



SKRIPSI

**PEMBENTUKAN PENGADILAN KHUSUS SEBAGAI
SARANA PENYELESAIAN SENGKETA PROSES
PEMILIHAN UMUM**

OLEH

A. NUR INDAH AMALIAH CAMUBAR

B111 16 572

**DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

HALAMAN JUDUL

**PEMBENTUKAN PENGADILAN KHUSUS SEBAGAI SARANA
PENYELESAIAN SENGKETA PROSES PEMILIHAN UMUM**

OLEH

A. NUR INDAH AMALIAH CAMUBAR

B11116572

SKRIPSI

**Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana pada
Departemen Hukum Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum**

**PEMINATAN HUKUM TATA NEGARA
DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2021

PENGESAHAN SKRIPSI

PEMBENTUKAN PENGADILAN KHUSUS SEBAGAI SARANA PENYELESAIAN SENGKETA PROSES PEMILIHAN UMUM

Disusun dan diajukan oleh

A. NUR INDAH AMALIAH CAMUBAR
B111 16 572

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam
rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen Hukum Tata Negara
Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada hari Senin, 4 Januari 2021
Dan Dinyatakan Diterima

Panitia Ujian

Ketua


Sekretaris


Dr. Muh. Hasrul, SH., MH.
NIP. 19810418 200212 1 004


Eka Merdekawati Djafar, S.H., M.H.
NIP. 19631028 199002 1 001

Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum




Dr. Maskun, S.H., LL.M.
NIP. 19761129 1999031 005

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi mahasiswa :

N a m a : A. NUR INDAH AMALIAH CAMUBAR
Nomor Induk Mahasiswa : B11116572
Program Studi : Sarjana Ilmu Hukum
Departemen : B11116572
Peminatan : Hukum Tata Negara
Judul : Pembentukan Pengadilan Khusus Sebagai Sarana
Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum

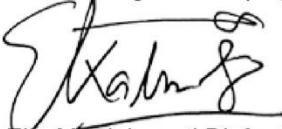
Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian Skripsi.

Makassar, 25 Desember 2020

Pembimbing Utama


Dr. Muh. Hasrul SH., MH
NIP. 19810418 200212 1 004

Pembimbing Pendamping


Eka Merdekawati Djafar SH., MH
NIP. 19820513 200912 2 001



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM**

KAMPUS UNHAS TAMALANREA, JALAN PERINTIS KEMERDEKAAN KM.10

Telp : (0411) 587219,546686, FAX. (0411) 587219,590846 Makassar 90245

E-mail: hukumunhas@unhas.ac.id

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama	: A. NUR INDAH AMALIAH CAMUBAR
N I M	: B11116572
Program Studi	: Ilmu Hukum
Departemen	: Hukum Tata Negara
Judul Skripsi	: Pembentukan Pengadilan Khusus Sebagai Sarana Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Maret 2021

a.n. Dekan,
Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset
dan Inovasi



Prof. Dr. Hamzah Halim SH.,MH
NIP: 19731231 199903 1 003

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : A. Nur Indah Amaliah Camubar

N I M : B111 16 572

Judul Skripsi : Pembentukan Pengadilan Khusus Sebagai Sarana
Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum

Bahwa benar ada Karya Ilmiah Saya dan bebas dari Plagianisme
(duplikasi).

Demikian Surat Pernyataan ini dibuat, jika dikemudian hari ditemukan bukti
ketidakaslian atas Karya Ilmiah ini maka Saya bersedia
mempertanggungjawabkan sesuai Peraturan Perundang-Undangan yang
berlaku.

Makassar, 28 Desember 2020

A. Nur Indah Amaliah Camubar

A green revenue stamp (Meterai Tempel) with the text "METERAI TEMPEL" at the top, "2FE9BAHF783001179" in the middle, and "6000 ENAM RIBU RUPIAH" at the bottom. A handwritten signature is written over the stamp, and a horizontal line with a bracket underneath it spans across the signature and the stamp.

ABSTRAK

A. NUR INDAH AMALIAH CAMUBAR (B11116572), *Pembentukan Pengadilan Khusus Sebagai Sarana Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum*, dibawah bimbingan Dr. Muhammad Hasrul, S.H., M.H. sebagai Pembimbing I dan Eka Merdekawati Djafar, S.H., M.H. sebagai Pembimbing II.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui proses pembentukan pengadilan khusus yang diatur dalam Undang-undang serta dalam rangka mengetahui fungsi, tugas, dan wewenang dalam suatu pengadilan khusus Pemilu di Indonesia. Pengadilan Khusus Pemilu sebagai *ius contituendum* atau hukum yang dicita-citakan merujuk pada beberapa model pengadilan khusus yang ada di Indonesia.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif atau yang biasa disebut dengan hukum doktrinal. Lokasi penelitian pada beberapa perpustakaan yang menunjang kebutuhan penelitian. Bahan hukum yang digunakan terdiri atas hukum primer, yakni peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal-jurnal, serta kepustakaan lainnya sebagai data utama. Keseluruhan bahan hukum tersebut kemudian dianalisis secara kualitatif dan disajikan secara deskriptif.

Hasil dari penelitian ini ialah sebagai berikut: 1) Pembentukan pengadilan khusus Pemilu diatur dalam undang-undang untuk menyederhanakan penyelesaian sengketa proses Pemilu. 2) Dalam rangka pembentukan pengadilan khusus, perlu adanya suatu undang-undang yang mengatur tentang fungsi, tugas, dan wewenang pengadilan. Undang-undang tersebut dibentuk dengan cara dilakukan suatu pengkajian dan penyesuaian yang dituangkan dalam Naskah Akademik.

Kata Kunci: Pengadilan Khusus, Pemilihan Umum.

ABSTRACT

A. NUR INDAH AMALIAH CAMUBAR (B11116572), *The Establishment of Special Court as the Resolution of Dispute Process on General Election*. Under the guidance of Mr. Muhammad Hasrul as the First Supervisor and Mrs. Eka Merdekawati Djafar as the Second Supervisor.

This research aims to knowing the process of the establishment of special court that regulated on the Act, also to knowing the function, duty, and authority of the special court on general election in Indonesia. General Election's Special Court is *ius constituendum* which knows as the law aspired, this court refer to some models of special court that exist in Indonesia.

This research uses normative law method, that usually called as doctrinal law method. The research located in some libraries that support researches need. The legal material using primary law, that refers to Act, some books, journals, also other literature as the primary data. All of the legal material was analyzed using qualitative method then presented descriptively.

Result of this research are: 1) The establishment of General Election's Special Court was regulated on the Act in order to simplification on dispute process resolution of general election. 2) In order to establish the special court, it necessary an Act that sets about function, duty, and authority of the court. That act establish in assessment and alignment ways, that will be inputed into the Academic Manuscript.

Keywords: Special Court, General Election.

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum warahmatullahwabarakatu.

Alhamdulillah. Alhamdulillah. Alhamdulillah. Rasa syukur yang tak terhingga penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, Tuhan semesta alam yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang, atas berkat, rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan Skripsi ini sebagai karya ilmiah yang penulis buat untuk menyelesaikan pendidikan Strata I dan sebagai syarat untuk mendapat gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Ucapan terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya penulis haturkan kepada kedua orangtua, Ibunda **Andi Sri Hastuti Sultan, S.Sos., M.Si** dan Ayahanda **Ir. Camubar Mastika Mashud** atas segala kasih sayang, cinta, motivasi dan perhatiannya kepada penulis. Semangat yang terus dikobarkan kepada penulis selama penulisan hingga melaksanakan ujian Skripsi pada saat penulis dinyatakan positif virus Covid-19. Jika bukan karena kedua orangtua, penulis tidak akan mendapat arahan dan petunjuk dalam kehidupan penulis serta semangat dalam menghadapi berbagai rintangan. Serta penulis tidak akan mempunyai arah dan tujuan yang lebih memumpuni dalam menopang kehidupan, terima kasih sekali lagi atas dukungan dan nasihat kedua orangtua kepada penulis sejak penulis masih kecil hingga beranjak dewasa.

Rasa syukur yang tak terhingga atas segala suka dan duka yang penulis alami, sehingga penulis tidak dapat lepas dari banyak dukungan-dukungan orang sekitar. Penulis menyadari bahwa Skripsi ini sangat jauh dari kata sempurna, tetapi penulis terus berusaha memberi sumbangsih dan manfaat kepada banyak orang, serta kepada bangsa dan negara baik berupa fikiran maupun tenaga. Rasa terima kasih penulis ucapkan kepada:

1. **Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA.** selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta jajaran Wakil Rektor.
2. **Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta jajaran Wakil Dekan.
3. **Dr. Maskun, S.H., LL.M.** selaku Ketua Program Studi Strata I Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. **Dr. Muhammad Hasrul, S.H., M.H.** selaku Pembimbing I, **Eka Merdekawati Djafar, S.H., M.H.** selaku Pembimbing II yang telah memberikan arahan, waktu luang, serta kritik dan saran yang bersifat membangun dalam setiap proses penulisan skripsi ini.
5. Ayahanda **Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM.** selaku Penguji I dan juga sebagai orangtua penulis di fakultas, terima kasih atas setiap nasehat dan motivasi yang diberikan kepada penulis sejak penulis masih kecil hingga saat ini.
6. **Fajlurrahman Jurdi, S.H., M.H.** selaku Penguji II dan selaku Pembina Organisasi tempat penulis mengemban amanah. Terima

kasih atas setiap arahannya dan waktu luangnya kepada penulis ketika penulis mengalami kebimbangan dan membutuhkan nasehat.

7. **Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum.** selaku Ketua Departemen Hukum Tata Negara beserta seluruh keluarga besar Departemen HTN yang telah memberikan segenap ilmu dan pengetahuan yang bermanfaat kepada penulis.
8. Ibu **Fitri Pratiwi Rasyid, S.H., M.H.** selaku Penasehat Akademik penulis yang merupakan dosen favorit dalam bidang Hukum Keperdataan.
9. Para **Dosen Pengajar Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin** yang telah memberikan ilmu dan pengetahuan kepada penulis, semoga penulis dapat membawa setiap pelajaran berharga dan bermanfaat ini kepada setiap ummat agar menjadi amal jariyah bagi kita semua.
10. Seluruh **Staf Akademik dan Kemahasiswaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin** atas pelayanan serta arti kesabaran yang telah diberikan kepada penulis.
11. Kakak kandung penulis satu-satunya yang penulis cintai dan banggakan, A. Muhammad Adam Mario Camubar, S.E., M.E. yang telah memberikan segenap motivasi, hiburan, arahan, tenaga, air mata, kekuatan dan perjuangannya kepada penulis.

12. Yang penulis cintai, orang pertama yang mengajarkan penulis baca tulis Al-Qur'an, Puang Aji Mama/Hj. Andi Besse Ati, terima kasih atas setiap do'a yang telah dipanjatkan kepada cucu tercinta. Tidak lupa rasa terima kasih penulis panjatkan berupa do'a Al Fatihah kepada kakek dan nenek yang telah menghadap kepada Sang Khalik. Opu Aji yang penulis cintai, yang mengajarkan arti ketulusan dan kesabaran kepada penulis, sosok kakek yang menyayangi keluarga dan tidak pernah lelah merawat, menjaga, mendidik, dan mengarahkan penulis sejak penulis kecil hingga Opu Aji menutup usia, (Alm) H. Andi Sultan bin Andi Pawennari. Kakek dan nenek dari pihak Ayah yang telah lama meninggalkan penulis, yang mengajarkan arti kasih sayang dan kesetiaan kepada penulis, berbahagialah di singgasana Tuhan, (Alm) Mashud bin Beddu dan (Almh) Cakka binti Mala Limpo.
13. Ibunda Mihadana Mastika, S.H. yang telah merawat penulis sejak balita hingga dewasa seperti sekarang, tempat penulis mencurahkan isi hati. Semoga selalu dalam lindungan Allah SWT.
14. Kepada keluarga besar Opu H. Andi Sultan Pawennari yang telah memberikan dukungan, semangat dan do'a kepada penulis.
15. Kepada keluarga besar kakek Mashud Tika yang berada di berbagai daerah, semoga senantiasa dalam lindungan Allah SWT.

16. Kepada sahabatku Fadhilah Amalia Syarif, S.H., yang setia menemani penulis dalam suka dan duka selama proses perkuliahan, terima kasih atas setiap cerita indah dan tingkah aneh yang telah kita ukir bersama.
17. Kawan-kawan seperjuangan penulis sejak 2017 yang telah mendahului penulis mendapat gelar sarjana, Fitriani Galuh Ramadhani, S.H., Dwi Putri Hijriani Anwar, S.H., Annisa Amalia Syukur, S.H., dan Nur Aulia Ulfa, S.H., terima kasih sudah bertahan, saling menjaga dan setia mendengarkan keluh kesah dalam setiap pengorbanan penulis dalam cinta maupun cita.
18. Kepada kawan-kawan seperjuangan, Parkiran Squad yang telah memberi dukungan, motivasi, dan telah berbagi pengalaman kepada penulis, Riskayanti, S.H., Amelia Rizki Triana Rizal, Vega Amalia Aswinta, S.H., Indri Eka Putri, Ardianti Arifin, S.H., Nur Natasya Umar, S.H., Muh. Aswad Ibrahim, S.H., Gilang Tanda Bulana, S.H., Arismunandar, S.H., Muh. Rifandi. *I'll see you on the top.*
19. Para sahabat penulis sejak di bangku MTs dan selalu setia menemani penulis dalam proses penulisan skripsi, Inayah Deviyanti Rum, Silmi Nur Az Zahra, Rana Rojaina Al Hadar. Terima kasih sudah membersamai dan tidak bosan mendengar cerita berkesan penulis. Tidak lupa pula ucapan terima kasih penulis haturkan kepada Tenri Nadya yang selalu mengingatkan

penulis untuk menjaga kesehatan dan menemani penulis ketika membutuhkan pertolongan.

20. Kakak-kakak andalan penulis, drg. Ardiansyah Syamsuddin, Ashari Kara, S.IP., Faizal S.Pi., dan drg. Andi Baso Amir. Terima kasih atas segala pertolongan dan semangat yang telah diberikan.
21. Keluarga besar Hml Komisariat Hukum Unhas, terkhusus pengurus Periode 2018/2019, Alif Zhafran, Muhammad Ikhsan, Muhammad Aswar, Asrif Adi, Nur Wahid, Oryza Nanda, Namira Ayumi, Alrhega Caesar, Naufal Ammar, Dhani Rahmadi, Muh. Dinul, kanda Daniel Akhyari, yunda Irmayani, kanda A. Muh. Samman, yunda Munirah, yunda Estina, kanda Muhammad Sholeh, kanda M. Aldi Sido, dan yang tidak sempat penulis tuliskan satu persatu, terima kasih telah memberikan banyak pengalaman kepada penulis.
22. Keluarga besar Hml Cabang Makassar Timur, terima kasih atas suka dukanya baik didalam maupun diluar sekretariat.
23. Segenap pengurus KOHATI Komisariat Hukum Unhas Periode 2018/2019 terima kasih telah memberi bantuan kepada penulis berupa fikiran maupun tenaga dalam rangka membantu penulis menjalankan roda organisasi.
24. Segenap pengurus KOHATI Cabang Makassar Timur Periode 2019/2020, terima kasih sudah saling berbagi tawa dan cerita.

25. Segenap pengurus HMD PUSAKA-HTN Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Periode 2019/2020, Abdul Salam, Aziza Aulya, Aditya Spadiya, Andi Dara Melda, Muh. Yusril Yusuf, Muhammad Aswin, Rizkian Fajar, Syawirah Mansyur, Riska Apriana, dan lain-lain, terima kasih sudah saling membantu hingga di ujung kepengurusan.
26. Sahabat penulis sejak bangku SMA, Mutiara Indah Sari yang tidak pernah lelah memperjuangkan sesuatu yang tak pasti, semoga senantiasa mendapat petunjuk dari Allah SWT.
27. Teman-teman Greec 2016 SMAN 2 Makassar yang telah memberikan dukungan serta do'a kepada penulis. Terkhusus kepada Anabella Yusthiza, Nur Hazima, Balkis Amir.
28. Teman-teman DIKTUM 2016 Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang sangat banyak berpengaruh terutama pada proses penulisan skripsi ini, terima kasih kepada beberapa orang yang telah mengarahkan dan berdiskusi kepada penulis terkait banyak hal. Semoga angkatan ini sukses selalu.
29. Sahabat sekaligus tetangga, Siti Fadila Ardina, S.Tr.A.B. dan Yunita Ramdani, terima kasih telah menemani penulis dalam suka dan duka.
30. Kepada Karunia Meiliana yang telah membantu banyak penulis sejak menjadi mahasiswa baru.

31. Teman-teman KKN Internasional Malaysia 2019 yang penulis banggakan, semoga sukses dijalannya masing-masing.

Akhir kata, penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada seluruh pihak yang telah banyak membantu selama masa perkuliahan. Semoga Allah SWT mencurahkan rahmat dan kasih sayangnya kepada kita semua, Aamiin ya Rabbal 'Alamiin.

Billahitaufiq wal hidayah, wassalamualaikum Warahmatullahwabarakatu.

Makassar, 4 Januari 2021

A. Nur Indah Amaliah Camubar

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PENGESAHAN SKRIPSI	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI.....	iv
SURAT PERNYATAAN.....	v
ABSTRAK	vi
ABSTRACT.....	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI.....	xvi
DAFTAR TABEL	xviii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Kegunaan Penelitian.....	9
E. Keaslian Penelitian.....	10
F. Metode Penelitian	12
1. Tipe Penelitian	12
2. Pendekatan Penelitian	13
3. Lokasi Penelitian	14
4. Jenis dan Sumber Hukum	15
5. Analisa Bahan Hukum	15

BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS PERMASALAHAN	
PERTAMA	16
A. Proses Pembentukan Pengadilan Khusus Dalam Menyelesaikan Sengketa Proses Pemilihan Umum	16
1. Pengertian Peradilan	16
2. Tinjauan Umum tentang Pengadilan Khusus.....	21
3. Tinjauan Umum tentang Kekuasaan Kehakiman.....	24
4. Tinjauan Umum tentang Pemilihan Umum	29
5. Tinjauan Umum tentang Sengketa	44
6. Model Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara	57
B. Analisis Terhadap Proses Pembentukan Pengadilan Khusus Sebagai Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum. ..	61
BAB III TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS PERMASALAHAN	
KEDUA	79
A. Fungsi, Tugas, dan Wewenang Pengadilan Khusus Pemilu dalam Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu	79
1. Tinjauan Umum tentang Fungsi, Tugas, dan Wewenang Pengadilan Khusus	79
B. Analisis Terhadap Fungsi, Tugas, dan Wewenang Pengadilan Khusus Pemilu.....	86
BAB IV PENUTUP.....	107
A. Kesimpulan.....	107
B. Saran.....	108
DAFTAR PUSTAKA.....	110

DAFTAR TABEL

(Tabel 1. 1) Perbandingan Penegakan Hukum Pelanggaran Administratif Pemilu, Sengketa Proses Pemilu, dan Perselisihan Hasil Pemilu.....	51
(Tabel 1. 2) Perbedaan Penyelesaian Sengketa Litigasi dan Nonlitigasi	.99

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara hukum termaktub jelas di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 atau selanjutnya disebut UUD NRI 1945 Pasal 1 ayat (3) yang menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Secara umum prinsip negara hukum dikenal dengan istilah *rule of law, and not of man*. Dengan demikian, yang memerintahkan dalam hal ini sesungguhnya adalah hukum, bukan manusia. Manusia hanyalah menjalankan ketentuan hukum yang mengatur penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, hukum harus selalu ditegakkan dan dilaksanakan.¹

Dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 ditegaskan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”, yang dimana perubahan tersebut bermakna bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan oleh MPR yang sebelumnya menjadi lembaga tertinggi negara, tetapi dilaksanakan menurut ketentuan undang-undang. Berpijar pada konteks Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945, dapat dikatakan bahwa Indonesia memegang prinsip demokrasi. Merujuk asal kata, maka demokrasi memiliki spesifikasi batasan sebagai pemerintahan oleh rakyat yang kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan

¹ Achmad Edi Subiyanto, 2019, *Hakim Konstitusi Kekuasaan Kehakiman dan Pengisian Jabatan*, Rajawali Press, Depok, hlm. 58.

dijalankan langsung oleh mereka atau oleh wakil-wakil yang mereka pilih di bawah sistem pemilihan bebas.² Semua pemikir demokrasi mengakui bahwa demokrasi secara *etimologi* berasal dari Bahasa Latin yang tersusun dari dua kata, yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *kratia* yang berarti pemerintahan. Jika kedua kata digabungkan menjadi *demokratia*, mengandung arti pemerintahan rakyat.³ Meskipun disamping itu, banyak pendapat yang dikemukakan oleh para ahli terkait pengertian demokrasi.

Berangkat dari pemahaman secara etimologi tersebut, Abraham Lincoln's mengartikulasikan demokrasi dalam makna "*government of the people, by the people and for the people*" (Pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat). Senada dengan hal tersebut, Arend Lijphart menyatakan bahwa demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan keinginan rakyat. Apabila ditinjau dari sudut organisasi maka dapat diartikan sebagai suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.⁴

Hukum dan demokrasi bagaikan dua sisi mata uang yang imparsial, terintegrasi dan saling melengkapi, yang menunjang tujuan negara. Pemilihan Umum merupakan aktualisasi nyata dari demokrasi. Maka sudah sepatutnya Pemilihan Umum diselenggarakan melalui mekanisme yang

² Badu, Muhammad Nasir, "Demokrasi dan Amerika Serikat", *The POLITICS: Jurnal Magister Ilmu Politik Universitas Hasanuddin*, Volume 1, Number 1, January 2015, hlm. 14.

³ Yuswalina dan Kun Budianto, 2016, *Hukum Tata Negara di Indonesia*, Setara Press, Malang, hlm. 132.

⁴ Hufron dan Syofyan Hadi, 2016, *Ilmu Negara Kontemporer*, LaksBang Grafika, Yogyakarta, hlm. 232.

jujur dan adil (*Free and Fair Elections*) serta diminimalisasi dari tindakan pelanggaran yang dapat menghambat proses untuk mencapai tujuan dari Pemilihan Umum.⁵

Pemilihan umum atau selanjutnya disingkat Pemilu, telah dilaksanakan di Indonesia sejak tahun 1955. Sejak kemerdekaan sampai tahun 2019 bangsa Indonesia telah menyelenggarakan dua belas kali pemilihan umum, yaitu pemilihan umum 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009, 2014, dan 2019. Sejak tahun 2004, Pemilu dipisahkan menjadi dua, yakni Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD dan Pemilu untuk memilih pasangan Presiden dan Wakil Presiden. Sehingga keduanya diatur secara berbeda oleh dua undang-undang. UU No. 12 Tahun 2003 mengatur tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam Pasal 65 UU No. 12 Tahun 2003 menyatakan bahwa setiap partai politik dapat mengajukan calon anggota DPR dan DPRD dengan memerhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% untuk setiap daerah pemilihan. Ini adalah sebuah kemajuan yang ada pada Pemilihan Umum 2004.⁶ Diatur pula dalam UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, yang merupakan peraturan

⁵ Nurul Ula Ulya dan Fazal Akmal Musyarri, "Evaluasi Yuridis Sistem Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum dan *Ius Constituendum* Peradilan Khusus Pemilihan Umum", *Justitia Et Pax: Jurnal Hukum*, Volume 35, Nomor 2 Desember 2019, hlm. 154.

⁶ Miriam Budiardjo, 2018, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 488.

pertama di Indonesia yang mengatur tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung.

Karena Pemilu bersifat dinamis sehingga peraturannya terus berubah sesuai dengan perkembangan zaman, pada Pemilu tahun 2019 peraturan yang berlaku ialah UU No. 7 tahun 2017. Sebelumnya telah diatur dalam UUD NRI 1945 Pasal BAB VIIB tentang Pemilihan Umum Pasal 22E, didalamnya telah dijabarkan secara konkrit terkait Pemilu. Adapun definisi Pemilu dalam UU No. 7 tahun 2017 dapat dilihat dalam Pasal 1 angka 1 undang-undang ini yang berbunyi:

“Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu 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.”

Secara prinsipiell, undang-undang ini dibentuk dengan dasar menyederhanakan dan menyelaraskan serta menggabungkan pengaturan pemilu yang termuat dalam tiga Undang-Undang, yaitu Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selain itu, juga dimaksudkan untuk menjawab dinamika politik terkait pengaturan penyelenggara dan peserta pemilu, sistem pemilihan, manajemen pemilu,

dan penegakan hukum dalam satu undang-undang, yaitu Undang-Undang tentang Pemilihan Umum.⁷

Rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi direpresentasikan melalui lembaga perwakilan oleh para wakil rakyat. Para wakil rakyat itu bertindak atas nama rakyat, dan wakil-wakil rakyat itulah yang menentukan corak dan cara bekerjanya pemerintahan, serta tujuan apa yang hendak dicapai baik dalam jangka panjang maupun dalam jangka waktu yang relatif pendek. Agar wakil-wakil rakyat benar-benar dapat bertindak atas nama rakyat, wakil-wakil rakyat itu harus ditentukan sendiri oleh rakyat, yaitu melalui pemilihan umum (*general election*).⁸

Dalam rangka penyelenggaraan pemilihan umum, tentunya tidak ada yang berjalan mulus sehingga selalu ada kemungkinan-kemungkinan masalah yang dapat terjadi, baik masalah kecil maupun masalah besar. Sehingga dibutuhkan tempat untuk menyelesaikan masalah-masalah yang ada dalam pemilu.

Pengertian pelanggaran pemilu, sengketa proses pemilu, dan perselisihan hasil pemilu jelas berbeda. Pelanggaran pemilu adalah pelanggaran-pelanggaran terhadap undang-undang pemilu yang dapat diklasifikasikan menjadi 2 (dua), yaitu Pelanggaran Pidana dan Pelanggaran Administratif. Pelanggaran Pidana adalah tindakan-tindakan yang oleh undang-undang Pemilu ditetapkan sebagai tindakan kriminal dan

⁷ Fajlurrahman Jurdi, 2018, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 64.

⁸ Jimly Asshiddiqie, 2015, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 414.

berakibat pada hukuman penjara dan atau denda. Sedangkan pelanggaran administratif adalah pelanggaran-pelanggaran terhadap ketentuan dan persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang pemilu yang tidak didefinisikan sebagai tindakan kriminal dan tidak berkaitan dengan hukuman dan atau denda. Konsekuensi dari pelanggaran administratif ini adalah gagalnya peserta Pemilu untuk mengikuti sebagian tahapan Pemilu dan atau gagalnya seseorang untuk menjadi calon anggota DPR, DPD, dan DPRD.⁹

Sengketa Pemilu adalah perselisihan antara dua pihak atau lebih yang ditimbulkan oleh karena adanya perbedaan penafsiran antara pihak atau suatu ketidaksepakatan tertentu yang berhubungan dengan, fakta kegiatan dan peristiwa hukum atau kebijakan, dimana suatu pengakuan atau pendapat dari salah satu pihak mendapatkan penolakan, pengakuan yang berbeda, penghindaran dari pihak lain, yang terjadi di dalam penyelenggaraan Pemilu.¹⁰ Adapun dalam Pasal 466 UU No. 7 Tahun 2017 menyebutkan bahwa:

“Sengketa proses Pemilu meliputi sengketa yang terjadi antar-Peserta Pemilu dan sengketa Peserta Pemilu dengan Penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/Kota.”

Dari berbagai pemberitaan media massa, dapat diketahui oleh publik bahwa dalam penyelenggaraan Pemilu yang lalu sering terjadi berbagai

⁹ Nurudin Hadi, 2007, *Wewenang Mahkamah Konstitusi-Pelaksanaan Wewenang Mahkamah Konstitusi dalam Menyelesaikan Sengketa Hasil Pemilu*, Prestasi Pustaka. Jakarta, hlm. 38.

¹⁰ *Ibid*, hlm. 41.

pelanggaran dalam proses pelaksanaan Pemilu Legislatif, seperti kecacauan mengenai Daftar Pemilih Tetap (DPT), banyaknya warga negara yang kehilangan hak pilihnya, *money politic*, tertukarnya surat suara, masalah logistik Pemilu, dan sebagainya.¹¹ Sehubungan dengan berbagai pelanggaran yang terjadi maka bagaimana mekanisme dan prosedur hukum dalam menyelesaikan berbagai masalah tersebut yang telah mengganggu penyelenggaraan negara.¹²

Penelitian yang membahas tentang Lembaga Penyelesaian Sengketa Pemilu secara umum cukup banyak dilakukan oleh para peneliti terdahulu. Ruslan Husein pada tahun 2018 dalam artikelnya yang berjudul Transformasi Bawaslu Menjadi Peradilan Khusus mempunyai pandangan alternatif tugas Bawaslu sebagai peradilan khusus, yaitu: (1) Badan Peradilan Khusus Pemilu yang berada di bawah Mahkamah Agung; (2) Badan Peradilan Khusus Pemilu sebagai Badan Otonom; (3) Peradilan Khusus Pemilu yang bersifat semi peradilan.¹³

Atas banyaknya pelanggaran pemilu yang terjadi, gagasan untuk membentuk suatu pengadilan khusus mulai bermunculan, hal ini dapat dicontoh sebagaimana bentuk-bentuk pengadilan khusus yang ada di Indonesia. Baiknya Pemilu juga dibentuk pengadilan khusus sebagai

¹¹ Iwan Rois dan Ratna Herawati. "Urgensi Pembentukan Peradilan Khusus Pemilu dalam rangka Mewujudkan Integritas Pemilu", Jurnal Magister Hukum Udayana, Vol. 7 No. 2 Juli 2018, hlm. 269-270.

¹² *Ibid.*

¹³ R. Fauzi Zuhri Pradika, Happy Anugrah Sutrisno Putra, Anwar Noris, "Lembaga Penyelesaian Sengketa Pemilu yang Ideal di Indonesia.", Diversi Jurnal Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Volume 6 Nomor 1 April 2020, hlm. 83.

sarana penyelesaian sengketa proses Pemilu, karena pesta demokrasi hanya dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali yang berarti tidak selalu terjadi permasalahan terkait Pemilu.

Dengan penjelasan demikian yang telah ditelusuri oleh penulis, maka penulis menganggap perlunya pembentukan peradilan baru yaitu Pengadilan Khusus Pemilu untuk menyelesaikan sengketa proses pemilihan umum. Jika ditelusuri lebih lanjut, penyelesaian sengketa Pemilu di Mahkamah Konstitusi banyak yang tidak diterima karena banyak pemohon yang memohonkan penyelesaian sengketa proses pemilu, bukan perselisihan hasil penghitungan suara pada Pemilu atau yang disebut dengan perselisihan hasil Pemilu.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk mengangkat kasus tersebut dengan melakukan penelitian lebih lanjut. Penulis kemudian membahas penelitian tersebut dengan judul: **“Pembentukan Pengadilan Khusus Sebagai Sarana Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah proses pembentukan pengadilan khusus dalam menyelesaikan sengketa proses pemilihan umum ?
2. Bagaimanakah fungsi, tugas, dan wewenang pengadilan khusus pemilu dalam sengketa proses pemilihan umum ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini ialah:

1. Untuk mengetahui proses pembentukan Pengadilan Khusus dalam menyelesaikan sengketa proses pemilihan umum.
2. Untuk mengetahui fungsi, tugas, dan wewenang pengadilan khusus pemilu dalam sengketa proses pemilihan umum.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk perkembangan ilmu pengetahuan dan sebagai masukan untuk *stakeholder*/pemegang kekuasaan dalam pembentukan pengadilan khusus yang bersifat sementara atau tidak permanen, dimana dalam hal ini ialah Pengadilan Khusus Pemilu untuk menyelesaikan sengketa proses pemilu dalam rangka menyederhanakan upaya penyelesaian sengketa. Hasil penelitian ini juga diharapkan bermanfaat sebagai penambah wawasan bagi pembaca terkait

penyelesaian sengketa proses pemilu, serta untuk mengkaji dari sisi hukum terkait fungsi, tugas, dan wewenang dari pengadilan khusus pemilu apabila dibentuk suatu pengadilan baru dalam menyelesaikan sengketa proses pemilu, mengingat pengadilan khusus pemilu merupakan *ius constituendum* atau hukum yang dicita-citakan.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan oleh penulis terkait beberapa judul skripsi tentang pembentukan pengadilan baru Pemilu yang ditelusuri melalui media elektronik, penulis menemukan beberapa penelitian yang mengangkat tema yang hampir serupa, yakni

1. Skripsi, yang ditulis oleh Trimurti dari Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang pada tahun 2018, dengan judul skripsi “Pembentukan Peradilan Khusus Pemilu Dalam Penyelesaian Sengketa Pemilukada.” Skripsi ini membahas tentang pembentukan pengadilan khusus dalam Pemilukada, perbedaan yang mendasar dengan karya ilmiah yang ditulis oleh penulis ialah, penulis hanya membahas Pemilu sebagai objek dari karya ilmiah ini sedangkan saudara Trimurti menjadikan Pemilihan Kepala Daerah sebagai objek dalam pembentukan pengadilan khusus, yang dimana rezim dari Pemilu dan Pilkada dipisahkan dalam UUD NRI 1945 dan berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013.

2. Skripsi, yang ditulis oleh Ahmad Junaedi dari Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta pada tahun 2017, dengan judul “Penyelesaian Sengketa Pemilu dalam Pemilukada Kabupaten Mojokerto Provinsi Jawa Timur Tahun 2015.” Skripsi ini mengambil lokasi penelitian di Jawa Timur.
3. Skripsi, yang ditulis oleh Paskah Mentari A. Pasaribu dari Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara pada tahun 2016, dengan judul skripsi “Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemilihan Umum.”
4. Tesis, yang ditulis oleh Iwan Ardiansyah dari Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang pada tahun 2020, dengan judul tesis “Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum (PSPP) oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Provinsi Sumatera Selatan. (Studi perkara Nomor: 001/PS/06.00PROV/IX/2018)”
5. Tesis, yang ditulis oleh Maulana Hasun dari Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya pada tahun 2020, dengan judul tesis “Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum di Indonesia.”

Sedangkan penulis saat ini mengangkat penelitian yang hampir menyerupai penelitian diatas tersebut dengan judul penelitian “Pembentukan Pengadilan Khusus Sebagai Sarana Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum”, namun dengan objek kajian yang berbeda dengan peneliti yang telah menulis sebelumnya. Penulis

menelusuri terkait pembentukan pengadilan khusus penyelesaian sengketa proses pemilu apabila dikehendaki untuk terbentuk, penulis juga ingin mengetahui lebih mendalam terkait fungsi, tugas, dan wewenang dari pengadilan pemilu apabila suatu saat dikehendaki untuk terbentuk. Adapun penulis-penulis sebelumnya mengangkat objek yang berbeda dengan yang penulis ingin teliti. Rumusan masalah yang diangkat oleh penulis ialah:

1. Bagaimanakah proses pembentukan pengadilan khusus dalam menyelesaikan sengketa proses pemilihan umum ?
2. Bagaimanakah fungsi, tugas, dan wewenang pengadilan khusus pemilu dalam sengketa proses pemilihan umum ?

Dengan perbedaan sudut pandang dan pembahasan yang hampir menyerupai, dalam mengangkat rumusan masalah dan objek kajian yang diteliti maka keaslian penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan dan sesuai dengan asas-asas keilmuan yang harus dijunjung tinggi, penulis bertanggungjawab atas penulisan skripsi. Oleh karena itu, penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan keilmuan dalam rangka membuka ruang untuk diberikan kritik yang bersifat membangun.

F. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan tipe penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal. Pada penelitian hukum jenis ini, acapkali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis

dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.¹⁴

2. Pendekatan Penelitian

Berdasarkan dengan penelitian yang merupakan penelitian di bidang Ilmu Hukum (*Legal Research*) dengan fokus pada Hukum Tata Negara, penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif (yuridis) dengan menggunakan empat pendekatan antara lain yaitu:

- a. Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹⁵ Penulis menelaah Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sebagai rujukan untuk melakukan penelitian ini.
- b. Pendekatan historis (*historical approach*), dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi. Telaah demikian diperlukan oleh peneliti manakala peneliti memang ingin mengungkap filosofis dan pola pikir yang melahirkan sesuatu yang sedang dipelajari.¹⁶ Penulis ingin

¹⁴ Amiruddin dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 118.

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, 2017, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm. 133.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 134-135.

menelaah lebih dalam terkait pembentukan pengadilan pemilu apabila dikehendaki untuk terbentuk.

- c. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.¹⁷
- d. Pendekatan perbandingan (*comparative approach*), dilakukan dengan metode membandingkan hukum suatu negara dengan hukum negara lain atau hukum dari suatu waktu tertentu dengan hukum dari waktu yang lain.¹⁸

3. Lokasi Penelitian

Dalam rangka memperoleh data dan informasi untuk menyusun penelitian ini, maka Penulis melakukan penelitian kepustakaan di beberapa perpustakaan, antara lain Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Perpustakaan Pusat Universitas Hasanuddin, dan Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Provinsi Sulawesi Selatan karena penelitian ini bersifat normatif sehingga Penulis berpendapat bahwa perpustakaan yang ditunjang memiliki beberapa buku referensi yang lengkap dan cukup relevan dengan penelitian yang ini dilakukan.

¹⁷ *Ibid*, hlm. 135-136.

¹⁸ *Ibid*, hlm. 173.

4. Jenis dan Sumber Hukum

Dalam rangka penelitian, sumber data yang digunakan dalam penulisan ini terbagi atas dua jenis, yaitu:

- a. Bahan Hukum Primer, yaitu peraturan perundang-undangan.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu dari buku-buku, jurnal-jurnal, literatur-literatur lain yang berhubungan dengan penelitian ini.

5. Analisa Bahan Hukum

Bahan hukum yang dikumpulkan akan diidentifikasi dan diinventarisir, selanjutnya akan diolah dan dianalisis lebih mendalam oleh Penulis dalam rangka menjawab setiap rumusan masalah yang ada. Adanya bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang dikumpulkan akan dianalisis berdasarkan teori-teori hukum yang ada sehingga dapat menjawab setiap rumusan masalah yang menyangkut dengan penelitian hukum yang sedang diteliti.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS PERMASALAHAN PERTAMA

A. Proses Pembentukan Pengadilan Khusus Dalam Menyelesaikan Sengketa Proses Pemilihan Umum

1. Pengertian Peradilan

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, Peradilan merupakan sesuatu mengenai perkara pengadilan.

Menurut Mr. S.J. Fockema Andreae, peradilan adalah organisasi yang diciptakan oleh Negara untuk memeriksa dan menyelesaikan sengketa hukum, juga fungsinya. Memang ada benarnya juga definisi tersebut, akan tetapi tidak kenal betul, sebab peradilan bukanlah semata-mata meliputi sengketa hukum saja, tetapi juga penetapan ahli waris, pengesahan anak angkat dan masih banyak lainnya lagi. Itu semua bukanlah merupakan sengketa, meskipun demikian tetap masuk dalam peradilan.¹⁹

Pendapat dari Mr. J. van Kan, “peradilan adalah pekerjaan hakim atau badan pengadilan.” Hakim dan pengadilan itu menurut beliau adalah badan yang oleh penguasa dengan tegas dibebani tugas untuk memeriksa pengaduan tentang gangguan hak (hukum) atau memeriksa gugatan dan badan itu memberi putusan hukum.²⁰

¹⁹ Sudikno Metokusumo, 2016, *Sejarah Peradilan & Perundang-Undangan Republik Indonesia*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 2.

²⁰ *Ibid.*

Kata peradilan yang terdiri dari kata dasar “adil” dan mendapat awalan “per” serta akhiran “an” berarti segala sesuatu yang bertalian dengan pengadilan. Dengan perkataan lain, peradilan adalah segala sesuatu yang bertalian dengan tugas hakim dalam memutus perkara, baik perkara perdata maupun perkara pidana, untuk mempertahankan atau menjamin ditaatinya hukum materiil.²¹

Adapun dalam kekuasaan kehakiman, Peradilan dapat dilakukan oleh badan-badan dari empat lingkungan peradilan, dalam hal ini Mahkamah Agung sebagai puncak dari keempat lingkungan peradilan yang ada di Indonesia. Empat lingkungan peradilan terdiri atas Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara.

Peradilan umum bertugas untuk mengadili perkara sipil (bukan militer) yang menyangkut mengenai penyimpangan-penyimpangan dari aturan hukum perdata material dan hukum pidana material. Peradilan Agama bertugas untuk mengadili perkara yang dihadapi oleh orang-orang Islam, terutama dalam bidang hukum keluarga. Kemudian Peradilan Militer bertugas untuk mengadili perkara yang dilakukan oleh prajurit Indonesia, terkhusus dalam tindak pidana berdasarkan hukum peradilan militer. Adapun Peradilan Tata Usaha Negara, yang bertugas mengadili perkara atas perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*) yang dilakukan oleh pegawai tata usaha negara.²²

²¹ *Ibid*, hlm. 3.

²² Abdullah Marlang, Irwansyah dan Kaisaruddin Kamaruddin, 2011, *Pengantar Hukum Indonesia*, AS Publishing, Makassar, hlm. 260.

Peradilan umum bertugas untuk melayani kepentingan anggota masyarakat dalam kebutuhannya memperoleh keadilan dan kebenaran. Oleh sebab itu, sidang-sidang penyelesaian perkara dilakukan terbuka untuk umum. Tingkat menyelesaikan perkara itu ada tiga, yaitu:

1. Pengadilan Negeri;
2. Pengadilan Tinggi;
3. Mahkamah Agung.

Pengadilan Negeri berkedudukan di setiap Kota Kabupaten/Kotamadya.²³ Kekuasaan Kehakiman di lingkungan Peradilan Umum dilaksanakan oleh Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi, dan Kekuasaan Kehakiman di lingkungan Peradilan Umum berpuncak pada Mahkamah Agung sebagai Pengadilan Negara Tertinggi, hal ini telah diatur dalam Pasal 3 UU No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum, yang kemudian dilakukan Perubahan Kedua, sehingga UU yang berlaku saat ini ialah UU No. 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum. Putusan hakim Pengadilan Negeri yang dianggap oleh salah satu pihak belum memenuhi rasa keadilan dan kebenaran maka selanjutnya dapat mengajukan banding. Perkara banding dalam hal ini ditangani oleh pengadilan tinggi yang kedudukannya berada di setiap ibukota Provinsi. Putusan hakim pengadilan tinggi yang dianggap belum memenuhi rasa keadilan dan kebenaran oleh salah satu pihak masih dapat diajukan upaya hukum, yaitu kasasi kepada

²³ *Ibid.*

Mahkamah Agung. Kedudukan Mahkamah Agung hanya berkedudukan di ibukota negara Republik Indonesia. Proses keadilan itu dilakukan secara sederhana, cepat, dan biaya ringan. Seperti halnya dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (4) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Artinya, setiap perkara hendaknya diselesaikan tanpa berbelit-belit dengan menggunakan waktu bertahun-tahun atau dalam jangka waktu yang lama, sedangkan biayanya dapat dijangkau oleh setiap orang yang bermaksud mencari keadilan dan kebenaran di pengadilan. Hakim hendaknya tidak mempersulit jalannya proses peradilan dalam melaksanakan tugas, yaitu menyelesaikan perkara dengan tanggung jawab penuh, baik kepada sesama manusia maupun kepada Tuhan yang Maha Esa.²⁴

Peradilan dan Pengadilan mempunyai arti yang berbeda. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, Pengadilan mempunyai beberapa arti. Antara lain ialah dewan atau majelis yang mengadili perkara; mahkamah, proses mengadili, keputusan hakim, sidang hakim ketika mengadili perkara, rumah (bangunan) tempat mengadili perkara.²⁵ Dapat dikatakan bahwa Peradilan adalah suatu proses dalam pelaksanaan penyelesaian sengketa, sedangkan Pengadilan merupakan tempat atau wilayah Pengadilan tersebut berada.

Secara intern dalam lingkup Peradilan Umum yaitu Pengadilan Negeri, dapat dibentuk pengadilan yang menangani perkara-perkara khusus atau

²⁴ *Ibid*, hlm. 260-261.

²⁵ Diakses pada Website: <https://kbbi.kemdikbud.go.id> Pada tanggal 10 Juni 2020 Pukul 19:58 WITA.

diferensiasi/pengkhususan. Misalnya pengadilan ekonomi atau pengadilan niaga, pengadilan anak dan lain-lain. Semua pengadilan khusus ini juga harus diatur dengan undang-undang.²⁶

Peradilan Umum itu sendiri terbentuk semula berdasarkan UU No. 13 Tahun 1965, yang kemudian dinyatakan tidak berlaku dengan UU No. 6 Tahun 1969, lalu muncul UU No. 14 Tahun 1970 dan kemudian Peradilan Umum diatur dalam UU No. 2 Tahun 1986 yang diubah dengan UU No. 8 Tahun 2004, dan terakhir diatur oleh UU No. 49 tahun 2009. Sesuai dengan namanya, Peradilan Umum berwenang memeriksa atau menyidangkan baik kasus pidana maupun kasus perdata dan termasuk kasus yang menyangkut masalah hubungan keluarga yaitu perceraian, kecuali jika para pihak yang akan cerai itu beragama Islam, maka harus disidangkan oleh Peradilan Agama.²⁷

Semua peradilan dibentuk dengan undang-undang tapi tidak semua peradilan dibentuk dengan nama undang-undang yang khusus tentang peradilan yang dimaksud. Misalnya, Pengadilan Niaga berada di bawah undang-undang Kepailitan, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi berada di bawah undang-undang tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Mahkamah Syaria'ah yang berada di bawah undang-undang tentang otonomi khusus Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe

²⁶ Achmad Fauzan, 2009, *Perundang-Undangan Lengkap Tentang Peradilan Umum, Peradilan Khusus, dan Mahkamah Konstitusi*, Kencana, Jakarta, hlm. ix.

²⁷ *Ibid*, hlm ix-x.

Aceh Darussalam serta Mahkamah Pelayaran berada di bawah peraturan pemerintah tentang pemeriksaan kapal.²⁸

2. Tinjauan Umum tentang Pengadilan Khusus

Menurut UU No. 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum *jo.* UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Pengadilan Khusus adalah pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung yang diatur dalam undang-undang.

Adapun dalam Pasal 2 terkait penjelasan atas UU No. 8 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum, di samping peradilan umum yang berlaku bagi rakyat pencari keadilan pada umumnya mengenai perkara perdata dan pidana, pelaku kekuasaan kehakiman lain yang merupakan peradilan khusus bagi golongan rakyat tertentu yaitu Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara.²⁹

Lingkungan peradilan di Indonesia dibagi menjadi dua kelompok peradilan, yaitu Peradilan Umum dan Peradilan Khusus. Peradilan Khusus meliputi Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha

²⁸ *Ibid*, hlm. x-xi.

²⁹ *Ibid*, hlm. 84.

Negara. Sedangkan pada Peradilan Umum dimungkinkan dibentuk pengadilan khusus yang merupakan spesialisasi, yaitu Pengadilan Ekonomi (Pasal 35 UU No. 1 Tahun 1961 *jo.* UU No. 7/Drt/1957 tentang Tindak Pidana Ekonomi) yang mengadili perkara tindak pidana ekonomi, Pengadilan Anak (Pasal 2 UU No. 3 Tahun 1997 tentang Peradilan Anak) yang mengadili perkara pidana dalam hal perkara Anak Nakal, dan Pengadilan Niaga (Pasal 280 ayat (1) UU No. 4 Tahun 1998 tentang Kepailitan) yang mengadili perkara permohonan pernyataan pailit dan penundaan kewajiban pembayaran utang. Adapun pada tanggal 8 Oktober 1999 diundangkan Perppu No. 1 Tahun 1999 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, yang kemudian membentuk Pengadilan Hak Asasi Manusia (HAM) yang merupakan pengadilan khusus dilingkungan peradilan umum yang mengkhususkan mengadili perkara kejahatan “*genocide*” (pembunuhan atau pembantaian bangsa atau suku bangsa berdasarkan warna kulit, umur, agama, jenis kelamin, cacat fisik atau mental, yang telah dijadikan salah satu tindak pidana internasional berdasarkan *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*), pembunuhan sewenang-wenang (*arbitrary/extra judicial killing*), penghilangan orang secara paksa, perbudakan, “*systematic discrimination*” dan penganiayaan oleh pejabat yang berwenang. Menarik untuk dicermati dalam Perppu ini ialah bahwa ketentuan mengenai kadaluwarsa tidak berlaku, sedangkan hukum acara pidana yang digunakan adalah Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, atau selanjutnya disebut KUHAP (Kitab

Undang-Undang Hukum Acara Pidana). Penyelidikan terhadap pelanggaran hak asasi manusia ini hanya dilakukan oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia yang selanjutnya disebut Komnas HAM, dengan pertimbangan bahwa lembaga ini bersifat independen.³⁰

Peradilan khusus yang berada di bawah lingkungan peradilan umum terbagi atas Pengadilan Anak yang diatur dalam UU No. 3 Tahun 1997, Pengadilan Niaga yang diatur dalam UU No. 4 Tahun 1998 tentang Penetapan Perpu No. 1 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-undang tentang Kepailitan menjadi Undang-undang, Pengadilan HAM yang diatur dalam UU No. 26 Tahun 2000, Pengadilan Korupsi diatur dalam UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Pengadilan Hubungan Industrial yang diatur dalam UU No. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial, dan Pengadilan Perikanan yang diatur dalam UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan. Adapun peradilan khusus yang berada di bawah lingkungan peradilan tata usaha negara, yaitu Pengadilan Pajak yang diatur dalam UU No. 14 Tahun 2002. Peradilan khusus yang lain ialah Mahkamah Pelayaran yang diatur dalam PP No. 8 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas PP No. 1 Tahun 1998 tentang Pemeriksaan Kecelakaan Kapal, dan Mahkamah Syari'ah yang diatur dalam UU No 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggore Aceh Darussalam.

³⁰ Sudikno Mertokusumo, 2008, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 135.

Dalam Pasal 27 UU No. 48 Tahun 2009 diatur tentang ketentuan pembentukan pengadilan khusus yang menyatakan bahwa:

- (1) Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25.
- (2) Ketentuan mengenai pembentukan pengadilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam undang-undang.

Idealnya, apabila pengadilan khusus Pemilu masih perlu dikaji akan bernaung dibawah Pengadilan Umum atau Pengadilan Tata Usaha Negara, sebagaimana Pengadilan Tipikor, Pengadilan HAM *ad hoc*, Pengadilan Niaga yang bernaung di Pengadilan Umum serta Pengadilan Khusus Pajak yang bernaung dibawah Pengadilan Tata Usaha Negara.

3. Tinjauan Umum tentang Kekuasaan Kehakiman

Kekuasaan Kehakiman merupakan terjemahan dari istilah Belanda, yaitu *Rechtterlijke Macht*. Kata tersebut mengacu pada teori Montesquieu mengenai pemisahan kekuasaan atau *separation of power*. Istilah kekuasaan dapat diartikan organ (badan) dan bisa juga diartikan sebagai *functie* (tugas). Kamus Besar Bahasa Indonesia menyatakan bahwa istilah “kekuasaan” terbentuk dari kata “kuasa” dengan imbuhan “ke” dan akhiran “an”. Dalam Kamus tersebut, kata kekuasaan diberi arti dengan “kuasa (untuk mengurus, memerintah, dan sebagainya); kemampuan; kesanggupan; kekuatan”, sedangkan kata “kuasa” diberi arti: (a) kemampuan atau kesanggupan (untuk berbuat sesuatu), kekuatan; (b) kewenangan atas sesuatu atau untuk menentukan (memerintah, mewakili,

mengurus, dan sebagainya) sesuatu; (c) pengaruh (gengsi, kesaktian, dan sebagainya) yang ada pada seseorang karena jabatannya (martabatnya); (d) mampu, sanggup; (e) orang yang disertai wewenang. Dengan demikian, kekuasaan dapat diartikan secara sederhana, yaitu sebagai kemampuan, kewenangan, dan pengaruh.³¹

Adapun kata “kehakiman” yang “merdeka” secara harfiah diartikan sebagai berikut. Kehakiman berasal dari kata “hakim”, yang berarti orang yang mengadili dan memberikan keputusan perkara di pengadilan. “Kehakiman” yang artinya lembaga pengadilan (*justisia*), urusan hakim dan pengadilan, serta apa saja yang bersangkutan paut dengan hukum.³²

Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan ketiga dalam sistem kekuasaan negara modern. Sistem yang ada dalam negara modern, cabang kekuasaan kehakiman merupakan cabang yang diorganisasikan atau dilembagakan tersendiri. Oleh sebab itu, salah satu tanda yang dianggap penting dalam negara hukum yang demokratis ataupun negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum ialah adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka dan tidak berpihak (*imparsial*).³³

Dalam UUD NRI 1945 BAB IX tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 24 yang menyebutkan:

- (1) Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

³¹ Achmad Edi Subiyanto, *Op.cit.*, hlm. 45.

³² *Ibid*, hlm. 46.

³³ *Ibid*, hlm. 47.

- (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.
- (3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman di atur dalam undang-undang.

Berdasarkan atas penjelasan UUD NRI 1945 diatas, kekuasaan kehakiman juga diatur di dalam UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, sebagai hukum yang berlaku dewasa ini. Dalam Pasal 1 angka 1 dijelaskan:

“Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia.”

Mahkamah Agung adalah puncak dari kekuasaan kehakiman dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan tata usaha negara, dan peradilan militer. Mahkamah ini pada umumnya merupakan pengawal Undang-Undang (*the guardian of Indonesian law*).

Menurut Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945, disebutkan bahwa:

“Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.”

Dengan perkataan lain, oleh UUD NRI 1945, Mahkamah Agung secara tegas hanya diamanati dengan dua kewenangan konstitusional, yaitu; *Pertama*, mengadili pada tingkat kasasi, dan; *Kedua*, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap Undang-Undang.

Sedangkan kewenangan lainnya merupakan kewenangan tambahan yang secara konstitusional didelegasikan kepada pembentuk Undang-Undang untuk menentukannya sendiri. Artinya, kewenangan tambahan ini tidak termasuk sebagai kewenangan konstitusional yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar, melainkan diadakan atau ditiadakan hanya oleh Undang-Undang.³⁴

Adapun kekuasaan kehakiman yang dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi dibentuk dalam rangka menjamin agar konstitusi sebagai hukum tertinggi dapat ditegakkan sebagaimana mestinya.³⁵ Hal ini diatur dalam Pasal 24C UUD NRI 1945, ditentukan bahwa:

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Berdasarkan ketentuan UUD NRI 1945, Mahkamah Konstitusi mempunyai 4 (empat) kewenangan dan 1 (satu) kewajiban. Kewajiban Mahkamah Konstitusi dilaksanakan apabila sebelum itu dinyatakan dapat diusulkan untuk diberhentikan oleh MPR. Kewajiban ini biasa juga disebut dengan perkara *impeachment*.³⁶

³⁴ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, hlm. 135.

³⁵ *Ibid*, hlm. 130.

³⁶ *Ibid*, hlm. 131.

Kemudian ketentuan tentang lembaga tinggi negara dalam Kekuasaan Kehakiman, yaitu Komisi Yudisial yang selanjutnya diatur dalam Pasal 24B UUD NRI 1945, ditentukan dalam ayat (1) bahwa:

“Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.”

Kekuasaan kehakiman yang merdeka berarti kekuasaan kehakiman yang bebas atau lepas dari campur tangan pihak kekuasaan negara. Seperti yang diketahui ada tiga bentuk kekuasaan negara, kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif (kekuasaan kehakiman). Segala bentuk campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak-pihak lain di luar kekuasaan kehakiman itu dilarang.³⁷

Dalam kegiatan bernegara, kedudukan hakim sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman bersifat sangat khusus. Dalam hubungannya dengan kepentingan bersama antara negara, masyarakat madani, dan pasar maka kedudukan hakim harus berada di tengah-tengah hal tersebut. Demikian halnya dalam hubungan antara negara dengan warga negaranya, seorang hakim harus memosisikan dirinya agar berada di tengah antara keduanya secara seimbang (imparsial). Apabila negara merasa dirugikan oleh perbuatan atau tindakan warga negara, hakim sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman harus memutuskan perihal dimaksud secara adil. Kemudian, apabila warga negara merasa dirugikan oleh keputusan-

³⁷ Sudikno Mertokusumo, *Op.cit.*, hlm. 135.

keputusan negara, baik melalui perkara tata usaha negara maupun perkara pengujian peraturan perundang-undangan, seorang hakim juga harus memutusnya secara adil menurut hukum. Selain itu, jika antarwarga negara sendiri ataupun dengan lembaga-lembaga negara yang terlibat dalam sengketa kepentingan perdata satu dengan yang lain, seorang hakim harus memutusnya dengan adil. Oleh sebab itu, hakim dan kekuasaan kehakiman harus diposisikan sebagai cabang kekuasaan tersendiri yang merdeka dan bebas dari pengaruh atau intervensi dari pihak kekuasaan lain.³⁸

4. Tinjauan Umum tentang Pemilihan Umum

a. Pengertian Pemilu

Pengaturan Pemilu dalam UUD NRI 1945 didasarkan atas filosofi daulat rakyat yang dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yang disebutkan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Dalam konteks peralihan kekuasaan, frasa “dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” dimaknai sebagai Pemilu. Sebab, Pemilu diatur sebagai mekanisme pengisian jabatan politik yang ditentukan dalam konstitusi.³⁹

Pemilihan Umum atau Pemilu telah diatur dalam BAB VIIB UUD NRI 1945 Pasal 22E yang dinyatakan bahwa:

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.

³⁸Achmad Edi Subiyanto, *Op.cit*, hlm. 43-44

³⁹ Saldi Isra dan Khairul Fahmi, 2019, *Pemilihan Umum Demokratis Prinsip-Prinsip dalam Konstitusi Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Depok, hlm. 66.

- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik,
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Pada Pasal 22E ayat (6) UUD NRI 1945 disebutkan bahwa “ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur oleh undang-undang”, sehingga undang-undang Pemilu yang berlaku pada saat ini ialah UU No. 7 tahun 2017.

Pemilu atau Pemilihan Umum diatur dalam UU No. 7 Tahun 2017.

Dalam Pasal 1 angka 1 disebutkan bahwa:

“Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu 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 Tahun 1945.”

Secara prinsipiell, undang-undang ini dibentuk dengan dasar untuk menyederhanakan dan menyelaraskan serta menggabungkan pengaturan pemilu yang termuat dalam tiga undang-undang, yaitu UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dan UU No. 8 Tahun 2002 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selain itu, juga

dimaksudkan untuk menjawab dinamika politik terkait pengaturan penyelenggara dan peserta pemilu, sistem pemilihan, manajemen pemilu, dan penegakan hukum dalam satu undang-undang, yaitu Undang-Undang tentang Pemilihan Umum.⁴⁰

Dalam undang-undang ini diatur juga mengenai kelembagaan yang melaksanakan pemilu, yang terdiri dari KPU, Bawaslu, serta DKPP. Di dalam Pemilu, lembaga yang menyelenggarakan pemilihan umum ialah Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat KPU. Adapun lembaga yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yaitu Badan Pengawas Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut BAWASLU, serta DKPP atau Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu. Kedudukan ketiga lembaga tersebut diperkuat dan diperjelas tugas dan fungsinya serta disesuaikan dengan kebutuhan hukum dalam penyelenggaraan pemilu. Penguatan kelembagaan dimaksudkan agar dapat menciptakan Penyelenggaraan pemilu yang lancar, sistematis, dan demokratis. Secara umum, undang-undang ini mengatur mengenai penyelenggara pemilu, pelaksana pemilu, pelanggaran pemilu, sengketa pemilu dan tindak pidana pemilu.⁴¹

Di samping pengertian sebagaimana yang dipaparkan di atas, terdapat sejumlah ahli yang memberikan pengertian terkait Pemilu.

⁴⁰ Fajlurrahman Jurdi, *Op.cit.*

⁴¹ *Ibid*, hlm 64-65.

Menurut Ramlan Surbakti, Pemilu sebagai sebuah instrumen dirumuskan sebagai: (1) mekanisme pendelegasian sebagian kedaulatan dari rakyat kepada peserta pemilu dan/atau calon anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden/Wakil Presiden, dan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik sesuai dengan kehendak rakyat; (2) mekanisme perubahan politik mengenai pola dan arah kebijakan publik, dan/atau mengenai sirkulasi elite, secara periodik dan tertib; (3) mekanisme pemindahan berbagai macam perbedaan dan pertentangan kepentingan dari masyarakat ke dalam lembaga legislatif dan eksekutif untuk dibahas dan diputuskan secara terbuka dan beradab. Pemilu oleh Ramlan Surbakti disebut sebagai “instrumen”. Instrumen bisa berarti alat, atau “fasilitas” untuk menuju ke satu tujuan. Ramlan membaginya menjadi tiga tujuan, di mana ketiga hal tersebut adalah untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis, beradab dan yang pasti adalah pembatasan kekuasaan secara berkala.⁴²

Menurut Dahlan Thaib, Pemilu merupakan suatu proses pergantian kekuasaan secara damai yang dilakukan secara berkala berdasarkan dengan prinsip-prinsip yang digariskan dalam konstitusi. Dengan demikian, dapatlah dipahami bahwa Pemilu merupakan kegiatan politik yang sangat penting dalam rangka proses penyelenggaraan kekuasaan dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip demokrasi. Definisi ini merujuk secara langsung pada makna Pemilu yang diatur oleh konstitusi. Adapun

⁴² *Ibid*, hlm. 2-3.

prinsip-prinsip Pemilu, seperti Langsung, Umum, Bebas, Rahasia serta Jujur dan Adil merupakan prinsip dasar Pemilu yang sudah seharusnya digariskan oleh konstitusi, sehingga orang-orang yang terpilih melalui Pemilu untuk menjalankan pemerintahan dapat melaksanakannya berdasarkan prinsip pemerintahan yang demokratis.⁴³

Secara substansial, norma Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945 mengandung tujuh asas pemilu, yaitu: Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur, dan Adil. Asas-asas tersebut dapat disebut sebagai prinsip Pemilu menurut UUD NRI 1945. Lebih jauh, maksud asas tersebut dibahas dan diulas dalam Undang-undang Pemilu, yang dalam hal ini UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, yaitu pada bagian Penjelasan Umum. Masing-masing asas tersebut diberi pengertian sebagai berikut:

1. *Langsung*, rakyat sebagai pemilih yang mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara dan tanpa intervensi dari pihak manapun.
2. *Umum*, pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan undang-undang ini berhak mengikuti pemilu sebagai sarana kedaulatan rakyat. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku,

⁴³ *Ibid*, hlm. 4.

golongan, ras, agama jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial.

3. *Bebas*, artinya setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa paksaan dan tekanan dari siapa pun atau golongan mana pun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya dalam memberikan suara, sehingga dapat memilih setiap calon yang menduduki jabatan eksekutif atau legislatif sesuai dengan kehendak hati nurani, keinginan maupun kepentingannya.
4. *Rahasia*, bahwa dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak mana pun dan dengan jalan apa pun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa pun suaranya diberikan, semaksimal mungkin hal tersebut dijaga untuk melindungi si pemilih.
5. *Jujur*, dalam penyelenggaraan pemilu, setiap penyelenggara pemilu, aparat pemerintah, peserta pemilu, pengawas pemilu, pemantau pemilu, pemilih, serta semua pihak yang terkait dalam penyelenggaraan pemilu harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sehingga integritas penyelenggara pemilu menjadi sangat penting untuk mengawal suara rakyat.

6. *Adil*, dalam penyelenggaraan pemilu, setiap pemilih dan peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama, dipandang sama tanpa ada perbedaan, serta bebas dari kecurangan pihak mana pun.

b. Fungsi Pemilu

Beberapa fungsi pemilu yaitu sebagai sarana memilih pejabat publik, sarana pertanggungjawaban pejabat publik, sarana pendidikan politik rakyat, untuk mengubah kebijakan, untuk mengganti pemerintahan daerah, dan untuk menyalurkan aspirasi daerah. Salah satu fungsi Pemilu yang sangat penting ialah untuk memilih pejabat publik guna menempati pos-pos jabatan strategis di lembaga negara. Pemilihan pejabat publik ini khususnya adalah pemilihan secara langsung yang dilakukan untuk mengganti posisi pejabat publik secara berkala, yakni 5 (lima) tahun sekali.⁴⁴

Karena kekuasaan dibatasi, artinya ada pertanggungjawaban jabatan kepada publik. Bagi pejabat publik yang dipilih secara langsung namun tidak mampu bekerja memenuhi harapan masyarakat, tidak bisa mengejawantahkan atau melaksanakan janji-janjinya, maka pasti yang bersangkutan akan diminta pertanggungjawaban oleh publik. Hal ini terkait dengan tiga hal; *pertama*, mekanisme memperoleh jabatan yang dilakukan dengan pemilihan memungkinkan publik untuk secara langsung meminta pertanggungjawaban kepada yang bersangkutan; *kedua*, keuangan untuk menjalankan jabatan adalah bersumber dari publik atau uang rakyat,

⁴⁴ Fajlurrahman Jurdi, *Op.cit.*, hlm. 77.

contohnya pemungutan pajak dan sebagainya, sehingga publik dapat meminta pertanggungjawaban atas pelaksanaan jabatannya, terutama terkait dengan belanja publik; *ketiga*, mekanisme kontrol pelaksanaan jabatan biasanya dapat dilakukan secara *direct* (langsung) oleh publik.⁴⁵

Karena pelaksanaan Pemilu menggunakan uang rakyat yang dalam hal ini merupakan keuangan negara, maka pengelolaan keuangan negara merupakan bagian dari pelaksanaan pemerintahan negara. Ruang lingkup pengelolaan keuangan negara meliputi:⁴⁶

1. Perencanaan keuangan negara;
2. Pelaksanaan keuangan negara;
3. Pengawasan keuangan negara;
4. Pertanggungjawaban keuangan negara.

Tingkat pendidikan politik rakyat akan terkait dengan pengetahuan politik mereka terhadap partai yang akan dipilih, calon pemimpin atau pejabat yang akan diberikan mandat kekuasaan. Pengetahuan politik ini harus disertai dengan kemampuan memberikan pilihan yang tepat terhadap siapa yang akan mewakili mereka dalam pengambilan keputusan politik. Rakyat harus cerdas melihat dinamika politik, memiliki pemahaman yang baik akan program dan visi-misi politik calon pemimpin atau pejabat, sehingga dengan demikian, rakyat harus mempelajari politik sebagai pilar penting dalam Pemilu.⁴⁷

⁴⁵ *Ibid*, hlm. 78-79.

⁴⁶ Muhammad Djafar Saidi dan Eka Merdekawati Djafar, 2018, *Hukum Keuangan Negara Teori dan Praktik*, Rajawali Pers, Depok, hlm. 17.

⁴⁷ Fajlurrahman Jurdi, *Op.cit*, hlm. 80-81.

Melalui mekanisme Pemilu, orang-orang lama yang bekerja dengan baik akan dipertahankan dan rakyat akan memberi penilaian terhadap orang-orang tersebut secara langsung. Tetapi orang-orang yang dianggap oleh rakyat tidak mampu bekerja dan memenuhi kebutuhan rakyat akan diganti. Mekanisme penggantian ini dilakukan secara alami dan normal, karena Pemilu tidak serta-merta dilaksanakan. Pemilu dilaksanakan melalui serangkaian proses dan memiliki jadwal rutin. Penjadwalan ini dilakukan agar orang-orang yang memerintah melalui Pemilu terdahulu dapat bekerja secara nyaman dan bisa berkonsentrasi menyelesaikan tugas dan kewajibannya hingga waktu datangnya Pemilu lagi. Artinya, mereka tidak diganti tanpa kepastian, kecuali ada hal-hal tertentu yang secara khusus menimpa individu bersangkutan sehingga dianggap oleh hukum tidak cakap lagi menjalankan kewajibannya sebagai pemimpin atau pejabat pemerintah.

Penggantian pemerintahan yang dimaksud di sini juga bukan mengganti sistem pemerintahan, tetapi mengganti orang-orang yang duduk dalam pemerintahan, terutama anggota parlemen, Presiden dan Wakil Presiden serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Mereka yang memangku jabatan tersebut adalah pucuk pimpinan di setiap level yang diberi mandat oleh rakyat. Melalui mereka penggantian orang-orang yang duduk di berbagai level lembaga negara dan lembaga pemerintah juga dilakukan. Apabila Presiden diganti dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, maka dapat dipastikan menteri-menteri negara akan

diganti. Pengangkatan menteri negara merupakan hak hukum Presiden yang diberikan secara *prerogative* melalui undang-undang. Sehingga keberadaan menteri negara adalah sebagai pembantu Presiden dalam sistem presidensial.⁴⁸

Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Kekuasaan pemerintahan yang dipegang oleh Presiden sebagai kepala pemerintahan diuraikan dalam berbagai urusan pemerintahan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dilakukan Presiden yang dibantu oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan tertentu.⁴⁹

c. Tujuan Pemilu

Pemilihan Umum mempunyai beberapa tujuan, antara lain tujuan tersebut ialah:

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

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 94-95.

⁴⁹ Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana, 2018, *Pokok-pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Rajawali Pers, Depok, hlm. 32.

Dalam Pemilu, yang dipilih bukan hanya wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat atau legislatif, tetapi juga para pemimpin pemerintahan yang duduk di kursi eksekutif. Di cabang kekuasaan legislatif, para wakil rakyat ada yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan juga di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, baik di tingkat kabupaten maupun tingkat kota. Sementara itu, di cabang kekuasaan eksekutif, para pemimpin yang dipilih secara langsung oleh rakyat ialah Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Dengan adanya pemilihan umum yang teratur dan dilakukan secara berkala, maka pergantian para pejabat yang dimaksud juga dapat terselenggara secara teratur dan berkala.⁵⁰

Pemilihan Umum (*general election*) biasa disebut bertujuan untuk memungkinkan adanya peralihan pemerintahan dan pergantian pejabat negara yang diangkat melalui pemilihan. Dalam hal tersebut di atas, yang dimaksud dengan memungkinkan di sini bukan berarti bahwa setiap kali dilaksanakan pemilihan umum, secara mutlak harus berakibat terjadinya pergantian pemerintahan atau pejabat negara. Bisa saja terjadi, pemerintahan suatu partai politik dalam sistem parlementer memerintah untuk dua, tiga, atau empat kali, ataupun seorang menjadi Presiden seperti di Amerika Serikat atau Indonesia dipilih dalam dua kali masa jabatan. Yang dimaksud dengan “memungkinkan” di sini adalah bahwa pemilihan umum

⁵⁰ Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.*, hlm. 419.

itu harus membuka kesempatan yang sama untuk menang atau kalah bagi setiap peserta pemilihan umum tersebut. Pemilihan Umum yang demikian itu hanya dapat terjadi apabila benar-benar dapat dilaksanakan dengan jujur dan adil (jurdil).⁵¹

Tujuan ketiga dan keempat dari pemilihan umum itu adalah untuk melaksanakan kedaulatan rakyat dan melaksanakan hak asasi warga negara. Dalam rangka menentukan jalannya negara, rakyat sendirilah yang harus mengambil keputusan melalui perantaraan para wakil-wakilnya yang akan menduduki jabatan di lembaga legislatif, hak-hak politik rakyat untuk menentukan jalannya pemerintahan dan fungsi-fungsi negara dengan benar menurut UUD merupakan hak rakyat yang fundamental. Oleh karena itu, penyelenggaraan pemilihan umum, disamping merupakan perwujudan kedaulatan rakyat, juga sebagai sarana pelaksanaan hak-hak asasi warga negara sendiri. Untuk itu diperlukan pemilihan umum guna memilih para wakil rakyat itu secara periodik. Demikian juga di bidang eksekutif, rakyat sendirilah yang harus memilih Presiden, Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk memimpin jalannya pemerintahan, baik di tingkat pusat, di tingkat provinsi, dan di tingkat kabupaten/kota.⁵²

Pentingnya pemilihan umum diselenggarakan secara berkala dikarenakan oleh beberapa sebab. *Pertama*, pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat

⁵¹ *Ibid*, hlm. 420.

⁵² *Ibid*.

dinamis, dan berkembang dari waktu ke waktu. Dalam jangka waktu tertentu, dapat saja terjadi bahwa sebagian besar rakyat berubah pendapatnya mengenai suatu kebijakan negara. *Kedua*, di samping pendapat rakyat dapat berubah dari waktu ke waktu, kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat dapat juga berubah, baik karena dinamika dunia internasional maupun karena faktor dalam negeri sendiri, baik karena faktor internal manusia maupun karena faktor eksternal manusia. *Ketiga*, perubahan-perubahan aspirasi dan pendapat rakyat juga dapat dimungkinkan terjadi karena adanya penambahan jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa. Mereka itu, terutama pemilih baru (*new voters*) atau pemilih pemula, belum tentu mempunyai sikap yang sama dengan orang tua mereka sendiri. *Keempat*, pemilihan umum perlu diadakan secara teratur dengan maksud untuk menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik di cabang kekuasaan eksekutif maupun cabang kekuasaan legislatif.⁵³

d. Sistem Pemilu

Sistem Pemilu merupakan hubungan berbagai variabel untuk mengonversi suara pemilih menjadi kursi yang akan diduduki calon terpilih di lembaga legislatif maupun lembaga eksekutif. Dengan kata lain, sistem

⁵³ Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.*, hlm. 415.

Pemilu merupakan seperangkat variabel yang mengatur kontestasi perebutan kekuasaan.⁵⁴

Dieter Nohlen sebagaimana yang dikutip Seta Basri, mendefinisikan sistem pemilihan umum dalam 2 (dua) pengertian, yaitu dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas, sistem pemilihan umum ialah “.... Segala proses yang berhubungan dengan hak pilih, administrasi pemilihan dan perilaku pemilih.” Nohlen juga menyebutkan pengertian dalam arti sempit sistem pemilihan umum adalah “... cara dengan mana pemilih dapat mengekspresikan pilihan politiknya melalui pemberian suara, di mana suara tersebut ditransformasikan menjadi kursi di parlemen atau pejabat publik.”⁵⁵

Sistem pemilihan umum berbeda satu sama lain, tergantung dari perspektif yang dilihat. Dari sudut pandang kepentingan rakyat, apakah rakyat dipandang sebagai individu yang bebas untuk menentukan pilihannya, dan sekaligus mencalonkan dirinya sebagai calon wakil rakyat, atau apakah rakyat hanya dipandang sebagai anggota kelompok yang sama sekali tidak berhak menentukan siapa yang akan menjadi wakilnya di lembaga perwakilan rakyat, atautkah juga tidak berhak untuk mencalonkan diri sebagai wakil rakyat.⁵⁶

Berdasarkan hal tersebut diatas, sistem pemilihan umum dapat dibedakan dalam dua macam, yaitu antara lain: (i) sistem pemilihan mekanis; dan (ii) sistem pemilihan organis. Sistem pemilihan mekanis

⁵⁴ Fajlurrahman Jurdi, *Op.cit.*, hlm. 120.

⁵⁵ *Ibid*, hlm. 120-121.

⁵⁶ Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.*, hlm. 421.

mencerminkan pandangan yang bersifat mekanis, yang dimana rakyat dilihat sebagai massa individu-individu yang sama. Baik dalam aliran sosialisme, liberalisme dan komunisme sama-sama mendasarkan diri pada pandangan mekanis.⁵⁷

Disamping itu, dalam sistem pemilihan yang bersifat organis, rakyat ditempatkan sebagai sejumlah individu-individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup berdasarkan geneologis (rumah tangga, keluarga), fungsi tertentu (ekonomi, industri), serta lapisan-lapisan sosial (universitas). Kelompok-kelompok dalam masyarakat dilihat sebagai suatu organisme yang terdiri dari organ-organ yang mempunyai kedudukan dan fungsi tertentu dalam totalitas organisme, seperti komunitas atau persekutuan-persekutuan hidup. Dengan demikian, persekutuan-persekutuan hidup itulah yang diutamakan sebagai penyandang dan pengendali hak pilih.⁵⁸

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

⁵⁷ *Ibid*, hlm. 422.

⁵⁸ *Ibid*.

(korporatif). Kedua sistem ini sering dikombinasikan dalam struktur parlemen dua-kamar (bikameral), yang berlaku di negara-negara yang mengenal sistem parlemen bikameral.⁵⁹

Sistem pemilu mekanis dilaksanakan dengan tiga cara, yaitu sistem semi proporsional, sistem representasi proporsional dan sistem mayoritas-pluralitas.⁶⁰

Dalam sistem distrik, satu wilayah kecil (yaitu distrik pemilihan) memilih satu wakil tunggal (*single-member constituency*) atas dasar pluralitas (suara terbanyak). Dalam sistem proporsional, satu wilayah besar (yaitu daerah pemilihan) memilih beberapa wakil (*multi-member constituency*). Perbedaan pokok antara dua sistem ini ialah bahwa cara menghitung perolehan suara dapat menghasilkan perbedaan dalam komposisi perwakilan dalam parlemen bagi masing-masing partai politik.⁶¹

5. Tinjauan Umum tentang Sengketa

a. Pengertian Sengketa

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, Sengketa mempunyai beberapa arti, yaitu: (i) sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertengkaran, perbantahan; (ii) pertikaian, perselisihan, (iii) perkara (dalam pengadilan).

⁵⁹ *Ibid*, hlm. 423.

⁶⁰ Fajlurrahman Jurdi, *Loc.cit.*, hlm. 124.

⁶¹ Miriam Budiardjo, *Op.cit.*, hlm. 462.

Dalam pergaulan hukum, sengketa merupakan keadaan atau peristiwa yang dapat terjadi pada siapa saja dan dimana saja. Sengketa dapat terjadi antara individu dengan individu, antara individu dengan kelompok, individu dengan negara, antara kelompok dengan kelompok, kelompok dengan negara, antara negara satu dengan yang lainnya, dan sebagainya. Dengan kata lain, sengketa dapat bersifat baik publik maupun bersifat keperdataan dan dapat terjadi baik dalam lingkup lokal, nasional maupun internasional.⁶²

Lebih lanjut Rachmadi Usman menyatakan bahwa sengketa merupakan kelanjutan dari konflik. Sebuah konflik akan berubah menjadi sengketa apabila tidak bisa diselesaikan oleh pihak-pihak yang berkonflik. Sejalan dengan pandangan di atas, Laura Nader dan Herry F. Todd membedakan konflik dan sengketa melalui proses bersengketa (*disputing process*), yaitu sebagai berikut.⁶³

- a. Tahap prakonflik atau tahap keluhan, yang mengacu kepada keadaan atau kondisi yang oleh seseorang atau suatu kelompok dipersepsikan sebagai hal yang tidak adil dan alasan-alasan atau dasar-dasar dari adanya perasaan itu. Pelanggaran terhadap rasa keadilan itu dapat bersifat nyata atau imajinasi saja. Hal yang terpenting adalah pihak itu merasakan haknya dilanggar atau diperlakukan dengan salah.

⁶² Rahmat Bagja dan Dayanto, 2020, *Hukum Acara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu*, PT RajaGrafindo Persada, Depok, hlm. 24.

⁶³ *Ibid*, hlm. 25-26.

- b. Tahap konflik (*conflict*), ditandai dengan keadaan dimana pihak yang merasa haknya dilanggar memilih jalan konfrontasi, melemparkan tuduhan kepada pihak lawannya tentang keluhan itu. Pada tahap ini kedua belah pihak sadar mengenai adanya perselisihan pandangan di antara mereka.
- c. Tahap sengketa (*dispute*), dapat terjadi karena konflik mengalami eskalasi berhubung karena adanya konflik itu dikemukakan secara umum. Suatu sengketa hanya terjadi bila pihak yang mempunyai keluhan telah meningkatkan perselisihan pendapat dari pendekatan menjadi hal yang memasuki bidang publik. Hal ini dilakukan secara sengaja dan aktif dengan maksud supaya ada sesuatu tindakan mengenai tuntutan yang diinginkan.

Menurut Achmad Ali, sengketa adalah pertentangan antara dua pihak atau lebih yang berawal dari persepsi yang berbeda tentang suatu kepemilikan atau hak milik yang dapat menimbulkan akibat hukum antara keduanya. Menurut Rochmat Soemitro, sengketa timbul antara dua pihak yang mengganggu serta menimbulkan gangguan dalam tata kehidupan bermasyarakat, dan untuk menyelesaikan sengketa perlu ada suatu bantuan dari pihak ketiga yang bersikap netral dan tidak memihak.⁶⁴

Berdasarkan pandangan Achmad Ali dan Rochmat Soemitro tersebut, dapat dirumuskan unsur-unsur sengketa meliputi:⁶⁵

⁶⁴ *Ibid*, hlm. 27.

⁶⁵ *Ibid*.

- a. Ada dua pihak atau lebih;
- b. Memiliki perbedaan tujuan/kepentingan yang dapat menimbulkan akibat hukum;
- c. Saling berusaha memperjuangkan tujuan/kepentingan; dan
- d. Penyelesaian membutuhkan pihak ketiga yang bersifat netral dan tidak memihak.

b. Klasifikasi Permasalahan Pemilu

Penetapan UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum mengatur klasifikasi permasalahan pemilu dalam beberapa bab, antara lain mengenai pelanggaran, sengketa, tindak pidana dan perselisihan dalam Pemilu. Sebagaimana diatur dalam Buku Keempat undang-undang ini, terdapat tiga jenis masalah dalam Pemilu, yakni:⁶⁶

1. Pelanggaran Pemilu;
2. Sengketa proses Pemilu;
3. Perselisihan hasil Pemilu.

Dapat dilihat bahwa dalam ketentuan UU No. 7 Tahun 2017, Pelanggaran Pemilu yang dimaksud terdiri atas:

1. Pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu;
2. Pelanggaran administrasi Pemilu.

Sengketa proses Pemilu berdasarkan Pasal 466 UU No. 7 Tahun 2017 adalah meliputi sengketa yang terjadi antar peserta Pemilu dan sengketa

⁶⁶ Fajlurrahman Jurdi, *Op.cit.*, hlm. 234.

peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, keputusan KPU Kabupaten/Kota. Adapun kejahatan Pemilu yang disebut dengan tindak Pidana Pemilu diatur secara terpisah dalam Buku Kelima UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu.⁶⁷

Pada Pasal 454 disebutkan bahwa Pelanggaran Pemilu berasal dari temuan pelanggaran Pemilu dan laporan pelanggaran Pemilu. Kemudian dilanjutkan pada Pasal 455 ayat (1) yang disebutkan bahwa:

“Temuan dan laporan pelanggaran Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 454 ayat (7) dan ayat (8) yang merupakan:

- a. Pelanggaran Kode Etik KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota diteruskan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota kepada DKPP;
- b. Pelanggaran administratif Pemilu diproses oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS sesuai dengan kewenangan masing-masing; dan
- c. Pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan lainnya yang bukan pelanggaran Pemilu, bukan sengketa Pemilu, dan bukan tindak pidana Pemilu:
 1. Diproses oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS sesuai dengan kewenangan masing-masing; dan/atau
 2. Diteruskan kepada instansi atau pihak yang berwenang.”

Pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu dalam hal ini diselesaikan oleh DKPP atau Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu yang merupakan lembaga yang bertugas

⁶⁷ *Ibid.*

menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu bersama KPU dan Bawaslu.

Adapun dalam Pasal 460 disebutkan tentang pelanggaran administratif Pemilu bahwa:

- (1) Pelanggaran administratif Pemilu meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu.
- (2) Pelanggaran administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak termasuk tindak pidana Pemilu dan pelanggaran kode etik.

Disamping adanya pelanggaran Pemilu, dalam Buku Keempat UU No. 7 Tahun 2017 BAB II diatur tentang Sengketa proses Pemilu. Hal ini diatur dalam Pasal 466 bahwa:

“Sengketa proses Pemilu meliputi sengketa yang terjadi antar-Peserta Pemilu dan sengketa Peserta Pemilu dengan Penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/Kota.”

Penyelesaian sengketa proses Pemilu diselesaikan melalui Bawaslu dengan upaya hukum mediasi atau musyawarah dan mufakat. Apabila tidak tercapai kesepakatan, maka dapat dilakukan upaya hukum adjudikasi. Kemudian sengketa tertentu mengenai putusan dilakukan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.

Pada BAB III UU No. 7 Tahun 2017 diatur mengenai Perselisihan Hasil Pemilihan Umum, yang diatur dalam Pasal 473 bahwa:

- (1) Perselisihan hasil Pemilu meliputi perselisihan antara KPU dan Peserta Pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional.
- (2) Perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD secara nasional meliputi perselisihan penetapan

perolehan suara yang dapat memengaruhi perolehan kursi Peserta Pemilu.

- (3) Perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara nasional meliputi perselisihan penetapan perolehan suara yang dapat memengaruhi penetapan hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Perselisihan hasil Pemilu terjadi setelah keluarnya keputusan KPU terkait penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional. Penyelesaian perselisihan hasil Pemilu dilaksanakan di Mahkamah Konstitusi, hal ini merupakan wewenang dari Mahkamah Konstitusi sesuai yang diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyebutkan 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.”

Dalam Buku Keempat UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pelanggaran Pemilu, Sengketa Proses Pemilu, dan Perselisihan Hasil Pemilu, diatur pula ketentuan-ketentuan mengenai Tindak Pidana Pemilu yang diatur dalam Buku Kelima UU No. 7 Tahun 2017. Dalam Pasal 477 disebutkan bahwa:

“Penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan tindak pidana Pemilu dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang ini.”

Berdasarkan penjelasan Pasal diatas, disamping adanya ketentuan pidana Pemilu yang diatur dalam UU No. 7 Tahun 2017, ketentuan tindak

pidana Pemilu diatur pula dalam UU No. 8 tahun 1981 tentang Hukum

Acara Pidana.

(Tabel 1. 1) Perbandingan Penegakan Hukum Pelanggaran Administratif Pemilu, Sengketa Proses Pemilu, dan Perselisihan Hasil Pemilu.⁶⁸

Aspek	Pelanggaran Administratif Pemilu	Sengketa Proses Pemilu	Sengketa Hasil Pemilu
Sumber	<ul style="list-style-type: none"> Laporan warga negara yang mempunyai hak pilih, peserta pemilu dan pemantau pemilu Temuan Bawaslu dan jajarannya 	Permohonan dari pemohon sengketa proses Pemilu	Permohonan dari pemohon perselisihan hasil pemilu
Permasalahan Pokok	Adanya pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu	Adanya kerugian hukum bagi pemohon sengketa proses pemilu baik oleh tindakan peserta pemilu yang lain (sengketa antarpeserta) ataupun tindakan Penyelenggara Pemilu (Sengketa Peserta dengan Penyelenggara Pemilu) akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota dalam proses tahapan penyelenggaraan pemilu.	Adanya kerugian hukum bagi pemohon perselisihan hasil pemilu atas diterbitkannya keputusan KPU mengenai hasil pemilu.
Dasar Pengujian	<ul style="list-style-type: none"> Peraturan perundang-undangan Asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan/pemilu yang layak 	<ul style="list-style-type: none"> Peraturan perundang-undangan Asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan/pemilu yang layak 	<ul style="list-style-type: none"> Peraturan perundang-undangan Asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan/pemilu yang layak
Tujuan (beralasan hukum)	<ul style="list-style-type: none"> Perbaikan prosedur Sanksi Administratif bagi Terlapor 	<ul style="list-style-type: none"> Pemulihan kerugian hukum bagi Pemohon 	<ul style="list-style-type: none"> Pemulihan kerugian hukum bagi Pemohon

⁶⁸ Rahmat Bagja dan Dayanto, *Loc.cit.*, hlm. 36.

c. Sengketa Proses Pemilihan Umum

Berdasarkan beberapa pengertian terkait sengketa diatas, dalam Pemilihan Umum juga dikenal dengan yang namanya sengketa, akan tetapi sengketa yang dimaksud ialah sengketa proses Pemilu, yang dimana dalam Pasal 466 UU No. 7 Tahun 2017 disebutkan bahwa:

“Sengketa proses Pemilu meliputi sengketa yang terjadi antar-Peserta Pemilu dan sengketa Peserta Pemilu dengan Penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/Kota.”

Pada esensinya yang menjadi objek sengketa (*objectum litis*) dalam penyelesaian sengketa proses Pemilu adalah keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, atau keputusan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 466 UU No. 7 Tahun 2017 *juncto* Pasal 4 ayat (1) Perbawaslu tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu.⁶⁹

Sengketa proses Pemilu diatur pula ketentuannya dalam Peraturan Mahkamah Agung atau selanjutnya disebut PERMA No. 5 Tahun 2017 dalam Pasal 1 angka 8 bahwa:

“Sengketa Proses Pemilihan Umum adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara pemilihan umum antara partai politik calon Peserta Pemilu atau calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, atau bakal Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden yang tidak lolos verifikasi dengan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU, Keputusan KPU Provinsi dan Keputusan KPU Kabupaten/Kota.”

Dengan demikian, berdasarkan konstruksi UU No. 7 Tahun 2017 terdapat dua jenis sengketa proses, yakni: (a) sengketa antarpeserta

⁶⁹ *Ibid*, hlm. 178.

Pemilu; dan (b) sengketa antar peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu. Kedua jenis sengketa ini disebabkan oleh keluarnya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Dalam hal penyelesaiannya, penyelesaian sengketa proses Pemilu dilakukan melalui penyelesaian sengketa proses Pemilu di Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota dan penyelesaian sengketa proses Pemilu di Pengadilan Tata Usaha Negara.⁷⁰

Partai Politik atau calon anggota DPD yang ikut dalam Pemilu tidak tertutup kemungkinan terjadi gesekan kepentingan di antara mereka, sehingga timbul sengketa. Timbulnya sengketa yang diakibatkan oleh gesekan dalam politik merupakan hal yang biasa dan menunjukkan dinamisnya kompetisi. Namun hal tersebut harus ada instrumen hukum yang memastikan bahwa sengketa yang timbul dapat diselesaikan melalui mekanisme hukum yang berlaku.⁷¹

Sengketa ini bisa terjadi dalam skala:⁷²

Pertama, sengketa partai politik dan partai politik lokal dengan Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara Pemilu. Dalam hal ini, kemungkinan adanya gesekan antara partai politik dan partai politik lokal dengan Komisi Pemilihan Umum dalam berbagai aspek dapat saja terjadi, karena Komisi Pemilihan Umum yang menentukan keikutsertaan partai politik, termasuk mekanisme pendaftaran calon anggota legislatif dari Partai

⁷⁰ *Ibid*, hlm. 34-35.

⁷¹ Fajlurrahman Jurdi, *Loc.cit.*, hlm. 238.

⁷² *Ibid*, hlm. 239.

Politik, tata cara kampanye, biaya kampanye, dan sebagainya. Komisi Pemilihan Umum memiliki kewenangan penuh mengendalikan dan mengatur sukses atau tidaknya penyelenggaraan Pemilu.

Kedua, sengketa antara calon anggota DPD dengan Komisi Pemilihan Umum. Sengketa ini dapat timbul bilamana muncul kemungkinan kesalahan Komisi Pemilihan Umum dalam menyelenggarakan Pemilu yang bisa merugikan kepentingan calon anggota DPD. Sebagaimana halnya partai politik, calon anggota DPD juga adalah peserta Pemilu perseorangan yang mewakili daerah sebagaimana amanat UUD NRI Tahun 1945.

Terselenggaranya pemilu sebagai salah satu syarat berlangsungnya demokrasi tidaklah selalu berjalan secara demokratis. Hal tersebut disebabkan adanya berbagai permasalahan yang mempengaruhi penyelenggaraan Pemilu antara lain, *money politics* dan *black campaign*, transaksi politik, profesionalitas penyelenggara pemilu, kualitas dan kapabilitas peserta pemilu atau partai politik, apatisme dan pragmatism dalam partisipasi politik masyarakat serta konflik horizontal.⁷³

Dalam Pasal 467 dijelaskan terkait penanganan permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu, yang disebutkan bahwa:

- (1) Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota menerima permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/Kota.
- (2) Permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh calon Peserta Pemilu dan/atau Peserta Pemilu.

⁷³ Ratnia Solihah dan Siti Witianti, "Permasalahan dan Upaya Mewujudkan Pemilu Demokratis di Indonesia Pasca Reformasi", *Jurnal Bawaslu*, Vol. 3 No. 1, 2017, hlm. 17-18.

- (3) Permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan secara tertulis dan paling sedikit memuat:
 - a. Nama dan alamat pemohon;
 - b. Pihak termohon;
 - c. Keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan/atau keputusan KPU Kabupaten/Kota yang menjadi sebab sengketa.
- (4) Permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak tanggal penetapan keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan/atau keputusan KPU Kabupaten/Kota yang menjadi sebab sengketa.

Adapun dalam Pasal 468 UU No. 7 Tahun 2017 dijelaskan mengenai tata cara penyelesaian sengketa proses Pemilu melalui Bawaslu, yaitu:

- (1) Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota berwenang menyelesaikan sengketa proses Pemilu.
- (2) Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota memeriksa dan memutus sengketa proses Pemilu paling lama 12 (dua belas) hari sejak diterimanya permohonan.
- (3) Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota melakukan penyelesaian sengketa proses Pemilu melalui tahapan:
 - a. Menerima dan mengkaji permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu; dan
 - b. Mempertemukan pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui mediasi atau musyawarah dan mufakat.
- (4) Dalam hal tidak tercapai kesepakatan antara pihak yang bersengketa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota menyelesaikan sengketa proses Pemilu melalui adjudikasi.

Dapat disimpulkan bahwa apabila sengketa tidak selesai melalui jalur mediasi atau musyawarah dan mufakat, maka sengketa proses Pemilu dilanjutkan melalui proses adjudikasi, adjudikasi ini dilaksanakan di Bawaslu. Hal ini diatur dalam Pasal 470 dan Pasal 471 UU No. 7 Tahun 2017 yang disebutkan bahwa:

Pasal 470:

- (1) Sengketa proses Pemilu melalui pengadilan tata usaha negara meliputi sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara Pemilu antara calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, atau Partai Politik calon Peserta Pemilu, atau bakal Pasangan Calon dengan KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/Kota.
- (2) Sengketa proses Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan sengketa yang timbul antara:
 - a. KPU dan Partai Politik calon Peserta Pemilu yang tidak lolos verifikasi sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 173;
 - b. KPU dan Pasangan calon yang tidak lolos verifikasi sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang Penetapan Pasangan Calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 235; dan
 - c. KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dengan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang dicoret dari daftar calon tetap sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang Penetapan Daftar Calon Tetap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 256 dan Pasal 266.

Pasal 471:

- (1) Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 470 ke pengadilan tata usaha negara, dilakukan setelah upaya administratif di Bawaslu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 467, Pasal 468, dan Pasal 469 ayat (2) telah digunakan.
- (2) Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan paling lama 5 (lima) hari kerja setelah dibacakan putusan Bawaslu.
- (3) Dalam hal pengajuan gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kurang lengkap, penggugat dapat memperbaiki dan melengkapi gugatan paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak diterimanya gugatan oleh pengadilan tata usaha negara.
- (4) Apabila dalam waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) penggugat belum menyempurnakan gugatan, hakim memberikan putusan bahwa gugatan tidak dapat diterima.
- (5) Terhadap putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) tidak dapat dilakukan upaya hukum.
- (6) Pengadilan tata usaha negara memeriksa dan memutus gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak gugatan dinyatakan lengkap.

- (7) Putusan pengadilan tata usaha negara sebagaimana dimaksud pada ayat (6) bersifat final dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain.
- (8) KPU wajib menindaklanjuti putusan pengadilan tata usaha negara sebagaimana dimaksud pada ayat (6) paling lama 3 (tiga) hari kerja.

Disamping adanya upaya hukum mediasi, upaya hukum adjudikasi merupakan upaya hukum yang terakhir yang dapat ditempuh sebagaimana yang telah dipaparkan pada Pasal 471 ayat (7) bahwa putusan pengadilan tata usaha negara bersifat final dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain dan akan ditindaklanjuti oleh KPU sebagaimana dipaparkan pada ayat (8).

6. Model Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara

Setiap negara mempunyai model penyelesaian sengketa pemilu yang berbeda, tidak ada satu model atau model tunggal penyelesaian sengketa pemilu yang dapat dijadikan acuan, karena setiap negara mempunyai peraturan yang berbeda, begitu pula dengan mekanisme penyelesaian sengketa pemilu.

Di negara-negara lain, penyelesaian sengketa pemilu melalui pengadilan telah berlangsung cukup lama. Sebagai contoh di Inggris.

1.1. Inggris

Berkaitan dengan mekanisme keberatan pemilu, undang-undang yang diterapkan di Inggris memberikan panduan penting. Menurut *Part III of the Representative of the People Act 1983*, validitas pemilu parlemen dapat digugat oleh kandidat yang kalah dengan mengajukan petisi pemilu. Petisi

ini untuk keperluan investigasi yang kemudian memvalidasi pemilu untuk anggota dewan apakah terdapat bentuk kecurangan atau alasan apapun. Pengadilan pemilu terdiri atas dua hakim dari *the Queen's Bench Division*. Berdasarkan perkembangan sejarah, sengketa pemilu diselesaikan oleh *the House of Common* karena terkait permasalahan dan keistimewaannya karena masalah ini berhubungan dengan keanggotaan. Penanganan bentuk masalah pemilu telah berjalan sebelum 1868.⁷⁴

1.2. Amerika Latin

Amerika Latin, terdapat Pengadilan Pemilu (*Electoral Court/Corte Electoral*) seperti di Uruguay dan Tribunal pemilu (*Tribunal for Qualifying Elections/Tribunal Calificador de Elecciones*) di Chile yang sudah didirikan sejak 1924 dan 1925.

1.3. Austria

Di Austria, berdasarkan Konstitusi Weimar 1919, kewenangan menyelesaikan sengketa pemilu menjadi milik Mahkamah Konstitusi (*the Constitutional Court of Justice*).

1.4. Perancis

Di Perancis, kewenangan itu terletak di Dewa Konstitusi (*the Constitutional Council*) pada 1958. Di Spanyol, kewenangan itu terletak di Mahkamah Konstitusi yang hadir sejak 1978.

1.5. Meksiko

⁷⁴ Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Topo Santoso, 2011, *Penanganan Sengketa Pemilu Buku 16, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan*, Jakarta, hlm. 22

Di Meksiko, terdapat Tribunal Pemilu (*the Electoral Tribunal of the Judicial Branch of the Federation*) yang sudah hadir sejak 1996.⁷⁵

1.6. Malaysia

Sementara, sebagai perbandingan di negara-negara Kawasan Asia tenggara, di Malaysia ada Pengadilan pemilu (*Election Court*) yang memiliki kekuasaan untuk menyelesaikan gugatan hasil pemilu. Pengadilan Pemilu ini dibentuk di setiap *High Court* (di mana di Malaysia ada dua *High Court*) sehingga peserta pemilu di negara tersebut bisa mengajukan gugatan hasil pemilu jika merasa keputusan penyelenggara tidak benar. Namun hakim ini (seperti halnya di negara-negara lain) sama sekali tidak mengurus pelanggaran pidana pemilu yang secara umum sudah ditangani oleh pengadilan biasa.

1.7. Singapura

Di Singapura, sengketa pemilu diselesaikan oleh *Election Judge* (Hakim Pemilu).

1.8. Thailand

Di Thailand, konstitusi memberikan wewenang kepada Komisi Pemilu Thailand untuk mengusut kasus-kasus yang berhubungan dengan pemilu. Jika bentuk pelanggaran itu ditemukan, komisi dapat membatalkan sebuah pemilu. Komisi juga dapat menarik kembali hak para calon untuk ikut dalam pemilu. Hak para calon akan segera ditarik dan orang itu akan dituntut di bawah hukum acara pidana.

⁷⁵ *Ibid.*

1.9. Filipina

Di Filipina ada kasus sengketa pemilu yang ditangani oleh Comelec, Pengadilan, dan ada yang ditangani oleh Tribunal Pemilu.⁷⁶

1.10. Afrika Selatan

Sementara praktik di Afrika Selatan, untuk menjaga pemilu yang jujur dan adil, dibentuk pengadilan pemilu hanya untuk memeriksa banding. Pengadilan ini berwenang meninjau semua keputusan penyelenggara pemilu yang berkaitan dengan masalah-masalah pemilu. Tinjauan tersebut dilakukan dengan urgensi tinggi dan diputuskan sesingkat mungkin. Pengadilan ini dapat memeriksa semua tuduhan tindakan pelanggaran, ketidakmampuan atau ketidakcakapan anggota komisi, dan membuat rekomendasi kepada Majelis Nasional yang berwenang menunjuk anggota komisi.

1.11. Amerika Serikat

Sementara di Amerika Serikat, pelaksanaan undang-undang pemilu membedakan antara pelanggaran keuangan dan bentuk kesalahan lainnya. Setiap kesalahan ditangani secara administratif oleh Komisi Pemilihan Federal, sedangkan pelanggaran yang bermotif pidana diusut oleh Departemen Kehakiman.⁷⁷

⁷⁶ *Ibid*, hlm. 23.

⁷⁷ *Ibid*.

B. Analisis Terhadap Proses Pembentukan Pengadilan Khusus

Sebagai Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum.

Pada dasarnya sengketa proses pemilu merupakan sengketa hukum publik karena berkaitan dengan adanya keputusan yang dikeluarkan oleh penyelenggara Pemilu dalam hal ini KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota.⁷⁸

Berdasarkan atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, rezim antara Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah dipisahkan dan tentu dikatakan berbeda. Hal ini termaktub tegas dalam UUD NRI 194, dalam Pasal 18 ayat (4) disebutkan:

“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.”

Adapun Pemilihan Umum diatur dalam Pasal 22E yang menyebutkan bahwa:

- (1) Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
- (2) Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang Pemilihan Umum diatur dengan undang-undang.

⁷⁸ Rahmat Bagja dan Dayanto, *Loc.cit.*, hlm. 55

Dalam hal ini, jelas bahwa Pemilu dan Pilkada berbeda. Akan tetapi, penyelesaian sengketa Pemilu dan sengketa Pilkada yang dalam hal ini merupakan sengketa perselisihan hasil dilakukan dengan cara yang sama, yaitu di Mahkamah Konstitusi. Dalam Putusan MK No. 97/PUU-XI/2013 mengartikan konstitusi sendiri tidak memasukkan Pemilihan Kepala Daerah kedalam bab yang mengatur tentang Pemilu. Dapat dikatakan pemilihan kepala daerah (Pemilukada) tidak tergolong dalam rezim Pemilu. Itu sebabnya dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 tidak memasukkan frasa kepala daerah dalam BAB Pemilihan Umum sehingga pada awal penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) kewenangan untuk menangani sengketa Pemilukada diserahkan kepada Mahkamah Agung, dan saat itu Mahkamah Konstitusi masih terus fokus pada kewenangannya dalam menguji UU terhadap UUD 1945. Rezim kepala daerah masuk pada rezim pemerintahan daerah dan bukan dalam rezim pemilihan umum, pada awalnya kepala daerah dipilih oleh DPRD setingkat, akan tetapi karena adanya perubahan undang-undang yang memberi penjelasan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis, sehingga rezim pemilu dan rezim pilkada selalu disamakan tata cara penyelesaian sengketa dan perselisihannya.

Awalnya, Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi hanya menangani sengketa Pemilu Presiden dan DPR, DPD dan DPRD untuk 5 (lima) tahun sekali, semenjak dilimpahkannya kewenangan terhadap penyelesaian perselisihan tentang hasil pemilihan umum tersebut, saat ini

Mahkamah Konstitusi jadi disibukkan oleh penanganan penyelesaian PHPU secara rutin terus menerus.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 97/PUU-XI/2013 dijelaskan bahwa dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menegaskan tentang kewenangan Mahkamah Konstitusi dikatakan 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*". Bahwa penyelenggaraan Pemilihan Umum telah ditegaskan dalam Konstitusi Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 bahwa "*Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*". Tidak ada frasa tentang kepala daerah yang masuk dalam proses penyelenggaraan Pemilihan Umum. Bahwa pengaturan tentang pemilihan kepala daerah diletakkan pada bab yang terpisah yaitu pada BAB VI Pemerintahan Daerah Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang mengatakan bahwa "*Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*".

Ketentuan Pasal 22E UUD 1945 sama sekali tidak menyebutkan ataupun memasukkan pemilihan kepala daerah (Pemilukada) sebagai

bagian dari Pemilu. Artinya secara konstitusional Pemilukada tidak dimasukkan sebagai rezim Pemilu. Jika akan dimasukkan sebagai bagian dari Pemilu seharusnya dilakukan perubahan UUD pada waktu perubahan ketiga dilakukan, karena, pengaturan mengenai Pemilukada merupakan hasil perubahan kedua UUD 1945, yang dalam Pasal 18 ayat (4) menyebutkan gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Pengaturan proses Pemilukada sejak Indonesia merdeka merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh karena itu pengaturannya diderivasi ke dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 bahwa "Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang." Artinya keseluruhan pengaturan terkait dengan ayat (1) hingga ayat (6) dari Pasal 18 UUD 1945 diderivasikan dalam Undang-Undang. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur tentang Pemilihan Kepala Daerah secara lengkap. Hal ini merupakan konsekuensi pemerintahan daerah adalah sub pemerintah pusat. Segala hal ihwal tentang pemerintahan daerah merupakan bagian dari kekuasaan pemerintahan, yang dicirikan antara lain dengan kedudukan DPRD dan kepala daaerah, serta produk hukum daerah berupa Peraturan Daerah (Perda) dapat dibatalkan oleh Presiden melalui jalur *executive review*.

Merujuk pada peraturan tentang pemilihan kepala daerah yang diatur dalam UU No. 8 Tahun 2015, penulis memberi gagasan untuk pembentukan pengadilan khusus sebagai yang tertulis dalam Pasal 157 ayat (1) dan (2) UU No. 8 Tahun 2015 yang menyebutkan bahwa:

- (1) Perkara perselisihan hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus.
- (2) Badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan pemilihan serentak nasional.

Meskipun yang dimaksud diatas bahwa pembentukan peradilan khusus tersebut hanya untuk perselisihan hasil saja, tidak menutup kemungkinan bahwa peradilan khusus dapat dibentuk untuk penyelesaian sengketa pemilihan yang terjadi sebelum pemilihan dilaksanakan. Seperti halnya sengketa proses pemilu yang terjadi selama proses pemilihan umum berlangsung, atau dapat dikatakan sebelum keluarnya hasil penghitungan suara pemilu.

Menurut hemat penulis, perlu pembentukan pengadilan khusus pemilu untuk menyelesaikan sengketa pemilu didasari oleh kedua lembaga yang berbeda dalam menangani sengketa proses Pemilu. Sebagaimana seperti Pasal 157 UU No. 8 Tahun 2015 yang memberi amanat untuk membentuk suatu peradilan khusus dalam rangka menyelesaikan sengketa hasil Pilkada.

Penyelesaian terhadap sengketa proses Pemilu yang diatur dalam UU No. 7 Tahun 2017 membagi dua lembaga yang menyelesaikan sengketa proses Pemilu, lembaga yang pertama yaitu Bawaslu atau Badan Pengawas Pemilu dan yang kedua ialah Pengadilan Tata Usaha Negara.

Ketika sengketa proses pemilu terjadi akibat dikeluarkannya keputusan KPU, maka penyelesaiannya dilakukan di Bawaslu dengan upaya hukum mediasi atau musyawarah dan mufakat. Hal ini diatur dalam Pasal 468 ayat (3) UU No. 7 tahun 2017 yang menyatakan bahwa:

“Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota melakukan penyelesaian sengketa proses Pemilu melalui tahapan:
a. menerima dan mengkaji permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu; dan
b. mempertemukan pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui mediasi atau musyawarah dan mufakat.”

Pengertian mediasi diatur dalam Pasal 1 angka 18 Perbawaslu No. 18 Tahun 2017 bahwa Mediasi atau musyawarah yang selanjutnya disebut Mediasi adalah proses musyawarah secara sistematis yang melibatkan para pihak untuk memperoleh kesepakatan. Kemudian diatur pada Pasal 1 angka 19 bahwa Pimpinan Mediasi adalah Anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota yang disebut Mediator penyelesaian sengketa proses Pemilu.

Secara filosofis, istilah mediasi di Indonesia dekat dengan konsep tentang musyawarah. Musyawarah sendiri merupakan satu cerminan jiwa atau karakter bangsa Indonesia yang terkristalisasi sebagai falsafah bangsa sebagaimana yang tertuang dalam sila keempat Pancasila “*kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dan dalam permusyawaratan/perwakilan.*”⁷⁹

⁷⁹ *Ibid*, hlm. 191.

Secara yuridis istilah mediasi disinggung dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, yang menyebutkan bahwa alternatif penyelesaian sengketa adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, dan konsiliasi, atau penilaian ahli.⁸⁰

Kemudian dalam Pasal 468 ayat (4) yang menjelaskan bahwa:

“Dalam hal tidak tercapai kesepakatan antara pihak yang bersengketa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota menyelesaikan sengketa proses Pemilu melalui adjudikasi.”

Secara yuridis, Pasal 1 angka 20 Perbawaslu Nomor 18 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum memberi definisi terkait adjudikasi bahwa adjudikasi adalah proses persidangan penyelesaian sengketa proses Pemilu, yang dimana adjudikasi disini tidak dilakukan di pengadilan akan tetapi dilakukan di Bawaslu sehingga majelis hakimnya merupakan anggota-anggota Bawaslu. Dalam Pasal 2 angka (3) menyebutkan bahwa penyelesaian sengketa proses pemilu dilanjutkan dengan cara adjudikasi jika melalui mediasi tidak mencapai kesepakatan. Dengan demikian, dalam desain penyelesaian sengketa proses pemilu, adjudikasi merupakan sarana atau upaya hukum terakhir (*the last resort*) dalam penyelesaian sengketa proses

⁸⁰ *Ibid*, hlm. 192.

pemilu, di mana sarana atau upaya hukum terdepan (*the first resort*) dalam penyelesaian sengketa proses pemilu di Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota adalah melalui prosedur mediasi.⁸¹

Ketentuan mengenai majelis adjudikasi di Bawaslu diatur pada Pasal 25 Perbawaslu No. 18 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum, dalam Pasal 25 disebutkan:

- (1) Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota membentuk majelis Adjudikasi.
- (2) Majelis Adjudikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
 - a. pada Bawaslu dipimpin oleh majelis sidang paling sedikit 3 (tiga) anggota Bawaslu, terdiri atas 1 (satu) anggota Bawaslu sebagai ketua majelis sidang dan dibantu oleh 2 (dua) anggota Bawaslu sebagai anggota majelis sidang;
 - b. pada Bawaslu Provinsi dipimpin oleh majelis sidang paling sedikit 3 (tiga) anggota Bawaslu Provinsi, terdiri atas 1 (satu) anggota Bawaslu Provinsi sebagai ketua majelis sidang dan dibantu oleh 2 (dua) anggota Bawaslu Provinsi sebagai anggota majelis sidang; dan
 - c. pada Bawaslu Kabupaten/Kota dipimpin oleh majelis sidang paling sedikit 3 (tiga) anggota Bawaslu Kabupaten/Kota sebagai ketua majelis sidang dan dibantu oleh 2 (dua) anggota Bawaslu Kabupaten/Kota sebagai anggota majelis sidang.
- (3) Dalam hal anggota Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota kurang dari 3 (tiga) orang, ketua Bawaslu Provinsi atau ketua Bawaslu Kabupaten/Kota mengajukan Permohonan kepada Pengawas Pemilu satu tingkat di atasnya untuk menunjuk salah satu anggota menjadi majelis sidang.

Adjudikasi merupakan upaya hukum yang putusannya bersifat final dan mengikat dalam proses penyelesaian sengketa proses Pemilu. Setelah melakukan upaya hukum adjudikasi di Bawaslu, masih dapat dilakukan upaya hukum di Pengadilan Tata Usaha Negara dengan ketentuan yang diatur pada Pasal 470 UU No. 7 Tahun 2017.

⁸¹ *Ibid*, hlm. 204.

Setelah melakukan upaya hukum mediasi dan adjudikasi di Bawaslu, upaya hukum penyelesaian sengketa proses Pemilu masih dapat dilaksanakan pada Pengadilan Tata Usaha Negara, dengan beberapa ketentuan yang diatur dalam UU No. 7 Tahun 2017.

Posisi Peradilan Tata Usaha Negara dalam sengketa TUN Pemilu oleh pembentuk UU ingin dikonstruksi melalui model yang sebangun dengan sistem penyelesaian sengketa kepegawaian yang mengintegrasikan penyelesaian sengketa melalui upaya administratif yang merupakan derivat dari teori peradilan administrasi semu dengan proses penyelesaian di peradilan tata usaha negara yang merupakan derivat dari teori peradilan administrasi murni.⁸² Sehingga objek sengketa yang diselesaikan pada Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan keputusan-keputusan yang mempunyai pengaruh kepada publik.

Dalam Pasal 470 UU No. 7 Tahun 2017 diatur mengenai Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu di Pengadilan Tata Usaha Negara dengan ketentuan sebagai berikut:

- (1) Sengketa proses Pemilu melalui pengadilan tata usaha negara meliputi sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara Pemilu antara calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, atau partai politik calon Peserta Pemilu, atau bakal Pasangan Calon dengan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/Kota.
- (2) Sengketa proses Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan sengketa yang timbul antara:
 - a. KPU dan Partai Politik calon Peserta Pemilu yang tidak lolos verifikasi sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang

⁸² *Ibid*, hlm. 255.

- Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 173;
- b. KPU dan Pasangan Calon yang tidak lolos verifikasi sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang Penetapan Pasangan Calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 235; dan
 - c. KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dengan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang dicoret dari daftar calon tetap sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU tentang Penetapan Daftar Calon Tetap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 256 dan Pasal 266.

Karena ada beberapa cara yang ditempuh dalam penyelesaian sengketa proses Pemilu yang selama ini dilaksanakan di Indonesia, maka penulis menggagas suatu ide agar terbentuk suatu pengadilan khusus Pemilu di Indonesia sebagai penyederhanaan untuk menyelesaikan berbagai sengketa proses Pemilu agar penyelesaiannya hanya dilaksanakan dalam satu tempat yaitu di Pengadilan. Pembentukan pengadilan khusus, pada mulanya direkomendasikan oleh DPR dan disampaikan kepada Presiden. Penulis melihat pada proses pembentukan pengadilan khusus yaitu pengadilan HAM *ad hoc* yang dibentuk berdasarkan rekomendasi DPR. Pada pengadilan HAM *ad hoc*, DPR mengusul dibentuknya pembentukan pengadilan HAM *ad hoc* dengan mendasarkan pada dugaan telah terjadinya pelanggaran hak asasi yang berat dan ditentukan dalam keputusan presiden.

Gagasan pembentukan pengadilan khusus telah diatur dalam UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang dimana dalam Pasal 1 angka 8 menyebutkan bahwa:

“Pengadilan Khusus adalah pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang

berada di bawah Mahkamah Agung yang diatur dalam undang-undang.”

Telah dipaparkan sebelumnya oleh penulis terkait kekuasaan kehakiman, yang dimana kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia. Hal ini diatur dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Sebagai kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan, maka tentu ada kekuasaan negara untuk membentuk suatu pengadilan khusus. Pengadilan Khusus diartikan sebagai 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. Definisi tentang pengadilan khusus ini telah dikemukakan yang dimana hal tersebut dijelaskan dalam Pasal 1 angka 8 UU No. 48 Tahun 2009, kemudian untuk membentuk suatu pengadilan khusus diatur ketetapannya dalam Pasal 27 yang menyatakan bahwa:

- (1) Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25.
- (2) Ketentuan mengenai pembentukan pengadilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam undang-undang.

Sehingga, untuk membentuk suatu pengadilan khusus, yang pertama harus ada ialah undang-undang, karena tanpa adanya undang-undang

maka tidak ada payung hukum yang mengatur atau dapat dikatakan tidak ada suatu kepastian hukum, sehingga negara tidak mungkin sewenang-wenang dalam membentuk pengadilan khusus tanpa adanya hukum yang mengatur. Maka langkah pertama yang ditempuh ialah membentuk undang-undang tentang Pengadilan Pemilu atau merevisi undang-undang pemilu dan memberikan frasa pada bagian tersendiri untuk mengamanatkan pembentukan pengadilan pemilu. Mengingat pada UU No. 7 Tahun 2017 diatur tentang cara penyelesaian sengketa proses Pemilu, ada dua cara yang ditempuh untuk melaksanakan penyelesaian sengketa proses Pemilu, yaitu melalui Bawaslu dan Pengadilan Tata Usaha Negara. Adapun selain sengketa proses pemilu yang diatur tata cara penyelesaiannya, ada pula penanganan terkait tindak pidana pemilu, pelanggaran administratif, pelanggaran kode etik bagi penyelenggara pemilu, dan perselisihan hasil pemilu. Semua klasifikasi permasalahan pemilu terbagi-bagi pula cara penyelesaiannya, hal ini dikarenakan setiap negara bebas mengatur tata cara penyelesaian permasalahan pemilunya masing-masing.

Penulis berpendapat bahwa apabila Pengadilan Khusus Pemilu terbentuk, maka pengadilan tersebut menjadi pengadilan khusus yang berada di bawah nanungan Pengadilan Negeri setempat, yang berarti Pengadilan Khusus Pemilu berada dalam lingkungan Peradilan Umum, hakim-hakimnya dapat berupa hakim khusus dan/atau hakim *ad hoc*. Seluruh sengketa proses Pemilu didaftarkan kepada pengadilan negeri

dengan diberikannya bukti-bukti yang relevan untuk dibuktikan dalam persidangan. Hal ini relevan dengan Pasal 8 UU No. 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum yang menyatakan bahwa:

- (1) Di lingkungan peradilan umum dapat dibentuk pengadilan khusus yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pada pengadilan khusus dapat diangkat hakim *ad hoc* untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara, yang membutuhkan keahlian dan pengalaman dalam bidang tertentu dan dalam jangka waktu tertentu.
- (3) Ketentuan mengenai syarat dan tata cara pengangkatan dan pemberhentian serta tunjangan hakim *ad hoc* diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dapat dilihat pada ketentuan Pasal diatas, jika pengadilan khusus pemilu terbentuk maka tentu ada proses pengangkatan hakim didalamnya. Pengangkatan hakim yang dimaksud ialah hakim *ad hoc*. Hakim *ad hoc* diatur dalam Pasal 1 angka 9 UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan bahwa:

“Hakim *ad hoc* adalah hakim yang bersifat sementara yang memiliki keahlian dan pengalaman di bidang tertentu untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang pengangkatannya diatur dalam undang-undang.”

Mekanisme pengangkatan hakim *ad hoc* serta tugas dan wewenangnya diatur dalam Pasal 32 UU No. 48 Tahun 2009 yang menyatakan:

- (1) Hakim *ad hoc* dapat diangkat pada pengadilan khusus untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara yang membutuhkan keahlian dan pengalaman di bidang tertentu dalam jangka waktu tertentu.
- (2) ketentuan mengenai syarat dan tata cara pengangkatan dan pemberhentian hakim *ad hoc* sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam undang-undang.

Dalam penjelasan ayat (1) dikatakan bahwa yang dimaksud dengan “jangka waktu tertentu” adalah bersifat sementara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa pembentukan pengadilan khusus dan pengangkatan hakim *ad hoc* dalam pengadilan pemilu bersifat sementara, karena pelaksanaan pemilu juga hanya sementara, yaitu satu kali dalam satu periode atau 5 (lima) tahun.

Karena pembentukan pengadilan pemilu belum tercapai dan belum ada hukum yang mengaturnya, maka pengangkatan hakim *ad hoc* seperlunya disesuaikan dengan kebutuhan pengadilan yang diatur dalam undang-undang apabila pengadilan khusus pemilu tercapai. Menurut berita yang dilansir dalam laman resmi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, penulis menemukan data bahwa hakim *ad hoc* menurut undang-undang berada dalam lima pengadilan khusus, yaitu Pengadilan HAM *Ad Hoc*, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor), Pengadilan Hubungan Industrial, Pengadilan Perikanan, dan Pengadilan Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial (PHI), ada pula pengadilan khusus yang hakim *ad hoc*-nya belum direkrut, yaitu Pengadilan Kehutanan. Dalam laman Mahkamah Konstitusi RI, Pengadilan HAM *ad hoc* berwenang memberikan dan memutus perkara HAM berat. Hakimnya terdiri dari 5 (lima) orang, 2 (dua) orang dari hakim karier dan 3 (tiga) orang hakim *ad hoc*. Hakim *ad hoc* untuk tingkat pertama dan tingkat banding diberhentikan oleh Presiden sebagai kepala negara atas usul Ketua Mahkamah Agung

(MA) dalam masa jabatan 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.

Kemudian, Pengadilan khusus Tipikor terdiri dari hakim karier dan hakim *ad hoc* yang berwenang mengadili perkara korupsi dan pencucian uang. Hakim *ad hoc* Pengadilan Tipikor juga diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Ketua Mahkamah Agung dalam masa jabatan 5 (lima) tahun dan dapat diangkat sekali lagi dalam satu masa jabatan.

Selanjutnya, Pengadilan Perikanan yang hanya ada di pengadilan tingkat pertama. Berdasarkan keputusan Presiden, MA menugaskan hakim *ad hoc* perikanan pada pengadilan yang sudah ada. Sedangkan pemberhentiannya sama dengan proses hakim *ad hoc* pada pengadilan khusus yang lain.

Pengadilan Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial (PHI), hakim *ad hoc*-nya masing-masing mewakili Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (SPSI), satu orang mewakili asosiasi pengusaha, dan satu orang lagi hakim karier.⁸³ Dapat dilihat beberapa contoh pengadilan khusus yang ada di Indonesia, masing-masing jumlah hakimnya berbeda-beda sesuai dengan yang diatur dalam undang-undang. Hal tersebut diatur dalam undang-undang terkait pengadilan khusus yang terkait. Sama halnya dengan pengadilan khusus pemilu yang apabila terbentuk, maka hakimnya disesuaikan jumlahnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

⁸³ Diakses pada website <https://mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=10227#> pada tanggal 6 November Pukul 14:59 WITA.

Perekrutan hakim *ad hoc* pada dasarnya sesuai dengan kebutuhan pengadilan saja, yang dimana pengangkatan dari hakim *ad hoc* tersebut diangkat dan diberhentikan oleh Presiden selaku kepala negara atas usul Ketua Mahkamah Agung, hakim *ad hoc* dalam hal ini mempunyai batas waktu tertentu karena bersifat sementara atau tidak permanen. Dapat dilihat dalam kamus hukum bahwa pengertian dari *Ad Hoc* ialah sesuatu yang diciptakan, atau seseorang yang ditunjuk untuk tujuan atau jangka waktu tertentu.⁸⁴ Kemudian diatur pula pengertian hakim *ad hoc* yaitu (i) untuk tujuan tertentu; (ii) sesuatu yang diciptakan atau seseorang yang ditunjuk untuk tujuan dan jangka waktu tertentu; (iii) bersifat khusus dan sementara.⁸⁵

Berdasarkan atas rujukan dalam tinjauan pustaka dalam BAB ini, telah dipaparkan beberapa contoh pengadilan khusus yang berada di bawah lingkungan peradilan yang ada di Indonesia. Penulis berpendapat bahwa dalam rangka penyelesaian sengketa Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu, perlu adanya pembentukan pengadilan khusus Pemilu. Pemilu sebagai pesta demokrasi hanya berlangsung 5 (lima) tahun sekali, yang dimana pengadilan Pemilu diperlukan tidak setiap waktu tetapi hanya diperlukan satu kali dalam periode waktu tertentu, tentunya Pengadilan Pemilu hanya dibutuhkan satu kali dalam kurun waktu lima tahun, apabila pengadilan tersebut terbentuk. Penulis berpendapat apabila dibentuk

⁸⁴ Rachmat Trijono, 2016. Kamus Hukum. Pustaka Kemang, Jakarta, hlm. 10.

⁸⁵ Rocky Marbun, dkk, 2012. Kamus Hukum Lengkap, Transmedia Pustaka, Jakarta, hlm. 7.

Pengadilan Pemilu, maka hal tersebut merupakan Pengadilan Khusus yang berada dibawah lingkungan Peradilan Umum. Apabila dibentuk Pengadilan Khusus Pemilu, maka pengadilan tersebut memerlukan hakim-hakim *ad hoc* yang mempunyai keahlian di bidang kepemiluan, tetapi tidak menutup kemungkinan dibantu oleh hakim karier, karena Pengadilan Pemilu berada dibawah lingkungan peradilan umum yang tidak permanen dan hanya dibentuk pada waktu tertentu, yaitu pada saat terjadinya Pemilu atau berlangsung hanya 5 (lima) tahun sekali sebagai sarana penyelesaian sengketa Pemilu, baik sengketa hasil maupun sengketa proses Pemilu.

Berdasarkan rumusan masalah pertama yang penulis angkat, maka proses pembentukan pengadilan khusus mempunyai dasar hukum yang diatur dalam UU No. 48 Tahun 2009. Dan apabila pengadilan khusus pemilu ingin dibentuk, maka perlu adanya suatu undang-undang yang mengatur tentang pengadilan pemilu berdasarkan atas keputusan Presiden untuk membentuk suatu pengadilan khusus sebagaimana instruksi pembentukan pengadilan khusus yang ada di Indonesia. Substansi dari undang-undang tersebut mencakup antara lain tentang ketentuan umum, kewenangan, fungsi, tugas, serta pengangkatan hakim-hakim yang bertugas didalamnya. Kemudian pembentukan undang-undang itu dibentuk berdasarkan atas keputusan Presiden terkait dengan pembentukan pengadilan pemilu. Apabila ada substansi lain yang terkait dengan pengadilan pemilu, maka selanjutnya dapat dibahas oleh DPR selaku lembaga legislatif yang

mempunyai fungsi legislasi serta bertugas untuk membentuk suatu undang-undang.

Dalam sistem hukum kita di Indonesia, undang-undang adalah produk bersama DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) dan pemerintah. Kenyataan ini tidak mungkin disangkal, betapa para politisilah memproduksi undang-undang (hukum tertulis).⁸⁶

⁸⁶ Achmad Ali, 2015, *Menguak Tabir Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm. 114.