problematika tumpang tindihnya putusan pengadilan dalam kasus-kasus Pemilu, sehingga dapat memastikan konsistensi dan keadilan dalam penegakan hukum pemilu
3. Perlu dilakukan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dalam rangka pembentukan lembaga negara yang menjalankan fungsi kekuasaan

kehakiman yang memiliki kedudukan sejajar dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, dalam hal ini Mahkamah Pemilu yang memiliki kompetensi mengadili berkaitan dengan sengketa Pemilu.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU:

- A. Salman Maggalatung dan Nur Rohim Yunus, *Pokok-Pokok Teori Ilmu Negara*, Fajar Media, Bandung, 2013.
- A. V Dicey, *Introduction To The Study Of The Law The Constitution (Pengantar Studi Hukum Konstitusi)*, Nusa Media, Bandung, 2007.
- Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011.
- Abdullah H Rozali, *Mewujudkan Pemilu Yang Lebih Berkualitas*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2019.
- Abdurrahman Saleh dan Muhibb Abdul Wahab, *Psikologi Suatu Pengantar dalam Perspektif Islam*, Kencana, Jakarta, 2004.
- Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (JudicialPrudence), Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009.
- Achmad Fauzan, *Perundang-Undangan Lengkap Tentang Peradilan Umum, Peradilan Khusus, dan Mahkamah Konstitusi*, Kencana, Jakarta, 2009.
- Achmad Ruslan, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2011.
- Affan Gafar, *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi*, cet. ke II, Pustaka Pelajar, Jogjakarta, 2000.
- Ahmad Fachrudin, *Jalan Terjal Menuju Pemilu 2014: Mengawasi Pemilu. Memperkuat Demokrasi*, Gramedia Utama Publishindo, Jakarta, 2013.
- Ali Marwan dan Evlyn Martha, *PelaksanaanKewenanganAtribusiPemerintahan Daerah Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentangPemerintahan Daerah*. Kemenkumham, Medan, 2019.
- Ali Murtopo, *Strategi Politik Indonesia*, CSIS, Jakarta, 1974.
- Andi Alfian Malarangeng, *Komisi Pemilihan Umum, dalam Kajian Pemilu 1999.*, Depdagri dan Biro Humas KPU, Jakarta,1999.
- Arbi Sanit, *Partai, Pemilu dan Demokrasi*. Jakarta: Pustaka Pelajar, 1997.

- Arfa'I, *Aktualisasi Pancasila Sebagai Sumber Hukum Dalam Tahapan Pembentukan Undang-Undang*, Salim Media Indonesia, Jambi, 2022.
- A.V. Dicey, *Introduction to Study of The Law of The Constituion*, Macmillan and Co. Limited ST, Martin's Street, London, 1952.
- Azyumardi Azra, *Pendidikan Kewarganegaraan (civic education):Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*. PrenadaKencana, Jakarta, 2010.
- Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta, 1992.
- \_\_\_\_\_, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, Pusat Penerbitan Universitas LPPM, Universitas Islam Bandung, 1996.
- \_\_\_\_\_, *Suatu Tinjauan Terhadap Kekuasaan Kehakiman Indonesia Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004*, Mahkamah Agung RI, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Menegakkan Hukum Suatu Pencarian*, Asosiasi Advokat Indonesia, Jakarta, 2009.
- Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, Cetakan Kesatu, 2008.
- BAPENAS, *Visi dan Arah Pembangunan Jangka Panjang (PJP) Tahun 2005-2025*, Kantor Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta, 2005.
- Bawaslu RI, *Data Pelanggaran Pemilu Tahun 2019*.
- Bawaslu RI, *RingkasanBukuAcuan International IDEA (Electoral Justice: An Overview of the International IDEA Handbook)* Diterjemahkan oleh Dua Bahasa, Indonesia Printer, Jakarta, 2010.
- Bayo, LongginaNovadona, dkk. *Rezim Lokal di Indonesia: MemaknaiUlangDemokrasi* Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2018.
- Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum (Sebuah Penelitian Tentang Fondasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2000.
- Bintan R Saragih, *Sistem Pemerintahan dan Lembaga Perawkilan di Indonesia*, Perintis Press, Jakarta, 2001.

- Brian H. Bix, *Legal Positivisme*, Malden, USA: Blackwell Publishing, 2005.
- Bushar Muhammad, *Asas-asas Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2003.
- Darji Darmodiharjo & Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum (Apa Dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia)*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995.
- Darji Darmodiharjo & Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum (Apa Dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia)*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995.
- Dedi Mulyadi, *Perbandingan Tindak Pidana Pemilu Legislatif*, Bandung: PT. Refika Aditama, 2012.
- Dedi Mulyadi, *Kebijakan Legislasi Tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif Di Indonesia Dalam Perspektif Demokrasi*, Gramata Publising, 2012.
- Dian Aries Mujiburohman. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Yogyakarta: STPN Press, 2017.
- Dizar Al Farizi, *Membangun Integrasi Sistem Peradilan Pemilihan dan Desain Badan Peradilan Khusus*, Konsorsium Pendidikan Tata Kelola Pemilu Indonesia, 2020.
- Djoko Suyanto, *Evaluasi Pemilukada dari Prespektif Ketahanan Nasional: Demokrasi Lokal, Evaluasi Pemilukada di Indonesia*, Konpress, Jakarta, 2012.
- Eep Saefullah Fatah, *Evaluasi Pemilu Orde Baru*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1997.
- Erhammadin, *Efektivitas Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Legislatif 2014 di Mahkamah Konstitusi*, Mahkamah Konstitusi, 2018.
- Faisal, *Menerobos Positivisme Hukum*, Gramata Publishing, Bekasi, 2012.
- Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Prenada Media Group, Jakarta, 2018.
- Faturrochman, *Keadilan Perspektif Psikologi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.
- Frank Cunningham, *Theories of Democracy*, Routledge, London, 2002.
- Franz Magnis-Suseno, *Kuasa dan Moral*, Gramedia, Jakarta, 1986.

- Franz Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, Gramedia, Jakarta, 1997.
- Fritz Edward Siregar, *Dimensi Hukum Pelanggaran Administrasi Pemilu*, Penerbit Konstitusi Press. Cetakan Pertama, 2020.
- Ganjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, 2007.
- George R. Terry, *Asas-Asas Manajemen*, penerjemah: Winardi, PT. Alumni, Bandung, 1986.
- Gunawan Suswanto, *Pengawasan Pemilihan Umum Partisipatif: Gerakan Masyarakat Sipil Untuk Demokrasi Indonesia*, Erlangga, Jakarta, 2015.
- H.D. Stout, de Betekenissen van de Wet, *Theoretisch-Kritische Beschouwingen over het Principe van Wetmatigheid*, WE.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1991.
- H.L.A Hart, *Konsep Hukum*, Nusa Media, Bandung, 2010.
- H. Salim Hs, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Hamdan Zoelva, *Aspek Konstitusionalitas Pengadilan Khusus di Indonesia*, dalam *Putih Hitam Peradilan Khusus*, Pusat Analisis dan Layanan Informasi Komisi Yudisial, Jakarta, 2013.
- HanafiArief, *Pengantar Hukum Indonesia dalam Tataran Historis, Tata Hukum dan Politik Hukum Nasional*, PT. LkiS Pelangi Aksara, Yogyakarta, 2018.
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, diterjemahkan oleh Rasisul Muttaqien, Bandung, Nusa Media, 2011.
- Henry B. Mayo, *An Introduction, to Democratic Theory*, Oxford University Press, New York, 1960.
- Henry J. Schmandt, *Filsafat Politik Kajian Historis dari Zaman Yunani Kuno Sampai Zaman Modern*, alih bahasa Ahmad Baidlowi, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.
- Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Equinox, Jakarta, 2007.

- Hufron dan Syofyan Hadi, *Ilmu Negara Kontemporer*, Laksbang Grafika, Surabaya, 2016.
- Ibrahim Amirudin, *Kedudukan KPU dalam struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Laksbang Mediatama, 2008.
- Ida Budhiati, *Rekonstruksi Politik Hukum Penyelenggaraan Pemilihan Umum di Indonesia*, Disertasi, Semarang, 2018.
- Ida Budhiati, *Mahkamah Konstitusi dan Kepastian Hukum Pemilu: Tafsir Mahkamah Konstitusi terhadap UUD NRI Tahun 1945 untuk Kepastian Hukum Pemilu*, Sinar Grafika, Jakarta, 2020.
- Ignatius Adiwidjaja, *Sistem Politik Indonesia: Sebuah Dinamika Negara Demokrasi dan Ruang Lingkupnya Dalam Bingkai Hubungan Pusat Daerah di Era Otonomi Daerah (Konsep Teori)*, Zahir Publishing, Yogyakarta, 2020.
- Indra Perwira, Mei Susanto, *Hukum Hak Asasi dan Demokrasi*, PSKN FH UNPAD, Bandung, 2019.
- Indroharto, *Usaha Memahami UU tentang PTUN*.
- International Commission of Jurist, *The Dynamic Aspect to the Rule of Law in the Modern Age*, International Commission of Jurist, Bangkok: 1965.
- International IDEA, *The Electoral Management Body: The International IDEA Handbook*, Stockholm Sweden, Office International IDEA, 2009.
- International IDEA, *Electoral Justice: The International IDEA Handbook Series*, Stockholm, 2010.
- International IDEA, *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan Internasional IDEA, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, 2010.
- Institut Demokrasi dan Asistensi Demokrasi, *Desain penyelenggaraan Pemilu: Buku Pedoman Internasional IDEA (diterjemahkan oleh Djohan Radi)*, 2016.
- Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, Alumni, Bandung, 2009.
- Irvan Mawardi, *Dinamika Sengketa Hukum Administrasi di Pilkada (Perwujudan Electoral Justice dalam Kerangka Negara Hukum Demokratis)*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2014.

- Irvan Mawardi dan Muhammad Jupri, *Keadilan Pemilu, Potret Penegakkan Hukum Pemilu dan Pilkada*, Pustaka Ilmu, Yogyakarta, 2019.
- J.J. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum Pengertian-pengertian Dasar Dalam Teori Hukum*, (alih bahasa B. Arief Sidharta), P.T. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2011.
- Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Konstitusi Press, Jakarta, 2013.
- \_\_\_\_\_, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2013.
- Jhon Rawls, *A Theory of Justice*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya*, Ichtisar Baru - Van Hoeven, Jakarta, 1994.
- \_\_\_\_\_, *Format kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. FH UII Press. Yogyakarta. 2004.
- \_\_\_\_\_, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2005
- \_\_\_\_\_, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006.
- \_\_\_\_\_, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- \_\_\_\_\_, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007.
- \_\_\_\_\_, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012.
- \_\_\_\_\_, *Pengadilan Khusus Dalam Bunga Rampai Putih Hitam Pengadilan Khusus*, Komisi Yudisial RI, Jakarta, 2013.
- \_\_\_\_\_, *Peradilan Etik Dan Etika Konstitusi, Persepektif Baru Tentang Rule Of Law And Rule Of Ethicd & Constitutional Law And Contitutional Ethics*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014.
- \_\_\_\_\_, *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015.

- Josef M. Monteiro, *Lembaga Negara Setelah Amandemen UUD 1945*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2014.
- Kariaman Sinaga, “*Efektitas Regulasi dan Perannya dalam Penyelenggaraan Pemilu: Dialektika Hukum dan Etika Pemilu Serentak*”, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu RI, Jakarta, 2016.
- Khairul Fahmi dan Saldi Isra, *Pemilihan Umum Demokratis: Prinsip-Prinsip Dalam Konstitusi Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2019.
- Leopold Posipil, *Perubahan Hukum dan Keadilan: Seri Antropologi Hukum*, Nusamedia, 2021.
- Lukman Hakim, *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia, Ekistensi komisi-komisi Negara (state auxiliary agency) sebagai organ negara yang mandiri dalam sistem ketatanegaraan*, Malang, Progam Pasca Univ. Brawijaya Malang-Univ Widyagama Malang dan Setara Press, 2010.
- M. Agus Santoso, *Hukum, Moral & Keadilan Sebuah Kajian Filsafat Hukum* Kencana, Jakarta, 2014.
- M.B. Zubakhrum Tjenreng, *PILKADA Serentak, Penguatan Demokrasi di Indonesia*, Penerbit Pustaka Kemang, Jakarta, 2016.
- M. Manulang, *Dasar-Dasar Manajemen*, Gahalia Indonesia, Jakarta, 1988.
- Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- \_\_\_\_\_, *Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi*, Rajawali Pers, Depok, 2017.
- Mahfud MD dkk, *Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*, ThafaMedia, Semarang, 2013.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Buku IV: Kekuasaan Pemerintahan Negara Jilid 2, Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010.
- Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2021.
- Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015.

- Mega Ayu Werdiningsih, *Check and Balances dalam Sistem Peradilan Etik. Komisi Yudisial*, Jakarta, 2021.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998.
- \_\_\_\_\_, *Pemilu 1999 dan Pelajaran untuk Pemilu 2004*, Cetro, Jakarta, 1999.
- Mirza Satria Buana, *Menimbang Lembaga Peradilan Khusus Pemilu: Studi Perbandingan Hukum Tata Negara*, Fakultas Hukum, Universitas Lambung Mangkurat, 2018.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, PSHTN-FHUI, Jakarta, 1998.
- Mohammad Hatta, *Kedaulatan Rakyat, Demokrasi dan Otonomi*, Kreasi Wacana, Bantul, 2014.
- Mohammad Syaiful Aris, *Hukum Pemilu Filosofi Dan Prinsip Pemilihan Umum Dalam UUD 1945*, Setara Press, Malang, 2021.
- Muhammad, *Menilik Kesiapan Bawaslu dalam Menangani Pelanggaran dan Sengketa Pemilu 2014*, Perludem, Jakarta, 2016.
- Munir Fuady, *Dinamika Teori Hukum*, Graha Indonesia, Jakarta, 2007.
- \_\_\_\_\_, *Konsep Negara Demokrasi*, Refika Aditama, Jakarta, 2010.
- Mustafa Fakhri, *Ketatanegaraan dalam Tahun Politik*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2014.
- Nasrullah dan TantoLailam, *Desain Peradilan Khusus dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah*, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2017.
- Ni'MatulHuda, dkk, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, PT Fajar Interpretama Mandiri. Cetakan ke – I, 2017.
- Nofi Sri Utami, *Problematika Pola Penyelesaian Persoalan Pemilu (Pelanggaran dan Sengketa) yang Terpisah-Pisah*, Konsorsium Pendidikan Tata Kelola Pemilu Indonesia.
- Nur Basuki Winarno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2008

- Nur Hidayat Sardini, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, Fajar Media, Yogyakarta, 2011.
- Nurul Huda, *Hukum Partai Politik dan Pemilu di Indonesia*. Fokusmedia, Bandung, 2018.
- O. Notohamidjojo, *Soal-Soal Pokok Filsafat Hukum*, Editor Tribudiyono, Griya Media, Salatiga, 2011.
- Orozco-Henriquez, *Electoral justice: The International IDEA Handbook*, Stockholm Idea Group, Stockholm, 2010.
- Osman Raliby, *Documenta Historica Sejarah Dokumenter Dari Pertumbuhan Dan Perjuangan Negara Republik Indonesia*, Bulan Bintang, Jakarta, 1953.
- Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.
- \_\_\_\_\_, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Ind-Hill Co, Jakarta 1989.
- \_\_\_\_\_, *Ilmu Negara*, Inn-Hill-Co, Jakarta, 1999.
- Padmo Wahjono & TA. Hamzah, *Diklat Negara*, FH UI, Jakarta
- Pan Mohamad Faiz, *Teori Keadilan John Rawls ( John Rawls's Theory of Justice)*. MahkamahKonstitusi, Jakarta, 2009.
- Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2011.
- \_\_\_\_\_, *Pengantar Ilmu Hukum (Edisi Revisi)*. Kencana, Jakarta, 2008.
- Philipus M. Hadjon, dkk, *Hukum Administrasi Negara*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2008.
- Puadi, *Demokrasi Pemilu dan Politik Uang, Dinamika dan Aktualisasi Penanganan Pelanggaran Pilkada dan Pemilu*, Aldhera Shalih Indonesia, Jakarta, 2020.

- Rafael Lopez-Pintor, *Assessing Electoral Fraud in New Democracies: A Basic Conceptual Framework*, dalam *IFES, Electoral Fraud White Paper Series*, Desember 2010
- Ramlan Surbakti, *Penanganan Sengketa Pemilu, Buku 16, Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan*, Jakarta, 2011.
- Ramlan Surbakti, dkk, *Keadilan Pemilu*, PT Rajagrafindo Persada, Depok, 2022.
- Refly Harun, *Hukum Sengketa Pemilu: Mekanisme Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu di Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2019.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006.
- \_\_\_\_\_, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*, UII Press, Yogyakarta, 2014.
- \_\_\_\_\_, *Urgensi Upaya Administratif di Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2019.
- RoniWiyanto, *Penegakan Hukum Pemilu DPR, DPD, dan DPRD*, Mandar Maju, Bandung, 2014.
- Roscoe Pound, *The Development of Constitutional Guarantees of Liberty*, Yale University Press, New York, 1957.
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Raja Grafindo Persada, Depok, 2005.
- Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 1993.
- S.F. Marbun. *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*. Cetakan Kedua, UII Press, Yogyakarta, 2003
- Saldi Isra dan Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Demokratis Prinsip-Prinsip dalam Konstitusi Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Depok, 2019.
- Salim HS dan Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, Cetakan kedua, PT Raja Grapindo Persada, Jakarta, 2014
- Samsul Wahidin, *Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*, Pustaka Belajar, Yogyakarta, 2008.
- Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*, UKI Press, Jakarta, 2006.

- \_\_\_\_\_, *Ilmu Hukum*, Fakultas Hukum Unsoed, Purwokerto 1986.
- Satya Arinanto, *Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum*, BPHN, Departemen Hukum Dan HAM RI, Jakarta, 2009.
- Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Empat*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2008.
- Sjachran Basah, *Mengenal Peradilan di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995.
- Sidharta, *Reformasi Peradilan dan Tanggung Jawab Negara, Bunga Rampai Komisi Yudisial, Putusan Hakim: Antara Keadilan, Kepastian Hukum, dan Kemanfaatan*, Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, 2010.
- Sodikin, *Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Gramata Publishing, Bekasi, 2014.
- Soedarsono, *Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Demokrasi, Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu 2004 Oleh Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta, 2005.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1986
- Soejadi, *Pancasilasebagai Sumber Tertib Hukum Indonesia*, Lukman Offset, Yogyakarta, 1999
- Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia: Pemikiran dan Pandangan*, Rosda, Bandung, 2014.
- Sri Yanuarti, dkk, *Policy Paper Model Pemilu Serentak*, Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Jakarta, 2018.
- Struik, *Birth of Communist Manifesto*, International Publiser, New York, 1971.
- Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)*, UMM Press, Malang.
- Sutisna, *Pemilihan Kepala Negara: Perspektif Hukum Islam dan Hukum Positif Indonesia*, Deepublish, Yogyakarta, 2014.
- Syahrul Mustofa, *Menggugat Dan Memenangkan Perkara Perselisihan Hasil Pemilu: Jalan Terakhir Meraih Kursi Kekuasaan*, Guepedia Publisher, Bogor, 2019.

Syamsuddin Haris, *Struktur, Proses, dan Fungsi Pemilihan Umum: Catatan Pendahuluan dalam Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*. Yayasan Obor, Jakarta, 1998.

The Liang Gie, *Teori-Teori Keadilan*, Supersukses, Yogyakarta, 1982.

Topo Santoso, dkk, *Penegakan Hukum Pemilu Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*, Jakarta, 2006.

Topo Santoso dan Ida Budhiati, *Pemilu di Indonesia, Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan*, SinarGrafika, Jakarta, 2019.

Utang Rosidin dan A Rusdiana, *Pengantar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Bandung: Pustaka Setia, 2018).

Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik Dan Pemilu Di Indonesia*, Fokus Media, Bandung, 2018.

Veri Junaidi, dkk., *Evaluasi Penegakan Hukum Pemilu 2014*, Perludem, Jakarta, 2015.

W. Friedman, *Legal Theory*, diterjemahkan oleh Muhammad Arifin dengan judul *Teori dan Filsafat Hukum-Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan (Susunan II)*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994

W. Riawan Tjandra, *Hukum Sarana Pemerintahan*, Cahaya Atma Pustaka, Jakarta, 2014.

Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik*, Eresco, Jakarta-Bandung, 1981.

Yovita A. Mangesti dan Bernard L. Tanya, *Moralitas Hukum*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014

#### **JURNAL, MAKALAH, ARTIKEL:**

Abdul Wahid, *Meneguhkan Bawaslu Sebagai Lembaga Peradilan Dalam Bingkai Pengawasan Pemilu*, Jurnal Adhyasta Pemilu (ISSN 2443-2539 Vol. 4 No. 1 2018).

Achmad Edi Subiyanto, *Pemilihan Umum Serentak Yang Berintegritas Sebagai Pembaruan Demokrasi Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Volume 17, Nomor 2, Juni 2020.

- Adibah Oktavia Isti Latifah Astri, Fitriana Esfandiari, *Pembentukan Badan Peradilan Khusus Dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah*, *Ahkam: Jurnal Hukum Islam* 7, No. 1, 2019.
- Akhmad Hairil Anwar, *Peran Bawaslu dalam Penegakan Hukum dan Keadilan Pemilu Role of Bawaslu in Law Enforcement and Election Justice*, *Jurnal Hukum dan Keadilan*, Vol. 3 Nomor 2, September 2019.
- Akhmad Rizal, *Pemilukada Serentak 2024: Dinamika, Urgensi dan Tantangan*, Indonesian Annual Conference Series. Vol. 1 No. 1 Juni 2022.
- Andre Dosdy Ananta Saragih, 2017, *Tinjauan Yuridis Pentingnya Pembentukan Peradilan Khusus Dalam Pemilu Serentak Menurut Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah*, *Jurnal Lexet Societatis*, Vol. V/No.3/Mei/2017.
- Bachtiar, Farahdiba Rahma, *Pemilu Indonesia: Kiblat Negara Demokrasi dari Berbagai Representasi*, *Jurnal Politik Profetik*, Vol 3, No 1, 2014.
- Bagir Manan, *Memberdayakan Kekuasaan Kehakiman*, Makalah pada Seminar Nasional Upaya Meningkatkan Fungsi dan Peranan Mahkamah Agung RI dalam mewujudkan Kekuasaan Kehakiman yang merdeka berdasarkan Pancasila, Bappenas-FH Unpad, Bandung, April 1998.
- Benni Erick, *Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum di Indonesia*, *Jurnal Analisis Hukum*, Vol. 5 Nomor 2 September 2022.
- Bill Nope, *Penegakan Hukum terhadap Tindak Pidana Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008*, *Jurnal Konstitusi*, Fakultas Hukum Undana, Volume II, Nomor 1 Juni 2009.
- Bisariyadi, Anna Triningsih, Meyrinda Rahmawaty H, Alia Harumdani W, *Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional*, Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 3, September 2012.
- Cora Elly Noviati, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan*, *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 2, Juni 2013.
- Didik Sukriono, *Menggagas Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, *Jurnal Konstitusi*, Volume II Nomor 1, Mahkamah Konstitusi RI, 2009.

- Diyah Arianti, Dkk, "Mewujudkan Lingkungan Demokrasi Melalui Edukasi Pemilu Dengan Asas Luberjurdil" *Jurnal Ikraith-Abdimas*, Volume 4, Nomor 3, November 2021.
- Hamdan Zoelva, *Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Oleh Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi 10, no. 3, 2016.
- Hasbi Umar, *Paradigma Baru Demokrasi di Indonesia: Pendekatan terhadap Pemilu DPR/DPD*, Jurnal Innovatio Vol.VII, No.14 Edisi Juli-September 2008.
- Henri Wijaya, *Menakar Derajat Kepastian Hukum dalam Pemilu Pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017*, Jurnal ilmiah Dinamika Sosial Volume 4, Undiknas, 2020.
- Herdi Munte dkk, *Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota*, USU Law Journal, Vol.5.No.1 (Januari 2017)
- Irwan Rois, *Urgensi Pembentukan Peradilan Khusus Pemilu dalam rangka Mewujudkan Integritas Pemilu*, Jurnal Hukum Udayana Vol 7, Denpasar, 2018.
- Ismail Suny, *Kepastian Hukum Menuju Stabilitas Politik dan Ekonomi*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 22 November 1966.
- Ispan Diar Fauzi, *Desain Badan Peradilan Khusus Pemilihan Kepala Daerah dalam Rangka Menghadapi Pemilihan Kepala Daerah Serentak Nasional Tahun 2024*, Jurnal Adhyasta Pemilu, Vol.4, No.1, 2018.
- Jimly Asshidqie, *Etika Peserta Pemilu*, Jurnal Etika dan Pemilu, Vol. 2 Nomor 3, Oktober 2016.
- Johansyah, *Kedudukan Mahkamah Konstitusi Sebagai Lembaga Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945*, Jurnal Solusi. Vol. 17 No. 2 Mei 2019.
- Khairul Fahmi, *Pembatalan Partai Politik Sebagai Peserta Pemilu (Studi Kasus Pembatalan Partai Politik Peserta Pemilu 2009 di Kabupaten Kepulauan Mentawai)*, Jurnal Konstitusi, Volume 4 Nomor 1, Juni 2011.
- Khairul Fahmi, *Menelusuri Konsep Keadilan Pemilihan Umum Menurut UUD 1945*, Jurnal Cita Hukum, Padang, 2016.

- Khotob Tobi Almalibari, Abdul Aziz, Adrian Febriansyah, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Pemilihan Umum*, Jurnal Rechten: Riset Hukum Dan Hak Asasi Manusia. Vol. 1 No. 2 2019.
- Luthfi Widagdo Eddyono, *Penetapan Anggota Panwaslu Oleh Bawaslu: Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010*, Jurnal Konstitusi, Vol. 8 No. 2, 2016.
- Mardiyati, S., & Indrajaya, *Eksistensi Badan Pengawas Pemilihan Umum Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Menurut Uu Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum*. Jurnal Hukum Legalita, Vol. 1 Nomor 2, 2021.
- Moch. Marsa Taufiqurrohman, Jayus, dan A'an Efendi, *Integrasi Sistem Peradilan Pemilihan Umum Melalui Pembentukan Mahkamah Pemilihan Umum*, Jurnal Konstitusi, Volume 18, Nomor 3, September 2021.
- Mohammad Yudhi, *Pergeseran Konsep Kedaulatan Rakyat Pasca Perubahan UUD NRI 1945*, Maksigama Jurnal Hukum, Tahun 19 No. 1 Periode Mei, 2016
- Mhd Ansor, *Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum di Indonesia*. Jurnal Wajah Hukum, Jambi, 2019.
- Michella Kristenia A. Turangan, *Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum Dan Penyelesaiannya Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum*, Jurnal Lex Administratum, Vol. VII Nomor 1, 2019.
- Mirza Satria Buana, *Menakar Konsep Omnibus Law dan Consolidation Law untuk Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Indonesia: Pendekatan Perbandingan Hukum Tata Negara. Prosiding Konferensi Hukum Tata Negara ke-3, Penataan Regulasi di Indonesia*, Jember 10-13 November 2017.
- Muhammad Adi Yusrizal Syaputra, *Urgensi Putusan Bawaslu Dalam Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum*, Jurnal Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi 1, no. 1, 2022
- Muhammad Arauf and Ali Ismail Shaleh, *Efektifitas Pembentukan Peradilan Khusus Pemilu Dalam Pembangunan Hukum Nasional Pada Pilkada Tahun 2020 Di Era Covid 19 Di Indonesia*, Jurnal Cahaya Keadilan 9, no. 2, 2021.

- Muhammad Nur Ramadhan, *Evaluasi Penegakan Hukum Pidana Pemilu Dalam Penyelenggaraan Pemilu 2019*, Jurnal Adhyasta Pemilu, Vol. 6, No. 2, 2019.
- Mohammad Syaiful Aris, *Pembentukan Peradilan Khusus Penyelesaian Hasil Pemilihan Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Pemilu Serentak Nasional*, Media Iuris Vol. 5 No. 3, October 2022.
- Nazriyah. R. *Penyelesaian Sengketa Pilkada Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013*, Jurnal Konstitusi, Vol 12. Nomor 3, September 2015.
- Ni'matul Huda, *Telaah Sengketa Hasil Pilkada Depok Dalam Perspektif Yuridis*. Jurnal Hukum. Vol. 12 No. 30 September 2005.
- Nur Hidayat Sardini, *Studi Perbandingan Integritas Penyelenggara Pemilu dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Tengah dan Maluku Tahun 2013*, Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan, Volume 1, Nomor 1, 2015.
- Paulus Effendie Lotulung, *Makalah disampaikan dalam Seminar Hukum Nasional VIII yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional di Denpasar, pada tanggal 14-18 Juli 2003*.
- Qurrata Ayuni, *Gagasan Pengadilan Khusus Untuk Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah*, Jurnal Hukum & Pembangunan, Vol. 48 No. 1, 2018.
- Rahman Yasin, *Telaah Putusan MK dalam Sengketa PPHU Pilpres 2004 (Perspektif Negara Demokrasi Konstitusional)*, Jurnal Konstitusi Volume 11 Nomor 2 Juni 2014.
- RajabAchmadudin, *Apakah Pasca Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 Pilkada Rezim Pemilu?*, Jurnal Rechtsvinding. Vol. No. Mei 2020.
- Ratnia Solihah dan Siti Witianti, *Permasalahan dan Upaya Mewujudkan Pemilu Demokratis di Indonesia Pasca Reformasi*, Jurnal Bawaslu, Vol. 3 No. 1, 2017.
- Refly Harun, *Rekonstruksi Kewenangan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum*, Jurnal Konstitusi, Volume 13, Nomor 1, Maret 2016.
- Sepriyadi dan Aminuddin Kasim, *Desain Badan Peradilan Khusus Pemilihan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013*, Jurnal Konstitusi, Vol. 17, No. 3, September 2020.

- Slamet Suhartono, *Konstitusionalitas Badan Peradilan Khusus dan MK dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada Langsung*, Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomor 3, September 2015.
- Sudikno Mertokusumo, *Upaya Meningkatkan Supremasi Hukum*, dalam Majalah *Justitia Et Pax*, Thn. XX No. 19, Edisi Bulan Mei-Juni 2000, Fakultas Hukum Universitas Atmadjaya, Yogyakarta, 2000.
- Pan Mohamad Faiz, *Teori Keadilan John Rawls*, Jurnal Konstitusi, Volume 6 Nomor 1, 2009.
- Pan Mohamad Faiz, *Memperkuat Prinsip Pemilu Yang Teratur, Bebas, Adil melalui Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang*. Jurnal Konstitusi Volume 14 Nomor 3, September 2017.
- Perdana, M. T., Alfaris, M., & Iftitah, *Kewenangan Bawaslu Dalam Pilkada 2020 Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XVII/2019*, Jurnal Supremasi: Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum, Vol. 10, No.1, 2020.
- Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, YURIDIKA, No.5&6 Tahun XII, September – Desember, 1997.
- Pusat Kajian Konstitusi FH Universitas Brawijaya, *Implikasi Putusan MK No. 102/PUU-VII/2009 Terhadap Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Studi di Kabupaten Malang dan Kota Pasuruan)*, Jurnal Konstitusi, Vol. 8 No. 1 Februari 2011.
- Puspitasari, Sri Hastuti, *Mahkamah Konstitusi Dan Penegakkan Demokrasi Konstitusional*, Jurnal Konstitusi, Vol. 8 Nomor 3 Juni 2011.
- Rosnawati, *Dinamika Penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu di Indonesia*, Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau Volume 4, Pangkal Pinang, 2022.
- Rudyanti Dorotea Tobing, *Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu di Bawaslu Provinsi Kalimantan Tengah Dalam Perspektif Keadilan*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 5 No. 2 Desember 2019.
- Slamet Suhartono, *Konstitusionalitas Badan Peradilan Khusus dan MK dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada Langsung*, Jurnal Konstitusi, Vol. 12 No. 3, 2015.
- Sodikin, *Pemilu Serentak (Pemilu Legislatif Dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden) Dan Penguatan Sistem Presidensial*, Jurnal RechtsVinding, Vol. 3 No.1, 2014.

- Sri Hastuti Puspitasari, *Refleksi Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum*, Jurnal Hukum, Nomor 3 Vol. 15 Juli 2008.
- Suparman Marzuki, *Peran Komisi Pemilihan Umum dan Pengawas Pemilu yang Demokratis*, Jurnal Hukum, Nomor 3 Vol. 15, Juli 2008.
- Suparto, *Problematika Pengajuan Peraturan Perundang-Undangan Mahkamah Agung (Kajian Terhadap Putusan MA No.65 P/HUM/2018)*, Jurnal SASI, Pekanbaru, 2019.
- Supriyadi, *Dinamika Penanganan Pelanggaran Administrasi (Studi Terhadap Kepatuhan Putusan Dan Rekomendasi Bawaslu Terkait Pelanggaran Administrasi Pemilu/Pilkada)*, Jurnal Adhyasta Pemilu, Vol. 3 Nomor 2, 2020.
- Widodo Ekatjahyana, *Menggagas Peradilan Partai Politik dan Pemilu Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Konstitusi PKK FH Universitas Bengkulu, Bengkulu, 2008.
- Qurrata Ayuni, *Gagasan Pengadilan Khusus Untuk Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol. 48 Nomor 1, 2018

#### **DISERTASI:**

- A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisa mengenai Keputusan Presiden yang Berisngsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV* Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.
- A. Zarkasih, *Kedudukan Bawaslu Dalam Sistem Penyelenggaraan Pemilihan Umum di Indonesia*, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Jambi, Jambi, 2021.
- Bahder Johan Nasution, *Pengaturan Hak Atas Kebebasan Berserikat Bagi Pekerja di Indonesia*, Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana, Universitas Airlangga, Surabaya, 2000
- Donna Okthalia Setia Beudi, *Hakikat, Parameter, dan Peran Nilai Lokal Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Rangka Tata Kelola Perundang-undangan yang Baik*, Disertasi, Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, 2010.
- Fahrin Amrullah, *Konsep Ideal Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum di Indonesia Berbasis Nilai Keadilan*, Disertasi. Semarang. 2021.

FauzanKhairazi, *Eksistensi Badan Pengawas Pemilihan Umum untuk Penyelesaian Sengketa Gubernur, Bupati dan Walikota Dalam Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia*, Disertasi, Universitas Negeri Jambi.

FifianaWisnaeni, *Rekonstruksi Hukum Pemilihan Umum Anggota DPR Sebagai Upaya Pemenuhan Hak Asasi Warga Negara*, Disertasi Program Pasca Sarjana, Program Doktor, Universitas Diponegoro, Semarang.

Ida Budhiati, *Rekonstruksi Politik Hukum Penyelenggara Pemilihan Umum di Indonesia*, Disertasi, Program Pasca Sarjana, Program Doktor, Universitas Diponegoro, Semarang, 2018.

Lita Tyasta, *Menata Ulang Kerangka Hukum Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah Menuju Negara Hukum Demokrasi*, Disertasi, Program Pasca Sarjana, Program Doktor, Universitas Diponegoro, Semarang.

Topo Santoso, *Settlement of Election Offences In four Southeast Asian Countries (With Special Reference to The Indonesian General Elections)*, Disertasi, University of Malaya. 2009.

Zaenal Arifin Mochtar, *Penataan Lembaga Negara Independen Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Ringkasan Disertasi pada Sekolah Pascasarjana Fakultas Hukum Univeritas Gadjah Mada Yogyakarta, 2012.

#### **INTERNET, WEBSITE:**

Abdul Waid, *Meneguhkan Bawaslu Sebagai Lembaga Peradilan dalam Bingkai Pengawasan Pemilu*, *Jurnal Adhyasta Pemilu* Vol. 1 No. 1, 2018, hlm. 58, <https://doi.org/10.55108/jap.v1i1.5>.

Alasman Mpesau, *Kewenangan Badan Pengawas Pemilu Dalam Penanganan Pelanggaran Administrasi Ditinjau Dari Perspektif Sistem Peradilan Indonesia*, *Audito Comparative Law Journal (ACLJ)* 2, no. 2 (2021): 74–85, <https://doi.org/10.22219/aclj.v2i2.16207>.

Anwar Usman, *Pemilu Serentak Bertujuan Memperkuat Sistem Presidensial*, Jakarta, Mahkamah Konstitusi, 2022, Terdapat di <https://www.mkri.id/index.php?id=18772&page=web>. Diakses pada 08/11/2023

Astia Pamungkas, *Pengertian Esensi dan Urgensi*, artikel, diakses tanggal 17 September 2023 pukul 14.15.

- Chrisandy M. Polii, *Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemilihan Umum*, *Lex Et Societatis* 9, Nomor 1 (2021): 96–105, <https://doi.org/10.35796/les.v9i1.32167>.
- Commision on Election, Historical Background, <https://www.comelec.gov.ph/?R=AboutCOMELEC/Historical-Background>. diakses pada 21/06/2023.
- Commision on Election, Mandated Functions <https://www.comelec.gov.ph/?R=AboutCOMELEC/MandatedFunctions>. Diakses pada 21/06/2023.
- Corra Elly Novianti, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan*. *Jurnal Konstitusi* Vol. 10 No. 22, 2013, <https://doi.org/10.31078/jk1027>,
- Fakultas Hukum et al., *Peran Bawaslu Dalam Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu Alif Anandika Putra 1) , Abdul Kahar Maranjaya 2)*, no. 5 (2023): 326–30, <http://journal.unmasmataram.ac.id/index.php/GARA>.
- Fachrizal, *Implementasi Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Menyelesaikan Sengketa Hasil Pilkada*, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2017, [http://repository.uinjkt.ac.id/dspace/handle/123456789/41813%0Ahttp://repository.uinjkt.ac.id/dspace/bitstream/123456789/41813/1/FACHRI ZAL-FSH.pdf](http://repository.uinjkt.ac.id/dspace/handle/123456789/41813%0Ahttp://repository.uinjkt.ac.id/dspace/bitstream/123456789/41813/1/FACHRI%20ZAL-FSH.pdf).
- Fadzlun Budi Sulisty Nugroho, *Sifat Keberlakuan Asas Erga Omnes dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi*, *Gorontalo Law Review* Vol. 2, No 2 (2019), <https://doi.org/10.32662/golrev.v2i2.739>
- Fitria Chusna Farisa, *Jalan Panjang Evi Novida hingga kembali setelah Dipecat*, 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2020/08/25/09404441/jalan-panjang-evi-novida-hinggakembali-jadi-komisioner-kpu-setelah-dipecat?page=all>
- Indarja, *Perkembangan Pemilihan Presiden Dan Wakil Presiden Di Indonesia. Masalah Masalah Hukum*, Jilid 47, No. 1. <https://doi.org/10.14710/mmh.47.1.2018.63-70>
- Iqbal Nasir, *Analisis Hukum Penanganan Pelanggaran Adminitrasi Pemilu/Pemilihan*, *Khazanah Hukum* 2, no. 1 (2020): 41–50, <https://doi.org/10.15575/kh.v2i1.7689>.
- JimlyAsshiddiqie, *Pemilu Jadi Kunci Kualitas Demokrasi*, Jogjakarta, UII, 2021. Terdapat di <https://www.uui.ac.id/pemilu-jadi-kunci-kualitas-demokrasi/>. Diakses pada 08/11/2023

- M. Guntur Hamzah, *Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi pada Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerinatahan Daerah Terhadap Undang-Undang Dasar 1945*, diakses melalui [http://mguntur.id/files/artikel/artikel11604399412\\_2a94aa529\\_b0e427\\_5d8bc.pdf](http://mguntur.id/files/artikel/artikel11604399412_2a94aa529_b0e427_5d8bc.pdf).
- Mohammad Agus Maulidi, *Problematika Hukum Implementasi Putusan Final Dan Mengikat Mahkamah Konstitusi Perspektif Negara Hukum*, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 24, Nomor 4 (2017): 535–57, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol24.iss4.art2>.
- Mohammad Syaiful Aris, *Pembentukan Peradilan Khusus Penyelesaian Hasil Pemilihan Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Pemilu Serentak Nasional*, *Media Iuris* 5, no. 3 (2022): 473–506, <https://doi.org/10.20473/mi.v5i3.34154>.
- Muhammad Arauf and Ali Ismail Shaleh, *Efektifitas Pembentukan Peradilan Khusus Pemilu Dalam Pembangunan Hukum Nasional Pada Pilkada Tahun 2020 Di Era Covid 19 Di Indonesia*, *Jurnal Cahaya Keadilan* 9, no. 2 (2021): 31–39, <https://doi.org/10.33884/jck.v9i2.4519>.
- Muhammad Ihsan Maulana dan Rahmah Mutiara Mustikaningsih, *Ketidakpastian Hukum Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Dalam Proses Rekapitulasi Hasil Pemilu*, *Call For Papaers Call For Paper Evaluasi Pemilu Serentak 2019 Bidang Evaluasi Aspek Hukum Pemilu*, Jakarta, Maret 2020, hlm.1, <https://journal.kpu.go.id/index.php/ERE/article/download/150/58>
- Nofi Sri Utami, *Problematika Pola Penyelesaian Persoalan Pemilu (Pelanggaran dan Sengketa) yang terpisah-pisah*, *Call For Paper Evaluasi Pemilu Serentak 2019 Bidang Evaluasi Aspek Hukum Pemilu* [www.Journal.kpu.go.id](http://www.Journal.kpu.go.id).
- Nur Aisyah Fitri Boru Nainggolan and Marzuki, *Peran Badan Pengawas Pemilu Dalam Menyelesaikan Sengketa Pemilu Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 (Studi Pada Bawaslu Kabupaten Deli Serdang)*, *Jurnal Hukum Dan Kemasyarakatan Al-Hikmah* 2, no. 2 (2021): 277–301, <https://www.komisiinformasi.go.id/news/view/prospekpen>.
- Nury Batubara, U., Aman, A., 2019. *Perkembangan Pembelajaran Sejarah Pasca Kemerdekaan-Reformasi*. *jps* 8, 14–34. <https://doi.org/10.21009/JPS.081.02>
- Nur Zarkasih, *Evaluasi Pemilu 1999*, dalam <http://cetro.or.id/pustaka/mariam.html>.

Usman Usman, Az Zahra Zain Auralia, and Hanni Ambarasti, *Kekuatan Eksekutorial Putusan Badan Pengawas Pemilu Dalam Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum*, Jurnal Mengkaji Indonesia 1, Nomor 2 (2022): 81–99, <https://doi.org/10.59066/jmi.v1i2.102>.

Putusan MK Nomor 5/PUU-V/2007 diakses melalui website mkri.id.

Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008, diakses melalui websiste mkri.id

Putusan MK Nomor 11/PUU-VIII/2010, diakses melalui website <https://www.mkri.id/public/>

Putusan MK Nomor 81/PUU-IX/2011, diakses melalui [https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan\\_sidang\\_81-PUU-IX-2011-TELAH%20BACA.pdf](https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_sidang_81-PUU-IX-2011-TELAH%20BACA.pdf)

Putusan MK Nomor 3/SKLN-X/2012, diakses melalui <https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/3%20SKLN%202012-telah%20baca%2019%20sept%202012%20-%20upload.pdf>.

Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013, diakses melalui [https://www.mkri.id/public/content/persidangan/resume/resume\\_perkara\\_1060\\_Perkara%20No%2097.pdf](https://www.mkri.id/public/content/persidangan/resume/resume_perkara_1060_Perkara%20No%2097.pdf)

Putusan MK Nomor 92/PUU-XIV/2016 diakses melalui melalui <https://www.mkri.id/public/>.

Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022, diakses melalui [https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan\\_mkri\\_87001664446653.pdf](https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_mkri_87001664446653.pdf).

Riamona S.Tulis, *Paradigma Pemilihan Umum dan Kepentingan Politik*, Journal Ilmu Sosial, Politik dan Pemerintahan Vol. 1, No. 2 (2021), <https://doi.org/10.37304/jispar.v1i2.347>.

Saraswati, R. *Desain Sistem Pemerintahan Presidensial Yang Efektif*. Jurnal Masalah-Masalah Hukum, 41 (1) 2012,. <https://doi.org/10.14710/mmh.41.1.2012.137-143>.

Southeast Asian Elections Worst In The World, Lihat <Http://Www.Newmandala.Org/Southeast-Asian-Elections-Worst-in-the-World/>'. Diakses pada 21/06/2023.

Supriyadi, dan Aminuddin Kasim. *Desain Badan Peradilan Khusus Pemilihan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013*. Jurnal Konstitusi 17, no. 3 (2020). <https://doi.org/10.31078/jk17310>.

Surya Mukti Pratama, Ela Nurlela, and Hendry Gian Dynantheo Sitepu, *Gagasan Pembentukan Peradilan Khusus Pilkada Dalam Mewujudkan Electoral Justice*, Jurnal Yustika: Media Hukum Dan Keadilan 24, no. 01 (2021): 14–24, <https://doi.org/10.24123/yustika.v24i01.4451>.

Qurrata Ayuni, *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48, no. 1 (2018), <https://doi.org/10.21143/jhp.vol.48.no.1.1602>.

Topo Santoso, *Pentingnya Kepercayaan Masyarakat Terhadap Pemilu*, Hukum Universitas Indonesia, Terdapat di <https://law.ui.ac.id/pentingnya-kepercayaan-masyarakat-terhadap-pemilu/> . Diakses pada 09/11/2023.

Uffah Nury Batubara, Aman, *Perkembangan Pembelajaran Sejarah Pasca Kemerdekaan-Reformasi*, Jurnal Pendidikan Sejarah, Vol. 8 No. 1 Januari 2019, jps 8, 14–34. <https://doi.org/10.21009/JPS.081.02>.

Wilma Silalahi, *Konstitusionalitas Penyelesaian Sengketa Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Serentak Tahun 2019*, diakses dari [www.Journal.kpu.go.id](http://www.Journal.kpu.go.id)

#### **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN:**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat Tahun 1949.

Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1946 tentang *Pembaharuan Susunan Komite Nasional Indonesia Pusat*.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 tentang *Susunan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Anggota-Anggotanya*.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1949 tentang *Undang-Undang Untuk Mengubah Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 tentang Susunan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Anggota-Anggotanya*.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang *Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat*.

Undang-Undang Darurat Nomor 18 Tahun 1955 tentang *Perubahan Jumlah Anggota Panitia Pemilihan Indonesia, Panitia Pemilihan, dan Panitia Pemilihan Kabupaten.*

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang *Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.*

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang *Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975.*

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang *Pemilihan Umum.*

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000 tentang *Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu.*

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang *Pemilu DPR, DPD, dan DPRD.*

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang *Mahkamah Konstitusi.*

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah.*

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang *Penyelenggara Pemilu.*

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang *Kekuasaan Kehakiman.*

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang *Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.*

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.*

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang *Penyelenggara Pemilu.*

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.*

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 Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.*

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang *Pemilihan Umum*