DISERTASI

PEMBENTUKAN PENGADILAN KHUSUS PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA BERDASARKAN PRINSIP NEGARA HUKUM DEMOKRATIS

THE ESTABLISHMENT OF SPECIAL ELECTION COURTS IN INDONESIA BASED ON PRINCIPLES STATE OF DEMOCRATIC LAW

ABDULLAH
B013191022

PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023

DISERTASI

PEMBENTUKAN PENGADILAN KHUSUS PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA BERDASARKAN PRINSIP NEGARA HUKUM DEMOKRATIS

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Doktor
Pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum

Disusun dan Diajukan Oleh:

ABDULLAH

B013191022

PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023

DISERTASI

PEMBENTUKAN PENGADILAN KHUSUS PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA BERDASARKAN PRINSIP NEGARA HUKUM DEMOKRATIS

Disusun dan diajukan oleh:

ABDULLAH
B013191022

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada hari Jum'at tanggal 29 September 2023
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Promotor,

Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM.
NIP 196108281987031003

Co. Promotor,

Prof. Dr. Anwar Borahima, S.H., M.H.
NIP 196010081987031001

Co. Promotor,

Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.
NIP 197312311999031003

Ketua Program Studi S3
Ilmu Hukum,

Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.
NIP 196408241991032002

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin,

Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.
NIP 197312311999031003

PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama	: **ABDULLAH**
Nomor Induk Mahasiswa	: B013191022
Program Studi	: Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan disertasi ini karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, ... 2023

Yang Menyatakan

(**ABDULLAH**)

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirabbil'alamin, Puji dan syukur kehadirat Allah SWT yang Maha Kuasa atas segala limpahan rahmat serta karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyusun dan menyelesaikan hasil penelitian Disertasi ini dengan judul "*Pembentukan Pengadilan Khusus Pemilihan Umum Di Indonesia Berdasarkan Prinsip Negara Hukum Demokratis"* sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum pada Sekolah Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar. Tak lupa pula Shalawat dan Taslim kepada junjungan Nabi Besar Muhammad SAW yang senantiasa menjadi tuntunan dan panutan bagi kita semua, beliau Baginda Rasul yang telah menuntun kita semua dari alam kegelapan kealam yang terang benderang, serta dari masa kebodohan kemasa yang sarat akan ilmu hingga saat ini.

Proses penyelesaian Pendidikan Program Doktor ini, Penulis memperoleh suatu kesadaran yang tinggi untuk membenahi keterbatasan, menambah ilmu dan mengasah kemampuan yang dapat meningkatkan wawasan dalam mengikuti suatu perubahan ilmu dan pengetahuan. Kesadaran inilah yang memberikan motivasi tinggi untuk terus mengingatkan kembali bahwa menggali ilmu pengetahuan harus dilakukan melalui proses yang terus-menerus.

Selesainya disertasi ini, Penulis sepenuhnya mengakui dan menyadari tidak terlepas dari bimbingan, arahan dan dukungan dari Promotor dan Ko-promotor serta berbagai pihak lainnya, meskipun tanggung jawab akhir

penelitian ini berada pada Penulis sendiri. Dalam kesempatan ini dengan sepenuh hati yang tulus, Penulis mengucapkan terima kasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada yang terhormat:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc. selaku Rektor Universitas Hasanuddin Makassar. Prof. drg. Muhammad Ruslin, M.Kes., Ph.D., Sp.BM(K). selaku wakil Rektor Bidang Akademik dan Kemahasiswaan Universitas Hasanuddin Makassar Prof. Subeham, S.Si., M.Pharm., Sc., Ph.D., Apt. selaku wakil Rektor Bidang Perencanaan, Pengembangan dan Keuangan Universitas Hasanuddin Makassar. Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum. selaku wakil Rektor Bidang Sumberdaya Manusia Alumni dan Sistem Informasi Universitas Hasanuddin Makassar Prof. Dr. Eng. Adi Maulana, S.T., M.Phil. selaku wakil Rektor Bidang Kemitraan, Inovasi, Kewirausahaan dan Bisnis Universitas Hasanuddin Makassar.
2. Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Maskun, S.H., LL.M. selaku Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kemahasiswaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Iin Karita Sakharina, S.H., M.A. selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Sumber Daya dan Alumni Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Dr. Ratnawati, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Kemitraan Riset dan Inovasi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Prof. Marwati Riza, S.H., M.Si. selaku Ketua Program Studi S3 Ilmu Hukum.

3. Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM. sebagai Promotor walaupun disela-sela kesibukan beliau tetapi tetap meluangkan waktu untuk membimbing dan memberikan masukan kepada penulis.
4. Prof. Dr. Anwar Borahima, S.H., M.H. selaku Ko-Promotor yang berkenan menyediakan waktunya untuk membimbing, mengoreksi tulisan serta memberikan arahan demi penyelesaian disertasi ini.
5. Prof. Dr. Hamzah Halim. S.H., M.H., M.A.P. selaku Ko-Promotor yang dengan penuh kesabaran membimbing dan mengarahkan penulis dalam penyelesaian disertasi ini.
6. Dewan Penguji Prof. Dr. Aminuddin Ilmar. S.H., M.Hum., Prof. Dr. Juajir Sumardi, S.H., M.H., Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H., Prof. Dr. Aswanto, S.H., M.Si. DFM, dan Dr. Ratna Dewi Pettalolo, S.H., M.H. Selaku Penguji Eksternal yang telah memberikan banyak masukan dalam tahapan ujian sehingga mendorong perbaikan dan substansi penulisan disertasi ini.
7. Seluruh Dosen pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, terima kasih atas segala ilmu yang telah diberikan kepada penulis selama menempuh pendidikan di kampus ini. Semoga ilmu tersebut menjadi amal jariyah buat Bapak Ibu Dosen.
8. Seluruh Staf Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, terima kasih atas segala bantuan selama saya menempuh pendidikan Program Doktor di Universitas Hasanuddin.

9. Rekan-rekan Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, khususnya Angkatan 2019, baik itu rekan-rekan yang telah lebih dahulu menyelesaikan studinya dan menyandang gelar Doktor Ilmu Hukum, maupun yang belum menyelesaikan studinya, terima kasih atas kerjasama dan interaksi yang saling mencerahkan mulai awal menginjakkan kaki di bangku kuliah S3 hingga berakhirnya semua proses yang harus dilalui. Kebersamaan kita selama ini akan menjadi kenangan terindah untuk selamanya.
10. Terima kasih yang sebesar-besarnya kepada kedua orang tua, Ibunda kami yang tercinta Wardah Labungasa A.Ma. dan ayahhanda kami Kaharuddin Baso Nggunggu serta keluarga lainnya, yang telah memberikan memotivasi dan doa serta membantu Penulis selama mengikuti pendidikan hingga selesai.
11. Kepada istri tercinta Ir. Lustriana N. Winter, S.T., M.T, atas cinta dan kasih sayang bahkan pengertian yang luar biasa serta dorongan moril yang sangat berarti bagi Penulis.
12. Kepada anak-anakku tercinta, Izzatul Ulya Abdullah, Faatihatul Jannah Abddullah, Farzanah Fatimah Abddulah, yang telah memberikan dorongan semangat serta doa sebagai kekuatan bagi Penulis selama mengikuti perkuliahan hingga pada tahap ini.

Akhirnya penulis menyadari bahwa disertasi ini hanya laksana setetes air yang jatuh dalam luasnya samudra, kelemahan dan

kekurangan disana-sini dalam penulisannya, masih sangat jauh dari kesempurnaan tetap memerlukan kritik dan saran yang membangun demi sempurnanya disertasi ini. Semoga disertasi ini berguna bagi bagi negara bangsa dan masyarakat dan semoga Allah SWT selalu melimpahkan rahmatnya kepada kita semua. Amiin.

Makassar,..... 2023

Abdullah

ABSTRAK

ABDULLAH. *PEMBENTUKAN PENGADILAN KHUSUS PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA BERDASARKAN PRINSIP NEGARA HUKUM DEMOKRATIS*. (dibimbing oleh Andi Pangerang Moenta, Anwar Borahima, dan Hamzah Halim).

Penelitian ini bertujuan: (1) Untuk mengkaji dan menganalisis pengaturan dan perkembangan pengadilan pemilu di Indonesia. (2) Untuk mengkaji dan menganalisis penyelesaian sengketa pemilu yang sesuai dengan prinsip negara hukum demokratis, (3) Untuk menemukan model konsep ideal pengadilan khusus pemilu berdasarkan prinsip negara hukum demokratis.

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian hukum normatif dengan pendekatan filosofis dan pendekatan konsep. Pengumpulan bahan dilakukan melalui studi pustaka dengan teknik studi dokumen. Analisis bahan dilakukan dengan metode preskriptif kuantitatif.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa (1) Pengaturan penyelesaian sengketa pemilu tersebar di beberapa produk perundang-undangan sehingga mengakibatkan banyaknya lembaga peradilan yang terlibat dalam penyelesaian sengketa pemilu, (2) Penyelesaian sengketa pemilu di Indonesia dapat diselesaikan sesuai dengan prinsip negara hukum demokrasi yang penyelesaian dilakukan lembaga yang diberikan kewenangan oleh Undang-Undang, (3) Pentingnya keberadaan pengadilan khusus pemilu di Indonesia, yang berkedudukan di bawah Mahkamah Agung dan berada di setiap Provinsi serta putusan bersifat final dan mengikat, memiliki hak eksekutorial dan memiliki 4 (empat) kamar khusus, yakni kamar pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana, penyelesaian sengketa proses, dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu.

Kata Kunci: Negara Hukum. Pengadilan Khusus. Pembentukan. Demokratis

ABSTRACT

***ABDULLAH**. THE ESTABLISHMENT OF SPECIAL ELECTION COURTS IN INDONESIA BASED ON PRINCIPLES STATE OF DEMOCRATIC LAW. (Supervised by Andi Pangerang Moenta, Anwar Borahima, and Hamzah Halim).*

This study aims to determine: (1) To examine and analyze the arrangement and development of electoral courts in Indonesia. (2) To study and analyze the resolution of electoral disputes in accordance with the principles of a democratic rule of law, (3) To find a model for the concept of a special election court based on the principles of a democratic rule of law.

This study uses a normative legal research type with a philosophical approach, a dogmatic approach, and a conceptual approach. Data collection is done through literature study with document study techniques. Data analysis was carried out using a quantitative descriptive method.

The results of this study indicate that (1) The regulation of electoral dispute resolution is spread across several statutory products, resulting in many judicial institutions being involved in the resolution of electoral disputes, (2) Settlement of electoral disputes in Indonesia can be resolved in accordance with the principles of a democratic rule of law whose settlement is carried out by institutions authorized by law, (3) The importance of the existence of a special election court in Indonesia, which is located under the Supreme Court and is located in every Province and decisions are final and binding, has executive rights and has 4 (four) special rooms, namely rooms for administrative violations, criminal violations, process dispute resolution, and violations of the code of ethics of election organizers.

Keywords: State law. Special Court. Formation. Democratic

DAFTAR ISI

SAMPUL i

HALAMAN JUDUL ii

HALAMAN PENGESAHAN DISERTASI..... iii

PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI..... iv

KATA PENGANTAR..... v

ABSTRAK..... x

ABSTRACT..... xi

DAFTAR ISI xii

DAFTAR TABEL xv

DAFTAR GAMBAR xvi

BAB I PENDAHULUAN..... 1

A. Latar Belakang 1

B. Rumusan Masalah 20

C. Tujuan Penelitian 20

D. Manfaat Penelitian 20

E. Orisinalitas Penelitian 21

BAB II TINJAUAN PUSTAKA..... 25

A. Doktrin Negara Hukum 25

B. Prinsip Negara Hukum Demokratis 35

C. Lembaga Penyelenggara Pemilu di Indonesia 40

D. Lembaga Penyelesaian Sengketa Pemilu di Indonesia 49

1. Badan Pengawas Pemilu 49

2. Pengadilan Tata Usaha Negara 64

3. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu 70

4. Mahkamah Konstitusi 74

E. Landasan Teori 79

1. Teori Keadilan Pemilu 79

2. Teori Demokrasi dan Pemilu 84

3. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.. 98

4. Teori Pemisahan Kekuasaan (*Trias Politica*)..... 106

5. Teori Politik Hukum …….. 113
F. Kerangka Pikir …….. 121
G. Definisi Operasional ……. 123
BAB III METODE PENELITIAN ……. 125
A. Pendekatan dan Jenis Penelitian 125
B. Jenis dan Sumber Bahan Hukum ……..... 128
C. Teknis Penelusuran Bahan Hukum 131
D. Teknik Analisis Bahan Hukum 131
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN **……..** 134
A. Pengaturan Penyelesaian Sengketa Pemilu Melalui Pengadilan di Indonesia ……..... 134
1. Penyelenggaraan Pemilu Pada Masa Orde Lama …… 140
2. Penyelenggaraan Pemilu Pada Masa Orde Baru …… 145
3. Penyelenggaraan Pemilu Pada Masa Reformasi …… 153
4. Penyelenggaraan Pemilu Setelah Masa Reformasi dan Amandemen Konstitusi …….. 155
B. Penyelesaian Sengketa Pemilu Di Indonesia Yang Sesuai Dengan Prinsip Negara Hukum Demokratis …… 180
1. Penyelesaian Sengketa Pemilu Di Indonesia, Baik Sengketa Proses dan Sengketa Hasil …… 182
2. Lembaga-Lembaga Yang Terlibat Dalam Penyelesaian Sengketa Proses dan Sengketa Hasil Pemilu …… 192
3. Faktor-Faktor Yang Menyebabkan Penyelesaian Sengketa Pemilu Belum Sesuai Dengan Prinsip Negara Hukum Demokratis …….. 197
C. Konsep Ideal Pengadilan Khusus Pemilu Berdasarkan Prinsip Negara Hukum Demokratis …… 213
1. Model Penyelesaian Sengketa Pamilu Di Beberapa Negara …….. 216
2. Konsep Ideal Pengadilan Pemilu di Indonesia ……... 244

a. Kedudukan dan Kewenangan Pengadilan Khusus Pemilu …… 245
b. Hubungan Pengadilan Pemilu Dengan Lembaga Penegak Hukum Lainnya …… 257
c. Sifat Putusan dan Daya Eksekutoria Putusan Pengadilan Khusus Pemilu ……. 267
d. Penyelesaian Sengketa Pemilu Berlaku Secara Mutatis Mutandis Terhadap Penyelesaian Sengketa Pemilukada …….. 282
BAB V PENUTUP …… 291
A. Kesimpulan ……. 291
B. Saran …… 293
DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL

1. Karya Ilmiah atau Publikasi Terdahulu Terkait Judul Penelitian ……. 22

2. Ambang Batas Sengketa Pemilihan Gubernur di Mahkamah Konstitusi …… 208

3. Ambang Batas Sengketa Pemilihan Bupati/Walikota di Mahkamah Konstitusi …… 208

DAFTAR GAMBAR

1. Kerangka Pikir……. 121

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Paham kedaulatan rakyat (demokrasi) menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.[1] Kedaulatan rakyat dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang baik diwujudkan melalui pemberian ruang bagi rakyat untuk aktif dalam penyelenggaraan negara. Ruang tersebut melalui partisipasi rakyat dalam pemilihan umum (selanjutnya disebut Pemilu). Oleh karena itu, bagi negara-negara yang mengaku sebagai negara demokrasi, Pemilu merupakan ciri penting yang harus dilaksanakan secara berkala dalam waktu-waktu tertentu.[2]

Berdasarkan Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, menyebutkan Pemilihan Umum 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.

---

[1]Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet.5, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983), Hal. 328.

[2]Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cet.5, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2013), Hal. 414.

Secara umum, terdapat empat tujuan penyelenggaraan Pemilu, yakni (1) Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan secara tertib dan damai; (2) Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan; (3) Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan (4) Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara[3].

Secara konstitusional, Indonesia merupakan negara demokrasi. Hal ini dapat dilihat dari konstitusi-konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia, khususnya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945). Walaupun konstitusinya berbeda, prinsip utamanya tetap kedaulatan berada di tangan rakyat. Hanya saja, dalam praktik terjadi perubahan-perubahan mekanisme dan prosedur pelaksanaan kedaulatan rakyat sesuai dengan perkembangan situasi sosial, politik dan ketatanegaraan Indonesia.[4]

Sebagai negara demokrasi, Indonesia sudah menyelenggarakan Pemilu sejak tahun 1955. Selanjutnya, pada rezim Orde Baru, tercatat Indonesia melaksanakan enam kali Pemilu, mulai tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992 hingga 1997. Di era reformasi, Indonesia telah melaksanakan

---

[3]*Ibid,* Hal. 330. Pendapat Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim kemudian disempurnakan oleh Jimly Asshiddiqie dalam Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2013), Hal. 418-419.

[4]Ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh sebuah Majelis Permusyawaratan Rakyat. Perubahan UUD NRI Tahun 1945 dan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia tetap menempatkan Indonesia sebagai negara demokrasi, kendati mekanisme pelaksanaannya berbeda. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar.

lima kali pemilihan umum, mulai dari tahun 1999, 2004, 2009, 2014, 2019 hingga terakhir pada tahun 2024.

Sesuai ketentuan dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, mengatur bahwa Pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.[5] Pemilu diselenggarakan untuk memilih Presiden/Wakil Presiden, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR), Anggota Dewan Perwakilan Daerah (selanjunya disebut DPD), Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjunya disebut DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota).[6]

Untuk menjamin pelaksanaan Pemilu yang demokratis, jujur dan adil tersebut, maka Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh sebuah komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.[7] Perlu diketahui, bahwa ketentuan ini hanya menentukan secara tegas perihal tugas dan wewenang namun tidak secara tegas menyebut nama lembaga penyelenggara Pemilu. Oleh karena itu, frasa ‘komisi pemilihan umum’ dalam ketentuan tersebut ditulis dengan huruf kecil. Dengan penulisan frasa yang demikian, maka pembentuk undang-undang diberi kebebasan untuk menentukan nama lembaga penyelenggara Pemilu. [8]

---

[5] Lihat Pasal 22 E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

[6] Lihat Pasal 22 E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

[7] Lihat Pasal 22 E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: “Pemilihan umum diselenggarakan oleh sebuah komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.”

[8] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), Hal. 237.

Ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 tersebut, diatur lebih lanjut dalam Pasal 1 angka (7) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum mengatur tiga lembaga penyelenggara Pemilu yakni Komisi Pemilihan Umum (selanjutnya di sebut KPU), Badan Pengawas Pemilihan Umum (selanjutnya disebut Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (selanjutnya disebut DKPP).[9]

Hubungan antara ketiga lembaga penyelenggara Pemilu tersebut, dapat dilihat dari tugas dan wewenang masing-masing. KPU diberikan tugas[10] dan wewenang[11] untuk menyelenggarakan setiap tahapan Pemilu hingga terpilihnya penyelenggara negara di bidang eksekutif dan legislatif, baik di tingkat pusat maupun daerah. Adapun Bawaslu diberikan tugas[12] dan wewenang[13] untuk mengawasi penyelenggaraan setiap tahapan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain KPU dan Bawaslu, unsur penyelenggara Pemilu lainnya adalah DKPP.

---

[9] Lihat Pasal 1 angka (7) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang menyatakan bahwa: “Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi Penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat. :”

[10] Lihat Pasal 12 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

[11] Lihat Pasal 11 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang mengatur mengenai kewenangan KPU.

[12] Lihat Pasal 93 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang mengatur mengenai tugas Bawaslu.

[13] Lihat Pasal 95 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang mengatur mengenai wewenang Bawaslu.

DKPP diberikan tugas[14] dan wewenang[15] oleh undang-undang untuk menjadi lembaga peradilan etika bagi penyelenggara Pemilu (KPU dan Bawaslu beserta jajarannya).

Selain lembaga penyelenggara Pemilu, beberapa lembaga negara masih terkait dengan penyelenggaraan Pemilu, yakni Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut MK) untuk sengketa hasil Pemilu dan pembubaran partai politik. Ada pula Pengadilan Tata Usaha Negara (selanjunya disebut PTUN) untuk persoalan adminitrasi, kemudian kepolisian dan kejaksaan yang tergabung dalam Sentra Penegakan Hukum Terpadu (selanjutnya disebut Gakumdu).

Banyaknya lembaga yang menangani persoalan Pemilu tersebut tentunya tidak efektif, dikarenakan peserta Pemilu harus mengeluarkan biaya yang banyak untuk menyelesaikan permasalahan yang dihadapi oleh peserta Pemilu tersebut. Selain itu dikhawatirkan terjadi tumpang tindih putusan dalam penanganan persoalan Pemilu, apabila lebih dari satu lembaga peradilan yang menangani persoalan Pemilu. Jika persoalan sengketa Pemilu ini hanya ditangani oleh satu lembaga

[14]Lihat Pasal 159 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang mengatur mengenai tugas DKPP yakni sebagai berikut: 1) menerima aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu; dan 2) melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu.

[15]Lihat Pasal 159 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang mengatur mengenai wewenang DKPP yakni sebagai berikut: 1) memanggil Penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan; 2) memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain; 3) memberikan sanksi kepada Penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik; dan 4) memutus pelanggaran kode etik.

peradilan khusus Pemilu, hal tersebut tentunya akan berdampak tidak butuh banyak waktu untuk mendapatkan kepastian hukum, sehingga cepat dan efisien. Pihak yang merasa tidak puas sudah tidak bisa mencari keadilan kepada lembaga lain.

Berdasarkan desain tugas dan kewenangan serta hubungan antar lembaga penyelenggara Pemilu dari undang-undang sebelumnya, terdapat upaya perubahan dan perbaikan kelembagaan demi mewujudkan prinsip-prinsip Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sebagaimana diamanatkan konstitusi. Namun demikian, salah satu aspek penting yang masih membutuhkan perbaikan adalah terkait dengan penataan pengadilan Pemilu.

Harus diakui, dalam setiap penyelenggaraan Pemilu, pelanggaran-pelanggaran Pemilu semakin kompleks, baik pelanggaran terhadap proses maupun pelanggaran terhadap hasil Pemilu. Berdasarkan Pasal 455 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, pelanggaran Pemilu dapat dibagi ke dalam 4 (empat) bagian besar, yakni pelanggaran administrasi Pemilu; pelanggaran pidana Pemilu; pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu, dan pelanggaran hukum lainnya misalnya pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilu. Pelanggaran-pelanggaran Pemilu tersebut kemudian menimbulkan sengketa, baik sengketa proses maupun sengketa hasil Pemilu.

Secara umum, sengketa Pemilu muncul sebagai akibat dari *pertama,* ketidakpuasan peserta terhadap penyelenggara Pemilu akibat dari tindakan maupun kebijakan penyelenggara Pemilu yang dianggap merugikan peserta Pemilu; *kedua,* adanya penyimpangan atau kecurangan yang dilakukan oleh peserta Pemilu. Kecurangan tersebut dapat berupa pemalsuan berkas, intimidasi, pelanggaran kampanye maupun tindakan politik uang. [16]

Persoalan atau sengketa Pemilu tersebut, tidak boleh dibiarkan sehingga diperlukan mekanisme dan lembaga yang berwenang untuk menyelesaikannya. Kelalaian dalam menyelesaian sengketa Pemilu tidak hanya akan mengganggu kelancaran/kesuksesan Pemilu dan mengakibatkan rendahnya kredibilitas serta legitimasi Pemilu. Namun hal ini juga terkait dengan sistem keadilan Pemilu *(electoral justice system)*. Pada akhirnya, jika terjadi ketidakadilan Pemilu, maka dapat mengancam dan mengabaikan hak-hak konstitusional para peserta Pemilu pada khususnya, dan masyarakat Indonesia pada umumnya.

Menurut IDEA, untuk menjaga kredibilitas dan legitimasi Pemilu diperlukan suatu sistem keadilan Pemilu yang mengikuti norma dan nilai yang bersumber dari budaya dan kerangka hukum yang berlaku di masing-masing negara. Tentu tidak menafikan keberadaan prinsip-prinsip keadilan Pemilu yang berlaku secara internasional.[17] Seiring dengan hal

---

[16] Ria Casmi Arsa, “Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi”, *Jurnal Konstitusi 2*, (Juli-September 2014), Hal. 522.

[17] Ayman Ayoub And Andrew Ellis (Ed), *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, (Stockhol: International IDEA, 2010), Hal. 1.

tersebut, Refly Harun mengatakan bahwa dalam hal terjadi persoalan-persoalan hukum dalam Pemilu, maka hukum harus menyediakan ruang untuk menyelesaikannya sehingga hak pilih warga negara dapat dijaga dari kemungkinan adanya kecurangan dan pelanggaran Pemilu.[18]

Sayangnya, tersebarnya lembaga penyelesaian sengketa Pemilu di beberapa pengadilan membuat penegakan hukum seringkali berjalan tidak efektif dan efisien. Sengketa proses Pemilu menjadi terlalu berbelit-belit karena melibatkan banyak lembaga seperti Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota serta Mahkamah Agung (selanjutnya disebut MA) dimulai dari PTUN. Tidak hanya prosesnya yang berbelit, penyelesaian sengketa proses Pemilu juga membutuhkan waktu yang sangat panjang.

Berdasarkan Pasal 468 dan 471 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, penyelesaian sengketa proses Pemilu di Bawaslu membutuhkan waktu 12 hari dan di PTUN 21 hari. Padahal, salah satu prinsip dalam keadilan Pemilu adalah adanya mekanisme yang adil dan tepat waktu.[19] Hal ini juga sesuai dengan asas peradilan cepat, sederhana dan berbiaya ringan.

Selain hal-hal tersebut di atas, permasalahan penegakan hukum Pemilu juga terjadi karena ketidaktepatan pemberian kewenangan kepada satu lembaga dan terjadinya inkonsistensi pelaksanaan kewenangan itu

---

[18] Refly Harun, 2018, *Mendesain Penyelesaian Sengketa Proses dan Hasil Pemilu*, Makalah disampaikan dalam Konferensi Nasional Hukum Tata Negara (KNHTN) V, (Batusangkar: November 2018), Hal. 3.

[19] Ramlan Surbakti*, Pemilu Berintegritas dan Adil,* Harian Kompas, 14 Februari 2014.

sendiri. Bawaslu misalnya, jika membandingkan dengan undang-undang Pemilu sebelumnya, maka keberadaan lembaga ini mendapat penguatan yang cukup signifikan, baik dari segi kewenangan maupun struktur kelembagaan. Hal ini tidak terlepas dari adanya upaya untuk mendesain instrumen pengawasan Pemilu menjadi lebih independen.[20] Wewenang pengawasan oleh Bawaslu pada awalnya bersifat koordinatif dengan KPU, dengan kewenangan untuk menyampaikan temuan dan laporan tentang pelanggaran Pemilu yang kemudian diputuskan oleh KPU.[21]

Kewenangan ini dianggap kurang tepat, karena Bawaslu dianggap tidak mandiri melaksanakan kewenangannya dan seolah-olah hanya sebagai subordinat dari KPU. Oleh karena itu, dalam rangka menciptakan Pemilu yang berintegritas dan berkeadilan sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi, maka dalam Pasal 94 angka 2 huruf (d), angka 3 huruf (d) dan Pasal 95 huruf d Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum memberikan penguatan terhadap keberadaan Bawaslu.

Bawaslu menjadi lembaga yang memiliki struktur dan hierarki mulai dari tingkat pusat hingga daerah. Bawaslu juga memiliki kewenangan mengawasi sekaligus menyelesaikan pelanggaran dan sengketa/ajudikasi Pemilu. Kewenangan Bawaslu dianggap lengkap dan komprehensif karena berwenang menyelesaikan sengketa Pemilu mulai dari hulu yakni pengawasan dan pengumpulan bukti-bukti hingga ke hilir atau

[20] Lihat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

[21] Lihat Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

pengambilan keputusan. Bahkan, dalam sengketa proses Pemilu, putusan Bawaslu bersifat final dan mengikat, kecuali untuk tiga permasalahan yakni verifikasi parpol peserta Pemilu, penetapan daftar calon tetap dan penetapan pasangan calon.[22]

Namun demikian, konstruksi kewenangan Bawaslu tersebut justru menimbulkan persoalan baru dalam penyelesaian sengketa Pemilu. Kewenangan pengawasan Pemilu tidak sepatutnya digabungkan dengan kewenangan pengadilan karena akan berpengaruh terhadap objektivitas penanganan sengketa dan pelanggaran Pemilu. Selain itu, kewenangan tersebut akan rentan menimbulkan relasi konfrontatif antar sesama penyelenggara Pemilu. Hal ini dapat dilihat dalam berbagai persitiwa menjelang penyelenggaraan Pemilu 2019 lalu seperti kasus pencalonan mantan narapidana korupsi oleh beberapa partai politik.[23]

Pencarian keadilan Pemilu melalui Bawaslu juga memiliki kelemahan karena secara struktural, Bawaslu tidak memiliki elemen penegakan hukum yang mumpuni. Harus diakui, tidak semua anggota Bawaslu mulai dari tingkat pusat, provinsi hingga kabupaten/kota memiliki pengetahuan dan pengalaman yang kompeten serta profesional di bidang hukum. Hal ini tentu bertentangan dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia, di mana

[22] Lihat Pasal 94, 97, 98 dan 102 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

[23] Caleg Eks Koruptor: Bawaslu-KPU Beda Pendapat, Kepastian Hukum Pemilu Terancam, dalam https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-45410541, diakses 1 Mei 2019.

setiap warga negara berhak untuk mendapatkan proses hukum dan penegak hukum yang kompeten, tidak bias (objektif), akuntabel dan adil.[24]

Tidak hanya dalam sengketa proses, penyelesaian sengketa hasil Pemilu yang dilakukan oleh MK juga bukan tanpa masalah. Kewenangan MK untuk menyelesaikan perselisihan hasil Pemilu merupakan amanat Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.[25] Pada awalnya MK diusulkan untuk memiliki tiga kewenangan yakni hak uji materil undang-undang ke bawah, memberikan putusan terkait sengketa kewenangan antarlembaga tinggi negara dan menjalankan kewenangan lain yang diberikan undang-undang. Kewenangan MK untuk menyelesaikan perselisihan hasil Pemilu kemudian lahir dari kewenangan ketiga. Namun, dalam perkembangannya, akhirnya UUD NRI Tahun 1945 mengatur kewenangan MK untuk menyelesaikan perselisihan hasil Pemilu.[26]

Pemilihan frasa ‘perselisihan hasil pemilihan umum’ dapat dipahami karena ruang lingkupnya lebih spesifik dari masalah Pemilu, perkara Pemilu maupun sengketa Pemilu. Namun demikian, selama proses perumusan frasa ‘perselisihan hasil pemilihan umum’ tersebut, tidak ada yang menyatakan bahwa kewenangan MK tersebut terbatas hanya pada perselisihan penghitungan suara yang memengaruhi hasil pemilihan

---

[24] Lihat Pasal 14 *International Covenant on Civils and Political Rights* (ICCPR).

[25] Lihat Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: “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.”

[26] Refly Harun, *Pemilu Konstitusional Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan Ke Depan*, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2016), Hal. 194.

umum sebagaimana kemudian dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Keberadaan MK sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*), maka setiap kewenangan MK termasuk kewenangan untuk menyelesaikan 'perselisihan hasil pemilihan umum' harus dimaknai dalam kerangka menjaga dan menegakkan konstitusi. Dalam konteks Pemilu, maka MK harus menjaga dan menegakkan Pemilu yang konstitusional. Pemilu yang konstitusional adalah Pemilu yang dilandasi nilai-nilai yang tercantum dalam UUD NRI Tahun 1945, yakni langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.[27] Namun dalam praktiknya, MK ternyata tidak konsisten. Pada satu sisi, MK kukuh untuk mengadili sengketa hasil, namun di sisi lain beberapa putusan MK juga berhubungan dengan penyelesaian sengketa proses.

Apalagi, jika dibandingkan dengan beberapa negara di dunia, sangat jarang kewenangan penyelesaian sengketa hasil Pemilu diberikan ke MK.[28] Hal ini tidak terlepas dari latar belakang bahwa kewenangan utama MK adalah terkait pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang

[27] *Ibid,* Hal. 195-197.

[28] Di Amerika Serikat, penyelesaian sengketa Pemilu Kongres dilakukan oleh *House of Congress* dan penyelesaian sengketa pemilu Presiden dilakukan oleh The *United State Electoral College*. Bahkan di negara-negara Amerika Latin seperti Mexico, Uruguay, Nicaragua, Chilli, dan lain-lain dibentuk Lembaga peradilan Khusus untuk menyelesaikan sengketa Pemilu dan eksistensinya merupakan lembaga yang otonom dan merdeka dari kekuasaan manapun.

Dasar.[29] Sedangkan kewenangan menyelesaikan sengketa Pemilu lebih banyak dilakukan oleh MA atau Badan Peradilan Khusus Pemilu.

Permasalahan baru kemudian muncul ketika dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, MK mengatakan tidak berwenang menyelesaikan sengketa hasil pemilihan kepala daerah.

Adapun beberapa aspek yang menjadi pertimbangan MK adalah:[30] (1) Kewenangan MK sudah diatur secara limitatif dalam Pasal 24C ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945. Memang, dalam Pasal 24C ayat (6) masih terdapat pengaturan yang mengatur bahwa: “Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang MK diatur dengan undang-undang”, namun ketentuan tersebut tidak bisa dijadikan sebagai dasar yuridis untuk menambah kewenangan MK.

Adanya frasa “diatur dengan Undang-Undang” tersebut telah menghasilkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, namun dalam undang-undang tersebut tidak ada penambahan atau pengurangan kewenangan dan kewajiban MK. (2) Kewenangan MK untuk menyelesaikan perselisihan hasil Pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tidak bisa terlepas dari ketentuan dalam Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 yang secara limitatif

[29] Negara – negara yang memberikan wewenang penanganan semua sengketa Pemilu kepada institusi sejenis Mahkamah Konstitusi adalah Maroko, Kamboja, dan Kazakhstan.

[30] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

juga telah mengatur makna “pemilihan umum” yaitu untuk memilih Presiden/Wakil Presiden, anggota DPR, anggota DPD dan anggota DPRD.

Padahal, pemilihan kepala daerah/wakil kepala daerah justru diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatakan: “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.” (3) Asas-asas penyelenggaraan Pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 adalah langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Hal ini berbeda dengan asas pemilihan kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yaitu dipilih secara demokratis. Secara original intent, adapun makna dipilih secara demokratis adalah dapat dilakukan secara langsung maupun secara tidak langsung (melalui DPRD). Sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1-2/PUU-XII/2014, kewenangan lembaga negara yang telah secara limitatif ditentukan dalam UUD NRI Tahun 1945, tidak dapat ditambah maupun dikurangi oleh undang-undang maupun putusan MK karena jika demikian, maka pembentuk undang-undang dan MK akan mengambil peran sebagai pembentuk dan pengubah undang-undang dasar.

Dari segi latar belakangnya, pembentukan MK disebabkan oleh adanya kebutuhan untuk pengujian undang-undang. Dalam

perkembangan selanjutnya, pemberian wewenang lain kepada MK adalah dalam rangka mengawal konstitusi dan penyelenggaraan negara yang bersifat nasional berdasarkan prinsip konstitusionalisme. Adapun pemilihan kepala daerah memiliki cakupan lokal atau kedaerahan.

Adanya putusan *a quo*, maka sebagai tindak lanjutnya, Pasal 157 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, mengatur bahwa kewenangan tersebut selanjutnya akan dilakukan oleh sebuah badan peradilan khusus. Memang secara konstitusional, Pemilu dan Pemilukada merupakan dua entitas yang berbeda.[31] Tetapi harus diakui pula bahwa secara metode dan tahapan penyelenggaraan, kedua hal ini sangat persis. Dengan demikian, menjadi efektif jika lembaga penyelesaian sengketa Pemilu dan Pemilukada di masa yang akan datang adalah lembaga yang sama.

Untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan tersebut, maka pembentukan pengadilan khusus Pemilu menjadi sebuah keniscayaan. Memang Pasal 157 UU 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

[31] Pemilihan umum lahir sebagai amanat Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945. Pemilu dilaksanakan untuk memilih Presiden/Wakil Presiden, Anggota DPR, Anggota DPD, Anggota DPRD Provinsi dan Anggota DPRD kabupaten/Kota. Adapun Pemilukada lahir sebagai amanat dari Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945. Dimana pemilihan kepala daerah secara demokratis dan dimaknai oleh pembentuk Undang-Undang dengan Pemilukada langsung merupakan konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah.

Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, sudah mengamanatkan bahwa badan peradilan khusus perlu dibentuk untuk menyelesaikan perselisihan hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah (selanjutnya disebut Pemilukada).

Namun, sepertinya perlu pembahasan dan penyusunan konsep sebuah peradilan Pemilu yang komprehensif. Ini sejalan dengan konsep bahwa segala problematika terkait Pemilu maupun Pemilukada, baik itu tindak pidana, administrasi maupun sengketa perselisihan hasil dapat diselesaikan dalam satu lembaga badan peradilan khusus Pemilu.

Pada perkembangan selanjutnya, ketika pembentuk undang-undang belum mampu mewujudkan pembentukan badan peradilan khusus pemilihan kepala daerah sebagaimana diamanatkan Pasal 157 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. MK justru mengeluarkan putusan yang mengubah makna dan pola penyelesaian sengketa hasil Pemilu. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022, pemilihan umum disamakan dengan pemilihan kepala daerah.

Setidaknya ada 5 (lima) alasan MK menafsirkan bahwa pemilihan umum disamakan dengan pemilihan kepala daerah, yakni:[32] *Pertama,* Pemilihan Umum Nasional dan Pemilihan Kepala Daerah secara *de jure* dan *de facto* dilaksanakan oleh lembaga yang sama. Satu-satunya norma

[32] Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022

dalam UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan penyelenggara pemilihan umum adalah Pasal 22E UUD 1945 ayat (5) yang menyatakan, “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”.

Kedua, UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan enam prinsip pelaksanaan pemilihan umum yang demokratis, yaitu prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan norma Pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Selain itu, karena sifat reguler dalam penyelenggaraan pemilihan, secara substansial Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 juga mengandung prinsip penyelenggaraan pemilihan umum secara berkala/periodik. Prinsip demikian dalam praktiknya bukan hanya berlaku untuk pemilihan umum nasional (yaitu pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD), namun juga mendasari pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Selain itu, kedua jenis pemilihan dimaksud tetap diselenggarakan berlandaskan pada prinsip-prinsip pemilihan demokratis yang berlaku secara universal.

Ketiga, Selanjutnya norma UUD NRI Tahun 1945 tersebut diatur lebih lanjut ke dalam beberapa norma undang-undang yang mengatur penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh KPU dan Bawaslu, dengan pengawasan perilaku oleh DKPP. Undang-undang yang mengatur lembaga penyelenggara Pemilu ini secara normatif tidak membedakan antara penyelenggaraan Pemilu (nasional) dengan pemilihan kepala daerah. Dalam praktik pun tidak ada pembedaan tersebut.

Jika terdapat perbedaan, perbedaan demikian hanyalah bahwa penyelenggaraan Pemilu nasional dilaksanakan sepenuhnya oleh KPU RI (atau KPU pusat), sementara pemilihan kepala daerah dilaksanakan oleh KPU daerah yang notabene adalah kepanjangan tangan dari KPU RI sehingga keberadaannya merupakan satu kesatuan dengan KPU RI. Demikian pula Bawaslu daerah yang dalam konteks pengawasan atas pelaksanaan pemilihan kepala daerah sebenarnya tetap bertindak sebagai kepanjangan tangan Bawaslu RI (Bawaslu pusat). Kesamaan demikian didukung pula oleh praktik bahwa subjek yang diperiksa dan diadili oleh DKPP meliputi semua penyelenggara Pemilu baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah tanpa membeda-bedakan yurisdiksi absolutnya;

Keempat, Peserta Pemilu, baik kontestan (meliputi pasangan calon yang diusung partai politik maupun pasangan calon perseorangan) atau pun pemilih (pemilik hak suara), dapat memahami dan mengikuti/menjalankan konsep pemilihan yang tidak membedakan antara Pemilihan Umum Nasional dengan Pemilihan Kepala Daerah. Bahkan, menurut MK dalam implementasi tidak cukup alasan lagi untuk membedakan baik secara konseptual, teoritis, dan sosiologis antara Pemilihan Umum Nasional dengan Pemilihan Kepala Daerah;

Kelima, Dari sisi sumber daya dan pembiayaan, MK juga menemukan fakta bahwa praktik menyatukan/melebur kedua rezim pemilihan demikian lebih efisien karena dapat diselenggarakan oleh lembaga penyelenggara yang sama, dibandingkan jika Negara harus

membentuk dua lembaga penyelenggara yang berbeda. Dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022 tersebut, penyelesaian sengketa hasil Pemilu dan Pemilukada tetap menjadi kewenangan MK. Di sisi lain, pembentukan sebuah badan peradilan khusus pemilihan umum kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 157 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 tidak relevan. Namun, sebagaimana sudah dijelaskan di awal latar belakang ini, pemberian kewenangan penyelesaian sengketa hasil Pemilu dan Pemilukada masih menimbulkan berbagai permasalahan.

Oleh karena itu, penataan pengadilan pemilihan umum yang komprehensif masih sangat dibutuhkan demi menciptakan Pemilu yang berdasarkan prinsip negara hukum demokratis. Penataan tersebut harus dilakukan baik dalam tingkat undang-undang maupun UUD. Alasannya sangat sederhana, yaitu untuk memperkuat kedudukan pengadilan pemilihan umum, dengan demikian untuk kedepannya kelembagaannya sebaiknya perlu diatur dalam tingkat UUD. Selain itu, kehadiran lembaga pengadilan pemilihan umum juga tentu akan berimplikasi terhadap kewenangan-kewenangan lembaga negara yang lain yang diatur dalam UUD seperti MK dan MA.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, rumusan permasalahan dalam rancangan penelitian disertasi ini sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan penyelesaian sengketa Pemilu melalui pengadilan di Indonesia?
2. Apakah penyelesaian sengketa Pemilu yang ada saat ini sudah sesuai dengan prinsip negara hukum demokratis?
3. Bagaimana konsep ideal pengadilan khusus Pemilu berdasarkan prinsip negara hukum demokratis?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, yang menjadi tujuan penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis pengaturan dan perkembangan pengadilan Pemilu di Indonesia.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis penyelesaian sengketa Pemilu yang ada saat ini apakah sudah sesuai dengan prinsip negara hukum demokratis.
3. Untuk menemukan model konsep ideal pengadilan khusus Pemilu di Indonesia yang berdasarkan prinsip negara hukum demokratis.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari pembuatan disertasi penelitian ini adalah sebagai berikut:

1 Manfaat Akademis

Untuk memenuhi persyaratan Penelitian disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.

2 Manfaat Teoritis

Memberikan informasi, sumbangan pemikiran dan kajian mendalam bagi pengembangan hukum tata negara, khususnya yang berkaitan dengan pengaturan dan perkembangan pengadilan Pemilu di Indonesia, juga implikasi pengaturan dan perkembangan pengadilan Pemilu serta untuk menata konsep pengadilan Pemilu di Indonesia yang berdasarkan prinsip negara hukum demokratis.

3 Manfaat Praktis

Memberikan informasi sekaligus masukan kepada pemerintah, pembentuk undang-undang dan masyarakat mengenai pengaturan dan perkembangan pengadilan Pemilu di Indonesia, dan juga untuk menata konsep yang ideal bagaimana sebaiknya pengadilan Pemilu di Indonesia berdasarkan prinsip negara hukum demokratis.

E. Orisinalitas Penelitian

Sebuah kajian dalam disertasi harus memberikan kebaruan gagasan (*novelty*) yang dapat berguna bagi perkembangan keilmuan. Oleh sebab itu, disertasi yang memiliki gagasan kebaruan harus memiliki perbedaan dari penelitian atau gagasan yang pernah dipublikasi sebelumnya, baik berupa karya ilmiah maupun buku-buku. Sebelumnya, terdapat beberapa penulis dan peneliti yang sudah mempublikasikan hasil riset terkait

dengan objek penelitian disertasi yang akan dilakukan. Adapun beberapa karya ilmiah atau publikasi terdahulu sebagai pembanding dapa dilihat dalam tabel berikut:

Tabel: 1.
Karya Ilmiah atau Publikasi Terdahulu Terkait Judul Penelitian

No	Nama Penulis, Jenis dan Judul Publikasi	Objek Pembahasan/kajian
1	Refly Harun, Buku yang berjudul: "*Pemilu Konstitusional Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan Ke Depan*." Buku ini diterbitkan oleh PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, tahun 2016. Buku ini pada awalnya merupakan disertasi Refly Harun di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Andalas dengan judul: "*Penyelesaian Hasil Pemilihan Umum di Indonesia*."	Pada buku ini, Refly Harun menguraikan permasalahan mengenai: *pertama,* menggali makna asli frasa 'perselisihan hasil pemilihan umum' sebagaimana tercantum dalam Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945. Kedua, Menjelaskan frasa 'perselisihan hasil pemilihan umum' tersebut dalam putusan-putusan perselisihan Pemilu legislatif, Pemilu presiden/wakil presiden, Pemilu kepala daerah di MK kurun waktu 2004-2014; dan *ketiga*, mendesain konsep perselisihan hasil Pemilu dikaitkan dengan masalah-masalah Pemilu lainnya dalam perspektif keadilan Pemilu (*electoral justice).*[33] Perbedaannya dengan disertasi ini, bahwa disertasi ini menyusun konsep atau penataan peradilan Pemilu, bukan hanya penyelesaian hasil Pemilu.
2	Jayus, disertasi, Doktor Ilmu Hukum, Universitas Brawijaya, Tahun 2003 dengan judul: *"Rekonseptualisasi Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum di Indonesia"*	Disertasi ini mengkaji konsep penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum melalui lingkungan peradilan umum serta peradilan ketatanegaraan masih terdapat kekurangan-kekurangan yang berdampak pada nilai keadilan dan Pancasila. Oleh karena itu, perlu memberikan ukuran yang jelas dari kata umum

[33] Refly Harun, *Ibid,* Hal. Xv.

		dalam Pemilu dan segala hal yang menyangkut penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum. Sehingga, sangat layak dipertimbangkan pembentukan peradilan khusus Pemilu. Perbedaannya dengan disertasi ini, bahwa disertasi ini menyusun konsep atau penataan peradilan Pemilu dan Pemilukada.
3	**Trimurti**, Tesis, Magister Ilmu Hukum, Universitas *Andalas dengan jduul: "Pembentukan Peradilan Khusus Pemilu Dalam Penyelesaian Sengketa Pemilukada."*	Tesis ini mengkaji tentang urgensi peradilan khusus dalam menyelesaikan sengketa Pemilukada. Perbedaannya dengan disertasi ini, bahwa disertasi ini menyusun konsep atau penataan peradilan Pemilu dan Pemilukada.
4	Abdullah, Tesis, Magister Ilmu Hukum UGM Yogyakarta, tahun 2013 dengan judul: *"Konstitusionalitas Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan pemilihan Umum."*	Secara umum, tesis ini mengkaji mengenai apakah Pemilukada merupakan bagian dari ketentuan Pemilu atau pemerintahan daerah. Secara konstitusi, pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan tindak lanjut dari frasa 'dipilih secara demokratis' dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945. Hanya saja, dalam aspek teknis, tahapan dan lembaga penyelenggaranya bisa disimpulkan sama dengan Pemilu. Perbedaannya dengan disertasi ini, bahwa disertasi ini menyusun konsep atau penataan peradilan Pemilu. Analisis untuk kewenangan penyelesaian sengketa Pemilu dan Pemilukada pada lembaga yang sama banyak bertitik tolak dari argumentasi di dalam tesis ini.
5	Heri Joko Setyo, Tesis, Magister Ilmu Hukum UII Yogyakarta, 2016 dengan judul: "*Problematika Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu di*	Tesis ini mengkaji tentang problematika penegakan hukum tindak pidana Pemilu di Indonesia. Perbedaannya dengan disertasi ini, bahwa disertasi ini menyusun konsep atau penataan peradilan

	Indonesia."	Pemilu dan Pemilukada, bukan hanya terkait dengan penyelesaian atau penegakan hukum tindak pidana Pemilu.
6	Mirza Satria Buana, makalah yang berjudul: *"Menimbang Lembaga Peradilan Khusus Pemilu: Studi Perbandingan Hukum Tata Negara."* Makalah ini dipresentasikan pada Konferensi Nasional Hukum Tata Negara (KNHTN) V di Batusangkar, November 2018.	Pada makalah ini, Mirza Saria Buana mempermasalahkan problematika kewenangan-kewenangan penyelenggara Pemilu, khususnya Bawaslu, yang tidak sesuai dengan asas-asas penyelenggaraan Pemilu. Kemudian, berdasarkan permasalahan tersebut, Mirza Satria Buana menimbang akan perlunya sebuah badan peradilan Pemilu di Indonesia.[34] Perbedaannya dengan disertasi ini, bahwa disertasi ini menyusun konsep atau penataan peradilan Pemilu yang disatukan dengan Pemilukada, sedangkan makalah ini hanya fokus terhadap perselisihan Pemilu.

Sumber: diolah tahun 2019

[34] Mirza Satria Buana, 2018. *Menimbang Lembaga Peradilan Khusus Pemilu: Studi Perbandingan Hukum Tata Negara*. Makalah disajikan dalam Konfrensi Nasional Hukum Tata Negara (KNHTN) V, di Batusangkar, 09-12 November 2018.

BAB II
TINJAUAN PUSTAKA

A. Doktrin Negara Hukum

Pemikiran negara hukum bermula dari hasil perenungan dua filosof besar Yunani, yaitu Plato (429 SM) dan muridnya Aristoteles (384 SM). Plato dalam salah satu karya besarnya "*Nomoi"* memberikan perhatian yang besar pada hukum dengan menyatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum[35].

Pandangan Plato selanjutnya dipertajam oleh muridnya bernama Aristoteles, dengan mempertegas makna substansial pandangan gurunya tersebut. Menurut Aristoteles, negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum[36]. Yang memerintah dalam negara bukanlah manusia, melainkan pikiran yang adil, dan kesusilaanlah yang menentukan baik-buruknya suatu hukum. Oleh karena itu, manusia perlu dididik menjadi warga yang baik, yang bersusila, yang akhirnya akan menjelmakan manusia bersikap adil. Apabila keadaan semacam itu telah terwujud, maka terciptalah suatu negara hukum, karena tujuan negara adalah kesempurnaan warganya yang berdasarkan atas keadilan[37].

---

[35] Azhary, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya,* (Jakarta: UI Press, 1995), Hal. 19 sebagaimana dikutip kembali oleh Suparman Marzuki, *Tragedi Politik Hukum HAM*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), Hal. 73.

[36] *Ibid.*

[37] Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review,* (Yogyakarta: UII Press, 2005), Hal.2.

Jika melihat latar belakangnya, maka ide negara hukum dilahirkan untuk membendung kesewenang-wenangan dari pihak kekuasaan yang mempraktikkan kekuasaan absolut dan mengabaikan hak-hak dari rakyat itu sendiri. Lahirnya revolusi Perancis merupakan sebuah pelajaran nyata yang sangat berharga. Sikap Raja Louis XVI yang absolut kala itu telah menyebabkan bangkitnya gerakan-gerakan menentang raja. Gerakan ini dipelopori oleh golongan masyarakat kota yang terkemuka, diantaranya adalah ahli hukum seperti Montesquieau (1689-1755)[38].

Secara umum, negara hukum dapat diartikan sebagai negara di mana tindakan pemerintah maupun rakyatnya didasarkan atas hukum untuk mencegah adanya tindakan sewenang-wenang dari pihak pemerintah dan tindakan rakyat yang dilakukan menurut kehendaknya sendiri[39]. Terdapat beberapa istilah asing yang dipergunakan sebagai pengertian negara hukum, yakni *rechstaat* dan *rule of law.* Sepintas, istilah itu mengandung makna yang hampir sama, akan tetapi, jika dikaji lebih jauh, terdapat perbedaan-perbedaan yang signifikan. Bahkan dalam perkembangan pemikiran konsep negara hukum selanjutnya, kedua istilah

[38] Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia,* (Yogyakarta: Pustaka pelajar, 2011), Hal. 4-5.

[39] Bintan R. Saragih, *Peranan DPR GR Periode 1965-1971 dalam Menegakkan Ketatanegaraan yang Konstitusional Berdasarkan UUD 1945*, (*Disertasi,* Universitas Padjadjaran, Bandung, 1991), Hal. 11 sebagaimana dikutip dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, 2010, Hal. 13.

tersebut juga berkembang, baik secara teoretis-konseptual maupun dalam kerangka praktis-operasional[40].

Ide tentang *rechstaat* mulai populer pada abad XVII sebagai akibat dari situasi sosial politik Eropa yang didominasi oleh absolutisme raja. Ditandai dengan munculnya golongan borjuis yang merupakan golongan ekonomi yang sedang menanjak, tetapi secara politik stagnan. Golongan borjuis menginginkan adanya jaminan kemerdekaan dan kepastian hukum dalam bernegara[41]. Sehingga masuk akal jika paham *rechstaat* banyak dikembangkan oleh ahli-ahli hukum Eropa Barat Kontinental seperti Immanuel Kant dan Friedrich Julius Stahl. Menurut Friedrich Julius Stahl, konsep *rechstaat* mengandung empat unsur, yaitu hak-hak asasi manusia, pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia, pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan *(wetmatigheid van bestuur)* dan peradilan administrasi dalam perselisihan.

Paham *the rule of law* sendiri mulai populer setelah Albert Venn Dicey pada tahun 1885 menerbitkan bukunya *Introduction to Study of the Law of The Constitution.* Menurut AV Dicey, *rule of law* mengandung tiga pengertian, yakni: *pertama,* absolutisme hukum untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* serta meniadakan kesewenang-wenangan atau *dicretionary authority* yang luas dari pemerintah. *Kedua,* persamaan di hadapan hukum *(equality before the law)* atau penundukan yang sama

---

[40] Majda El-Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia dari UUD 1945 Sampai Dengan Amandemen UUD 1945 Tahun 2002*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009,) Hal. 19-20.

[41] Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya,* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), Hal. 12-13.

semua golongan terhadap hukum. *Ketiga,* konstitusi bukanlah sumber, tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan. Paham *rule of the law* ini bertumpu pada sistem hukum *Anglo Saxon* atau *Common Law System.* Berbeda dengan *rechstaat* yang bertumpu pada sistem *Civil Law* atau *European Continental*[42]*.*

Menurut Philipus M. Hadjon, konsep *rechstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner. Berbeda dengan konsep *the rule of law* yang berkembang secara evolusioner[43]. Sedangkan Mahfud MD mengistilahkan *rechstaat* sebagai negara hukum formal dan *rule of law* sebagai negara hukum material[44].

Pada umumnya negara yang menganut konsep kesejenteraan modern (*Modern Welfarestate*) sekaligus juga merupakan negara hukum modern. Tipe negara kesejateraan ini umumnya lahir setelah perang dunia sebagai reaksi terhadap gagalnya konsep negara hukum klasik dalam mewujdkan keadilan sosial sebagai akibat diatasinya keterlibatan pemerintah dalam mengatur kehidupan sosial ekonomi rakyat[45].

Untuk melaksanakan ide kedaulatan (demokrasi) dalam suatu negara yang menganut konsep kesejhateraan, haruslah mendapat

---

[42] Suparman Marzuki, *Op.cit,* Hal. 77.

[43] Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia,* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), Hal. 72 sebagaimana dikutip kembali oleh Majda El-Muhtaj, *Op. cit*, Hal. 21.

[44] Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan, (*Jakarta: Rineka Cipta, 2000), Hal. 26-30.

[45] A. Pangerang Moenta, *Permusyawaratan dan DPRD: Analisis Aspek Hukum dan Produk Permusyawaratan*, (Malang: Intelegensia Media, 2017), hlm. 16.

jaminan dalam bentuk pengaturan hukum (seperti Konstitusi)[46] sebagaimana yang menjadi syarat dan terjadi dalam negara hukum, sebab antara demokrasi dengan negara hukum secara historis tidak bisa dipisahkan, sehingga antara keduanya memunyai kesejarahan dalam ciri-cirinya. Dalam paham klasik, menurut JT. Van Den Berg, negara hukum memunyai ciri-ciri[47]:

1. Ada UUD sebagai peraturan tertulis yang mengatur hubungan antara pemerintah dan warga negara;
2. Ada pembagian kekuasaan (*machtenscheiding*) yang secara khusus menjamin suatu kekuasaan kehakiman yang merdeka;
3. Ada pemencaran kekuasaan negara/pemerintah (*spreading van de staatsmacht*)
4. Ada jaminan terhadap hak asasi manusia;
5. Ada jaminan persamaan di muka hukum dan jaminan perlindungan hukum;
6. Ada asas legalitas, pelaksanaan kekuasaan pmerintah harus didasarkan atas hukum (undang-undang).

Ciri-ciri tersebut bersasaran pada pembatasan kekuasaan pemerintah dalam negara, yang juga merupakan ciri pokok dalam suatu negara demokrasi. Ciri adanya kemajemukan dalam negara demokrasi

---

[46] Sri Soemantri M, dalam, dalam A. Pangerang Moenta, *Permusyawaratan dan DPRD: Analisis Aspek Hukum dan Produk Permusyawaratan*, (Malang: Intelegensia Media, 2017), hlm. 17.

[47] Bgair Manan, dalam A. Pangerang Moenta, *Permusyawaratan dan DPRD: Analisis Aspek Hukum dan Produk Permusyawaratan*, (Malang: Intelegensia Media, 2017), hlm. 17.

sejajar maknanya dengan adanya persamaan di muka hukum, pemencaran kekuasaan dan jaminan terhadap hak asasi manusia. Sementara ciri menolak adanya paham yang kemutlakan suatu pandangan dalam negara demokrasi sebenarnya merupakan refleksi dari adanya kemajemukan yang dapat disetarakan dengan ciri pemencaran kekuasan dalam negara hukum[48].

Tugas pemerintah dalam suatu negara kesejahteraan, memang amat luas dibandingkan dalam negara hukum klasik. Hal ini akibat pengutamaan kepentingan seluruh rakyat sehingga pemerintah diberi kekuasan atau keleluasaan dalam mengatur atau mencampuri kesejahteraan rakyat. Namun dalam hal ini, pemerintah tidaklah bertindak sebebas-bebasnya karena konstitusi atau hukum harus ditaati agar tidak berlaku secara sewenang-wenang. Dalam hal terjadi konflik atau persellisihan antara pemerintah dan rakyat, akan diselesaikan secara hukum pula. Dalam penyelesaian konflik secara hukum antara satu negara dengan negara lainnya seringkali terjadi perbedaan, tergantung konsep hukum yang dianut[49].

Seringkali dibedakan dalam studi kepustakaan, antara konsep negara hukum Anglo Saxon dengan Eropa Kontinental. Dalam konsep atau sistem Anglo Saxon menurut A.V. Dicey memunyai tiga makna atau unsur:

---

[48] A. Pangerang Moenta, *Op Cit*, hlm. 17.
[49] Ibid.

1. Adanya supremasi hukum (*The absolut supremacy or predominance of regular law*);
2. Persamaan di muka hukum (*Equlity before the law*);
3. Konstitusi yang bersandarkan pada hak-hak perseorangan (*The law of the contitutions… the consequence of the rights of individuals*…)[50].

Sedangkan yang menganut sistem Eropa Kontinental menurut Stahl mengandung empat unsur:

1. Adanya jaminan atas hak-hak dasar manusia;
2. Adanya pembagian kekuasaan;
3. Pemerintahan harus berdasarkan peraturan-peraturan hukum; dan
4. Adanya peradilan administrasi[51].

Penyelesaian konflik antara pemerintah dengan rakyat yang menganut sistem Anglo Saxon diselesaikan dalam peradilan umum, tetapi dalam sistem Eropan Kontinental harus diselesaikan dalam peradilan khusus yang disebut dengan peradilan administrasi.

Muatan negara hukum yang modern, tidak lagi berbentuk negara hukum pada abad XIX, namun pengertiannya ditekankan juga pada adanya sebagaimana dicita-citakan setiap individudalam suatu negara

[50] A.V. Dicey, dalam A. Pangerang Moenta, *Permusyawaratan dan DPRD: Analisis Aspek Hukum dan Produk Permusyawaratan*, (Malang: Intelegensia Media, 2017), hlm. 18.

[51] Abu Daud Busro dan H. Abubakar Busroh, Ibid.

hukum sosial[52]. Dalam negara hukum sosial (*de sociale rechtsstaat*) atau negara hukum kesejahteraan, terdapat beberapa karakter hukum yaitu[53]:

1. Undang-undang dasar sosial memberikan perlindungan dengan cara-cara khusus terhadap semua peraturan dalam urusan sosial;
2. Menjadi kewajiban pemerintah untuk berusaha melengkapi atau mengadakan semua hal dengan sebenar-benarnya sesuai dengan apa yang dicita-citakan dalam undang-undang dasar sosial;
3. Peraturan perundang-undangan harus mendorong atau membangkitkan pengadaan jaminan-jaminan sosial yang baru untuk lebih mendorong berkembangnya hak-hak rakyat;
4. Pemerintah dan parlemen harus senantiasa merundingkan segala hal yang berhubungan dengan ukuran dan waktu pelaksanaan ketentuan-ketentuan hukum tersebut.

Oleh karena eratnya hubungan atau kaitan antara negara demokrasi (kerakyatan) dengan negara hukum kesejahteraan, sehingga kerap kali suatu negara seperti itu disebut dengan hukum yang demokratis. Istilah ini ditemukan dalam Pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS: “Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat adalah suatu negara hukum yang demoratis dan berbentuk Federasi”. Istilah yang sama ditemukan juga dalam Pasal 1 ayat (1) UUDS 1950: “Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis yang berbentuk kesatuan”.

---

[52] P. De Han dkk, Ibid.
[53] Ibid.

Pada muatan UUD NRI Tahun 1945 istilah tersebut tidak ditemukan. Hanya disebutkan dalam Pasal ayat (1) ayat (2) bahwa Kedaulatan ada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Akan tetapi dalam penjelasan UUD NRI Tahun 1945 justru terdapat istilah negara hukum yang mengatur negara Indonesia berdasarkan atas hukum (rechsstaat), tidak berdasarkan kekuasan belaka (machsstaat). Dengan ketentuan ini jelas bahwa UUD NRI Tahun 1945 menganut atau termasuk pula negara hukum kesejahteraan yang demokratis.

Negara-negara hukum kesejahteraan modern seperti Indonesia, mempunyai ciri-ciri umum sebagai berikut[54]:

1. Dalam negara kesejahteraan yang diutamakan adalah terjaminnya hak-hak asasi sosial dan ekonomi rakyat;
2. Pertimbangan-pertimbangan efisiensi dan manajemen lebih diutamakan dibandingkan pembagian kekuasaan yang beroerientasi politis, sehingga organ eksekutif lebih berperan dari pada legislatif;
3. Hak milik tidak lagi bersifat mutlak;
4. Tujuan negara tidak hanya dalam menjaga ketertiban dan keamanan tetapi juga dalam bidang sosial, ekonomi dan kultural, sehingga planning menjadi alat penting dalam negara;
5. Kaidah-kaidah hukum administrasi Sebagian besar berdimensi luas dan membebankan kewajiban tertentu kepada pihak yang diperintah.

[54] Mustamin Daeng Matutu, dalam A. Pangerang Moenta, *Permusyawaratan dan DPRD: Analisis Aspek Hukum dan Produk Permusyawaratan*, (Malang: Intelegensia Media, 2017), hlm. 19.

6. Peranan hukum publik condong mendesak hukum privat, sebagai konsekuensi semakin luasnya peranan negara.
7. Lebih bersifat negara hukum materiil sehingga mementingkan pula keadilan sosial yang materiil pula.
8. Kekuasan dalam negara semata-mata adalah kekuasaan rakyat.

Dari ciri-ciri tersebut, terlihat bahwa dalam negara hukum demokrasi, kepentingan masyarakat semakin mendapat perhatian, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal demikian tercermin dalam cita negara Indonesia sebagaimana tercantum dalam Alinea keempat pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yaitu “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.

Pengakuan sebagai negara hukum dapat dilihat dalam Penjelasan Umum UUD NRI Tahun 1945, kemudian semakin diperjelas keberadaannya dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Seperti telah diuraikan sebelumnya, perkembangan pemikiran tentang negara hukum tak lepas dari kondisi sosial, ekonomi, dan politik suatu negara yang kemudian memengaruhi dinamika ketatanegaraan negara tersebut. Demikian pula yang terjadi di Indonesia.

Gejolak sosial dan politik pada akhir masa rezim Soeharto telah mendorong adanya perubahan terhadap UUD 1945 yang dianggap tidak

mampu menciptakan negara hukum yang demokratis. Salah satu perubahan mendasar sebagai hasil perjuangan reformasi 1998 adalah ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur bahwa Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum.

Tinjauan umum negara hukum digunakan dalam penulisan disertasi ini digunakan untuk menganalisis setiap rumusan permasalahan. Dimana dalam negara hukum, harus tercipta adanya suatu kepastian hukum tanpa melupakan kemanfaatan dan keadilan.[55]

B. Prinsip Negara Hukum Demokratis

Hukum dan demokrasi memiliki keterkaitan yang sangat erat. Demokrasi tanpa hukum tidak akan terbangun dengan baik, bahkan mungkin menimbulkan anarki, sebaliknya hukum tanpa sistem politik yang demokratis hanya akan menjadi hukum yang elitis dan represif.[56] Lebih sederhananya, Jimly Asshiddiqie[57] mengatakan bahwa negara hukum dan demokrasi ibarat dua sisi mata uang. Satu dengan yang lain saling melengkapi. Dengan demikian, prinsip-prinsip negara hukum dan demokrasi harus dilaksanakan secara beriringan. Jika prinsip-prinsip tersebut sudah bisa berjalan dengan baik, baik secara formil maupun substansial, maka niscaya akan tercipta sebuah negara hukum yang demokratis.

---

[55] Lawrence M Friedman, *American Law in the 20th Century*, (London: Yale University Press New Haven 2002), hlm. 25.

[56] Moh. Mahfud M.D, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gama Media Offset, 1999), Hal. 1.

[57] Jimly Asshiidiqie, Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer, Orasi Ilmiah Pada Wisuda Sarjana Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Palembang, hkm. 2.

Lebih lanjut, menurut Janedjri M Gaffar, setidaknya ada 4 (empat) alasan mengapa negara harus diselenggarakan berdasarkan hukum, yakni:[58]

1. Hanya dengan berdasarkan hukum dapat tercapai kepastian hukum yang merupakan kebutuhan masyarakat untuk dapat memperhitungkan tindakan negara;
2. Hanya melalui penyelenggaraan negara berdasarkan hukum kesamaan hakiki semua manusia dan warga negara dapat diwujudkan;
3. Hukum yang dibentuk dengan melibatkan lembaga perwakilan rakyat merupakan bentuk legitimasi demokratis, bahwa penggunaan kekuasaan didasarkan pada persetujuan warga negara;
4. Negara hukum dipandang sebagai akal budi penata kehidupan masyarakat;

Seperti sudah dijelaskan sebelumnya, demokrasi berpotensi menciptakan kebebasan tanpa batas. Untuk mencegah hal tersebut, maka diperlukan kerangka aturan sehingga demokrasi dapat dilakukan secara tertib dan beraturan. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan negara yang demokratis harus didasarkan pada prinsip-prinsip negara hukum. Artinya, demokrasi diselenggarakan dalam koridor tertib hukum sehingga esensi demokrasi tetap terjaga dan dapat mencapai tujuan dari demokrasi itu sendiri.

---

[58] Janedjri M Gaffar*, Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), Hal. 50.

Di sisi lain, suatu negara hukum yang mencita-citakan keadilan berdasarkan prinsip persamaan di dalam hukum tidak mungkin terwujud tanpa adanya demokrasi. Negara hukum tanpa demokrasi akan menjadi negara otoritarian yang menindak hak asasi manusia dan tidak memiliki pembatasan kekuasaan sehingga akan mengingkari makna sesungguhnya dari negara hukum itu sendiri. Dengan demikian, hukum harus dibuat secara demokratis, serta merefleksikan nilai-nilai demokratis itu sendiri.[59]

Jimly Asshiddiqie mengidentifikasi bahwa perpaduan antara negara hukum dan negara demokrasi melahirkan paling sedikit 12 (dua belas) prinsip-prinsip negara hukum demokratis, yakni:[60]

1. Supremasi hukum
2. Persamaan dalam hukum
3. Asas legalitas
4. Pembatasan kekuasaan
5. Organ-organ pemerintahan yang independen
6. Peradilan bebas dan tidak memihak
7. Adanya peradilan tata usaha negara

---

[59] John Forejohn dan Pasquale Pasquino sebagaimana dikutip dalam Jose Maria Marawall, *Democracy and The Rule of Law*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), Hal. 242-243 mengilustrasikan bahwa negara hukum dan demokrasi sebagai dua hal yang selalu dicita-citakan oleh suatu negara yang sedang dalam masa transisi dari otoritarian sehingga menunjukkan bahwa keduanya dapat dicapai secara simultan. Negara hukum dalam konteks negara demokrasi tidak hanya berarti bahwa pemerintahan bekerja menurut dan melalui aturan-aturan yang mengikat, tetapi lebih dari itu, bahwa rakyat harus dapat mengawasi secara pasti hukum yang akan berlaku dengan segala macam konsekuensinya. Termasuk memastikan bahwa aturan hukum yang berlaku tidak melanggar hak dan prinsip dasar tertentu.

[60] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, (Konstitusi Press: Jakarta, 2005), Hal. 154-162.

8. Adanya peradilan tata negara
9. Perlindungan hak asasi manusa
10. Negara yang bersifat demokratis
11. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara
12. Adanya transparansi dan kontrol sosial.

Selain itu, Konferensi *The International Commision of Jurist* di Bangkok pada tahun 1965 mengemukakan syarat-syarat dasar yang harus dipenuhi oleh negara hukum demokratis (*Representative Government Under The Rule of Law*) yakni sebagai berikut:[61]

1. Adanya proteksi konstitusional.

   Proteksi konstitusional dapat dimaknai sebagai adanya perlindungan dari negara kepada rakyatnya mengenai hak-hak asasi manusia secara konstitusional. Hal ini termasuk adanya jaminan dalam hukum, khususnya cara memperoleh perlindungan hukum tersebut.

2. Adanya lembaga pengadilan yang bebas dan tidak memihak.

   Lembaga pengadilan yang bebas dan tidak memihak adalah adanya lembaga kehakiman yang mandiri, dan di dalam melaksanakan proses peradilan tidak akan mendapatkan pengaruh dari mana pun dan tidak boleh memihak kepada siapa pun, termasuk kepada penguasa.

3. Adanya pemilihan umum yang bebas.

[61] Toto Pandoyo, *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan UUD 1945*, (Yogyakarta: Liberty, 1983), Hal. 98.

Pemilihan umum yang bebas adalah terselenggaranya pemilihan umum dengan tanpa adanya paksaan dan penekanan kepada rakyat yang melakukan hak pilihnya.

4. Adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat.

   Kebebasan menyatakan pendapat akan terwujud jika rakyat berhak dan memperoleh jaminan dalam hukum untuk dapat mengeluarkan pendapat baik secara tertulis maupun lisan, baik sendiri maupun bersama-sama.

5. Adanya kebebasan berserikat dan melakukan oposisi.

   Kebebasan berserikat dan melakukan oposisi akan semakin nyata dengan adanya jaminan dalam hukum bagi rakyat untuk mendirikan perserikatan atau partai politik yang didirikan tersebut, dan rakyat mempunyai kebebasan melakukan oposisi atau kritik yang membangun baik melalui wakil rakyatnya (dalam forum lembaga perwakilan rakyat) maupun tidak, asalkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

6. Adanya pendidikan kewarganegaraan.

   Pendidikan kewarganegaraan kepada rakyat menjadi sangat penting sehingga rakyat dapat mengetahui dan mengerti hak apa saja yang dimiliki dan kewajiban apa saja yang harus dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Memastikan prinsip-prinsip negara hukum demokratis tersebut dapat dilaksanakan dengan baik, maka keberadaan sebuah pengadilan Pemilu

akan sangat dibutuhkan. Keberadaan pengadilan Pemilu akan berimplikasi besar dalam upaya untuk mencapai keadilan Pemilu *(electoral justice).* Bagaimanapun, Pemilu merupakan sarana untuk memilih wakil-wakil yang akan membentuk produk hukum serta melakukan pengawasan pelaksanaan hukum. Pemilu juga merupakan representasi pelaksanaan ciri negara hukum yang lain, yaitu pelaksanaan perlindungan hak asasi manusia, yaitu hak untuk memilih dan dipilih, serta wujud dari persamaan di dalam hukum dan pemerintahan.[62]

C. Lembaga Penyelenggara Pemilu di Indonesia

Keberhasilan dan keberlangsungan Pemilu hanya akan tercapai jika penyelenggara Pemilu memiliki legitimasi konstitusional. Oleh karena itu, Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa pemilihan umum dilaksanakan oleh suatu komisi nasional pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Namun demikian, UUD NRI Tahun 1945 tidak mengatur secara eksplisit nama lembaga penyelenggara Pemilu. Hal ini dapat dilihat dari penulisan frasa “suatu komisi pemilihan umum” dengan huruf kecil. Oleh karena itu, nama Komisi Pemilihan Umum merupakan nama yang ditentukan oleh undang-undang yang mengatur secara rinci tentang pemilihan umum.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, adapun yang menjadi penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi

[62] Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, *Op. cit*, Hal. 221-222.

Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi Penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat.[63]

Hubungan antara ketiga lembaga penyelenggara Pemilu tersebut dapat dilihat dari tugas dan wewenang masing-masing. KPU memiliki tugas sebagai berikut:[64]

1. Merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal;
2. Menyusun tata kerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN;
3. Menyusun Peraturan KPU untuk setiap tahapan Pemilu;
4. Mengoordinasikan, menyelenggarakan, mengendalikan, dan memantau semua tahapan Pemilu;
5. Menerima daftar Pemilih dari KPU Provinsi;
6. Memutakhirkan data Pemilih berdasarkan data Pemilu terakhir dengan memperhatikan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dan menetapkannya sebagai daftar Pemilih;

[63] Lihat Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

[64] Lihat Pasal 12 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang mengatur bahwa tugas KPU adalah sebagai berikut:.

7. Membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara serta wajib menyerahkannya kepada saksi Peserta Pemilu dan Bawaslu;
8. Mengumumkan calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan Pasangan Calon terpilih serta membuat berita acaranya;
9. Menindaklanjuti dengan segera putusan Bawaslu atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran atau sengketa Pemilu;
10. Menyosialisasikan Penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat;
11. Melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu; dan
12. Melaksanakan tugas lain dalam Penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain tugas, KPU juga memiliki wewenang untuk menyelenggarakan setiap tahapan Pemilu hingga terpilihnya penyelenggara negara di bidang eksekutif dan legislatif, baik di tingkat pusat maupun daerah yakni sebagai berikut:[65]

1. menetapkan tata kerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN;
2. menetapkan Peraturan KPU untuk setiap tahapan Pemilu;
3. menetapkan Peserta Pemilu;

[65] Lihat Pasal 11 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

4. menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara tingkat nasional berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Provinsi untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan untuk Pemilu anggota DPR serta hasil rekapitulasi penghitungan suara di setiap KPU Provinsi untuk Pemilu anggota DPD dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;
5. menerbitkan keputusan KPU untuk mengesahkan hasil Pemilu dan mengumumkannya;
6. menetapkan dan mengumumkan perolehan jumlah kursi anggota DPR, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota untuk setiap Partai Politik Peserta Pemilu anggota DPR, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota;
7. menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan;
8. membentuk KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan PPLN;
9. mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, dan anggota PPLN;
10. menjatuhkan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota PPLN, anggota KPPSLN, dan Sekretaris Jenderal KPU yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan Penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan

putusan Bawaslu dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;

11. menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana Kampanye Pemilu dan mengumumkan laporan sumbangan dana Kampanye Pemilu; dan
12. melaksanakan wewenang lain dalam Penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk mengawasi penyelenggaraan setiap tahapan Pemilu Bawaslu memiliki tugas sebagai berikut:[66]

1. menyusun standar tata laksana pengawasan Penyelenggaraan Pemilu untuk pengawas Pemilu di setiap tingkatan;
2. melakukan pencegahan dan penindakan terhadap:
   a. pelanggaran Pemilu; dan
   b. sengketa proses Pemilu;
3. mengawasi persiapan Penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas:
   a. perencanaan dan penetapan jadwal tahapan Pemilu;
   b. perencanaan pengadaan logistik oleh KPU;
   c. sosialisasi Penyelenggaraan Pemilu; dan
   d. pelaksanaan persiapan lainnya dalam Penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
4. mengawasi pelaksanaan tahapan Penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas:

[66] Lihat Pasal 93 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

a. pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap;
b. penataan dan penetapan daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota;
c. penetapan Peserta Pemilu;
d. pencalonan sampai dengan penetapan Pasangan Calon, calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan calon anggota DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
e. pelaksanaan kampanye dan dana. kampanye;
f. pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;
g. pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu di TPS;
h. pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dan tingkat TPS sampai ke PPK;
i. rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU;
j. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan; dan
k. penetapan hasil Pemilu;

5. mencegah terjadinya praktik politik uang;

6. mengawasi netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
7. mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan, yang terdiri atas:
    a. putusan DKPP;
    b. putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa Pemilu;
    c. putusan/keputusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota;
    d. keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota; dan
    e. keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
8. menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu kepada DKPP;
9. menyampaikan dugaan tindak pidana Pemilu kepada Gakkumdu;
10. mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
11. mengevaluasi pengawasan Pemilu;
12. mengawasi pelaksanaan Peraturan KPU; dan
13. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain memiliki tugas, adapun yang menjadi wewenang Bawaslu adalah sebagai berikut:[67]

1. menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilu;
2. memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu;
3. memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang;
4. menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu;
5. merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
6. 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;
7. meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran

[67] Lihat Pasal 95 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

administrasi, pelanggaran kode etik, dugaan tindak pidana Pemilu, dan sengketa proses Pemilu;

8. mengoreksi putusan dan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
9. membentuk Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu LN;
10. mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi, anggota Bawaslu Kabupaten/Kota, dan anggota Panwaslu LN; dan
11. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain KPU dan Bawaslu, unsur penyelenggara Pemilu lainnya adalah Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP). DKPP memiliki beberapa tugas, yaitu:[68]

1. menerima aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu; dan
2. melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu.

[68] Lihat Pasal 159 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Selain tugas, untuk menjadi lembaga peradilan etika bagi penyelenggara Pemilu (KPU dan Bawaslu beserta jajarannya), DKPP memiliki beberapa wewenang yakni:[69]

1. memanggil Penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan;
2. memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain;
3. memberikan sanksi kepada Penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik; dan
4. memutus pelanggaran kode etik.

D. Lembaga Penyelesaian Sengketa Pemilu di Indonesia

1. Badan Pengawas Pemilu

Demokrasi penyelenggaraan Pemilu di kebanyakan negara, menjadi salah satu tolak ukur dari pelaksanaan sistem demokrasi[70]. Maka dari pada itu penyelenggaraan pemilihan umum yang berkualitas diperlukan sebagai sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilihan umum

[69] Lihat Pasal 159 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

[70] Lusy Liany. *Kedudukan Dan Kewenangan Bawaslu Dalam Struktur Lembaga Negara Indonesia*. Lex Jurnalica Volume 15 Nomor 3, Desember 2018. Hal 309

yang dapat menjamin pelaksanaan hak politik masyarakat, dibutuhkan lembaga penyelenggara pemilihan umum yang profesional serta mempunyai integritas, kapabilitas, dan akuntabilitas salah satunya Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai lembaga negara tambahan (*State Auxiliary*).

Kewenangan lembaga negara dalam suatu negara harus berdasarkan pada ketentuan dasar hukumnya (konstitusionalitas). Kewenangan (*legal power*) merupakan kekuasaan yang sah menurut hukum untuk melakukan tindakantindakan tertentu yang bersumber pada peraturan perundang-undangan. Kehadiran lembaga negara tambahan independen menjadi semakin penting dalam rangka menjaga proses demokratisasi yang tengah dikembangkan oleh negara yang baru saja melepaskan diri dari sistem otoritarian. Dalam konteks inilah Bawaslu diposisikan sebagai penggerak proses demokratisasi lewat kegiatan Pemilu.

Bawaslu bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran untuk terwujudnya Pemilu yang demokratis. Tugas Badan Pengawas Pemilu dalam Pasal 73 ayat (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu meliputi:

1. Mengawasi persiapan penyelenggaraan Pemilu yang terdiri atas:
    a. Perencanaan dan penetapan jadwal tahapan Pemilu.
    b. Perencanaan pengadaan logistik oleh KPU.

c. Pelaksanaan penetapan daerah pemilihan dan jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan untuk pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota oleh KPU sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
d. Sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan

2. Mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggaraan Pemilu yang terdiri atas:
   a. Pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap
   b. Penetapan peserta Pemilu;
   c. Proses pencalonan sampai dengan penetapan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pasangan calon presiden dan wakil presiden, dan calon gubernur, bupati, dan walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
   d. Pelaksanaan kampanye;
   e. Pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;
   f. Pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu di TPS;
   g. Pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;

h. Pergerakan surat tabulasi penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke KPU Kabupaten/Kota;
i. Proses rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di PPS, PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU;
j. Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan;
k. Pelaksanaan putusan pengadilan terkait dengan Pemilu.
l. Pelaksanaan putusan DKPP; dan
m. Proses penetapan hasil Pemilu.

3. Mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh Bawaslu dan ANRI.
4. Memantau atas pelaksanaan tindak lanjut penanganan pelanggaran pidana Pemilu oleh instansi yang berwenang.
5. Mengawasi atas pelaksanaan putusan pelanggaran Pemilu.
6. Menyusun laporan hasil pengawasan penyelenggaraan Pemilu dan
7. Melaksanakan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Keberadaan lembaga pengawas Pemilu diposisikan sebagai bagian dari lembaga penyelenggara Pemilu. Lembaga penyelenggara Pemilu bertanggungjawab atas semua proses dan hasil Pemilu, sehingga fungsi pengawasan sebetulnya merupakan bagian dari penyelenggaraan Pemilu.

Pengawasan dilakukan agar pelaksanaan tahapan-tahapan Pemilu berjalan sesuai dengan aturan perundang-undangan dan jadwal. Fungsi pengawasan Pemilu mestinya melekat atau berjalan seiring dengan pelaksanaan Pemilu. Hanya saja, karena banyak pihak yang belum percaya bahwa KPU/KPUD mampu menjalankan fungsi pengawasan secara efektif, maka fungsi pengawasan itu diberikan kepada lembaga tersendiri. Jadi, pengawas Pemilu adalah bagian dari penyelenggara Pemilu yang secara khusus berfungsi mengawasi pelaksanaan tahapan-tahapan Pemilu agar Pemilu berjalan sesuai dengan peraturan dan jadwal.

Bawaslu berfungsi sebagai lembaga pengawas Pemilu sejak Pemilu 1982 Orde Baru hingga Pemilu 2004, tidak banyak berubah, yakni:

1. Mengawasi tahapan pelaksanaan Pemilu;
2. Menerima laporan pelanggaran;
3. Meneruskan laporan pelanggaran ke instansi berwenang, dalam hal ini ke penyelenggara Pemilu bila terjadi pelanggaran administrasi, dan ke kepolisian bila terjadi tindak pidana Pemilu; serta
4. Menyelesaikan sengketa dalam penyelenggaraan Pemilu.

Fungsi pertama tidak ubah fungsi pemantauan sebagaimana dijalankan lembaga pemantau Pemilu, karena di sini lembaga pengawas Pemilu hanya mengeluarkan pernyataan tentang ada tidaknya masalah dalam pelaksanaan tahapan Pemilu. Fungsi kedua dan ketiga, memposisikan lembaga pengawas Pemilu sebagai kantor pos, karena di sini hanya mengantarkan hasil kajian tentang adanya pelanggaran ke

KPU atau kepolisian. Sedang fungsi keempat, dalam praktek Pemilu 2004 sesungguhnya tidak ada perkara sengketa. Jika pun terdapat sengketa antara partai politik peserta Pemilu atau calon anggota legislatif dengan penyelenggara Pemilu, maka keputusan lembaga pengawas tidak mempunyai kekuatan mengikat.

Fungsi yang demikian menyebabkan lembaga pengawas dianggap sekadar sebagai lembaga pelengkap Pemilu saja. Oleh karena itu, banyak pihak mengusulkan agar lembaga ini dibubarkan saja. Selanjutnya fungsi pengawasan biar dilaksanakan masyarakat, sedang fungsi penegakan hukum langsung dilaksanakan KPU dan kepolisian. Namun, DPR dan pemerintah punya pandangan lain. Mereka percaya jika lembaga pengawas Pemilu diperkuat organisasinya dan ditambah fungsinya, maka lembaga ini akan efektif menegakkan peraturan Pemilu. Pandangan inilah yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Selain mengubah Panwas Pemilu menjadi Bawaslu, undang-undang tersebut juga memperluas fungsi lembaga pengawas Pemilu. Undang-undang ini tidak hanya memberi mandat Bawaslu dan jajarannya untuk mengawasi tahapan pelaksanaan dan memproses kasus-kasus pelanggaran, tetapi juga mengawasi perilaku penyelenggara Pemilu dan merekomendasikan pemecatan terhadap mereka yang dinilai melanggar kode etik penyelenggara. Ini adalah fungsi strategis mengingat dalam Pemilu 2004 sesungguhnya banyak penyelenggara teridentifikasi

melakukan pelanggaran kode etik, tetapi tidak bisa ditindak karena KPU cenderung menutup mata[71].

Pada praktek pengawasan Pemilu 2009, fungsi baru tersebut ternyata tidak berjalan maksimal. Sebab, Bawaslu tidak bisa menindak langsung anggota dan staf sekretariat KPU yang mereka nilai telah melanggar kode etik. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, sanksi terhadap pelaku pelanggaran kode etik dijatuhkan oleh Dewan Kehormatan yang dibentuk KPU. Terhadap beberapa anggota KPU provinsi dan kabupaten/kota yang dilaporkan Bawaslu melanggar kode etik, KPU mau membentuk Dewan Kehormatan. Namun ketika anggota KPU sendiri yang dilaporkan Bawaslu, KPU tidak bersedia membentuk Dewan Kehormatan.

Akibatnya proses penanganan kasus-kasus pelanggaran kode etik berhenti, Bawaslu lagi-lagi tidak bisa berbuat banyak. Inilah yang melatarbelakangi kenapa Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum mempermanenkan kelembagaan DKPP. Meskipun disadari tidak setiap saat terjadi pelangaran kode etik. Sekali lagi, sebelum Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum disahkan, terjadi kontroversi di kalangan masyarakat peduli Pemilu dan pembuat undang-undang.

Kontroversi itu berujung pada pilihan membubarkan lembaga pengawas Pemilu, atau mempertahankan dengan memperluas fungsi.

---

[71] Didik Supriyanto. 2007. *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*. Perludem. Jakarta. Hal 178

Sebab jika lembaga pengawas itu tetap dipertahankan tanpa diikuti oleh perluasan fungsi, maka mereka hanya menjadi lembaga penghisap anggaran negara sementara hasil kerja pengawasan tidak berarti apa-apa.

Semula muncul usulan agar lembaga pengawas diberikan tugas dan wewenang memberikan sanksi administrasi terhadap pelaku-pelaku pelanggaran. Namun usulan ini segera ditarik mengingat implikasi politik besar. Para pembuat undang-undang khawatir, Bawaslu justru akan menjadi lembaga *superbody* karena atas penilaiannya sendiri mereka bisa memberi sanksi membatalkan kepesertaan Pemilu atau pencalonan, atau bahkan hasil penetapan calon terpilih.

Tugas dan wewenang memberi sanksi administrasi ini tidak sesuai dengan prinsip kesetaraan posisi di antara lembaga penyelenggara Pemilu. Sebab, jika Bawaslu bisa memberi sanksi administrasi, misalnya membatalkan kepesertaan Pemilu partai politik tertentu, maka hal itu berarti mengoreksi keputusan KPU yang sebelumnya telah menetapkan partai politik tersebut sebagai peserta Pemilu. Meskipun usulan penambahan tugas wewenang menjatuhkan sanksi itu kandas, namun pembuat undang-undang menghadapai situasi pelik disatu pihak, Bawaslu sudah telanjur dipermanenkan sampai tingkat provinsi sehingga mau tidak mau fungsinya juga harus ditambah, sebab jika tidak maka lembaga ini hanya menjadi penghisap anggaran negara saja.

Pada saat perumusan penambahan tugas wewenang tersebut masih jadi perdebatan, sesungguhnya waktu pembahasan Undang-Undang sudah hampir habis, sehingga mau tidak mau Undang-Undang harus segera disahkan agar penyelenggara Pemilu mempunyai waktu yang cukup untuk mempersiapkan diri. Yang terjadi kemudian, para pembuat Undang-Undang berkomitmen untuk memperluas fungsi Bawaslu dan jajarannya melalui Undang-Undang Pemilu lain. Selanjutnya, Undang-Undang penyelenggara Pemilu disahkan (yang kemudian menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum), sedang perluasan tugas dan wewenang Bawaslu dan jajarannya akan diatur dalam Undang-Undang Pemilu legislatif, Undang-Undang Pemilu Presiden dan Undang-Undang Pemilu Kepala Daerah.

Wewenang Bawaslu dalam Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pasal 73 ayat (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu meliputi:

1. Menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu.
2. Menerima laporan adanya dugaan pelanggaran administrasi Pemilu dan mengkaji laporan dan temuan, serta merekomendasikannya kepada yang berwenang.
3. Menyelesaikan sengketa Pemilu.
4. Membentuk Bawaslu Provinsi.

5. Mengangkat dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi dan
6. Melaksanakan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Jika dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum menempatkan Bawaslu hanya sebagai bagian dari proses penyelesaian pelanggaran administrasi, sedang penuntasnya berada pada tangan KPU. Bawaslu melakukan rapat kajian tentang ada tidaknya pelanggaran administrasi dari suatu laporan pengaduan. Jika ada, maka Bawaslu merekomendasikan kepada KPU untuk menuntaskan pelanggaran itu.

Faktanya rekomendasi itu sering diabaikan KPU, sehingga dengan adanya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum telah memperkuat baik susunan, tugas, serta kewenangan Bawaslu sebagai lembaga pengawas Pemilu

Pertama, Pasal 89 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menunjukkan bahwasannya Panwaslu Kabupaten/Kota telah berubah menjadi Bawaslu Kabupaten/Kota dimana hal ini menjadikan Bawaslu di tingkat kabupaten/kota sudah bersifat tetap kedudukannya bukan bersifat sementara seperti dalam undang-undang sebelumnya. Berikut susunan Bawaslu terdiri atas:

1. Bawaslu;
2. Bawaslu Provinsi;
3. Bawaslu Kabupaten/Kota;

4. Panwaslu Kecamatan;
5. Panwaslu Kelurahan/Desa;
6. Panwaslu LN; dan
7. Pengawas TPS. (Pasal 89 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2007 tentang Pemilihan Umum)

Kedua, Tugas Bawaslu dalam Pasal 93 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menunjukkan bahwasannya selain bertugas mengawasi semua tahapan pemilu dan mencegah terjadinya, praktik politik uang, Bawaslu juga bertugas mengawasi netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN), netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia (Polri), mengawasi pelaksanaan putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), pengadilan, keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas ASN, anggota TNI, dan anggota Polri, mengawasi pelaksaan putusan/keputusan baik DKPP, KPU dan Bawaslu sendiri, serta menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu kepada DKPP.

Berikut tugas Bawaslu sebagaimana disebutkan dalam UU Pemilu:

1. menyusun standar tata laksana pengawasa Penyelenggaraan Pemilu untuk pengawas Pemilu di setiap tingkatan;
2. melakukan pencegahan dan penindakan terhadap:
   a. pelanggaran Pemilu; dan
   b. sengketa proses Pemilu;

3. mengawasi persiapan Penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas:
   a. perencanaan dan penetapan jadwal tahapan Pemilu;
   b. perencanaan pengadaan logistik oleh KPU;
   c. sosialisasi Penyelenggaraan Pemilu; dan
   d. pelaksanaan persiapan lainnya dalam Penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
4. mengawasi pelaksanaan tahapan Penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas:
   a. pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap;
   b. penataan dan penetapan daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota;
   c. penetapan Peserta Pemilu;
   d. pencalonan sampai dengan penetapan Pasangan Calon, calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan calon anggota DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
   e. pelaksanaan dan dana kampanye;
   f. pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;
   g. pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu di TPS;
   h. pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;

i. rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU;
j. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan; dan
k. penetapan hasil Pemilu;

5. mencegah terjadinya praktik politik uang;
6. mengawasi netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
7. mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan, yang terdiri atas:
   a. putusan DKPP;
   b. putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa Pemilu;
   c. putusan/keputusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/ Kota;
   d. keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota; dan
   e. keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
   f. menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu kepada DKPP;
8. menyampaikan dugaan tindak pidana Pemilu

9. mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
10. mengevaluasi pengawasan Pemilu;
11. mengawasi pelaksanaan Peraturan KPU; dan
12. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan Pasal 89 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2007 tentang Pemilihan Umum.

Ketiga, kewenangan Bawaslu dalam Pasal 95 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2007 tentang Pemilihan Umum, menunjukkan Bawaslu tak lagi sekadar memeriksa, mengkaji dan pemberi rekomendasi, tetapi sebagai eksekutor atau memutus pelanggaran administrasi, pelanggaran politik uang, dan penyelesaian sengketa Pemilu bahkan berhak memberikan rekomendasi kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas ASN, anggota TNI, dan anggota Polri.

Berikut kewenangan Bawaslu:

1. menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilu;
2. memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran, administrasi Pemilu;
3. memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang;

4. menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu;
5. merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota kepolisian Republik Indonesia;
6. 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;
7. 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;
8. mengoreksi putusan dan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
9. membentuk Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota dan Panwaslu LN;
10. mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi, anggota Bawaslu Kabupaten/Kota, dan anggota Panwaslu LN; dan

11. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Pengadilan Tata Usaha Negara

Pengadilan Tata Usaha Negara atau pengadilan administrasi merupakan peradilan yang bertujuan untuk mengembangkan dan memelihara administrasi negara yang tepat menurut hukum (*rechmatig*) atau tepat berdasarkan Undang-Undang (*wetmatig*) atau tepat secara fungsional (*efektif*) dan atau berfungsi secara efisien[72]. Senada dengan itu, Menurut Syahran Basah, tujuan peradilan administrasi adalah untuk memberikan pengayoman hukum dan kepastian hukum, baik bagi rakyat maupun bagi administrasi Negara dalam arti terjaganya keseimbangan kepentingan masyarakat dengan kepentingan individu[73].

Sehubungan dengan itu, PTUN sebagai salah satu lembaga peradilan sejak dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan diubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 dan diubah kedua kalinya dengan Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009, mempunyai kewenangan menyelesaikan sengketa yang disebut dengan sengketa tata usaha Negara.

Sengketa tata usaha negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di

---

[72] Prajudi Atmosudirjo, 1977, *Masalah Organisasi Peradilan Administrasi Negara,* (Makalah), BPHN, Simposium Peradilan Tata Usaha Negara, Bina Cipta, Bandung, hal. 69.

[73] Syahran Basah, Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia, Alumni, Bandung, 1985, hal. 154.

daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara).

Berdasarkan ketentuan tersebut, seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara, maka untuk penyelesaiannya dapat ditempuh dengan mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara agar keputusan yang dianggap merugikan tersebut dibatalkan atau dinyatakan tidak sah. Yang dapat menjadi penggugat hanyalah seseorang atau badan hukum perdata yang dirugikan oleh keluarnya keputusan tata usaha negara, sedangkan tergugatnya adalah badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan tata usaha Negara.

Adapun keputusan yang menjadi objek sengketa atau keputusan yang dapat diajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara tersebut dirumuskan dalam Pasal 1 angka 3, yaitu “Penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang - undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”.

Ketentuan di atas, memberikan batasan yang tegas tentang kewenangan PTUN dalam menyelesaikan sengketa tata usaha negara yang diakibatkan oleh keluarnya keputusan tata usaha negara. Bahwa kategori keputusan yang dapat diajukan ke PTUN yaitu Penetapan tertulis, hal ini menunjuk kepada isi keputusan, sehingga jelas Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkannya, maksud serta mengenai hal apa isi tulisan, dan kepada siapa tulisan tersebut ditujukan.

Keputusan yang dapat digugat tersebut, hanyalah keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat tata usaha negara yang bersi tindakan hukum tata usaha negara, bersifat konkret yang artinya objek yang diputuskan dalam keputusan tersebut tidak abstrak tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan. Bersifat individual, artinya keputusan tersebut tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu, baik alamat maupun hal yang dituju. Sedangkan bersifat final artinya sudah defenitif atau karenanya dapat menimbulkan akibat hukum.

Selain penetapan tertulis sebagaimana diatur Pasal 1 angka 3 yang menjadi objek sengketa di PTUN, sebagai pengecualiannya adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 3 yang menyatakan bahwa “Apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohonkan kepadanya, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara”.

Terhadap Badan/Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan, tapi sikap diam dari pejabat yang tidak mengeluarkan

keputusan yang menjadi kewajibannya tersebut, yang dianggap telah mengeluarkan keputusan, sehingga hal ini juga dapat menjadi objek sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara. Berdasarkan uraian di atas, jelaslah bahwa kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara berdasarkan Undang-Undang tentang Pengadilan Tata Usaha Negara adalah menyelesaikan sengketa tata usaha negara antara orang/badan hukum perdata sebagai penggugat dengan badan/pejabat tata usaha Negara sebagai tergugat, akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha Negara sebagaimana diuraikan di atas.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, kewenangan peradilan tata usaha negara menjadi diperluas dengan diberikannya kewenangan baru kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, yaitu untuk menyelesaikan sengketa tata usaha negara Pemilu. Sengketa tata usaha negara Pemilu ini merupakan jenis sengketa baru yang sebelumnya belum pernah diatur dalam Undang-Undang Pemilu sebelumnya, baik Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Diketahui sengketa tata usaha negara Pemilu adalah 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 dan/atau berita acara KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.

Selanjutnya, sengketa tata usaha negara Pemilu merupakan sengketa yang timbul antara:

1. KPU dan partai politik calon peserta Pemilu yang tidak lolos verifikasi sebagai akibat dikeluarkannya keputusan dan/atau berita acara KPU tentang penetapan partai politik peserta Pemilu; dan
2. 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 dan/atau berita acara KPU tentang penetapan daftar calon tetap.

Berdasarkan ketentuan di atas, terlihat bahwa sengketa tata usaha negara Pemilu timbul sebagai akibat keluarnya keputusan KPU yang berkaitan dengan penetapan partai politik yang lulus atau tidak sebagai peserta Pemilu dan penetapan lulus atau tidaknya calon anggota DPR, DPD, dan DPRD provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Dapat dinyatakan bahwa keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota yang dapat menjadi pangkal sengketa apabila:

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;

Dengan demikian yang menjadi pihak Penggugat dalam sengketa tata usaha negara Pemilu adalah:

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.

Sedangkan pihak Tergugat dalam sengketa tata usaha negara Pemilu ini adalah:

1. Komisi Pemilihan Umum
2. Komisi Pemilihan Umum Provinsi
3. Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota.

Adapun yang menjadi objek gugatan dalam sengketa tata usaha negara Pemilu ini adalah Keputusan Komisi Pemilihan Umum tentang Penetapan Partai Politik calon Peserta Pemilu dan Keputusan Komisi Pemilihan Umum/ Komisi Pemilihan Umum Provinsi/ Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota tentang Penetapan Daftar Calon Tetap anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Jadi, tidak semua Keputusan KPU/KPU Propinsi/KPU Kabupaten/Kota yang menjadi

objek dalam sengketa tata usaha negara Pemilu, tetapi hanya terbatas pada jenis keputusan sebagaimana telah diuraikan. Hal ini sekaligus membedakan antara sengketa Pemilu dengan sengketa tata usaha negara Pemilu. Karena tidak semua sengketa Pemilu merupakan sengketa tata usaha negara Pemilu.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat dikatakan bahwa sengketa tata usaha negara Pemilu termasuk dalam sengketa Pemilu, tapi tidak semua sengketa Pemilu merupakan sengketa tata usaha negara Pemilu.

3. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu

Pemilihan Umum di Indonesia dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) sebagaimana dikemukakan sebelumnya bahwa pemilihan umum diselenggarakan dalam rangka memilih anggota DPR, DPD, DPRD, serta Presiden dan wakil Presiden. Hal ini secara langsung bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebut beberapa jenis Pemilu di Indonesia. Pemilihan umum, DPR, DPD, DPRD, serta Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden masuk dalam rezim Pemilu.

Adapun praktik pemilihan kepala daerah masuk dalam rezim pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Namun, dalam perkembangannya, pemilihan kepala daerah juga masuk dalam rezim Pemilu, hingga menjadi rezim sendiri yakni rezim pemilihan. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum merupakan

kompilasi dan penyempurnaan yang komprensif dalam satu Undang-Undang terhadap semua pengaturan penyelenggara Pemilu.

Persoalan integritas penyelenggara Pemilu menjadi hal penting yang harus mulai ditata sebagai upaya untuk membangun dan meningkatkan derajat integritas dan kualitas Pemilu. Sebagai upaya melakukan penataan integritas penyelengara Pemilu, maka lahirnya kode etik dan kelembagaan etik sebagai penyelenggara Pemilu mutlak harus ada dalam menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas penyelenggara Pemilu.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemiihan Umum memberikan warna baru dalam konteks pengaturan penyelenggara Pemilu. Kehadiran Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang permanen, sebagai kesatuan fungsi dengan penyelenggara Pemilu merupakan langkah progresif dalam upaya untuk menjawab atas pentingnya menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas penyelenggara Pemilu.

Penyelenggaraan Pemilu yang berkualitas diperlukan sebagai sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan negara yang demokratis. Prinsip pengadilan etika yang modern itu ada keterbukaan, transparansi. Dalam konteks Indonesia, proses pengadilan etika di DKPP dilakukan secara terbuka. Memang masing-masing lembaga negara punya komisi etik, tetapi masih dijalankan secara tertutup. Di DKPP, ada terobosan bahwa pengadu, teradu, saksi, dan pihak-pihak terkait, termasuk media, bisa hadir secara luas. DKPP adalah

pengadilan etika untuk menjaga kehormatan, integritas, dan kredibilitas penyelenggara Pemilu. Ada proses pendidikan politik secara tidak langsung lewat sidang-sidang yang dilakukan secara terbuka itu.

Pada konteks tersebut DKPP dibentuk. Tugas dan kewenangan DKPP berkaitan dengan orang per orang pejabat penyelenggara pemilihan umum, baik KPU maupun Bawaslu. DKPP merupakan produk wacana perbaikan kualitas demokrasi khususnya penyelenggaraan Pemilu. Pemilu seakan-akan menjadi beban sejarah politik tersendiri bagi perubahan, bahkan berharganya Pemilu dibutuhkan lembaga khusus yang permanen melakukan penegakan kode etik guna menghasilkan Pemilu yang tidak saja luber jurdil tapi mewujudkan proses dan hasil pemimpin yang betul-betul bermartabat.

Kewenangan DKPP sebagai penyelenggara Pemilu diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, yang mengatur bahwa:

“Dewan Kehormatan Peyelenggara Pemilu yang selanjutnya disingkat DKPP adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu”.

Lebih lanjut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum mengatur bahwa:

“DKPP dibentuk untuk memeriksa dan memutuskan pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh

anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten / Kota, anggota PPK, anggota PPS, anggota PPLN, anggota KPPS, anggota KPPSLN, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi, dan anggota Panwaslu Kabupaten/Kota, anggota Panwaslu Kecamatan, anggota Pengawas Pemilu Lapangan, dan anggota Pengawas Pemilu Luar Negeri”

Lebih lanjut ditegaskan mengenai tugas dan wewenang DKPP yang meliputi:

1. menerima pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh penyelenggara Pemilu;
2. melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh penyelenggara Pemilu;
3. menetapkan putusan; dan
4. menyampaikan putusan kepada pihak-pihak terkait untuk ditindak lanjuti.

Wewenang DKPP:

1. memanggil penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan;
2. memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak-pihak yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain; dan

3. memberikan sanksi kepada penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik.

Secara normatif dan formal putusan DKPP tidak berkaitan dengan proses tahapan pemilihan umum. Sebabnya ialah *objectum litis* perkara di DKPP hanya berkaitan dengan isu persona aparat penyelenggara pemilihan umum, maka dengan sendiri keputusan DKPP pun tidak mengandung akibat hukum terhadap proses pemilihan umum atau tahapan pemilihan umum.

Objek perkara DKPP juga tidak tergantung kepada *tempos delicti* atau saat kapan suatu perbuatan melanggar kode etik. Misalnya meskipun pemilihan disuatu daerah telah berlangsung dua tahun sebelumnya dan putusan sengketa hasil Pemilu telah bersifat final dan mengikat berdasarkan putusan MK yang telah dilaksanakan dengan sebaik-baiknya oleh KPU, tetapi kemudian hari terbukti adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Ketua KPU dalam proses pemilihan 2 tahun sebelumnya itu, tetap saja DKPP berwenang memeriksa dugaan pelanggaran kode etik yang terjadi 2 tahun sebelumnya itu.

4. Mahkamah Konstitusi

Pasca Amandemen sebanyak empat kali terhadap UUD NRI Tahun 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 MK sebagai lembaga peradilan yang dibentuk dengan tujuan untuk menjaga pelaksanaan nilai-nilai konstitusi dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara. Dengan adanya MK maka saat ini kekuasaan kehakiman di Indonesia dijalankan oleh dua lembaga yaitu MA dan MK.

Lahirnya MK sendiri merupakan jawaban atas keinginan agar lembaga yudisial dapat melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD yang sebelumnya tidak dapat dilakukan[74]. Sebagai sebuah lembaga yang dibentuk dengan tujuan untuk menjaga konstitusi, MK tidak hanya berwenang menguji konstitusionalitas dari suatu undang-undang, sebagaimana dikatakan Katherine Glenn Bass dan Sujit Choudry pada umumnya MK (*constitutional court*) memiliki kewenangan-kewenangan lainnya yang meliputi "*disputes over the constitutions provisions often involve the most sensitive political issues facing a country, including review of the country electoral laws and election, the powers of the various branches of government and other questions* ("perselisihan atas ketentuan konstitusi seringkali melibatkan isu politik paling sensitif yang dihadapi suatu negara, termasuk peninjauan Undang-Undang Pemilu negara dan pemilihan kekuasaan berbagai cabang pemerintahan dan lainnya)"[75].

---

[74] Mahfud MD, 2011, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers), Hal. 74.

[75] Katherine Glenn Bass and Sujit Choudry, *Constitutional Review in New Democracies*, http://www.democracy-reporting.org/fi les/dri-bp-

Atas dasar itulah, tidak heran apabila dalam Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945 kita melihat bahwa MK di Indonesia selain berwenang menguji konstitusionalitas undang-undang terhdapa UUD juga diberikan kewenangan lainnya yang berkaitan erat dengan masalah-masalah politik dan ketatanegaraan seperti memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara, memutus pembubaran partai politik, memutus perselisihan hasil pemilihan umum, serta memutus pendapat DPR bahwa Presiden atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum.

Ketentuan itu dipertegas dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a sampai dengan d Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Empat kewenangan MK adalah:

1. Menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945;
2. Memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945;
3. Memutus pembubaran partai politik;
4. Memutus perselisihan tentang hasil Pemilu.

Bahkan apabila kita cermati dalam perkembangannya saat ini maka dapat dikatakan bahwa peran MK di Indonesia dalam menyelesaikan perkara-perkara yang berkaitan erat dengan masalah politik tersebut menjadi sangat vital, sebab perkara perselisihan hasil Pemilu sampai sejauh ini merupakan perkara yang paling banyak diajukan di MK dimana dalam Pemilu 2014 saja terdapat 902 kasus mengenai perselisihan hasil

---

40_en_constitutional_review_in_new_democracies_2013-09. Diakses tanggal 4 Mei 2022.

Pemilu legislatif yang dimohonkan kepada MK, jumlah tersebut menunjukan bahwa terjadi peningkatan dibanding Pemilu tahun 2004 dimana terdapat 274 perkara, dan Pemilu tahun 2009 dengan 627 perkara[76].

Berdasarkan jumlah tersebut, apabila dibandingkan dengan kewenangan utama MK yaitu menguji konstitusionalitas undang-undang maka dapat dikatakan bahwa kewenangan MK memutus perselisihan hasil Pemilu jauh lebih sering dimohonkan kepada MK. Sehingga terjadi suatu pergeseran fungsi, dimana kini kewenangan utama yang dimiliki oleh MK adalah memutus perselisihan hasil Pemilu bukan menguji konstitusionalitas Undang-Undang, karena meskipun Pemilu itu sendiri hanya dilaksanakan 5 tahun sekali, namun jumlah perkara perselisihan hasil Pemilu yang dimohonkan jauh lebih banyak dibandingkan perkara yang termasuk dalam kewenangan MK lainnya.

Adapun Pemilukada yang selama ini, telah diselenggarakan dan menimbulkan ketidakpuasan yang berujung pada pengaduan keberatan atas hasil Pemilukada tersebut kepada pengadilan dengan alasan yang beragam. Kewenangan pemeriksaan dan memutus perkara sengketa Pemilukada awalnya merupakan domain yang dipegang oleh MA.

Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 106 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebelum adanya perubahan, yang mengatur: “Keberatan terhadap penetapan hasil

[76]Sidik Pramono (ed.), *Penanganan Sengketa Pemilu*, (Jakarta: Kemitraan Bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan di Indonesia, 2011), Hal. 19-20.

pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada MA dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah". Selain itu, pengajuan terhadap sengketa hasil Pemilukada selanjutnya dijelaskan dalam Pasal 3 Undang-Undang Pemda sebelum perubahan, yang mengatur: "Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud, pada ayat (1) disampaikan kepada pengadilan tinggi untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi dan kepada pengadilan negeri untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota".

Namun dalam perkembangannya kewenangan penyelesaian sengketa Pemilukada ini beralih kepada MK sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomer 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Hal ini dijelaskan dalam Pasal 236C yang mengatur: "Penanganan sengketa hasil perhitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh MA dialihkan kepada MK paling lama 18 hari (depalan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan". Alasan mendasar yang menjadi acuan mengapa wewenang sengketa Pemilukada ini akhirnya dialihkan dari MA ke MK adalah pertama, melihat bahwa Pemilukada pada dasarnya masuk sebagai rezim Pemilu, sehingga sengketa hasil Pemilu harus diselesaikan di MK sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945.

Kedua, hal ini terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 24 C ayat (1) mengatur bahwa MK sebagai lembaga yang berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final. Ketiga, di luar alasan konstitusional, perpindahan kewenangan ini didasarkan oleh konflik berkepanjangan dalam perselisihan Pemilukada.

Mahkamah Konsitusi dianggap sebagai lembaga yang lebih berwibawa dan lebih mampu menangani sengketa Pemilukada. Keempat, beban kerja yang dimiliki MA pun menjadi alasan logis, sehingga dengan pengalihan kewenangan ini dapat mengurangi beban kerja MA[77]. Namun apapun alasannya, kewenangan dalam sengketa Pemilukada sudah dimandatkan kepada MK untuk dapat menyelesaikannya. Mahkamah Konstitusi selain bertindak sebagai pengawal konstitusi juga adalah sebagai pengawal demokrasi. Kewenangan untuk menyelesaikan sengketa Pemilu yang dimandatkan oleh konstitusi mencerminkan bahwa MK adalah pengawal demokrasi.

E. Landasan Teori

1. Teori Keadilan Pemilu

Secara umum dikemukakan bahwa tujuan dari hukum adalah untuk menciptakan ketertiban dan keadilan. Menurut John Rawls, subjek utama dari keadilan adalah strutkur dasar masyarakat karena di dalamnya terdapat berupa institusi-institusi ekonomi, sosial, budaya dan politik yang

[77] Khotob Tobi Almalibari, Abdul Aziz, Adrian Febriansyah. 2019. Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Pemilihan Umum. Jurnal Rechten: Riset Hukum Dan Hak Asasi Manusia. Vol. 1. No. 2. Hal. 36.

sangat berpengaruh dalam mendistribusikan nilai-nilai dalam masyarakat.[78]

Lebih lanjut, Rawls membagi dua prinsip keadilan, yakni pertama, setiap orang harus memiliki hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas. Hanya dengan adanya jaminan kebebasan yang sama bagi semua orang, maka keadilan akan terwujud. Kedua, ketimpangan ekonomi dan sosial diatur agar keduanya memberikan keuntungan terbesar untuk yang paling tidak diuntungkan dan membuka posisi-posisi semua di bawah kondisi persamaan yang fair.[79]

Prinsip keadilan yang dihasilkan merupakan hasil dari sebuah kontrak (kesepakatan) hipotesis yang dipilih dan disepakati sebagai pedoman kehidupan masyarakat. Kontrak (kesepakatan) ini diharapkan memperhatikan kepentingan semua pihak, karena prinsip yang dihasilkan berusaha memberikan keuntungan kepada semua pihak, bahkan memberikan prioritas kepada individu atau anggota masyarakat yang dianggap paling tidak beruntung.[80] Konsep keadilan menurut john Rawls inilah yang kemudian dikenal sebagai “posisi asli” atau sebagai *original position*.

Konsep keadilan Rawls diangkat dari teori kontrak sosial. Bahkan Rawls bermaksud untuk menyempurnakan teori kontrak sosial dan merevitalisasi kembali teori kontrak klasik yang bersifat unitarianistik dan

---

[78]John Rawls, *A Theory of Justice, Revised Edition*, (Cambridge: The Belkrap Press of Harvard University Press Massachussetts, 1999,), Hal. 3.

[79] *Ibid.*

[80] *Ibid,* Hal. 62.

institusionalistik.[81] Teori keadilan seperti ini hanya bisa diterapkan dalam masyarakat demokratis. Di mana dalam masyarakat tersebut, masyarakat tunduk kepada hukum dan peraturan yang dibuat, diterima dan diakui keberlakuannya oleh masyarakat itu sendiri. Artinya, keadilan hanya dapat diterapkan dalam suatu masyaakat, bukan individu.

Konsep keadilan yang dikemukakan Rawls ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Bagi Kelsen, keadilan adalah kebahagiaan yang tidak bisa ditentukan sebagai seorang individu. Ia harus dicari dalam masyarakat. Dengan demikian, keadilan itu dapat dikatakan sebagai suatu kebahagiaan sosial. Dalam suatu tatanan masyarakat, khususnya masyarakat demokratis, setiap individu memiliki kebebasan dan tanggung jawab atas dirinya sendiri dalam pergaulan yang demokratis. Dalam pergaulan itu, kebebasan individu hanya boleh dibatasi oleh kebebasan individu lainnya. Oleh karena itu, kebebasan dapat dibatasi karena alasan bahwa pembatasan tersebut dapat mengakibatkan ketidaksamaan dalam kebebasan politik. Akan tetapi, ketidaksamaan tersebut diperbolehkan apabila hal itu penting demi terjaminnya kebebasan dari kelompok yang kurang beruntung.[82]

Keadilan dalam Pemilu merupakan aspek yang sangat penting. Adapun esensi yang hendak dicapai dalam penegakan hukum Pemilu adalah mewujudkan keadilan (fainess). Keadilan Pemilu akan berwujud

---

[81] Pan Muhammad Faiz, *Teori Keadilan John Rawls*, Jurnal Konstitusi, Volume 6 Nomor 1, (April 2009), Hal. 139.

[82] Hans Kelsen, *Introduction The Problem of Legal Theory*, (London: Clarendon Press Oxford, 1982), Hal. 16.

dalam suatu aturan atau kebijakan yang diterapkan menurut prinsip-prinsip keadilan sebagai fairness yang juga bersesuaian dengan prinsip keadilan sosial yang terkandung dalam sila kelima Pancasila. Maka keadilan Pemilu dapat dirumuskan sebagai pelaksanaan Pemilu yang tunduk pada aturan-aturan (termasuk pembatasan-pembatasan) hukum Pemilu yang adil dan memberi ruang kebebasan dan kesetaraan antar warga negara dalam suatu sistem demokrasi yang menguntungkan semua warga negara.[83]

Tidak hanya sampai di situ, keadilan Pemilu juga menyoal tentang sejauhmana rekrutmen penyelenggara Pemilu berjalan dengan transparan, fair dan akuntabel. Dengan demikian, niscaya akan muncul para penyelenggara Pemilu yang kapabel dan berinteritas. Dalam lingkup yang lebih luas, masyarakat juga sudah harus memahami posisi dan perannya yang sangat penting dalam Pemilu sehingga mampu melaksanakan haknya dengan baik. Pemilu yang jujur dan adil tidak terlepas dari sejauhmana masyarakat mampu menghindari praktik politik uang dan pelanggaran Pemilu lainnya dan memilih para peserta Pemilu tidak semata-mata karena faktor primordial dan uang.

Peran pembentuk Undang-Undang juga tidak kalah penting dalam rangka melahirkan peraturan perundang-undangan dengan norma-norma yang objektif dan tidak sumir atau multitafsir. Terutama terkait pengaturan hukum formil dan materil sengketa pemilihan umum sehingga

[83] Khairul Fahmi, *Menelusuri Konsep Keadilan Pemilihan Umum Menurut UUD 1945*, Jurnal Cita Hukum, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Jakarta, Voume 4 Nmor 2, hal. 158.

pelanggaran-pelanggaran Pemilu dapat dicegah dan diadili dengan baik berdasarkan prinsip negara hukum demokratis.

Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Hal ini berbeda jika dibandingkan dengan penyelenggaraan Pemilu sebelum perubahan UUD NRI tahun 1945, dimana asas Pemilu adalah langsung, umum, bebas dan rahasia (sering disingkat luber). Artinya, konstruksi hukum Pasal 22E ayat (1) menambahkan frasa 'adil' sebagai salah satu asas penyelenggaraan Pemilu. Dengan demikian, harus dimaknai bahwa Pemilu di Indonesia (baik proses maupun hasil) harus diselenggarakan dengan adil.[84]

Berkaitan dengan hal tersebut, *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) menyatakan bahwa prinsip keadilan dalam Pemilu mencakup cara dan mekanisme yang tersedia guna:[85]

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.

---

[84] Khairul Fahmi, *Menelusuri Konsep Keadilan Pemilihan Umum Menruut UUD 1945*, Jurnal Cita Hukum, Volume 4 Nomor 2, Desember 2016, hlm. 168.

[85] Ayman Ayoub And Andrew Ellis (Ed), 2010, *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, International IDEA, 2010, Stockhom, Hal. 5.

Sistem keadilan Pemilu merupakan instrumen penting untuk menegakkan hukum dan menjamin sepenuhnya bahwa proses penyelesaian sengketa Pemilu efektif, efisien dan mudah diakses. Jika diperinci, maka jaminan ini meliputi:[86]

1. Ketentuan yang mengatur sistem penyelesaian sengketa Pemilu yang transparan, singkat dan jelas;
2. Akses atas proses keadilan yang lengkap dan efektif;
3. Keadilan Pemilu tanpa biaya, atau pembayaran atas jasa dengan biaya yang wajar;
4. Putusan atau tindakan yang cepat dan tepat waktu untuk mengoreksi pelanggaran;
5. Hak untuk mendapatkan pembelaan, mengikuti persidangan, dan mendapatkan proses hukum yang adil;
6. Putusan dan ketetapan yang dilaksanakan sepenuhnya dan tepat waktu;
7. Undang-Undang Pemilu yang ditafsirkan dan diterapkan secara konsisten.

2. Teori Demokrasi dan Pemilu

Istilah “demokrasi” berasal dari Bahasa Yunani, yang terdiri atas dua pokok kata yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *cratein* yang berarti memerintah. Secara harfiah, demokrasi berarti pemerintahan oleh rakyat. Aristoteles menyatakan, “dalam negara demokratis, rakyatlah (atau

[86] *Ibid,* Hal. 20.

demos) yang berdaulat. Sebaliknya dalam oligarki sedikit orang (*oligoi*) yang mempunyai tempat.[87]

Demokrasi pada awalnya merupakan gagasan dan praktik pemerintahan sekelompok kecil orang di Yunani, khususnya di Athena pada Abad V sebelum masehi dengan jumlah penduduk berkisar 40.000 hingga 50.000 orang. Kemudian lambat laun konsep tersebut berkembang menjadi konsep yang paling berpengaruh di dunia saat ini.[88]

Sebagai suatu wacana ilmiah, demokrasi selaku suatu konsep mengenai bentuk pemerintahan, dalam konsteks kontemporer, kalangan pakar membaginya dalam dua pendekatan dalam memberikan rumusan[89]. Pertama, adalah klasik yang umumnya bersandarkan pada sumber atau tinjauan demokrasi. Jenis ini bersifat abstrak, umum dan terkesan utopis; Kedua, adalah pendekatan modern yang umumnya berlandaskan pada prosedur kelembagaan yang bersifat empiris. Jenis ini bersifat konkrit, spesifik dan realistis.

Pendekatan pertama mendifinisikan demokrasi dengan istilah-istilah "kehendak rakyat (*the will of the people*)" sebagai sumber, dan "kebaikan Bersama (*the coomon good*)" sebagai tujuan. Sebagai sala satu contoh dalam hal ini adalah sebagaimana ungkapan atau rumusan yang terkenal dari Abraham Lincoln bahwa *democracy from the people by the people nd*

---

[87] Dahl, A Robert, dalam A. Pangerang Moenta, *Permusyawaratan dan DPRD: Analisis Aspek Hukum dan Produk Permusyawaratan*, (Malang: Intelegensia Media, 2017), hlm. 29.

[88] *Ibid.*

[89] Samuel P. Huntington, dalam A. Pangerang Moenta, *Ibid*.

for the people[90]*.* Sedangkan pendekatan kedua mendefinisikan demokrasi dengan deskripsi-deskripsi yang ksonsisten dengan deskripsi-deskripsi yang konsisten dengan rialitas dan tingkah laku politik yang berkembang[91]. Umumnya rumusan demokrasi dari pemikir-pemikir politik abad XX termasuk dalam kategori ini.

Mengenai arti demokrasi dalam pendekatankedua tersebut diperoleh beberapa rumusan atau pengertian, anatara lain:

1. International Commission of jurists dalam konfrensinya di Bankok 1965[92]. " Suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik diselenggarakan oleh warga negara melalui wakil-wakil yang dipilih oleh mereka dan yang bertanggungjawab kepada mereka melalui suatu proses pemilihan yang bebas (*a form of government where the citizens exercise the same right – the right to make political decisions – but through representatives chosen by them and responsible to them through the process of free elections*) ini dinamakan demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*)".
2. Henry B. Mayo menyatakan *"A democratic political system is in which public policies are made on a majority basic, by representatives subject of effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality on*

[90] Zevedei Barbu, dalam A. Pangerang Moenta, *Op Cit*. hlm. 29.
[91] James F. Lea, dalam A. Pangerang Moenta, *ibid*.
[92] Miriam Budiardjo, dalam A. Pangerang Moenta, *Ibid*.

> *under conditions of political freedom*". (Sistem politik demokrasi merupakan suatu sistem yang menunjukan bahwa kebijaksanaan-kebijaksanaan umum dibuat berdasarkan suara mayoritas oleh wakil-wakil yang melakukan control efektif pada pemilihan umum yang dilaksanakan secara periodic yang berdasarkan prinsip persamaan dan kebebasan politik).

Pada kedua definisi tersebut, rakyat diposisikan sebagai penentu dalam perumusan dan pengambilan keputusan serta kebijasanaan umum dalam suatu tatanan politik (negara). Pengambilan kebijakan umum tersebut didasarkan pada prinsip persamaan dan kebebasan politik dalam forum perwakilan dengan dasar mayoritas. Dasar mayoritas ini dapat diambil dalam bentuk kesepakatan ataupun konsensus para wakil rakyat maupun dengan jalan pemungutan suara (voting).

Definisi-definisi tersebut, sebenarnya mempunyai banyak persamaan dengan dfinisi dari bonger yang mengatakan:

> "Demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan dari suatu kolektifitet yang memerintah diri sendiri, dalam hal mana Sebagian besar anggota-anggotanya turut mengambil bagian baik lansung maupun tidak lansung, dan dimana terjamin kemerdekaan rohani dan persamaan buat hukum".

Dari definisi Bonger ini, terdapat tambahan unsur dalam demokrasi yaitu bahwa demokrasi bukanlah sema-mata besntuk pemerintahan yang sifatnya memaksa (negara), melainkan juga demokrasi bisa terwujud dalam bentuk kolektifitas non negara[93]. Selain itu bahwa pengambilan

[93] Dahl, A Robert, dalam A. Pangerang Moenta, *Ibid.* hlm. 31.

keputusan atau kebijaksanaan bisa bersifat lansung tanpa perlu melalui proses perwakilan, seperti dalam kelompok-kelompok ataupun kolektivitas yang masih sederhana. Kan tetapi kecenderungan mengenai hal ini semakin lama akan ditingalkan seiring dengan perkembangan kebudayaan dalam masyarakat.

Memang tidak setiap pakar politik dapat memeberikan dapat memberikan definisi tentang demokrasi itu sebab dalam pandangan mereka istilah demokrasi tersebut mengandung ambiguitas sehingga sulit didefinisikan. Bahkan terdapat argumen keras yang menyatakan bahwa demokrasi memang sulit didefinisikan, apalagi hanya digambarkan dengan bentuk-bentuk formal yang seringkali menyesatkan[94]. Walaupun demikian, definisi itu seringkali justru menjadi urgen juga terutama dalam memberikan batasan-batasan dasar guna pengembangan analisis selanjutnya. Definisi-definisi tersebut memperlihatkan adanya standar-standar untuk pembahasan-pembahasan selanjutnya bahwa dalam negara demokrasi terdapat nilai-nilai persamaan, kebebasan, rakyat diposisikan sebagai penentu kebijaksanaan dalam negara, keputusan didasarkan pada prinsip mayoritas adanya pemilihan periodik untuk pemilihan dan penentuan wakil-wakil rakyat dan sebagainya.

Gagasan demokrasi lahir sebagai antithesis terhadap ketidakadilan, diskriminasi hak sipil dan politik. Demokrasi juga merupakan gagasan diantara sekian banyak sistem yang memungkinkan terakomodasinya

---

[94] M. Amin Rais, dalam A. Pangerang Moenta, *Ibid.* hlm. 31.

aneka ragam keinginan rakyat. Demokrasi dianggap lebih tepat dibandingkan aristokrasi maupun monarki.[95]

Sistem ini sering disebut sistem demokrasi langsung *(direct democracy)* di mana dalam pengambilan kebijakan dan keputusan politik didasarkan kepada kehendak langsung rakyat yang bertindak atas pengaruh mayoritas. Namun, ternyata praktik demokrasi langsung ini hanya efektif diterapkan dalam lokus yang terbatas seperti Yunani Kuno.[96] Mengutip teori Jean Jaques Rousseau, demokrasi adalah sebuah tahapan atau sebuah proses yang harus dilalui oleh sebuah negara untuk mendapatkan kesejahteraan.

Pernyataan Rousseau ini seakan mengatakan, bahwa demokrasi bagi sebuah negara adalah sebuah pembelajaran menuju ke arah perkembangan ketata-negaraan yang sempurna. Padahal disadari oleh Rousseau, bahwa kesempurnaan bukanlah milik manusia. Oleh karenanya, yang menjadi ukuran ada tidaknya sebuah demokrasi dalam sebuah negara bukan ditentukan oleh tujuan akhir, melainkan lebih melihat pada fakta tahapan yang ada. Demokrasi akan berjalan sesuai dengan perkembangan zaman dan akan sangat dipengaruhi oleh faktor budaya sebuah negara.

Rousseau seolah ingin mengatakan bahwa jika menempatkan demokrasi secara kaku dan ideal, tidak akan pernah ada demokrasi yang

---

[95] Agus Riwanto, *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2016), Hal. 30.

[96] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, Cetakan Keduapuluh, 2004), Hal. 50.

nyata dan tidak akan pernah ada demokrasi. Hal inilah yang juga disadari oleh Hans Kelsen. Uraiannya tentang demokrasi menjadi lebih tertata dan terstruktur. Ini untuk membuktikan, bahwa demokrasi adalah sebuah proses yang berkelanjutan menuju kesempurnaan.

Awal dari datangnya ide demokrasi menurut Hans Kelsen adalah adanya ide kebebasan yang berada dalam benak manusia. Pertama kali, kosakata “kebebasan” dinilai sebagai sesuatu yang negatif. Pengertian “kebebasan” semula dianggap bebas dari ikatan-ikatan atau ketiadaan terhadap segala ikatan, ketiadaan terhadap segala kewajiban. Namun, hal inilah yang ditolak oleh Hans Kelsen. Pasalnya, ketika manusia berada dalam konstruksi kemasyarakatan, maka ide “kebebasan” tidak bisa lagi dinilai secara sederhana, tidak lagi semata-mata bebas dari ikatan, namun ide “kebebasan” dianalogikan menjadi prinsip penentuan kehendak sendiri. Inilah yang kemudian menjadi dasar pemikiran Hans Kelsen mengenai demokrasi.[97].

Pendapat Hans Kelsen mengenai ide “kebebasan” dalam konteks kehidupan bermasyarakat ini sejalan dengan pemikiran cendekiawan muslim, Abu Nashar bin Mohammad bin Mohammad bin Tharkam bin Unzalagh, atau yang lebih dikenal dengan sebutan Farabi. Bagi Farabi, kehidupan manusia tidak bisa lepas dari masyarakat karena pada hakekatnya manusia adalah makhluk sosial. Hakekat ini merupakan sebuah kecenderungan yang alami. Adapun kecenderungan untuk hidup

[97] Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara,* Cetakan pertama, (Bandung: Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusamedia, 2006,) hlm. 404.

bermasyarakat tidak semata-mata untuk memenuhi kebutuhan pokok, akan tetapi juga menghasilkan kelengkapan hidup yang akan memberikan kepada manusia kebahagiaan, tidak saja secara material, namun juga spiritual. Salah satu kelengkapan hidup adalah timbulnya bermacam pemikiran atau ide. Ini bisa diartikan bahwa ide kebebasan dalam versi Farabi merupakan sebuah kecenderungan alami, dengan tujuan kebahagiaan hidup.[98] Dalam masyarakat, sudah barang tentu akan terbentuk pemilahan-pemilahan ide atau kehendak.

Berbagai pendapat mengenai sebuah persoalan akan muncul secara acak. Dari titik inilah munculnya pola kepentingan yang berujung pada adanya suara mayoritas dan suara minoritas, yang masing-masing mempunyai hak dan kewajiban. Dalam pandangan Hans Kelsen, suara mayoritas tidak melahirkan dominasi absolut atau dengan kata lain, dalam bahasa Hans Kelsen, adalah kediktatoran mayoritas atas minoritas. Prinsip mayoritas dalam masyarakat demokratis, hanya dapat dijalankan jika segenap warga masyarakat dalam sebuah negara diperbolehkan turut serta dalam pembentukan tatanan hukum. Inilah yang kemudian melahirkan istilah kompromi.[99]

Prinsip umum yang terkandung dalam konsep demokrasi tidak dapat dipisahkan dengan nilai-nilai dasar yang terkandung dalam konsep politik tersebut dan interaksinya dengan lingkungan yang mengitarinya. Perkembangan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat senantiasa

[98] Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara; Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, Edisi Kelima, (Jakarta: UI Press, 1983,) hlm. 89.

[99] Hans Kelsen, *Look Cit*. Hlm. 412.

memengaruhi munculnya nilai-nilai baru dalam konsep demokrasi itu sendiri. Hal ini menunjukan bahwa corak perkembangan masyarakat yang senantiasa berbeda-beda diantara masyarakat atau negara selalu mewarnai corak nilai-nilai ataupun prinsip-prinsip demokrasi.

Konsep demokrasi itu selalu mengalami perkembangan seiring dengan tingkat perkembangan berbagai aspek dalam kehidupan masyarakat atau negara. Oleh sebab itu, untuk memahami prinsip-prinsip umum demokrasi haruslah diketahui konteks perkembangannnya, terutama landasan filsafatnya, unsur-unsurnya maupun nilai-nilai demokrasi itu sendiri.[100]

Demokrasi di Indonesia, dimaknai sebagai kedaulatan berada di tangan rakyat yang disistemasikan ke dalam ideologi negara yaitu Pancasila. Pancasila menempatkan kedaulatan rakyat sebagai pilar utama dengan menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan.[101] Miriam Budiardjo menuturkan enam syarat pemerintahan demokratis, di mana salah satunya adalah adanya pemilihan umum yang bebas.[102] Jimly Asshiddiqie juga menyatakan hal yang sama, bahwa salah satu ciri dari negara hukum adalah negara yang demokratis dan adanya pembatasan kekuasaan (Pemilu).[103]

---

[100] A. Pangerang Moenta, *Permusyawaratan dan DPRD: Analisis Aspek Hukum dan Produk Permusyawaratan*, (Malang: Intelegensia Media, 2017), hlm. 31-32.

[101] Fakhturohman, *Pembubaran Partai Politik di Indonesia; Tinjauan Historis Normatif Pembubaran Parpol Sebelum dan Sesudah Terbentuknya Mahkamah Konstitusi*, (Malang: Setara Press, 2010), Hal. 14-15.

[102] Miriam Budiardjo, *Op. Cit,* Hal. 60.

[103] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), Hal. 156.

Secara teoritik, model demokrasi dibagi ke dalam empat level, yakni sebagai berikut:

1. Demokrasi elektoral
2. Demokrasi politik
3. Demokrasi sosial
4. Demokrasi ekonomi.

Untuk mendukung demokrasi dan Pemilu, maka jaminan terhadap hak berserikat dan berkumpul *(freedom of assembly and association)* sangat penting. Kedua hak ini sangat fundamental sebab setiap manusia selalu memiliki kecenderungan untuk hidup bermasyarakat, dan dalam bermasyarakat itu, perilaku setiap orang untuk memilih teman dan hubungan-hubungan sosial merupakan sesuatu yang alamiah sifatnya.[104]

Oleh karena itu, menyangkal hak kebebasan berserikat dan berkumpul sebagai hak politik setiap warga negara sangat berbahaya bagi kelangsungan berbangsa dan bernegara karena akan meruntuhkan bangunan demokrasi secara struktural.[105] Itulah sebabnya, di dalam negara yang menganut sistem demokrasi, “hak-hak untuk berserikat dan berkumpul secara khusus dijamin oleh konstitusi.[106]

Sayangnya, pengakuan dan jaminan mengenai hak berserikat dan berkumpul tidak ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar NRI 1945.

---

[104] Jimly Asshiddiqie, *Kebebasan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), Hal. 22.

[105] Pradjoto, *Kebebasan Berserikat di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1983), Hal. 13.

[106] *Ibid.*

Melainkan hanya ditentukan akan diatur dengan undang-undang[107]. Sehingga sangat tepat ketika pengakuan dan penjaminan akan kebebasan berserikat dan berkumpul kemudian diatur secara tegas dalam Pasal 28 E ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[108]

Di tingkat universal, pengakuan terhadap hak kebebasan berserikat dan berkumpul dimuat dalam *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) 1948 dan *United Nations International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) 1966.[109] Dalam artikel 20 (1) UDHR ditetapkan bahwa "*Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and association*"[110]. Artinya, setiap orang mempunyai hak atas kebebasan untuk berserikat dan berkumpul secara damai. Sedangkan dalam article 22 clause (1) ICCPR ditentukan bahwa "*everyone shall have the right to freedom of association with others, including the right to form and join trade unions for the protection of his interests*"[111]. Artinya, bahwa setiap orang seharusnya mempunyai hak atas kebebasan berserikat dengan orang lain, termasuk hak membentuk dan bergabung dengan perkumpulan dagang untuk melindungi kepentingannya.

---

[107] Lihat Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: "Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan Undang-undang."

[108] Lihat Pasal 28 E ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: "Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat."

[109] *Ibid*, Hal. 3.

[110] *Ibid.*

[111] *Ibid.*

Kebebasan berserikat dan berkumpul juga akan sangat berkaitan erat dan tidak terpisahkan dengan kebebasan berekspresi *(freedom of expression)* dan kebebasan mengeluarkan pendapat *(freedom of speech).*[112] Dalam negara demokrasi, salah satu wujud dari kebebasan berekspresi dan mengeluarkan pendapat adalah jaminan adanya kebebasan rakyat untuk mengutarakan kehendaknya, salah satunya jaminan kebebasan untuk menentukan pemimpin dan wakil-wakil di parlemen melalui sebuah proses yang disebut pemilihan umum.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Untuk memastikan bahwa kedaulatan rakyat tersebut sesuai dengan undang-undang dasar, maka Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

International IDEA mengemukakan beberapa parameter penyelenggaraan Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil tersebut, yakni:[113]

1. kerangka hukum harus disusun sedemikian rupa sehingga tidak bermakna ganda, dapat dipahami dan terbuka, dan harus dapat menyoroti semua unsur sistem Pemilu yang diperlukan untuk memastikan Pemilu yang demokratis;

---

[112] *Ibid*, Hal. 16-17.

[113] Topo Santoso, 2014, *Peranan Hukum Pidana dalam Proses Demokrasi*, Pidato Pada Upacara Pengukuhan Sebagai Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, Hal. 13-101.

2. kilihan sistem Pemilu seharusnya memastikan bahwa standar-standar internasional untuk Pemilu yang demokratis dipatuhi dalam kaitannya dengan lembaga yang dipilih, frekuensi Pemilu, dan organisasi unit Pemilu;
3. kerangka hukum bagi Pemilu harus memastikan bahwa batasan unit-unit Pemilu dibuat sedemikian rupa sehingga mencapai tujuan sesuai dengan beban yang setara untuk setiap suara hingga ke derajat setinggi mungkin untuk mencapai keterwakilan yang efektif;
4. kerangka hukum harus memastikan semua warga negara yang memenuhi syarat dijamin berhak memberikan suara secara universal dan adil serta berhak ikut dalam pemilihan tanpa diskriminasi;
5. kerangka hukum harus mewajibkan badan pelaksana Pemilu dibentuk dan berfungsi dalam suatu cara yang menjamin penyelenggaraan Pemilu secara independen dan adil;
6. kerangka hukum harus mewajibkan penyimpanan daftar pemilih secara transparan dan akurat, melindungi hak warga negara yang memenuhi syarat untuk mendaftar dan mencegah pendaftaran atau pencoretan orang secara tidak sah atau curang;
7. kerangka hukum seharusnya menjamin semua partai politik dan kandidat dapat bersaing dalam Pemilu atas dasar perlakuan yang adil;
8. kerangka hukum harus menjamin setiap partai politik dan kandidat menikmati hak atas kebebasan mengeluarkan pendapat dan

kebebasan berkumpul dan memiliki akses terhadap para pemilih dan semua pihak yang terkait (*stakeholder*) dalam proses pemilihan memiliki peluang keberhasilan yang sama;

9. kerangka hukum harus menjamin semua partai politik dan kandidat memiliki akses ke media dan mereka diperlakukan secara adil oleh media yang dimiliki atau dikendalikan oleh negara. Juga tidak ada pembatasan kebebasan dan hak berekspresi partai politik dan para kandidat selama kampanye berlangsung;
10. kerangka hukum harus memastikan semua partai politik dan kandidat diperlakukan secara adil oleh ketentuan hukum yang mengatur pembiayaan dan pengeluaran kampanye;
11. kerangka hukum harus memastikan tempat pemungutan suara dapat diakses, terdapat pencatatan yang akurat atas kertas suara, dan kerahasiaan kertas suara terjamin;
12. kerangka hukum harus memastikan agar semua suara dihitung dan ditabulasikan dengan akurat, merata, adil, dan terbuka;
13. guna melindungi integritas dan keterbukaan Pemilu, kerangka hukum harus memuat ketentuan yang menyatakan bahwa perwakilan yang ditunjuk oleh partai dan kandidat peserta Pemilu harus mengamati semua proses pemungutan suara. Hak dan tanggung jawab perwakilan kandidat dan partai di tempat pemungutan suara juga harus dijelaskan dalam kerangka hukum;

14. untuk menjamin transparansi dan meningkatkan kredibilitas, kerangka hukum harus menetapkan bahwa para pemantau Pemilu dapat memantau semua tahapan dari proses Pemilu;
15. kerangka hukum harus mengatur mekanisme dan penyelesaian hukum yang efektif untuk kepatuhan kepada Undang-Undang dan penegakan hak pilih. Juga harus dijelaskan hukuman untuk pelanggaran-pelanggaran Pemilu tertentu;

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa negara tidak hanya menjamin hak-hak berdemokrasi dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, negara juga harus mampu menjamin bahwa demokrasi yang salah satu wujudnya adalah pemilihan umum dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum yang demokratis.

3. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Ada beberapa sebutan untuk peraturan perundang-undangan. Misalnya, dalam bahasa Inggris disebut *legislation*[114] atau dalam bahasa Belanda disebut *wetgeving,* sedangkan dalam bahasa Jerman disebut *gesetzgebung*. Peraturan perundang-undangan mempunyai pengertian sebagai berikut:

1. Perundang-undangan sebagai proses pembentukan atau proses membentuk peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; dan

[114] Dalam kamus umum yang berlaku, istilah *legislation* dapat diartikan dengan perundang-undangan dan pembuatan undang-undang, lihat John M Echols dan Hasan Shadily, 1987, *Kamus Ingrris-Indonesia, cetakan XV,* Gramedia, Jakarta, Hal. 353.

2. Perundang-undangan sebagai segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah[115].

Menurut Bagir Manan, banyak kalangan yang menganggap hukum, peraturan perundang-undangan dan undang-undang adalah hal yang sama. Padahal hal tersebut sesungguhnya tidaklah sama. Undang-undang merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan. Artinya, peraturan perundang-undangan terdiri dari undang-undang dan berbagai peraturan lainnya. Pengertian peraturan perundang-undangan sendiri juga berbeda dengan hukum. Hukum bukan hanya peraturan perundang-undangan, melainkan termasuk juga beberapa kaidah hukum lainnya seperti hukum adat, kebiasaan, dan hukum yurisprudensi[116].

Dikenal berbagai istilah dalam hukum tata negara, yang maknanya hampir sama dengan peraturan perundang-undangan misalnya perundangan, perundang-undangan, peraturan perundangan dan peraturan negara. Istilah "perundang-undangan" dan "peraturan perundang-undangan" berasal dari istilah *wettelijke regels,* sedangkan istilah "peraturan negara" merupakan terjemahan dari istilah *staats regeling* (*staat* = negara, *regeling* = peraturan)[117].

---

[115] Maria Farida Indrati S, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, *op. cit*, Hal. 10.

[116] Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, (Jakarta: Ind. Hill.Co, 1992), Hal. 2-3.

[117] Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia,* Mandar Maju, Bandung, Hal. 15, sebagaimana dikutip dalam Ni'matul Huda dan Riri Nazriyah, 2011, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan,* Nusa Media, Bandung, Hal. 3.

Penggunaan istilah “peraturan perundang-undangan” sesungguhnya lebih berkaitan atau relevan dalam pembicaraan jenis, bentuk maupun tingkatan/hierarki suatu peraturan (hukum). Namun, dalam konteks lain, sering juga dipakai istilah “perundang-undangan” saja, misalnya ditemui dalam frasa Ilmu Perundang-Undangan, Teori Perundang-Undangan, Dasar-Dasar Perundang-Undangan dan lain-lain[118].

Menurut A. Hamid S. Attamimi, teori perundang-undangan menunjuk kepada cabang, bagian, segi atau sisi dari ilmu perundang-undangan yang bersifat kognitif dan berorientasi pada mengusahakan kejelasan atau memberi pemahaman, khususnya pemahaman yang bersifat mendasar di bidang perundang-undangan, antara lain pemahaman mengenai undang-undang, pembentukan undang-undang, perundang-undangan dan lain sebagainya. Oleh sebab itu, karakter perundang-undangan suatu negara sangat terkait sekali dengan sistem pemerintahan dari negara itu. Fungsi perundang-undangan bukan hanya memberi bentuk kepada pendapat nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku hidup dalam masyarakat, dan juga bukan hanya sekadar produk fungsi negara di bidang pengaturan[119].

Menurut Jimly Asshiddiqie, peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari hukum negara. Hukum negara sendiri merupakan

---

[118] *Ibid,* Bandingkan dengan M Solly Lubis yang mengistilahkan peraturan perundang-undangan dengan “peraturan negara” dan memberi tafsir pada “perundang-undangan” sebagai proses pembuatan peraturan Negara, Lihat Solly Lubis, 1995, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan,* Mandar Maju, Bandung, Hal. 1.

[119] A. Hamid S. Attamimi, 1992, *Teori Perundang-undangan Indonesia: Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia Yang Menjelaskan dan Menjermihkan Pemahaman*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar, FH-UI, Jakarta, sebagaimana dikutip dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2010, Hal. 24.

hukum yang ditetapkan dengan keputusan kekuasaan negara sebagai hasil tindakan pengaturan, penetapan dan pengadilan. Pengaturan akan menghasilkan peraturan (*regels),* penetapan akan menghasilkan ketetapan atau keputusan *(beschikking)* dan penghakiman atau pengadilan akan menghasilkan putusan *(vonnis)*[120]*.*

Peraturan perundang-undangan lahir dari kewenangan untuk mengatur atau membuat aturan *(regeling)* yang pada dasarnya merupakan domain kewenangan lembaga legislatif yang berdasarkan prinsip kedaulatan. Namun demikian, cabang-cabang kekuasaan lainnya (eksekutif dan yudikatif) dapat pula memiliki kewenangan untuk mengatur atau menetapkan peraturan yang juga mengikat untuk umum, dengan syarat lembaga legislatif telah memberikan persetujuannya dalam undang-undang.

Berdasarkan Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

---

[120] Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), Hal. 8.

Sumber utama, asas dan kaidah suatu peraturan perundang-undangan di Indonesia, adalah Pancasila[121], sedangkan UUD NRI Tahun 1945 merupakan "hukum dasar tertulis"[122], Tentu, UUD tidak mungkin memuat segala kebutuhan hukum. Oleh karena itu, untuk menjaga agar asas dan kaidah Pancasila yang ada dalam UUD tetap dapat memenuhi tuntutan waktu dan perkembangan, diperlukan adanya kebiasaan, yurisprudensi dan peraturan perundang-undangan lainnya di bawah UUD. Jika ketentuan peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan ketentuan yang ada dalam UUD, maka berbeda halnya dengan yurisprudensi dan kebiasaan ketatanegaraan. Kebiasaan ketatanegaraan dan yurisprudensi mempunyai peranan yang lebih luwes, bahkan dapat menyebabkan ketentuan dalam UUD tidak lagi mempunyai nilai[123].

Oleh karena itu, sangat perlu diatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang ada di Inndonesia. Dalam sejarah ilmu perundang-undangan, terdapat dua teori jenjang norma/hierarki perundang-undangan yang paling terkenal, yakni *Stufentheorie* dari Hans Kelsen dan *die Theorie von Stufenordnung der Rechstnormen* oleh Hans Nawiasky.

---

[121] Lihat Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyatakan: "Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara."

[122] Lihat Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyatakan: "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan."

[123] *Ibid*, Hal. 100.

Secara umum, kedua teori ini memiliki banyak persamaan, yakni sama-sama menyebutkan bahwa norma-norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis, dalam arti suatu norma itu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya. Norma yang di atasnya berlaku dan bersumber pada norma yang di atasnya lagi. Demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tertinggi dan tidak dapat ditelusuri lagi sumber dan asalnya, tetapi bersifat *pre-supposed* dan *axiomatis*[124]*.*

Kendati Hans Kelsen terlebih dahulu mengeluarkan teori jenjang norma, namun *die Theorie von Stufenordnung der Rechstnormen* oleh Hans Nawiasky lebih kompleks dari pada *Stufentheorie* Hans Kelsen. Setidaknya, ada tiga hal yang menjadi kelebihannya, yakni: *pertama,* Hans Nawiasky sudah membagi semua norma yang ada ke dalam empat bagian, yakni *staansfundamentalnorm* (norma fundamental negara), *Staatsgrundgesetz* (aturan dasar negara), *formell gesetz (undang-undang formal)* dan *Verordnung* dan *Autonome Satzung* (peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom) sedangkan Hans Kelsen belum mengelompokkan norma itu. *kedua,* Hans Nawiasky telah membahas teori jenjang norma itu secara lebih khusus, yang dihubungkan dengan suatu negara sedangkan Hans Kelsen masih membahas norma secara umum dalam arti berlaku untuk semua jenjang norma (termasuk norma hukum negara). *Ketiga,*

[124] Maria Farida Indrati S, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan, op. cit*, Hal. 47.

Hans Nawiasky tidak sepakat dengan penyebutan Norma Dasar Negara dengan *staatsgrundnorm,* melainkan *staatsfundamentalnorm.*[125]*.*

Jika melihat konteks jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, maka sebagai Norma Dasar/Norma Fundamental Negara *(staatsfundamentalnorm)* yang merupakan landasan filosofis dan mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut adalah Pancasila. Nilai-nilai yang ada dalam Pancasila selanjutnya akan melandasi Aturan Dasar Negara *(Staatsgrundgesetz).* Norma-norma dari Aturan Dasar/Aturan Pokok Negara ini merupakan aturan-aturan yang bersifat pokok dan merupakan aturan-aturan umum yang masih bersifat garis besar sehingga masih merupakan norma hukum tunggal serta belum disertai norma sanksi. Di Indonesia, *staatsgrundgesetz* ini ditemukan dalam UUD NRI Tahun 1945, Ketetapan MPR dan Konvensi Ketatanegaraan sebagai hukum dasar tidak tertulis.

Selanjutnya, Aturan Pokok/Aturan Dasar Negara ini akan menjadi landasan bagi pembentukan Undang-Undang *(Formell Gesetz)* dan peraturan lain yang lebih rendah. Berbeda dengan *staatsgrundgesetz,* norma-norma dalam suatu undang-undang sudah merupakan norma hukum yang lebih konkrit, terinci serta sudah dapat langsung berlaku di dalam kehidupan masyarakat. Norma-norma dalam Undang-Undang juga tidak lagi merupakan norma hukum tunggal, karena selain norma hukum

[125] *Ibid,* Hal. 47-48.

primer, juga sudah berpasangan dengan norma hukum sekunder berupa norma tentang sanksi pidana maupun sanksi pemaksa lainnya.

Kelompok norma hukum yang terakhir adalah peraturan pelaksanaan *(verordnung)*dan peraturan otonom *(Autonome Satzung).* Peraturan pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi dan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi. Delegasi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak[126]. Sedangkan atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh UUD maupun Undang-Undang kepada suatu lembaga negara/pemerintahan[127].

Pengaturan penyelesaian sengketa Pemilu sendiri diatur pada tingkat undang-undang dasar atau *staatgrundgesetz*. Pada Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 diatur bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum. Oleh karena itu, jika ada upaya untuk merekonstruksi sistem penyelesaian

[126] Sebagai contoh, Pasal 5 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 mendelegasikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah dalam menjalankan undang-undnag sebagaimana mestinya.

[127] Sebagai contoh, Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengatribusikan kewenangan kepada Presiden untuk mengeluarkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang dalam keadaan genting dan memaksa.

sengketa pemilihan umum, maka tidak bisa dilepaskan dari kontruksi hukum yang sudah ada di dalam ketentuan tersebut.

Tidak hanya itu, beberapa ketentuan lain yang memerlukan peninjauan ulang adalah pemaknaan mengenai Pemilu itu sendiri (Pasal 22E ayat (2)) dan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945). Terkait dengan pembentukan pengadilan khusus Pemilu peneliti menempatkan Pasal 24 ayat 3 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang” sebagai pondasi dasar dalam hal mendudukan permasalahan yang hendak peneliti kaji, sehingga pasal 24 ayat 3 UUD NRI Tahun 1945 tersebut menjadi pisau analisis dalam menemukan konsep norma yang dimaksud.

4. Teori Pemisahan Kekuasaan *(Trias Politica)*

Kkekuasaan merupakan kata yang sangat akrab dan sering terdengar dalam kehidupan sehari-hari, apalagi dalam kehidupan bernegara. Kekuasaan merupakan salah satu inti dari politik. Secara sederhana, kekuasaan merupakan hubungan antara pihak yang memerintah dan pihak yang diperintah. Dalam defenisi yang seperti ini, maka dapat dipahami selalu ada pihak yang martabatnya lebih tinggi antara satu pihak dengan yang lain, dimana yang memerintah selalu lebih tinggi martabatnya daripada yang diperintah.

Kekuasaan memiliki konsep yang hampir sama dengan kekuatan. Namun, jika ditelusuri lebih lanjut, kekuasaan berbeda dengan kekuatan.

Kekuatan merupakan istilah politik yang berarti paksaan dari seseorang atau kelompok yang lebih tinggi kepada seseorang atau kelompok lain yang lebih rendah, walaupun orang atau kelompok yang dipaksa tersebut belum menerima paksaan tersebut sebagai sesuatu yang sah menurut tertib hukum positif. Kekuatan akan menjadi kekuasaan apabila paksaan tersebut telah diterima menjadi sesuatu yang sah menurut tertib hukum positif. Kemudian, seseorang atau sekelompok yang lebih tinggi tersebut akan diakui sebagai penguasa.[128]

Terdapat berbagai pengertian atau pandangan para ahli mengenai kekuasaan. Menurut Miriam Budiardjo[12], kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau suatu kelompok untuk memengaruhi perilaku seseorang atau kelompok lain sehingga perilakunya sesuai dengan keinginan dari pelaku yang mempunyai kekuasaan. Senada dengan pendapat tersebut, Harold D. Laswell dan Abraham[13] Kaplan merumuskan kekuasaan sebagai suatu hubungan di antara seseorang atau sekelompok dapat menentukan tindakan seseorang atau kelompok lain ke arah tujuan dari pihak pertama.

Kekuasaan dalam sebuah negara, dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara yang diatur menurut konstitusi dan peraturan perundang-undangan di bawahnya. Sehingga susunan lembaga-lembaga negara di suatu negara tergantung dari konsep dan sistem kekuasaan yang berlaku di negara tersebut.

---

[128] Januari Sihotang, Rekonstruksi Ketetapan MPR dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia, (Yogyakarta; Deepublish, 2016), hal. 17.

Pada perkembangan selanjutnya, kekuasaan tanpa pengawasan akan menciptakan penguasa tanpa batas yang pada akhirnya akan memunculkan penguasa yang otoriter. Penguasa yang menganggap tidak ada lagi hukum kecuali ucapan dan tindakan penguasa itu sendiri. Hal tersebut seiring dengan pendapat Lord Acton yang menyatakan bahwa *power tends to corrupct, absolute power corrupt absolutely* (kekuasaan cenderung diselewengkan dan kekuasaan yang absolut pasti diselewengkan).

Oleh karena itu, kekuasaan tidak boleh berada di satu tangan tanpa sebuah mekanisme pengawasan, pertanggunggungjawaban dan pembatasan yang jelas. Pengawasan dapat dilakukan melalui sebuah lembaga internal, namun lebih baik oleh sebuah lembaga eksternal yang kedudukan dan kewenangannya seimbang dengan lembaga yang diawasi. Sedangkan pembatasan dapat dilakukan melalui mekanisme distribusi kekuasaan maupun pemisahan kekuasaan serta pembatasan masa jabatan seseorang atau kelompok dalam kekuasaan tersebut.

Pembatasan kekuasaan dapat dilakukan dalam 2 (dua) cara, yakni *pertama,* pembatasan kekuasaan melalui pembatasan waktu atau masa jabatan seseorang yang melaksanakan kekuasaan tersebut. Hal ini penting dilakukan, karena secara logis, semakin lama seseorang atau kelompok berkuasa, maka kecenderungan untuk menyalahgunakan atau menyelewengkan kekuasaan tersebut semakin besar.

Kedua, pembatasan kekuasaan melalui mekanisme pembagian maupun pemisahan kekuasaan. Prinsip pembagian maupun pemisahan kekuasaan dapat dilakukan dalam dua cara, yakni secara horizontal (*horizontal-functional*) dan secara vertikal (*vertikal-spatial*).[129]

Pembagian atau pemisahan kekuasaan secara horizontal dilakukan berdasarkan fungsi-fungsi kekuasaan. Misalnya, ada kekuasaan yang bersifat legislatif, eksekutif maupun yudikatif. Sedangkan pembagian atau pemisahan kekuasaan secara vertikal (*vertikal-spatial*) dilakukan berdasarkan satuan-satuan pemerintahan. Misalnya pemisahan dan pembagian tugas dan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Pemisahan kekuasaan berarti bahwa kekuasaan negara itu terpisah dalam beberapa bagian, baik mengenai orangnya maupun mengenai fungsinya[130]. Sedangkan pembagian kekuasaan berarti bahwa kekuasaan itu memang dibagi dalam beberapa bagian, tetapi tidak dipisahkan. Hal ini membawa konsekuensi bahwa diantara bagian-bagian itu dimungkingkan adanya kerjasama.

Teori pemisahan kekuasaan dipopulerkan melalui ajaran Trias Politica Montesquieu. Dalam bukunya yang *berjudul L'Espirit des lois (The Spirit of Laws)* Montesquieu mengembangkan apa yang lebih dahulu di ungkapkan oleh John Locke (1632-1755). Ajaran pemisahan kekuasaan

---

[129] Januari Sihotang*, Rekonstruksi ….. , Op. cit,* hal. 5-6.

[130] Moh. Kusnardi dan Ibrahim Harmaily, ed. 1, *Hukum Tata Negara Indonesia,* (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 1988,) Hal 140.

dari Montesquieu di ilhami oleh pandangan John Locke dalam bukunya "*Two Treaties on Civil Government*" dan praktek ketatanegaraan Inggris.

Menurut Locke membedakan antara tiga macam kekuasaan yaitu: (1) kekuasaan perundang-undangan (*legislative*); (2) kekuasaan melaksanakan hal sesuatu (*executive*) pada urusan dalam negeri, yang meliputi Pemerintahan dan Pengadilan; dan (3) kekuasaan untuk bertindak terhadap anasir asing guna kepentingan negara atau kepentingan warga negara dari negara itu yang oleh Locke dinamakan *federative power*[131].

Penerapan *trias politica* dalam pemerintahan membuat kekuasaan penyelenggara negara tidak absolut karena terpilah menjadi beberapa lembaga yang saling mengawasi. Konsep trias politika dicetuskan oleh Montesquieu. Teori pemisahan kekuasaan ini menyebutkan, kekuasaan negara mesti dipisahkan menjadi beberapa bagian. Dengan pemisahan orang dan fungsinya, menjadikan kekuasaan tidak mutlak dan memungkinkan di antara bagian saling bekerja sama.

Kekuasaan yang diberikan absolut pada seseorang atau lembaga, berpotensi terjadi penyalahgunaan dalam praktiknya. Lord Acton pernah mengatakan, *"Manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung menyalahgunakan, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti menyalahgunakannya"*. Hal ini bisa dicegah dengan membagi kekuasaan. Trias politika sering ditemukan pada negara yang

[131] Montesquieu, *The Spirit of Laws, Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik*, diterjemahkan oleh M. Khoiril Anam, (Bandung: Nusamedi, 2007), Hlm. 76.

menganut demokrasi. Namun pada perjalanannya, teori ini mengalami pengembangan dalam praktiknya. Pembagian kekuasaan tidak terbatas pada lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

Indonesia salah satu negara yang menerapkan *trias politika* tidak murni. Baik sebelum atau sesudah amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, jumlah lembaga penyelenggara negara tidak terbatas pada MPR, DPR, Presiden, dan Mahkamah Agung (MA). Masih ada lembaga lain yang turut berperan. Sebelum amandemen, lembaga negara terdiri dari MPR, DPR, Presiden, MA, Dewan Pertimbangan Agung (DPA), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). DPA memegang kekuasan konsultatif dan BPK mengampu kekuasan eksaminatif, seperti diantaranya di bawah ini:

1. MPR dan DPR selaku legislatif memiliki kekuasaan untuk membuat undang-undang.
2. Presiden sebagai eksekutif memegang kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang.
3. Mahkamah Agung bertugas dalam mempertahankan undang-undang dan sekaligus berkuasa untuk mengadili apabila terjadi pelangaran terhadap undang-undang.
4. Kekuasaan konsultatif yang dipegang DPA, memberikan kewenangan untuk memberi nasihat dan pertimbangan kepada eksekutif.

5. BPK menjadi pemangku kekuasaan eksaminatif yang bertugas melakukan pengawasan terhadap keuangan negara.

Adapun setelah amandemen pelaksanaan *trias politica* di Indonesia Ada perubahan pemegang kekuasan di Indonesia setelah dilakukan amandemen UUD NRI Tahun 1945. Jumlah lembaga negara ditambah sehingga proses pelaksanaan kekuasaan dan pengawasannya lebih kuat. Ada 8 (delapan) lembaga negara dalam sistem pemerintahan yaitu MPR, DPR, Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden, MA, BPK, Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial (KY).

1. Pemegang fungsi legislatif adalah MPR, DPR, dan DPD. Anggota DPD dipilih dalam Pemilu dan merupakan perwakilan dari setiap provinsi di Indonesia. DPD berhak ikut duduk dalam pembahasan dan penetapan Undang-Undang.
2. Pengampu fungsi eksekutif tetap berada di tangan Presiden. Jika sebelum amandemen Presiden dipilih oleh anggota MPR lewat suara terbanyak, maka setelah amandemen Presiden dipilih langsung oleh rakyat. Presiden dapat mengangkat menteri-menteri untuk membantu kerja Presiden dalam Kabinet.
3. Fungsi yudikatif ditangani oleh MA, MK, dan KY. Komisi Yudisial memiliki peranan dalam mengusulkan pengangkatan hakim agung sekaligus menjaga marwah kehakiman, termasuk perilaku para hakim. Sementara Mahkamah Konstitusi bertugas melakukan uji

undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar yang sebelumnya tugas ini ditangani MPR.

4. Fungsi eksaminatif berada di tangan BPK. Lembaga ini akan selalu memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab terhadap keuangan negara.
5. Trias politica menjadi sebuah langkah baik menjalankan sistem pemerintahan yang efektif. Ketiadaan kekuasaan absolut dapat mencegah penyalahgunaan wewenang yang merugikan negara dan rakyatnya. Meski demikian, rakyat juga perlu mengawasi jalannya lembaga-lembaga negara saat ditemukan indikasi saling bekerja sama dalam menetapkan kebijakan yang merugikan.

5. Teori Politik Hukum

Secara etimologis, istilah 'politik hukum' merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari bahasa Belanda, yakni *rechtspolitiek* yang merupakan gabungan dari dua suku kata, yakni *rechts* dan *politiek*. Istilah *rechtspolitiek* berbeda dengan *politiekrecht.* Istilah terakhir ini merupakan istilah lain dari hukum tata negara.[132] Politik dan hukum merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan dalam mendorong dan menekan perkembangan interaksi sosial serta untuk mewujudkan keadilan dan ketertiban di masyarakat.

Politik dan hukum saling mendukung karena hukum membentuk politik dan menjaganya dalam batasan-batasan tertentu, sedangkan politik

[132] Sri Soemantri, Undang-Undang Dasar 1945, *Kedudukan dan Artinya dalam Kehidupan Negara*, Jurnal Demokrasi dan HAM, Volume I Nomor 4, (September-November 2001), Hal. 43.

merupakan substansi awal sekaligus pendorong bagi hukum dalam mewujdukan sebuah norma. Menurut Mahfud MD, setidaknya ada tiga model hubungan antara hukum dan politik, yakni sebagai berikut:

1. Hukum determinan terhadap politik, dalam arti bahwa segala kegiatan politik diatur dan/atau harus tunduk kepada hukum.
2. Politik determinan terhadap hukum karena hukum merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak politik yang saling berinteraksi dan berkompetisi.
3. Politik dan hukum berada pada posisi yang sederajat, di mana determinasinya seimbang satu sama lain. Hukum memang merupakan keputusan politik, namun begitu semua kegiatan politik harus tunduk kepada hukum[133].

Berdasarkan ketiga model hubungan antara politik dan hukum tersebut, maka Mahfud MD mendefenisikan politik hukum itu sebagai kebijakan hukum yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah Indonesia dalam hal pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaharuan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan. Selanjutnya, politik hukum merupakan pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. Dengan demikian, politik

[133] Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Edisi Revisi, Rajawali Pers, 2009), Hal. 8.

hukum akan menentukan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan.[134]

Hukum memang bukan sebuah tujuan, namun merupakan jembatan yang akan dan harus dilewati untuk sampai kepada ide yang dicita-citakan.[135] Oleh karena itu, sebelum hukum dibentuk, maka pembentuk hukum harus terlebih dahulu mengetahui keinginan atau cita-cita masyarakat. Politik kemudian mengagregasi realitas sosial yang hidup dalam masyarakat tersebut untuk menjadi norma-norma yang mengikat masyarakat, termasuk pembentuk dan penegak hukum.

Secara umum, Satjipto Rahardjo menyatakan ada empat hal yang paling penting yang harus dibahas terkait dengan politik hukum, yakni:[136]

1. Tujuan yang ingin dicapai oleh sistem hukum yang ada;
2. Cara yang paling tepat digunakan untuk mencapai tujuan tersebut;
3. Kapan dilakukan pengubahan dan melalui cara apa pengubahan tersebut dilakukan demi mencapai tujuan;
4. Memperkirakan cara dan tujuan yang baku dan mapan dalam mencapai tujuan tersebut secara baik.

Senada dengan pertanyaan-pertanyaan paling mendasar dari Satjipto Rahardjo tersebut, menurut Padmo Wahyono politik hukum merupakan kebijakan dasar yang menentukan bentuk, arah maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Lebih lanjut, Padmo Wahyono

---

[134] *Ibid*, Hal. 17.

[135] Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia,* (Yogyakarta: Gama Media, 1999), Hal. 31.

[136] Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan III, (Bandung: Citra Aditya 1991), Hal. 352.

mengtaakan bahwa politik hukum merupakan kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam perkataan lain, politik hukum merupakan kebijakan yang berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum dan penegakan hukum itu sendiri.[137]

Lebih spesifik Bagir Manan membagi politik hukum menjadi dua bagian, yakni politik hukum yang bersifat tetap atau berkelanjutan dan politik hukum yang bersifat kontemporer. Politik hukum yang bersifat tetap berkaitan dengan sikap hukum yang akan selalu menjadi dasar kebijakan pembentukan dan penegakan hukum. Ideologi Pancasila merupakan dasar, tujuan sekaligus cita-cita dalam politik hukum di Indonesia.

Sementara politik hukum yang bersifat kontemporer merupakan kebijakan hukum yang ditetapkan dari waktu ke waktu sesuai dengan kebutuhan.[138] Politik hukum kontemporer ini akan berbeda dari masa ke masa sesuai dengan realitas sosial, politik dan budaya di dalam suatu negara. Namun demikian, politik hukum harus berpijak kepada empat prinsip utama, yakni sebagai berikut:[139]

1. Melindungi semua unsur bangsa *(nations)* demi keutuhan (integrasi). Oleh karena itu, sedapat mungkin jangan sampai ada peraturan perundang-undangan maupun kebijakan nasional yang mengundang

---

[137] Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Cetakan II, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), Hal. 160.

[138] Bagir Manan, *Hukum dan Politik Indonesia: Tinjauan Analisis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999), Hal. 144.

[139] Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Mengawal Konstitusi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), Hal. 18.

perpecahan antara unsur-unsur di suatu negara, baik antar suku, agama, maupun golongan-golongan;

2. Mewujudkan keadilan sosial ekonomi dalam masyarakat. Jurang pemisah dalam bidang ekonomi yang terlalu jauh harus dikurangi di dalam masyarakat;
3. Mewujudkan kedaulatan rakyat (demokrasi) dan negara hukum (nomokrasi). Dengan demikian, setiap pembentukan hukum harus transparan dan melibatkan partisipasi masyarakat, sedangkan dalam penegakannya, hukum harus berada di atas;
4. Menciptakan toleransi atas dasar kemanusiaan dan berkeadaban dalam hidup beragama. Perbedaan agama dan keyakinan tidak boleh menjadi pembeda dalam pembentukan dan penegakan hukum. Pengistimewaan mayoritas dan diskriminasi minoritas harus dihindarkan.

Adapun aspek-aspek yang menjadi ruang lingkup politik hukum tersebut adalah sebagai berikut:[140]

1. Tujuan nasional atau bangsa Indonesia yang diidam-idamkan sebagai orientasi politik hukum, termasuk penggalian nilai dan dasar tujuan negara sebagai dasar politik hukum.
2. Sistem hukum nasional yang diperlukan untuk mencapai tujuan nasional serta faktor-faktor yang memengaruhinya.

[140] Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi,* (Jakarta: LP3ES, 2006), Hal*. 16.*

3. Perencanaan dan kerangka berfikir dalam perumusan kebijakan hukum.
4. Isu-isu yang terjadi di tingkat nasional dan faktor-faktor yang memengaruhinya.
5. Pemagaran hukum dengan prolegnas, *judicial review* maupun *legislative review*.

Berdasarkan pendapat Mahfud MD tersebut, Zainal Arifin Mochtar kemudian membagi 3 konsepsi dasar atau pokok dalam politik hukum, yakni sebagai berikut:

1. Cita atau cetak biru yang diharapkan dari pembentukan hukum tersebut. Dengan kata lain, politik hukum merupakan cita pembentukan hukum;
2. Proses politik dengan berbagai dinamika yang melatarbelakangi pembentukan hukum tersebut. Dengan kata lain, politik hukum sebagai proses pembentukan aturan hukum;
3. Cara atau mekanisme untuk menjamin apa yang dirumuskan tersebut bisa dilaksanakan. Dengan kata lain, politik hukum sebagai sarana untuk mengimplementasikan apa yang telah dibangun oleh aturan hukum.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa politik hukum sangat erat kaitannya dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang akan menata lembaga-lembaga negara, termasuk Komisi Kejaksaan sebagai lembaga negara yang ditugasi untuk mengawasi lembaga

Kejaksaan. Pembentukan lembaga negara tersebut bisa saja lahir dari proses cita atau ide pembentukan hukum yang diharapkan, lalu dipengaruhi oleh berbagai kepentingan politik yang melatarbelakangi pembentukannya. Hasilnya, bisa saja sesuai dengan harapan, namun bisa juga berkebalikan dari harapan tersebut.[141]

Hal ini tidak terlepas dari tesisnya Mahfud MD[142] yang menyatakan bahwa dalam hubungan antara politik dan hukum tersebut, maka seringkali ditemukan bahwa konfigurasi politik yang demokratis akan cenderung melahirkan hukum yang baik (responsif) sesuai dengan kebutuhan atau apa yang dicita-citakan oleh masyarakat. Sedangkan sebaliknya, konfigurasi politik yang otoriter maka akan cenderung melahirkan hukum yang ortodoks. Hukum yang hanya memenuhi kepentingan para pemegang kuasa.

F. Kerangka Pikir

Pengadilan Pemilu merupakan entitas perwujudan sebuah proses demokrasi negara hukum. Hal ini tidak terlepas dari keberadaan Pemilu sebagai sarana pembentukan kepemimpinan dalam bernegara. Pilihan konsep Pemilu dalam melahirkan kempemimpinan nasional tersebut menjadi kebiasaan bagi negara yang menganut sistem negara hukum *civil law* maupun *common law* yang dengan konsep demokrasi yang egaliter.

Umumnya masyarakat menerima konsep sarana pembentukan kepemimpinan nasional tersebut melalui pemilihan umum, namun di saat

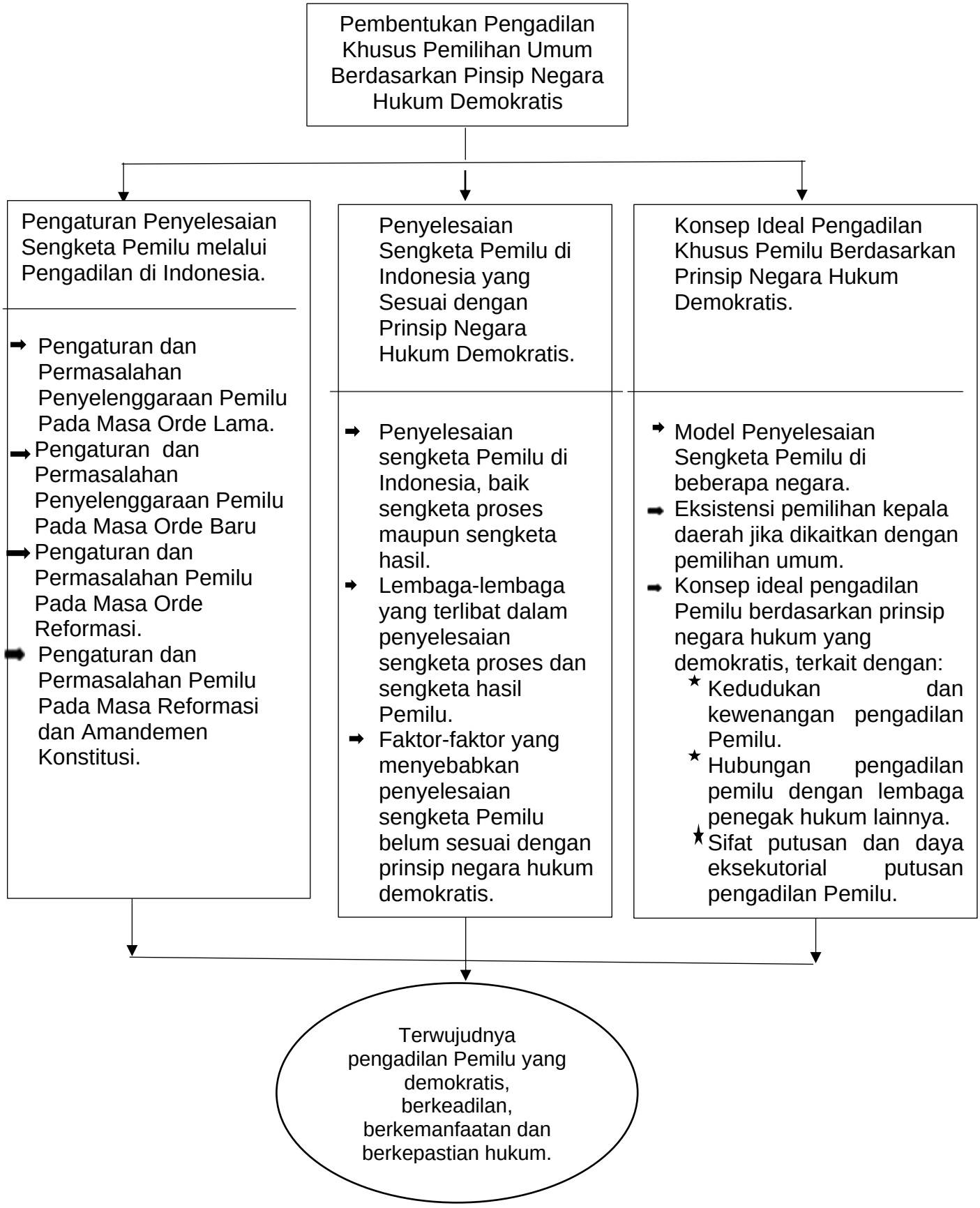
---

[141] *Ibid,* Hal. 97.
[142] Mahfud MD, 1998, *Politik Hukum ...., Op. Cit,* Hal.8.

yang bersamaan, seringkali kualitas dari hasil Pemilu tersebut diragukan keabsaahannya karena Pemilu dianggap tidak berjalan sesuai dengan prinsip keadilan hukum. Banyak kejadian tindakan amoral peserta maupun penyelenggara Pemilu yang mencederai keadilan. Salah satu faktor penyebabnya adalah tidak sempurnanya perangkat Pemilu bekerja.

Permasalahan lain adalah keberdaaan lembaga peradilan Pemilu untuk memproses sengketa Pemilu dianggap tidak memberikan kepuasan rasa keadilan masyarakat karena tidak adanya kepastian hukum terhadap proses maupun hasil Pemilu yang dijalankan.

Berikut gambar bagan kerangka pikir di bawah ini:



G. Definisi Operasional

Variabel konseptual yang perlu didefinisikan dalam penelitian ini antara lain:

1. 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;
2. Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
3. Prinsip Negara Hukum adalah adanya jaminan kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum yang berdasarkan pada kebenaran dan keadilan;
4. Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara;
5. Pemilihan umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil;

6. Mahkamah Konstitusi adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
7. Komisi Pemilihan Umum adalah lembaga negara yang menyelenggarakan pemilihan umum di Indonesia;
8. Badan Pengawas Pemilu adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
9. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu;
10. Kedaulatan adalah kekuasaan yang tertinggi yang mutlak, utuh, bulat dan tidak dapat dibagi-bagi;
11. Konstitusi adalah keseluruhan peraturan baik tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur secara mengikat mengenai cara penyelenggaraan suatu pemerintahan, di indonesia dikenal dengan sebutan UUD NRI Tahun 1945;
12. Kelembagaan hukum adalah semua lembaga yang dibentuk dan diberikan kewenangan oleh peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan hukum;
13. Konstitusi adalah keseluruhan peraturan baik tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur secara mengikat mengenai cara penyelenggaraan suatu pemerintahan, di indonesia dikenal dengan sebutan UUD NRI Tahun 1945;

14. Sistem Pemilu adalah cara dengan mana pemilih dapat mengekspresikan pilihan politiknya melalui pemberian suara, di mana suara tersebut ditransformasikan menjadi kursi di parlemen atau pejabat publik;
15. Sistem adalah bagian dari keseluruhan, tiap-tiap bagian mempunyai fungsi dan jika salah satunya tidak berfungsi maka akan memengaruhi yang lainnya;
16. Sistem Politik adalah mekanisme seperangkat fungsi atau peranan dalam struktur politik dalam hubungan satu sama lain yang menunjukan suatu proses yang langsung memandang dimensi waktu (melampaui masa kini dan masa yang akan datang) untuk mencapai tujuan bersama.