



RINGKASAN DISERTASI



**POLITIK HUKUM PENYELESAIAN SENGKETA PEMILU:
MENGAGAS PEMBENTUKAN PENGADILAN PEMILU
DI INDONESIA**

RAYENDRA ERWIN MOESLIMIN SINGAJURU, S.H., M.H.
NIM. 14932011

RINGKASAN DISERTASI

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2022**

RAYENDRA ERWIN MOESLIMIN SINGAJURU, S.H., M.H.

**POLITIK HUKUM PENYELESAIAN SENGKETA PEMILU:
MENGAGAS PEMBENTUKAN PENGADILAN PEMILU
DI INDONESIA**



**RAYENDRA ERWIN MOESLIMIN SINGAJURU, S.H., M.H.
NIM. 14932011**

RINGKASAN DISERTASI

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2022**



**POLITIK HUKUM PENYELESAIAN SENGKETA PEMILU:
MENGAGAS PEMBENTUKAN PENGADILAN PEMILU
DI INDONESIA**

Oleh :

**RAYENDRA ERWIN MOESLIMIN SINGAJURU, S.H., M.H.
NIM. 14932011**

DISERTASI

Diajukan kepada Dewan Penguji dalam Ujian Terbuka Disertasi
(Promosi Doktor) sebagai salah satu syarat untuk memperoleh
gelar Doktor dalam bidang Hukum pada
Program Studi Hukum Program Doktor
Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2022**

**DEWAN PENGUJI
UJIAN TERBUKA DISERTASI (PROMOSI DOKTOR)**

**RAYENDRA ERWIN MOESLIMIN SINGAJURU, S.H., M.H.
NIM. 14932011**

**Prof. Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D.
(Ketua Sidang-Rektor UII)**

**Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum
(Promotor)**

**Prof. Jawahir Thontowi, S.H., Ph.D.
(Co Promotor)**

**Prof. Dr. Moh. Mahfud MD, S.H., S.U.
(Anggota Penguji)**

**Prof. Amzulian Rifai, S.H., LL.M., Ph.D.
(Anggota Penguji)**

**Prof. Dr. Muhammad Fauzan, S.H., M.H.
(Anggota Penguji)**

**Prof. Dr. I Gusti Ayu Ketut R. H., S.H., M.M.
(Anggota Penguji)**

**Dr. Suparman Marzuki, S.H., M.Si.
(Anggota Penguji)**

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2022**

HALAMAN MOTTO

“Ilmu itu kehidupan hati daripada kebutaan,
sinar penglihatan daripada kezaliman,
dan tenaga badan daripada kelemahan ”
~ Imam Al Ghazali ~

HALAMAN PERSEMBAHAN

Karya ini kupersembahkan untuk:
Istriku tercinta Megaria Zaini Tambat,
Anak-anakku, Furqon, Farhan, Faza dan Bilqis

“Spirit ayah datang dari kalian dan capaian ini adalah perwujudan sukma cinta kasih sayang ayah pada kalian semua...”

KATA PENGANTAR

*Assalamu'alaikum warahmatullahi wabaratu
Bismillahirrahmanirrahim*

Dengan mengucapkan syukur alhamdulillah rabbil 'alamin kepada Allah SWT yang senantiasa memberikan kekuatan lahir dan batin kepada penulis sehingga Disertasi ini dapat diselesaikan. Penulis sangat menyadari bukan perkara mudah menyelesaikan studi di Program Doktor Hukum FH UII, menulis Disertasi dengan tetap beraktivitas sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat (periode 2009-2014 dan periode 2014-2019) dan kini sebagai Staf Khusus Menkopolhukam (periode 2019-2024). Sekali lagi *alhamdulillah rabbil 'alamin*, puji syukur tak terhingga kepada Allah Subhanahuwata'ala.

Disertasi ini merupakan salah satu persyaratan akademik guna meraih gelar Doktor dalam Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta. Disertasi ini setelah setidaknya 3 kali mengalami perubahan judul akhirnya penulis berketetapan memilih judul: "Politik Hukum Penyelesaian Sengketa Pemilu: Menggagas Pembentukan Pengadilan Pemilu di Indonesia".

Disertasi ini penulis teliti guna menjawab kebutuhan belum adanya peradilan khusus pemilu (*ius constituendum*) sebaga perintah undang-undang dan selama ini masih sebatas diperdebatkan dan tak berujung. Penulis berharap, dengan penelitian ini akan dapat membantu DPR, DPD dan Pemerintah dalam mewujudkan peradilan khusus pemilu tersebut secara konkret.

Penulis menyadari bahwa Disertasi ini bukanlah karya sempurna. Oleh karena itu, kritik saran tetap dibutuhkan untuk kesempurnaan ke depan.

Selesainya penulisan Disertasi ini tentu prosesnya sangat panjang, berliku dan melibatkan banyak pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung; perorangan maupun kelembagaan, bantuan materiil maupun non materiil. Untuk itu, mereka semua layak mendapatkan ucapan terimakasih dan salam takzim dari penulis.

1. Rektor Universitas Islam Indonesia, Bapak Prof. Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D.
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Bapak Dr. H. Abdul Jamil, S.H., M.H.
3. Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. selaku Promotor dan Prof. Jawahir Thontowi, S.H., Ph.D. selaku Co.Promotor sekaligus Ketua Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Penulis berterimakasih setulus-tulusnya atas bimbingan, diskusi, kritikan, saran baik secara langsung maupun liwat WA. Semoga ilmu yang telah diberikan kepada penulis menjadi amal jariyah yang terus mengalir sepanjang hayat dan tentu mendapat imbalan yang lebih baik dari Allah SWT...amin.
4. Prof. Dr. Moh. Mahfud MD, S.H. S.U. sebagai senior dan sahabat seperjuangan selaku salah satu penguji.
5. Prof. Amzulian Rifa'i, S.H., Ph.D, Dr. Suparman Marzuki, Prof. Dr. I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, S.H., M.M., Prof. Dr. Muh. Fauzan, S.H., M.H. selaku penelaah dan penguji.
6. Sembah sujud dan terima kasih yang tak terhingga kepada ayahanda H. Moehammad Moeslimin Suntan Singajuru (alm.) dan almarhumah ibunda tercinta Ratna Wilis, dan almarhum H. Zaini Tambat dan ibunda Idjok (mertua), berkat mereka penulis bisa menjalani kehidupan seperti ini. Juga kepada para kakanda, ayunda, adinda yang saya sayangi.
7. Wabil khusus untuk istri tercinta Megaria Zaini Tambat, anak-anakku, Furqon, Farhan, Faza dan Bilqis spirit ayah datang dari

kalian, capaian ini adalah perwujudan sukma cinta ayah pada kalian semua.

8. Para Guru, para Dosen dan semua Guru Besar yang telah membimbing dan banyak memberikan ilmu pengetahuan kepada penulis, baik mulai tingkat TK, SD, SMP, SMA studi di Program S-1, S-2 hingga S-3. Semoga jasa mereka semua dicatat sebagai pahala amal jariyah oleh Allah SWT.
9. Terima kasih juga kepada Bang Dr. Artidjo Alkostar, S.H. (alm), kando Prof. Dr. Muhammad Syarifuddin, S.H., M.H. (Ketua Mahkamah Agung RI), Mas Dr. M. Busyro Muqoddas, S.H., Bang Triyandi Mulkan, S.H., M.M., kando Syarief Hamid Shebubakar, S.H., MBA. (alm), adinda Anies Baswedan, M.A., Ph.D., kakanda Jenderal TNI (Purn.) Ryamizard Ryacudu., adinda Jenderal Polisi Prof. Tito Karnavian, Ph.D., kakanda Brigjend. (Purn.) Edward Syah Pernong, dan adinda Irijend. Pol. Drs.Tomsu Tohir Balaw, S.I.P.
10. Kepada sahabat dekat dan seperjuangan Dr. Ari Yusuf Amir, S.H., M.H.; Dr. Sobirin Malian, S.H., M.Hum.; Hamid Basyaib, S.H.; Drs. M. Ichsan Loulembah, Harman Syahri, S.P, M.Si.; Akhmad Qosasi, S.P., M.Si., Raguhan Aljufri, S.Ag., M.H., Musril Syarif, S.H., Zuhad Aji Firmantoro, yang selalu memberi semangat, doa dan senantiasa berbagi dalam suka dan duka.
11. Kawan-kawan pejuang peraih Doktor seangkatan yang selalu saling memberi semangat, saling mengingatkan dan tetap spartan.
12. Seluruh staf akademik dan staf administrasi terutama Mas Yusri Fahmanto, S.E. yang telah ikut membantu kelancaran proses belajar-mengajar di Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
13. Terimakasih dan peluk cium kepada semua ayunda, kakanda, adinda yang tersayang dan tercinta: (1) Chairunnisa, SH. Notaris-PPAT, (2) Mazhirul Tuti (alm), (3) Megawati, (4) Achmad Riza Zulkarnain, M.B.A. (alm), (5) Erlina (alm), (6) Latifah, (7) dr. Riyanto Irawan, Sp. O.G, (8) Amirudin, (9) Ir. Hetty Ramona

(alm), (10) dr. Meiri Iriani, M.Kes. (alm), (11) Novi Soraya (alm), Saichoe Goenawan, SH. Notaris-PPAT, (12) Gustin Magdalena, S.E., (13) Drs. Med. Wiwit Widoyanti.

Akhirul kalam, semoga apa yang telah penulis tuangkan dalam Disertasi yang sederhana ini menjadi “NUR” yang mampu menerangi kehidupan ke depan. Semoga Disertasi ini membawa berkah dan manfaat, baik bagi penulis, keluarga, bangsa/negara dan agama. Hanya kepada Allah SWT hamba berserah diri.

Jakarta, Januari 2022

Penulis

Rayendra Erwin Moeslimin Singajuru

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
DEWAN PENGUJI.....	iv
HALAMAN MOTTO	v
HALAMAN PERSEMBAHAN	vi
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI.....	xi
ABSTRAK.....	xiii
ABSTRACT	xv

BAB I

PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	28
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian	28
D. Teori	29
E. Metode Penelitian	46

BAB II

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

PROBLEMATIKA POLITIK HUKUM PENYELESAIAN

SENGEKTA PEMILU DAN GAGASAN PENGADILAN

KHUSUS PEMILU	57
A. Problematika Politik Hukum Penyelesaian Sengketa Pemilu Yang Akuntabel, Transparan, dan Berkeadilan.....	57
B. Politik Hukum Pengadilan Pemilu Di Masa Yang Akan Datang Dan Perbandingan Pengadilan Pemilu Di Beberapa Negara.....	80

C. Pilihan Bentuk Badan Pengadilan Khusus Pemilu Sebagai Pemilu: Sebagai Novelty	114
D. Gagasan Pengadilan Khusus Pemilu Yang Akuntabel, Transparan, Adil Dan Berkeadaban.....	115

BAB III

PENUTUP	151
A. Kesimpulan.....	151
B. Saran	153
 DAFTAR PUSTAKA	 155
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	169

ABSTRAK

Sengketa Pemilihan Umum (Pemilu) sudah menjadi fenomena hukum dan politik tersendiri di Indonesia yang seringkali menimbulkan kompleksitas hukum dan politik tersendiri pula, namun sayangnya belum tersedia institusi penyelesaian sengketa yang kuat dan mapan. Disertasi ini berupaya menjawab kebutuhan tersebut dengan mengacu pada pertanyaan mengapa politik hukum penyelesaian sengketa pemilu yang ada tidak berhasil menyelesaikan sengketa pemilu secara transparan, akuntabel dan berkeadilan? Lalu bagaimana desain politik hukum dan syarat suatu pengadilan pemilu yang ideal di masa depan?

Penelitian Disertasi ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, pendekatan sejarah, pendekatan perbandingan dan pendekatan konseptual. Data penelitian menggunakan sumber data sekunder, studi pustaka, dan studi dokumen. Objek penelitian yaitu pelaksanaan penyelesaian hasil pilkada/pemilu (*constitutum*) dan konsep ideal penanganan penyelesaian perselisihan dilakukan oleh badan peradilan khusus pemilu (*constituendum*). Teori yang dibangun sebagai bingkai dan pisau analisis untuk menjawab rumusan masalah, di antaranya: teori demokrasi, teori negara hukum, teori sistem pemilihan umum, teori penyelesaian sengketa, teori kelembagaan dan teori politik hukum.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Politik hukum penyelesaian sengketa pemilu selama ini belum terinstitusionalisasi dengan kuat dan stabil pada satu institusi. Dua institusi kekuasaan kehakiman

yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dengan karakter dan mandat konstitusional yang berbeda silih berganti menjadi tempat penyelesaian sengketa Pemilu. Prosedur beracara yang berbeda dan putusan keduanya tidak jarang saling menegasikan satu sama yang menimbulkan ketidakpastian hukum dan akhirnya tidak memberi rasa keadilan. Oleh sebab itu ke depan dibutuhkan institusi peradilan pemilu dengan mandat khusus mengadili sengketa Pemilu yang dibentuk berdasarkan perintah UU Pemilu supaya terdapat konsistensi hukum, kepastian hukum dan keadilan penyelesaian sengketa Pemilu.

Kata kunci: *politik hukum, pemilu, penyelesaian sengketa dan peradilan khusus.*

ABSTRACT

General Election Disputes (Pemilu) have become a separate legal and political phenomenon in Indonesia which often creates their own legal and political complexities, but unfortunately there is no strong and established dispute resolution institution. This dissertation attempts to answer this need by referring to the question why the existing legal politics of electoral dispute resolution have not succeeded in resolving election disputes in a transparent, accountable and fair manner? Then what is the design and requirements of an ideal election court in the future?

This research uses normative legal research methods. This study uses a statutory approach, a case approach, a historical approach, a comparative approach and a conceptual approach. The research data uses secondary data sources, literature studies, and document studies. The object of research is the implementation of the settlement of pilkada/election results (constitutum) and the ideal concept of dispute resolution handling is carried out by the special election judiciary (constituendum). The theory is built as a frame and analysis knife to answer the formulation of problems, including: democratic theory, rule of law theory, general election system theory, dispute resolution theory and legal political theory.

The results showed that the legal politics of electoral dispute settlement so far have not been strongly and stable institutionalized in one institution. Two judicial power institutions, namely the Supreme Court and the Constitutional Court, with different constitutional characters and mandates, take turns as places for resolving election disputes. The decisions of the two often negate each other and create legal uncertainty. Therefore, in the future, an electoral judiciary institution with a special mandate to adjudicate

Election disputes is needed which is formed based on the mandate of the Election Law so that there is legal consistency, legal certainty and justice for Election dispute resolution.

Keywords: legal politics, elections, dispute resolution and special courts.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Demokrasi¹ telah didiskusikan orang lebih dari dua ribu lima ratus tahun, kurun waktu yang sangat lama untuk memberikan suatu perangkat gagasan tentang demokrasi yang dapat disepakati oleh semua orang, atau oleh hampir semua orang. Menurut Robert Dahl, setelah berlangsung sekian lama di mana demokrasi dibahas, diperdebatkan, didukung, dilecehkan, ditegakkan, dipraktikkan, dihancurkan, dan kadang-kadang ditegakkan kembali, ternyata hingga kini “demokrasi mempunyai makna yang berbeda-beda bagi orang yang berbeda-beda, pada waktu dan tempat yang berbeda-beda pula.”²

Dari segi istilah Demokrasi dapat didefinisikan sebagai berikut:

*...Not only as government by the people, but also as government for the people, that is, government in accordance with the people's preferences. An ideal democratic government would be one whose actions were always in perfect correspondence with the preference of all its citizens. Such complete responsiveness in government has never existed and may never be achieved, but in can serve as an ideal to which democratic regimes should aspire.*³ (...tidak hanya sebagai pemerintahan oleh rakyat, tetapi juga sebagai

¹ Kata demokrasi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *kratos/kratein* yang berarti kekuasaan/berkuasa. Lihat Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik (Edisi Revisi)*. (Jakarta: Gramedia, 2013), hlm.105-109.

² Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi Menjelajahi Teori dan Praktik Demokrasi Secara Singkat*, (Jakarta: Yayasan Obor), hlm.3-4.

³ Arend Liphart, *Democracies Pattern of Majoritarian and Concensus Government I Twenty-One Countries*, (London: Yale University, 1984), hlm.1.

pemerintahan untuk rakyat, yaitu pemerintahan yang sesuai dengan keinginan rakyat. Suatu pemerintahan demokratis yang ideal adalah pemerintahan yang tindakannya sesuai sempurna dengan preferensi semua warganya. Respons penuh dalam pemerintahan seperti itu telah ada dan mungkin tidak akan pernah tercapai, tetapi dapat berfungsi sebagai cita-cita yang harus dicita-citakan oleh rezim demokratis...*terjemahan bebas oleh peneliti*)

Namun dalam pandangan Miriam Budiardjo, di antara sekian banyak aliran pikiran yang dinamakan demokrasi, ada dua kelompok aliran yang paling penting, salah satunya adalah demokrasi konstitusional.⁴ Ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintahan yang demokratis adalah pemerintahan yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintahan tercantum dalam konstitusi, maka dari itu disebut “pemerintahan berdasarkan konstitusi” (*constitutional government*).⁵

⁴ Satu kelompok aliran yang lain menamakan dirinya “demokrasi” tetapi pada hakikatnya mendasarkan dirinya atas komunisme. Demokrasi dalam arti ini dipakai, misalnya dalam istilah-istilah demokrasi proletar dan demokrasi Soviet (seperti dipakai di Uni Soviet dulu), atau dalam istilah demokrasi rakyat (yang antara lain dipakai negara-negara Eropa Timur setelah berakhirnya Perang Dunia II). Dalam dekade lima puluhan telah timbul istilah demokrasi nasional yang khususnya dipakai dalam hubungan negara-negara baru di Asia dan Afrika. Semua istilah demokrasi ini berlandaskan pikiran komunisme atau Marxisme-Leninisme (ajaran Mark seperti ditafsirkan oleh Lenin). Oleh golongan-golongan yang mendukung demokrasi konstitusional, antara lain *International Commission of Jurist*, suatu badan internasional, demokrasi ini dianggap tidak demokratis. Lihat, Budiardjo, *op-cit*, hlm.105-109.

⁵ *Constitutional government* sama dengan *limited government* atau *restrain government*. Gagasan bahwa kekuasaan pemerintah perlu dibatasi pernah dirumuskan oleh seorang ahli sejarah Inggris Lord Acton, dengan mengingat bahwa pemerintahan selalu diselenggarakan oleh manusia, dan bahwa pada manusia itu tanpa kecuali melekat banyak kelemahan. Dalilnya yang kemudian sangat terkenal: *power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely*. Budiardjo, hlm.52.



Pemerintah berdasar konstitusi dapat juga dimaknai sebagai konstitusionalisme, bahwa kekuasaan itu pada intinya memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya.⁶ Oleh sebab itu, secara lebih spesifik Friederich mendefinisikan, konstitusionalisme sebagai “*an institutionalised system of effective, regularised restraints upon governmental action*” (suatu sistem yang terlembagakan, menyangkut pembatasan yang efektif dan teratur terhadap tindakan-tindakan pemerintahan).⁷ Dalam pengertian demikian, persoalan yang dianggap penting dalam setiap demokrasi konstitusional adalah pengaturan mengenai pengawasan atau pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan.

Isu dinamika politik berikutnya adalah demokrasi dan demokratisasi yang konstitusional itu sangat bertalian dengan pemilihan umum (pemilu), karena pemilu menjadi salah satu alat penting untuk mengukur tumbuh kembangnya demokrasi baik prosedural maupun substansial di suatu negara. Apabila penyelenggaraan pemilu di suatu negara dapat berlangsung dengan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (luber-jurdil),⁸ maka demokrasi di suatu negara itu dapat dikatakan telah tumbuh dengan sempurna. Dengan kalimat lain, pemilu dapat dikatakan demokratis apabila memenuhi beberapa parameter. Mengutip pendapat Robert Dahl, Samuel Huntington dan Bingham Powel.⁹ Parameter untuk mengamati terwujudnya suatu demokrasi apabila: 1) Menggunakan mekanisme pemilihan umum yang teratur; 2) Memungkinkan terjadinya rotasi

⁶ Ni'matul Huda, *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Dalam Teori dan Praktik di Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2016), hlm.3-6.

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. (Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 2004), hlm. 17-18.

⁸ Luber-jurdil telah menjadi asas yang diakomodir dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945.

⁹ Bingham Powel Jr, *Election as Instrument of Democracy” Majoritarian and Proportional Visions* (New Haven: Yale Univerity, 2000), hlm.14-15.

kekuasaan; 3) Mekanisme rekrutmen dilakukan secara terbuka; dan 4) Akuntabilitas publik.

Pemilu akhirnya menjadi momentum penting perwujudan demokrasi di sebuah negara. Pemilu sebagai sarana legitimasi politik, menurut Syamsuddin Haris¹⁰ dengan alasan: *pertama*, melalui pemilu pemerintah sebenarnya bisa meyakinkan atau setidaknya bisa memperbarui kesepakatan politik dengan rakyat. *Kedua*, melalui pemerintah dapat pula mempengaruhi perilaku rakyat atau warganya. *Ketiga*, dalam dunia modern para penguasa dituntut untuk mengandalkan kesepakatan dari rakyat ketimbang pemaksaan untuk mempertahankan legitimasi.

Tampaknya, menyadari pentingnya hal-hal tersebut dan guna menjaga bagaimana agar momentum transisi demokrasi ini dapat berjalan sesuai harapan dan kehendak rakyat seperti yang banyak disuarakan oleh berbagai elemen masyarakat, maka B.J. Habibie yang saat itu sebagai Wakil Presiden kemudian secara konstitusional menjadi pengganti Soeharto sebagai Presiden Republik Indonesia; tanpa menunggu waktu lama, B.J. Habibie membentuk Kabinet Reformasi Pembangunan dan selanjutnya menyiapkan proses transisi tersebut dengan target utama adalah diselenggarakannya pemilu secepatnya untuk memperoleh legitimasi rakyat.¹¹

Langkah konkret Habibie dalam menyelesaikan proses transisi demokrasi selanjutnya yaitu mengusulkan paket perubahan undang-undang bidang politik oleh Pemerintah kepada DPR yaitu UU tentang Partai Politik, UU tentang Pemilu dan UU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Tahap berikutnya DPR bersama Pemerintah membahas

¹⁰Syamsuddin Haris, *Struktur, Proses, dan Fungsi Pemilihan Umum: Catatan Pendahuluan Dalam Pemilihan Umum di Indonesia*. (Jakarta: PPW-LIPI,1997), hlm.6-7

¹¹ Indra Pahlevi, *Sistem Pemilu di Indonesia Antara Proporsional dan Mayoritarian*, (Jakarta: P3DI Stjen DPR RI dan Azza Grafika, 2015), Hlm.1-2. Alfian, *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia* (Jakarta: Gramedia,1981), hlm. 307



paket undang-undang (UU) bidang politik tersebut secara parallel, yaitu UU tentang Partai Politik, UU tentang Pemilu dan UU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Paket UU bidang politik ini secara cepat selesai dibahas sebagai landasan yuridis proses transisi demokrasi di Indonesia kala itu. Paket UU ini menjadi tonggak sejarah dalam rencana penyelenggaraan pemilu tahun 1999 atau satu tahun setelah berhentinya Soeharto sebagai Presiden RI ke-2. UU bidang politik tersebut masing-masing memiliki nomor berurutan, yaitu UU Nomor 2 Tahun 1999 Tentang Partai Politik, UU Nomor 3 tahun 1999 Tentang Pemilu, dan UU Nomor 4 Tahun 1999 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.

Proses pembentukan UU bidang politik di atas memang merupakan sebuah kebutuhan mendesak dan tuntutan masyarakat sebagai instrumen hukum bagi terselenggaranya demokratisasi di Indonesia. Langkah tersebut bertujuan kepada terciptanya sebuah sistem politik yang lebih demokratis dibandingkan masa sebelumnya, yaitu tumbuhnya banyak partai politik (parpol) yang diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 1999 dan adanya kebebasan warga negara untuk mendirikan parpol sebagai salah satu ekspresi kebebasan dalam berpolitik. Berdasarkan landasan yuridis UU No.2 Tahun 1999 tersebut, ada 141 parpol tumbuh dan berdiri yang kemudian didaftarkan di Departemen Kehakiman sebagai badan hukum. Namun proses berikutnya pada saat mendaftar sebagai peserta pemilu, KPU hanya meloloskan 48 parpol yang menjadi peserta pemilu 1999 yang menggunakan landasan yuridis UU No.3 Tahun 1999, sistem pemilu tetap menggunakan basis sistem pemilu perwakilan berimbang (*proportional representation*) atau lebih dikenal dengan sistem proporsional dengan alasan belum siapnya masyarakat mengganti sistem pemilu dalam waktu singkat.



Penyelenggaraan Pemilu 1999 berhasil dilaksanakan tanggal 7 Juni 1999 dinilai mengantarkan Indonesia menuju sistem politik demokratis, meskipun dalam prosesnya terdapat kondisi ketidakpastian terhadap hasil akibat banyak parpol yang tidak mengakui, tetapi akhirnya Presiden B.J. Habibie yang masih memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan pemilu tersebut menetapkan hasil pemilu 1999 dengan damai. Namun secara umum harus diakui bahwa ditengah keberhasilan pemilu 1999 masih terdapat banyak catatan dalam penyelenggaraannya, seperti keanggotaan parpol dalam Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) yang dinilai tidak netral akibat bertindak dua peran sekaligus yaitu sebagai wasit dan pemain serta adanya ketidakpastian penetapan hasil pemilu akibat keberatan beberapa parpol peserta pemilu sebagaimana disebutkan di atas.

Akibat kondisi ketidakpastian waktu penetapan hasil pemilu ini, penetapan hasil pemilu dilakukan oleh Presiden B.J. Habibie sebagai kepala negara yang memiliki tanggungjawab atas penyelenggaraan pemilu yang saat itu masih menggunakan sistem proporsional tertutup (*closed list proportional representation system*).¹²

¹² Reza Pahlevi, *ibid.*, hlm.3 pada catatan kaki. Untuk lengkapnya: setelah Presiden Soeharto dilengserkan dari kekuasaannya pada tanggal 21 Mei 1998, jabatan presiden digantikan oleh Wakil Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie. Atas desakan publik, pemilu yang baru atau dipercepat dilaksanakan, atau 13 bulan setelah masa kekuasaan Habibie. Sebelum menyelenggarakan pemilu yang dipercepat itu, Pemerintah mengajukan RUU tentang Partai Politik, RUU tentang Pemilu dan RUU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Ketiga draf RUU ini disiapkan sebuah tim Departemen Dalam Negeri yang disebut Tim 7, diketuai oleh Prof.Dr. Ryass Rasyid. Setelah RUU disetujui DPR dan disahkan menjadi UU, presiden membentuk Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang anggotanya adalah wakil dari partai politik dan wakil dari pemerintah. Satu hal menonjol yang membedakan Pemilu 1999 dengan pemilu-pemilu sebelumnya sejak 1971 adalah pemilu ini diikuti oleh banyak sekali peserta. Hal ini dimungkinkan karena adanya kebebasan untuk mendirikan parpol. Peserta pemilu kali ini adalah 48 partai jauh lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah partai yang ada dan terdaftar di Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, yakni 141 partai.



Demikianlah fase reformasi membawa Indonesia pada Pemilu 1999, dimana partai dikembalikan pada fungsi awalnya.¹³ Pemilu diadakan kembali pada 2004 dengan perkembangan pada pola pemilihan presiden yang dilakukan secara langsung. Setelah pelaksanaan pemilu dengan sistem pemilihan presiden langsung, maka pada tahun 2009, diadakan kembali sistem pemilu yang sama dengan perbaikan pada beberapa kekurangan pada pemilu sebelumnya. Terakhir, pemilu diadakan pada April 2019 untuk pemilihan legislatif pusat dan daerah dan pada bulan Juli 2019 untuk pemilihan Presiden dengan berbagai perbaikan sebagai hasil dari evaluasi terhadap pemilu sebelumnya termasuk pada 2014 dan 2019 yang ternyata memendam banyak persoalan.

Dalam studi-studi tentang pemilu terdapat dua aspek yang harus ada, yakni, sistem pemilu (*electoral system/laws*) dan proses pemilu (*electoral processes*).¹⁴ Sistem pemilu berarti instrumen untuk menerjemahkan perolehan suara di dalam pemilu ke dalam kursi-kursi yang dimenangkan oleh partai atau oleh calon. Secara umum terdapat empat rumpun sistem pemilu, yaitu sistem pluralitas/mayoritas (*plurality/majority system*), sistem perwakilan berimbang/proporsional (*proportional representation system*), sistem campuran (*mixed system*), dan sistem-sistem lain (*other system*). Sedangkan proses pemilu terkait dengan pilihan elemen teknis pemilu, misalnya, besaran daerah pemilihan (*district magnitude*), metode pencalonan (*electoral formula*), metode

¹³ Undang A. Kamaluddin dan Muhammad Alfian, *Dinamika Politik di Indonesia: Perjalanan Politik Sejak Orde Lama Hingga Reformasi*, (Bandung: Pustaka Setia, 2015), hlm.137-138.

¹⁴ Iwan Gardono Sudjatmiko, "Reformasi Sistem Pemilu Indonesia" dalam *Jurnal Masyarakat Sosiologi Nomor 4 Tahun 1996*, Fisp UI, Jakarta, hlm.70. Tentang pilihan sistem pemilu yang akan diadopsi dalam pemilu dapat dibaca, Pippa Noris, 1997. "Choosing Electoral System: Proportional, Majoritarian and Mixed System" *In International Political Science Review*, Vol.18, No.3, hlm. 287-312.

pemberian suara (*balotting formula*), dan metode penghitungan suara (*vote counting*).¹⁵

Sistem pemilu penting dirancang secara cepat dalam rangka mewujudkan tujuan pemilu, yang menurut Aurel Croissant¹⁶ ada tiga (3) yaitu: (i) keterwakilan politik (*political representation*) dalam arti kelompok-kelompok dalam masyarakat dapat terwakili di parlemen, baik dari aspek geografis, fungsional dan deskriptif; (ii) integrasi politik (*political integration*), yakni stabilitas politik dapat terjadi karena adanya kesepahaman antara partai politik dan masyarakat terhadap partai sehingga konflik politik dapat diterima secara efektif lewat lembaga-lembaga perwakilan; dan (iii) membantu terbentuknya pemerintahan yang efektif (*effective government*), yakni ada jaminan pada stabilitas pemerintahan dan kemampuan pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan.

Ketiga tujuan pemilu itu tak mungkin dapat terwujud secara keseluruhan dalam tenggat waktu bersamaan dalam pemilu. Oleh karena itu, perlu memprioritaskan tujuan pemilu dengan mengambil satu atau dua dari prioritas itu. Dengan begitu, makna pemilu akan dapat dirasakan oleh masyarakat dalam rangka untuk mewujudkan akomodasi hak-hak sipil dan politik serta berpendapat dalam pengelolaan pemerintahan. Tak kalah penting, sistem pemilu itu haruslah dapat diwujudkan dalam bentuk teknis penyelenggaraan pemilu yang jujur, adil dan demokratis. Dengan cara ini, pemilu diharapkan dapat menjadi alat rekrutmen dan sirkulasi kepemimpinan politik yang elegan.¹⁷

¹⁵ Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia, Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*. (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 83-85.

¹⁶ Aurel Croissant, *Election Politics in Southeast and East Asia*, Fredrich-Ebert-Stiftung. Singapore, dikutip dari Ramlan Surbakti, dkk, *Menyederhanakan Waktu Pemilu*, (Jakarta: Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah, Kemitraan Untuk Tata Pemerintahan: 2011), hlm.13.

¹⁷ Agus Riwanto, Caley dan Prilaku Korupsi, *Kompas*, 22 Oktober 2008.



Pengaturan sistem pemilu di Indonesia selalu mengalami perubahan hampir pada tiap penyelenggaraan pemilu. Dalam proses pembuatan pergantian regulasi setiap pemilu memiliki dinamikanya sendiri. Menariknya, upaya penyempurnaan regulasi selalu mengacu agar dalam pelaksanaannya tidak banyak terjadi pelanggaran dan memudahkan dalam penyelesaian sengketa, baik sengketa proses maupun sengketa hasil. Norma hukum yang dirumuskan mengacu kepada politik hukum untuk tujuan preventif, korektif dan *futuristic*.¹⁸

Menurut Agus Riwanto,¹⁹ perubahan paket UU Politik dan UU Pemilu dalam setiap pemilu yang berbeda ini membuktikan, bahwa telah terjadi perubahan sosial politik di Indonesia yang menuntut diakomodasi dalam pemilu untuk menuju politik hukum berupa kebijakan negara (garis resmi) tentang hukum yang akan diberlakukan.²⁰

Sistem pemilu di Indonesia didasarkan pada Undang-Undang Dasar NRI 1945 sebagai landasan utama dan undang-undang lainnya yang lebih terperinci yakni Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Undang-Undang 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (mencakup pemilu kepala daerah), Undang-Undang 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, Undang-Undang 27 Tahun

¹⁸ Tri Susilo, Desain Lembaga Peradilan Sengketa Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di Indonesia untuk Mewujudkan Keadilan Konstitusional, *Disertasi* pada Program Pasca Sarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta, 2020, hlm.7

¹⁹ Agus Riwanto, *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia: Pengaruhnya Terhadap Penyelenggaraan Pemilu Berkualitas dan Sistem Pemerintahan Presidensial Efektif*, (Jakarta: Thafamedia,2016), hlm.2-3.

²⁰ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*. (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2010), hlm. 4.



2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan terakhir Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang terdiri atas 573 pasal.²¹ Keseluruhan landasan hukum tersebut mencerminkan sistem demokrasi Indonesia yang telah tertanam dan terus diperbaharui. Model pemilu Indonesia memiliki karakteristik tersendiri jika dibandingkan dengan negara demokrasi lainnya. Sebagai negara dengan struktur pemerintahan yang berjenjang, pemilu Indonesia pun diadakan pada pada hampir semua level dalam struktur kekuasaan baik pada tingkat eksekutif maupun legislatif.

Mulai dari pemilu tingkat presiden sebagai kepala negara hingga kepada kepala desa yang memerintah pada tingkat terbawah dalam struktur eksekutif. Begitu pula dengan lembaga legislatif yang dipilih pada tingkat daerah dan pusat. Berdasarkan sistem administrasinya, pemerintahan daerah di Indonesia dibagi menjadi 34 provinsi yang terdiri atas 508 kabupaten (pedesaan) dan kota (perkotaan), 6.994 kecamatan, dan 81.253 kelurahan (perkotaan) dan desa (pedesaan)²² Berdasarkan jenjang waktunya, Pemilu Presiden dan legislatif dilaksanakan setiap lima tahun. Berbeda dengan pemilu pada tingkat pusat, pemilihan eksekutif tingkat subnasional atau daerah (Pemilihan Kepala Daerah atau Pemilukada) dilaksanakan secara terputus berdasarkan masa jabatan atau alasan lain sesuai ketentuan undang-undang. Konsekuensi tersebut membuat pengadaan pemilu dilakukan hampir setiap hari di Indonesia.

²¹Rumah Pemilu.2014. "Gambaran Singkat Pemilihan Umum 2014". <http://www.rumahpemilu.org/in/read/4030/Gambaran-Singkat-Pemilihan-Umum-2014-di-Indonesia>. di akses pada 24 Juni 2020 pukul 11.05 WIB.

²² Rumah Pemilu. Gambaran Singkat Pemilihan Umum 2019.



Selain pengadaan pemilu yang berjenjang, dalam hal jumlah elektorat, pemilu di Indonesia adalah pemilu-satu-hari kedua terbesar di dunia setelah Amerika Serikat. Kategorisasi terbesar didasarkan bahwa Indonesia menjadi salah satu negara dengan jumlah penduduk terbesar di dunia yakni sekitar 237,56 juta jiwa. Jumlah terbesar tersebut didorong pula oleh ketentuan keikutsertaan dalam pemilu. Di mana batas umur minimal sebagai pemilih adalah 17 tahun (pada hari pemilihan) atau usia berapapun asalkan telah atau pernah menikah. Hal ini berbeda misalnya dengan ketentuan pemilih di negara lain yang biasanya di tingkat usia 21 tahun. Daftar pemilih Pemilu 2014 saja berdasarkan data pemilih sementara sebelum Pemilu 2014 dilakukan berjumlah 187.977.268 pemilih. Meski demikian, partisipasi dalam pemilu tidak sebesar atau seratus persen dari daftar tersebut. Dari besaran jumlah pemilih, untuk Pemilu 2009 yakni 171 juta pemilih terdaftar, hanya 122 juta pemilih yang menggunakan hak pilihnya atau sebesar 71 %. Pada Pemilu 1999 dan 2004 masing-masing besaran partisipasi mencapai 93 % dan 8 %.²³

Dokumen Libtang Kompas menyebutkan, Pemilu Indonesia dianggap sebagai kegiatan kepemiluan paling kompleks di dunia. Hal ini dikarenakan berdasarkan data yang dimiliki Kompas, untuk setiap pemilu ada empat juta petugas di 550.000 TPS, yang tersebar di berbagai penjuru sebuah negara yang terdiri atas 17.000 pulau, bertugas mengelola 700 juta surat suara dengan 2.450 desain yang berbeda untuk memfasilitasi pemilihan 19.700 kandidat dalam satu Pemilu presiden dan 532 dewan perwakilan di tingkat nasional dan daerah.²⁴ Pemilu Indonesia yang kompleks tidak lepas dari eksistensi partai politik. Indonesia sendiri sejak awal berdirinya telah mengenal

²³ Rumah Pemilu. Gambaran Singkat Pemilihan Umum 2019...

²⁴ Rumah Pemilu, *ibid.*



partai sebagai wadah perjuangan melawan kolonialisme. Ada berbagai macam partai dengan berbagai macam basis ideologi, dari religius, nasionalis bahkan komunis.²⁵ Eksistensi partai yang beragam tersebut terus ada hingga kini dimana Indonesia menganut sistem multi partai. Menurut catatan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia pada Pemilu 2009, terdapat 38 partai politik nasional dan enam partai politik Aceh yang bersaing hanya untuk daerah Aceh.

Namun, hanya ada sembilan partai politik yang mendapatkan kursi di DPR. Setelah Pemilu 2009, standar keikutsertaan pemilu direvisi dan menghasilkan aturan baru bagi legalitas partai. Dimana partai politik harus memiliki kantor cabang (yang sifatnya permanen) di 33 provinsi, kantor cabang (yang sifatnya permanen) di setidaknya 75 persen kabupaten/kota tiap provinsi, dan kantor cabang (tidak harus permanen) di setidaknya 50 persen kecamatan dalam kabupaten atau kota tersebut. Berdasarkan aturan itulah, pada Pemilu 2019, dari 46 partai politik yang mendaftarkan diri, hanya empat belas partai politik nasional dan empat partai politik lokal (Aceh) yang berhasil lolos dalam pemilu.

Dari segi kelembagaan, sistem pemilu di Indonesia ditangani oleh Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (KPU). KPU merupakan lembaga konstitusional yang bekerja secara independen untuk menyelenggarakan pemilihan umum nasional dan lokal sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Ketua dan anggota KPU pusat terdiri dari 7 anggota yang dipilih melalui proses seleksi yang ketat dan kemudian dilantik oleh Presiden untuk jangka waktu lima tahun. Begitu pula dengan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang dipilih melalui

²⁵ Kemenkumham. Partai Politik dan Demokrasi Indonesia Menyongsong Pemilihan Umum 2014. *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol.9 No.4 Desember 2014, hlm.509.



proses seleksi dan dilantik oleh presiden dengan keanggotaan pada tingkat nasional sebanyak 5 orang.²⁶ Mereka bertugas melakukan pengawasan terhadap kinerja KPU dan keseluruhan proses pemilu dari pra hingga pasca. Secara khusus untuk Pemilu Presiden yang dipilih sebagai kepala negara dan pemerintahan, pemilihan dilakukan pula secara langsung.

Dimana calon presiden dapat dipilih sebanyak-banyaknya dua kali untuk jangka waktu masing-masing lima tahun (Pasal 7 UUD NRI 1945). Calon presiden mendaftarkan diri setelah resmi diusung oleh partai politik. Ketentuannya, sebuah partai politik atau koalisi partai politik baru bisa mengajukan calon untuk pasangan Presiden dan Wakil Presiden jika memenangkan 25 persen suara sah atau memperoleh paling sedikit 20 persen kursi DPR. Oleh karena itu, sebelum Pemilu Presiden diadakan, terlebih dahulu diadakan Pemilu legislatif. Adapun Pemilu Presiden dilakukan dalam dua putaran. Jika seorang calon tidak mencapai mayoritas suara absolut pada putaran pertama, maka dilaksanakan putaran kedua antara dua kandidat yang memperoleh suara terbanyak.²⁷

Jika dikembalikan pada proses pelaksanaan pemilu sebagai peranti untuk mendapatkan legitimasi rakyat, penegakan hukum memegang peranan untuk menjamin pemilu dilaksanakan secara taat asas, tidak menyimpang dari norma dasar yang menjadi fondasi utamanya.²⁸ Atas dasar itu, penegakan hukum²⁹

²⁶ Rumah Pemilu. Gambaran Singkat Pemilihan Umum 2014. <http://www.rumahpemilu.org/in/read/4030/Gambaran-Singkat-Pemilihan-Umum-2014-di-Indonesia>, di akses pada 24 Juni 2020 pukul 13.31

²⁷ Rumah Pemilu. Gambaran Singkat Pemilihan Umum 2014.

²⁸ Topo Santoso, *Penanganan Pelanggaran Pemilu*, (Jakarta; Kemitraan, 2009), hlm.2.

²⁹ Menurut Jilmy Asshiddiqie penegakan hukum (*law enforcement*) dalam arti luas mencakup kegiatan untuk melaksanakan dan menerapkan hukum serta melakukan tindakan hukum terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum. Bahkan, dalam pengertian yang lebih luas lagi, kegiatan penegakan hukum mencakup pula segala aktivitas yang dimaksudkan agar hukum sebagai perangkat kaidah normatif yang mengatur dan mengikat para subjek hukum dalam segala aspek

ditujukan untuk mencegah terjadinya kecurangan dalam proses pemilu dan sekaligus untuk melindungi integritas pemilu.³⁰ Tanpa adanya penegakan hukum dalam proses pemilu, tidak hanya tujuan pemilu yang tidak tercapai, tetapi juga malah menciptakan ketidakadilan tumbuh secara massif di tengah masyarakat. Selain itu, penegakan hukum dalam penyelenggaraan pemilu pun menjadi suatu keharusan ketika dihubungkan dengan konsepsi keadilan *electoral*³¹ yang menjadi basis dari pelaksanaan pemilu secara universal.

Sayangnya, dalam pandangan peneliti pada tiap proses hukum pemilu konsepsi keadilan *electoral* itu belum terwujud.

Memang berbagai upaya penyempurnaan regulasi agar dalam pelaksanaannya minim terjadi pelanggaran dan memudahkan dalam penyelesaian sengketa terus dilakukan. Tujuan dari pengaturan regulasi adalah agar tercapainya suatu

kehidupan bermasyarakat dan bernegara benar-benar ditaati dengan sungguh-sungguh dijalankan sebagaimana mestinya. Dalam arti sempit, penegakan hukum itu menyangkut kegiatan penindakan terhadap setiap pelanggaran dan penyimpangan terhadap pertauran perundang-undangan, khususnya, yang lebih sempit lagi melalui proses peradilan pidana yang melibatkan peran Aparat Kepolisian, Kejaksaan, Advokat atau Pengacara, dan Badan-badan peradilan. Lihat, Jimly Asshiddiqie, "Pembangunan Hukum dan Penegakan Hukum di Indonesia", *Makalah* disampaikan pada Acara Seminar Menyoal Moral Penegak Hukum dalam Rangka Lustrum XI Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 17 Februari 2006.

³⁰ Topo Santoso, Penguatan Penegakan Hukum Pemilu, *Makalah* disampaikan Pada Konferensi "Memperbarui Penegakan Hukum Pemilu di Indonesia dan Pengalaman Internasional dalam Hal Penyelesaian, Jakarta, 6 Oktober 2011, hlm.2.

³¹ Keadilan *electoral* adalah berbagai cara dan mekanisme yang menjamin agar setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait proses pemilu sesuai dengan hukum (undang-undang dasar, undang-undang, ketentuan atau perjanjian internasional, dan ketentuan lain yang berlaku di suatu negara), maupun cara dan mekanisme untuk menjamin atau memulihkan hak pilih. Melalui keadilan pemilu, pihak-pihak yang meyakini bahwa hak pilih mereka telah dilanggar dimungkinkan untuk mengajukan pengaduan, mengikuti persidangan, dan menerima putusan. Keadilan pemilu mencakup cara dan mekanisme yang tersedia di suatu negara tertentu, komunitas lokal atau di tingkat regional atau internasional untuk: (a) menjamin bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait dengan proses pemilu sesuai dengan kerangka hukum; (b) melindungi atau memulihkan hak pilih; (c) memungkinkan warga yang meyakini bahwa hak pilih mereka telah dilanggar untuk mengajukan pengaduan, mengikuti persidangan, dan mendapatkan putusan. (Lihat Internasional Idea, *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan Internasional Idea*, (Jakarta: Indonesia Printer, 2010), hlm.5.



proses elektoral yang berkualitas untuk mewujudkan penyelenggaraan pemilu yang jujur, beradab dan adil. Negara telah mempersiapkan beberapa model penyelesaian sengketa yang timbul dalam pemilu yaitu, dibentuknya Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan (DKPP), Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), Peradilan Umum, dan Mahkamah Konstitusi (MK) sedangkan pelanggaran-pelanggaran pemilihan dikategorikan kedalam enam jenis, yaitu; *Pertama*, pelanggaran kode etik penyelenggara pemilihan diselesaikan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilihan (DKPP) Umum yaitu pelanggaran terhadap etik penyelenggara Pemilu yang berpedoman pada sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilu³²; *Kedua*, pelanggaran administrasi Pemilihan diteruskan kepada komisi pemilihan umum yaitu pelanggaran administrasi pemilihan meliputi pelanggaran terhadap tata cara yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilihan dalam setiap tahapan pemilihan³³; *Ketiga*, terdiri antar sengketa peserta pemilihan dan sengketa antar peserta pemilihan dengan penyelenggara pemilihan sebagai akibat dikeluarkannya keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Kabupaten/Kota, diselesaikan oleh Lembaga Pengawas Pemilihan Umum³⁴; *Keempat*, tindak pidana pemilihan yang merupakan pelanggaran atau kejahatan terhadap ketentuan Pemilihan, ditindaklanjuti oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia³⁵; *Kelima*, sengketa Tata Usaha Negara yaitu sengketa tata usaha negara pemilihan merupakan sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara pemilihan

³² Pasal 135 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2015 tentang Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.

³³ *Ibid.*, Pasal. 136 dan Pasal. 138

³⁴ *Ibid.*, Pasal. 142 dan Pasal.143

³⁵ *Ibid.*, Pasal 145 dan 146



antar calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota dengan Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota. Diselesaikan oleh pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dan Mahkamah Agung setelah dilakukan seluruh upaya administratif di Pengawas pemilihan Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota telah dilakukan;³⁶ *Keenam*, Perselisihan Hasil Pemilihan antar Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Kabupaten/Kota dan peserta pemilihan mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilihan.³⁷ Persoalan saat ini adalah proses penyelesaian sengketa yang masih terpisah-pisah, belum menjadi satu dibawah lembaga peradilan, dimana dengan adanya penyelesaian sengketa dibawah satu lembaga peradilan akan menjadikan proses kepastian hukum itu menjadi lebih cepat dan efisien, mengingat pemilu/pilkada merupakan rangkaian kegiatan yang telah terjadwal, dimana dalam pelaksanaannya membutuhkan ketepatan waktu dan efisiensi kerja. Seperti halnya polemik penyelesaian sengketa proses melalui PTUN bisa kita lihat yang terjadi di kota Depok, Kabupaten Timur Tengah Ulu, maupun Kabupaten Lombok Tengah, Putusan Peradilan Tata Usaha Negara keluar, setelah proses sengketa hasil Pilkada di putus oleh Mahkamah Konstitusi, kemudian putusan Peradilan Tata Usaha Negara yang sudah melewati batas proses tahapan pelantikan kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih. Akibatnya Komisi Pemilihan Umum sebagai pihak tergugat maupun Kementrian Dalam Negeri sebagai pihak yang

³⁶ Pasal 153 ayat (1), Pasal 154 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

³⁷ *Ibid.*, Pasal 156 ayat (1) dan Pasal 157 ayat (3)



ikut terkait dengan putusan tersebut kesulitan bahkan tidak bisa melaksanakan putusan Tata Usaha Negara. Penetapan penyelesaian sengketa administrasi pilkada yang menjadi kewenangan PTUN tidak mengatur batas waktu penyelesaian sengketa. Kondisi tersebut membuka peluang terjadinya putusan dibacakan setelah melewati tahapan pemungutan suara maupun tahapan telah melewati tahapan pemungutan suara dan penyelesaian sengketa hasil pilkada di Mahkamah Konstitusi, sedangkan di sisi lain Mahkamah Konstitusi terikat oleh waktu penyelesaian hasil pilkada sehingga tidak bisa menunggu proses penyelesaian sengketa administrasi di PTUN sampai selesai. Sama halnya dengan kewenangan Bawaslu Provinsi dan Kabupaten/Kota yang hanya sebatas memberikan rekomendasi, hal ini membuka peluang KPU untuk tidak melaksanakannya. Penyelesaian sengketa hasil pertamakali yang dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA) yang mendasarkan pada norma hukum Pasal 106 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah³⁸ bahwa sengketa Pilkada merupakan kewenangan Mahkamah Agung. Pada perjalanannya, penyelesaian perselisihan hasil Pilkada di Mahkamah Agung banyak menimbulkan permasalahan yang semakin kompleks, karena jangka waktu penyelesaian yang berlarut-larut, materi putusan yang banyak menimbulkan kontroversi dan ketidakpercayaan masyarakat terhadap kemampuan Mahkamah Agung untuk dapat menyelesaikan sengketa Pilkada dengan cara mempraktikkan sistem peradilan yang bersih, cepat, dan murah. MA dianggap tidak mampu dalam menyelesaikan sengketa tersebut, kemudian Pasal 106 ayat (1) sampai dengan ayat (7)

³⁸ Lihat Pasal 106 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah yang berbunyi Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan dilakukan uji materi di Mahkamah Konstitusi. Mahkamah berpendapat bahwa secara konstitusional, pembuat undang-undang dapat saja memastikan bahwa Pilkada langsung itu merupakan perluasan pengertian Pemilu sebagai mana dimaksud Pasal 22E UUD NRI 1945 sehingga perselisihan hasil menjadi bagian dari kewenangan Mahkamah Konstitusi dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 027-73/PUU-II/2004, tanggal 22 Maret 2005, dalam halaman 114 angka putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan, antara lain sebagai berikut, "Sebagai akibat (konsekuensi) dari pendapat pemohon yang menyatakan bahwa pilkada langsung adalah Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD NRI 1945 yang dijabarkan dalam UU Nomor 12 tahun 2003, maka perselisihan mengenai hasil pemilu, menurut para pemohon, harus oleh Mahkamah Konstitusi,³⁹ kemudian melalui UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas UU RI No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Pemda) Pasal 236C, menyatakan bahwa "*penyelesaian sengketa Pilkada diselesaikan di Mahkamah Konstitusi.*"⁴⁰ Mahkamah Konstitusi merupakan

³⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 027-73/PUU-II/2004.

⁴⁰ Salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi adalah memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum berdasarkan ketentuan Pasal 24c ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dan Pasal 10 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi. Semula, berdasarkan ketentuan Pasal 106 at (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, keberatan berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon diajukan ke Mahkamah Agung. Kemudian, dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum ditentukan, bahwa pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kemudian Pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Pasal 236c menetapkan, bahwa



lembaga yang dibentuk pada masa reformasi. MK menjalankan empat fungsi, yaitu sebagai lembaga pengawal konstitusi, penafsir konstitusi, penegak demokrasi, dan penjaga hak asasi manusia. Keempat fungsi tersebut dilaksanakan melalui pelaksanaan empat kewenangan dan satu kewajiban MK sebagaimana tercantum dalam Pasal 24 C ayat (1 dan 2) UUD NRI 1945 yaitu:

1. Menguji Undang-Undang terhadap UUD NRI 1945;
2. Memutus sengketa kewenangan antara lembaga negara yang kewenangannya diberi oleh UUD NRI 1945;
3. Memutus pembubaran partai politik;
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilu.

Berkaitan dengan *electoral law enforcement*, khususnya terkait penyelesaian sengketa Pilkada yang mengalami pasang surut, sengketa hasil Pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah menjadi wewenang MK. Pemindahan 12 kewenangan ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum yang mengubah pengertian “Pilkada” menjadi pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pilkada).⁴¹ Dalam logika ini pengalihan kewenangan dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi menjadi perihal yang dibenarkan.⁴²

penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi.

⁴¹ A. Mukthie Fajjar, Pemilu yang Demokratis dan Berkualitas: Penyelesaian Hukum Pelanggaran Pemilu dan PHPU, Jurnal Konstitusi Volume 6, Nomor 1, April 2009. Hlm. 6, dijelaskan bahwa pembentukan undang-undang, melalui UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan UU No.22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

⁴² Inosentius Samsul, “Sengketa Pemilihan Kepala Daerah Pasca Putusan MK: Kewenangan Siapa?,” *Info Singkat Hukum, Kajian Singkat terhadap Isu-Isu Terkini*, Vol. VI, No.10/II/PD3DI/Mei/2014, Sekretariat Jenderal DPR RI, hlm. 1-2.

Dikutip dari laman resmi MK, hingga 10 Desember 2020, Pilkada Serentak tahun 2020 telah masuk 130 gugatan.⁴³ Jumlah tersebut diajukan oleh calon kepala daerah yang gagal dalam kontestasi pilkada terhitung sejak tanggal 17 - 19 Desember 2020.

Berikut data Tabel jumlah sengketa Pilkada dari tahun ke tahun yang dihimpun dan diolah dari berbagai sumber:⁴⁴

No.	Tahun	Jumlah Sengketa dan Pemohon/Termohon
1.	2014	903 kasus oleh 14 Parpol dan 34 Calon Perorangan
2.	2015	147 kasus
3.	2017	53 kasus
4.	2018	72 kasus
5.	2019	340 kasus
6.	2020	135 kasus

Khusus di tahun 2020, tingginya sengketa Pilkada salah satunya dipengaruhi oleh pergeseran pemeriksaan ambang batas selisih suara (*electoral threshold*). Menurut Koordinator Harian Kode Inisiatif Ihsan Maulana,⁴⁵ perbedaan dengan tahun 2018 ambang batas langsung diterapkan saat pemeriksaan pendahuluan sehingga proses pembuktian tidak dilakukan. Berbeda dengan PMK Nomor 6 Tahun 2020, ambang batas

⁴³ <https://kabar24.bisnis.com/read/20201220/16/1333364/pilkada-2020-banjir-gugatan-sudah-76-yang-masuk-ke-mk>. Diakses pada tanggal 20 Desember 2020, pukul 08.00 WIB.

⁴⁴ Sumber:<https://www.hukumonline.com/berta/baca/t5c76818c0f18/sengketa-pemilu>. Juga <https://liputan6.com/plkada/read123946881/88-gugatan-sengketa-pilkada-terdaftar-d-mk>, semua diakses 20 Desember 2020. Lihat juga, Kompas, 28 Desember 2020 pukul 08.13.

⁴⁵ Iwbal Basyari, Pergeseran Pemeriksaan Ambang Batas Beri Harapan, Harian Kompas, 27 Desember 2020. <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2020/12/27/pergeseran-pemeriksaan-ambang-batas-beri-harapan>, akses 27 Desember 2020, Pukul 09.30 WIB



dipertimbangkan saat pemeriksaan pokok perkara sehingga bukti-bukti yang diajukan akan diperiksa kemudian dikaitkan dengan ambang batas.

Pasal 158 UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada menyatakan, syarat bagi peserta pilkada untuk mengajukan sengketa hasil ke MK ialah selisih suara pasangan calon harus berkisar antara 0,5 dan 2 persen, berdasar pada hasil suara sah rekapitulasi akhir yang ditetapkan Komisi pemilihan Umum (KPU) setempat. Sebagai catatan, November 2020, MK menerbitkan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 6 Tahun 2020 tentang Tata Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pilkada. PMK ini, kecenderungannya menyelesaikan Pasal 158 pada akhir perkara.

Adapun mekanisme pengajuan permohonan Perselisihan Hasil Pilkada Tahun 2020 dilakukan setelah pengumuman keputusan KPU tentang hasil penghitungan suara pemilihan pada 16 - 26 Desember 2020 (provinsi) dan 13 - 23 Desember (kabupaten dan kota).

Banyaknya jumlah perkara pemilu yang masuk ke Mahkamah Konstitusi cenderung mengesankan, bahwa MK telah menjadi Mahkamah Sengketa Pemilu (*Election Court*) karena jumlah perkara sengketa pemilu yang ditangani jauh lebih banyak volumenya dibandingkan pengujian undang-undang (*Judicial Review*) yang merupakan kewenangan utama Mahkamah Konstitusi. Kewenangan baru ini ternyata juga mengubah irama kehidupan dan suasana kerja di MK. Sengketa Pilkada mendominasi sidang-sidang di Mahkamah Konstitusi. Dengan banyaknya perkara sengketa Pilkada yang harus diselesaikan sembilan hakim Mahkamah Konstitusi dalam waktu 14 hari tersebut, dikhawatirkan bisa mempengaruhi kualitas putusan MK terhadap sengketa tersebut dan mengurangi kualitas putusan Mahkamah Konstitusi dalam menangani perkara sengketa hasil

Pilkada dan mengganggu peran Mahkamah Konstitusi dalam memutus permohonan *judicial review* yang sejatinya merupakan domain utama kewenangannya. Dengan kata lain, Mahkamah Konstitusi telah bergeser dari *Constitutional Court* menjadi seolah-olah *Election Court*.⁴⁶ Mahkamah Konstitusi berbagi fokus antara wewenang yang diberikan UUD NRI 1945, terutama pengujian UU RI, dengan ketatnya batas waktu penyelesaian sengketa Pilkada yang diatur dalam UU RI Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 78 huruf (a) yaitu paling lambat 14 (empat belas) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam buku registrasi perkara Mahkamah Konstitusi.

Permasalahan lainnya, di luar hal di atas, yaitu kekuatan putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat *final and binding* (upaya terakhir dan mengikat). Artinya, setelah ada putusan Mahkamah Konstitusi, tidak ada lagi upaya hukum lain yang dapat ditempuh. Inilah yang membuat Mahkamah Konstitusi dipandang tidak akan maksimal dan cermat memeriksa kasus sengketa Pilkada, dan menjadi celah yang dapat dimanfaatkan oleh oknum tertentu untuk “bermain perkara” kepada kepala daerah yang berambisi untuk bisa menang di Mahkamah Konstitusi. Putusan dengan sifat *final and binding* memungkinkan orang berspekulasi dalam mengejar kemenangan. Terbukti, penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah ternyata membawa petaka terhadap integritas Mahkamah Konstitusi yang selama ini dikenal sebagai lembaga yang paling bersih dari praktik KKN yaitu dengan tertangkapnya Akil Mochtar (Ketua MK kala itu) oleh Komisi Pemberantasan Korupsi melalui Operasi Tangkap Tangan (OTT).

Penegakan hukum pemilu pada dasarnya merupakan mekanisme untuk menjaga hak pilih rakyat, tujuannya memastikan bahwa hak atas proses konversi suara yang tidak

⁴⁶ *Ibid*, hlm. 3.



terlanggar dan adil. Pengalihan kewenangan penyelesaian sengketa Pilkada dari Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi tersebut telah menimbulkan problematika hukum tersendiri. Dalam perkembangannya, hasil putusan MK dalam Perkara Hasil Pemilihan Umum Daerah (PHPUD) menimbulkan gejolak dalam masyarakat, salah satu putusan adalah untuk melakukan pemungutan suara ulang seperti dalam amar putusan MK Nomor 209- 210/PHPU.D-VIII/2010, memerintahkan KPUD Tangerang Selatan untuk melakukan pemungutan ulang. Kasus Pilkada Kota Pekanbaru juga melalui Putusan MK Nomor 63/PHPU.D-IX/2011 untuk melakukan pemungutan suara ulang. Dari hasil pemungutan 14 suara ulang itu pun dibatalkan oleh KPUD Pekanbaru, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dalam masyarakat, serta menimbulkan kekisruhan politik.

Pada Tahun 2013 melalui Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013, MK menyatakan bahwa penanganan sengketa hasil pemilihan kepala daerah (Pilkada) oleh MK adalah inkonstitusional. Berdasarkan pertimbangan yang ada ketentuan putusan ini menyatakan bahwa Pasal 236 C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 29 Ayat (1) huruf e. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 Pasal 1 ayat (1), Pasal 22E (2) dan Pasal 24C ayat (1). Akibatnya, MK tidak berwenang lagi mengadili sengketa Pilkada. Putusan ini tidak diambil secara bulat, ada tiga hakim konstitusi menyampaikan pendapat berbeda (*dissenting opinions*) terhadap pendapat keenam hakim lainnya. Salah satu klausul penting dalam putusan tersebut, kewenangan untuk mengadili sengketa Pilkada selama belum ada undang-undang yang mengaturnya tetap berada di lembaga MK. Alasannya agar tidak

ada keragu-raguan, ketidakpastian hukum, dan kevakuman lembaga yang menyelesaikan sengketa Pilkada.⁴⁷

Menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi yang menghilangkan kewenangannya untuk menangani sengketa perselisihan hasil Pilkada tersebut Menteri Dalam Negeri mengusulkan penyelesaian sengketa tersebut dikembalikan ke Mahkamah Agung. Usulan ini tertuang dalam draf RUU tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Usulan inipun lantas menuai protes banyak kalangan.⁴⁸ Said Salahudin mengatakan bahwa, ada empat alasan mengapa harus ditolak. *Pertama*, ketentuan ini bukan sekadar diatur oleh undang-undang, melainkan perintah konstitusi sebagaimana termaktub pada Pasal 24C ayat (1) yang dihasilkan berdasarkan perubahan ketiga UUD 1945, jika ingin dialihkan maka harus meng-amandemen UUD 1945 lagi. *Kedua*, ada persoalan kepercayaan publik yang masih rendah kepada lembaga kekuasaan kehakiman dalam hal ini MA berikut lembaga peradilan yang berada di bawahnya. Integritas dan kredibilitas hakim MA belum sepenuhnya dipercaya publik akibat masih ditemukannya hakim yang 'rusak moral' karena terlibat kasus suap, korupsi. *Ketiga*, dinamisnya politik lokal dalam Pilkada berpotensi menyuburkan mafia peradilan baru di daerah. Di antaranya, karena perilaku buruk sejumlah hakim tersebut. *Keempat*, usulan itu ibaratnya keluar dari sarang buaya masuk ke kandang singa.⁴⁹ Ketua MK saat itu Arief Hidayat mengatakan penanganan sengketa Pilkada selama ini memakan waktu yang cukup lama, sehingga penanganan perkara pengujian Undang-Undang (UU) menjadi terbelengkalai. Terlebih,

⁴⁷ Pan Mohammad Faiz, "Quo Vadis Sengketa Pilkada", *Opini Koran Sindo*, 22 Mei 2014.

⁴⁸<https://nasional.sindonews.com/Sengketa.Pilkada.dikembalikan.ke.MA.Rusak.Konstitusi> diakses pada tanggal 16 Mei 2020 pukul 10.40.

⁴⁹ http://www.beritasatu.com/Wewenang_Sengketa.Pilkada.Kembali,keMA,HarusDitolak diakses pada tanggal 16 Mei 2020, Pukul 20.42.



jumlah perkara pengujian UU yang masuk ke MK cenderung meningkat setiap tahunnya.⁵⁰

Patut dipahami, MK saat ini hanya menjalani masa transisional penanganan sengketa Pilkada. Sengketa Pilkada sebenarnya sudah bukan kewenangan MK lagi, sengketa ini seharusnya ditangani lembaga peradilan khusus. Itu sudah ada di putusan MK.⁵¹ Pada kesempatan yang sama ketua MA saat itu Hatta Ali mengatakan menolak tegas penyelesaian sengketa Pilkada dikembalikan lagi ke lembaganya. Hatta Ali berpendapat, MA sendiri, bukanlah lembaga peradilan khusus untuk menyelesaikan masalah sengketa Pilkada di Indonesia. Patut diingat peradilan khusus itu (putusannya) bersifat *final and binding*, sementara kalau di MA berarti masih ada proses kasasi, maka lebih bagus penyelesaian sengketa pemilu di lembaga peradilan khusus, ketua MA meyakini lembaga peradilan khusus sengketa Pilkada dapat mengurangi beban kerja lembaga peradilan MK dan MA.⁵² Namun menjelang lembaga peradilan khusus tersebut dibentuk, kewenangan penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi berdasarkan ketentuan Pasal 157 Ayat (1-3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang menyatakan, “*Sengketa penetapan perolehan suara hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya lembaga peradilan khusus.*”

Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013 kemudian ditindaklanjuti dengan penetapan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun

⁵⁰<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5379f071d5173/mk-hapus-kewenangan-Pilkada>. *diskusi.public.bertajuk.mk. Mendengar*.Kamis (09/03/2017), di Hotel Borobudur Jakarta di akses pada 13 Mei 2020 pukul 07.30.

⁵¹<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5379f071d5173/mk-hapus-kewenangan-Pilkada>. *diskusi.public.bertajuk.mk.Mendengar*.Kamis (09/03/2017), di Hotel Borobudur Jakarta di akses pada 13 Mei 2020 pukul 07.32 WIB.

⁵² *ibid.*

2014 tentang Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang,⁵³ kemudian mengadopsi sebuah lembaga peradilan khusus yang diberi kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil pemilihan kepala daerah.

Dari gambaran fakta-fakta penyelesaian sengketa pemilu maupun pilkada yang terjadi di atas sesungguhnya ada kekurangan dan kelemahan dalam konstruksi peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelesaian sengketa pilkada sehingga berdampak adanya ketidak-pastian hukum dalam pelaksanaannya, kebingungan penyelenggara pemilu, serta pelanggaran terhadap hak-hak konstitusional kepada peserta pilkada maupun terhadap pemilih pilkada. Pasal 157 ayat (1-3) memberi amanah untuk membentuk sebuah lembaga peradilan, jika melihat fakta-fakta di atas, jelas pembentukan sebuah peradilan khusus pemilu adalah sebuah keniscayaan. Tentu pembentukan lembaga ini membutuhkan sebuah desain (politik hukum); sebuah lembaga peradilan yang *setingnya* tidak hanya menangani sengketa hasil pilkada, melainkan juga menangani sengketa-sengketa lain yang berkaitan dengan pelaksanaan pemilu kecuali pelanggaran kode etik dan tindak pidana pemilihan. Lembaga peradilan yang dibentuk nantinya akan menyelesaikan sengketa-sengketa dari mulai sengketa proses pemilu hingga sengketa hasil pemilu yang lain.⁵⁴

Berangkat dari pentingnya lembaga peradilan khusus pemilu dibentuk, maka harus terumuskan politik hukum pembentukannya. Satu hal yang pasti peradilan khusus yang menangani sengketa Pemilu ini masih bias dan membutuhkan kajian komprehensif, sebab jangan sampai lembaga peradilan khusus yang akan dibentuk justru akan menjadi malapetaka

⁵³ <http://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5379f071d5173/mk-hapus-kewenangan-Pilkada>. *diskusi.public.bertajuk.mk.Mendengar*. Kamis (09/03/2018) di akses pada 13 Mei 2020 pukul 07.41.

⁵⁴ Lihat ayat (1) Pasal 157



demokrasi secara umum maupun lokal. Lembaga peradilan khusus harus memiliki desain ideal dan menjadi tolok ukur demokrasi sebagai entitas penting. Selain itu desain lembaga peradilan khusus ini harus lebih ideal dibandingkan lembaga-lembaga penyelesaian sengketa sebelumnya. Pengembalian kewenangan penyelesaian sengketa Pilkada kepada Mahkamah Konstitusi saat ini, misalnya, masih menjadi solusi sementara yang dapat dilakukan sampai benar-benar (siap) dibentuknya lembaga peradilan sengketa Pemilu satu atap. Oleh karena itu, sekalipun misalnya sudah ada mandat pembentukan peradilan khusus untuk penyelesaian sengketa hasil Pilkada khususnya dan pemilu umumnya, namun perkembangan yang terjadi sesungguhnya masih membuka ruang untuk memikirkan sejumlah alternatif tentang desain peradilan yang berwenang menyelesaikan tidak hanya sengketa hasil Pilkada, melainkan juga menyelesaikan sengketa-sengketa yang muncul dalam penyelenggaraan pemilu secara umum. Dengan kata lain, desain penyelesaian sengketa, apakah pemilu secara umum atau sengketa hasil Pilkada harus didesain secara lebih sederhana dan efektif. Kalau merujuk kepada Pasal 157 ayat (1) UU RI No. 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, jelas menyatakan bahwa : *“Perkara perselisihan hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh lembaga peradilan khusus.”*

Lembaga peradilan pemilu ini seharusnya mendesak segera dibentuk, seperti telah dinyatakan dalam ayat (2) bahwa : *“Lembaga peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional,”* yang berarti seharusnya tahun 2019 lalu. Kendati demikian, selama lembaga peradilan khusus belum terbentuk, kewenangan

penyelesaian terhadap perselisihan hasil pemilihan kepala daerah sebagaimana diatur pada ayat (3) dikatakan bahwa : *“Perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya lembaga peradilan khusus.”*

Pembentukan lembaga peradilan khusus pemilu menjadi menarik untuk diteliti, terkait persoalan politik hukum, desain lembaga peradilan tersebut, sifat putusan serta harmonisasi regulasi dengan lembaga-lembaga penyelenggara pemilu dan pengawas pemilu serta lembaga peradilan dibawah kekuasaan UU RI Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Oleh karena itu penelitian ini berencana mengangkat judul penelitian *“Politik Hukum Penyelesaian Sengketa Pemilu: Menggagas Pembentukan Pengadilan Pemilu di Indonesia.”*

B. Rumusan Masalah

Berangkat dari apa yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah dalam Disertasi ini adalah sebagai berikut:

1. Mengapa politik hukum penyelesaian sengketa Pemilu selama ini tidak berhasil menyelenggarakan penyelesaian sengketa Pemilu yang akuntabel, transparan, dan berkeadilan ?
2. Bagaimana desain (politik hukum) pengadilan pemilu yang ideal di masa yang akan datang?
3. Apa saja prasyarat yang dibutuhkan bagi terbentuknya pengadilan pemilu yang akuntabel dan transparan dalam negara hukum demokratis ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Menganalisis, dan menemukan konsep ideal penyelesaian sengketa pemilihan umum melalui pembentukan pengadilan khusus pemilu.



2. Menanalisis dan menemukan desain (politik hukum) pengadilan pemilu yang ideal di masa yang akan datang.
3. Menanalisis dan menemukan prasyarat apa saja yang dibutuhkan bagi terbentuknya pengadilan pemilu yang akuntabel, transparan dan berkeadilan dalam negara hukum demokratis itu.

D. Teori

Teori pada dasarnya merupakan proposisi yang saling berhubungan dalam suatu sistem deduksi yang berfungsi untuk menjelaskan suatu gejala/fenomena. Sementara itu pada satu Penulisan, teori terdiri dari pertanyaan-pertanyaan mengenai gejala-gejala tertentu, pernyataan-pernyataan mana mempunyai inter-relasi yang serasi. Guna mengkaji suatu permasalahan hukum secara lebih mendalam, tentunya diperlukan teori-teori yang memberikan kemungkinan pada prediksi fakta mendatang, oleh karena telah diketahui sebab-sebab terjadinya fakta tersebut dan mungkin faktor-faktor tersebut akan timbul lagi pada masa-masa mendatang.⁵⁵

Kerangka Teori hukum yang penulis gunakan dalam penulisan disertasi ini akan dibedakan menjadi 3 tahapan teori yakni:

1. *Grand Theory*, yaitu teori keseluruhan atau yang secara garis besar menjelaskan suatu permasalahan atau fakta hukum, disebutkan juga teori dasar yang menjadi rujukan maupun penafsiran untuk *middle theory* penulisan disertasi ini menggunakan Teori Negara Hukum
2. *Middle Theory*, yaitu teori yang lebih fokus dan mendetail dari *grand theory* yang dipakai, teori tengah yang menjelaskan lebih nyata dari *grand theory* sekaligus untuk menghubungkan dengan *applied theory*. Penelitian

⁵⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press,1990), hlm.121

disertasi ini akan merujuk pada Teori Demokrasi dan Teori Politik Hukum

3. *Applied Theory*, yaitu teori yang berada di level mikro yang akan diaplikasikan dalam penyusunan teori baru atau konsep baru atau konseptualisasi. Penelitian disertasi ini menggunakan Teori Hierarki Peraturan Perundang-undangan, Teori *Sistem Pemilihan Umum* dan *Penyelesaian Sengketa*

Adapun Masing-masing tahapan dan pertanyaan dalam Kerangka Pemikiran Teoritis dan Konseptional ini akan dijawab dalam Disertasi ini.

1. Teori Negara Hukum

Pengertian negara hukum secara sederhana adalah negara yang penyelenggaraan kekuasaan pemerintahannya didasarkan atas hukum. Dalam negara hukum, kekuasaan menjalankan pemerintahan berdasarkan kedaulatan hukum (supremasi hukum) dan bertujuan untuk menjalankan ketertiban hukum.⁵⁶

Dengan demikian dalam negara hukum, kekuasaan negara berdasar atas hukum, bukan kekuasaan belaka serta pemerintahan negara berdasar pada konstitusi yang berpaham konstitusionalisme, tanpa hal tersebut sulit disebut sebagai negara hukum. Supremasi hukum harus mencakup tiga ide dasar hukum, yakni keadilan, kemanfaatan, dan kepastian. Oleh karena itu di negara hukum, hukum harus tidak boleh mengabaikan “rasa keadilan masyarakat”. Negara-negara komunis atau negara otoriter memiliki konstitusi tetapi menolak gagasan tentang konstitusionalisme sehingga tidak dapat dikatakan sebagai negara hukum dalam arti sesungguhnya. Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa negara hukum adalah unik, sebab negara

⁵⁶ Azhari, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur - unsurnya*, (Jakarta: UI - Press, 1995), hlm.8.



hendak dipahami sebagai suatu konsep hukum.⁵⁷ Dikatakan sebagai konsep yang unik karena tidak ada konsep lain. Dalam negara hukum nantinya akan terdapat satu kesatuan sistem hukum yang berpuncak pada konstitusi atau undang-undang dasar.

Negara tidak campur tangan secara banyak terhadap urusan dan kepentingan warga negara. Namun seiring perkembangan zaman, negara hukum formil berkembang menjadi negara hukum materil yang berarti negara yang pemerintahannya memiliki keleluasaan untuk turut campur tangan dalam urusan warga dengan dasar bahwa pemerintah ikut bertanggung jawab terhadap kesejahteraan rakyat (*welfare state*). Negara bersifat aktif dan mandiri dalam upaya membangun kesejahteraan rakyat.

Negara hukum merupakan terjemahan dari istilah *Rechtsstaat* atau *Rule of Law*.⁵⁸ Friedrich Julius Stahl dari kalangan ahli hukum Eropa Kontinental memberikan ciri-ciri *Rechtsstaat* sebagai berikut :

1. Hak asasi manusia
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak asasi manusia yang biasa dikenal sebagai Trias Politika
3. Pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan
4. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

2. Teori Demokrasi

Banyak analis politik meyakini gelombang demokrasi merupakan rangkaian sejarah yang memang harus terjadi di banyak negara karena rezim otoriterian sudah mencapai titik jenuhnya. *The Third Wave of Democratization in The Late Twentieth*

⁵⁷ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia di Masa Depan*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Univesritas Indonesia, 2002), hlm.16

⁵⁸ Azhari, *Op.cit.*, hlm.3

Century (1991) karya Samuel Huntington⁵⁹ satu diantaranya. Menurut Huntington, model otoriterian yang telah berlangsung sekian lama di banyak negara, menjadi penyebab banyak negara sulit berkembang dalam banyak hal terutama dari segi politik khususnya dan kesejahteraan umumnya. Akibatnya terjadilah transisi demokrasi di sejumlah negara di Eropa tengah dan selatan seperti Portugal, Spanyol, Eropa Timur seperti Bulgaria, Jerman Timur yang kemudian bergabung dengan Jerman Barat, di Amerika Latin seperti di Brazil, Peru, Argentina, Uruguay, Honduras dan di Asia seperti Filipina, Korea Selatan, Taiwan termasuk Indonesia.⁶⁰

Kajian teoritis-konseptual tentang demokrasi memang sangat marak pasca perang dunia kedua, khususnya setelah gelombang demokrasi bak air bah tak terbendung menumbangkan banyak rezim otoritarian dari kursi kekuasaannya. Bahkan banyak ahli (*expert*) dan ilmuwan politik terpolarisasi; tidak lagi bersifat eropacentris atau amerikacentris, mereka mulai membuka cakrawalanya ke Amerika Latin, Asia, dan Afrika. Bahkan menurut David Held, bisa jadi sistem demokrasi sudah menjadi tatanan global dalam politik sehingga keberadaannya menjadi *taken for granted* (suka atau tidak suka harus diterima). Francis Fukuyama⁶¹ bahkan berkeyakinan bahwa sistem demokrasi adalah sistem politik akhir sejarah. Artinya, puncak sistem politik itu ada pada demokrasi sehingga tidak akan muncul sistem politik yang lebih baik selain demokrasi. Mengapa demikian, tak lain karena tatanan politik internasional pasca perang dunia kedua belum terbentuk,

⁵⁹ Samuel Huntington, *The Third Wave of Democratization* (London: University of Oklahoma, 1991), bab.1.

⁶⁰ Gregorius Sahan, *Jalan Transisi Demokrasi: Pasca Soeharto*, (Yogyakarta: Pondok Edukasi, 2004), hlm.5-7.

⁶¹ Francis Fukuyama, *The End History and The Last Man (Kemenangan Kapitalisme dan Demokrasi*, (Yogyakarta: Qalam, 2003), hlm.50-125.



kemudian muncul *fluiditas* baru yang mengkristal kemudian diyakini sebagai alternatif yang dapat menjawab kebutuhan tatanan yang vakum itu. Keadaan ini memberikan peluang penting bagi terbentuknya suatu tatanan internasional yang didasarkan pada prinsip-prinsip konstitusionalisme dan demokrasi.⁶²

Dalam konteks akademis telah terjadi polarisasi yang meluas dalam wacana demokrasi. Polarisasi bahkan tidak berhenti sampai disitu, kajian transisi demokrasi menjadi bidang garapan, tidak hanya bagi kalangan ilmuwan politik, tetapi juga bagi ilmuwan sosial yang lainnya dengan serba aneka pendekatan, mulai dari pendekatan disipliner, interdisipliner, sampai dengan pendekatan multidisipliner.⁶³

Ilmuwan politik yang mengkaji transisi dari otoriterian ke demokrasi kemudian menghasilkan sejumlah karya di antaranya Robert Harvey (*Portugal: Birth of a Democracy*), Guillermo O'Donnell dan Phillippe C.Schmitter⁶⁴ *Transition From Authoritarian Rule: Prospect of Democracy* (1986), Samuel Huntington, Robert A.Dahl, *Dilemmas of Prularist Democracy: Autonomy versus Control* (1982),⁶⁵Larry Diamond *Developing Democracy: Toward Consolidation*,⁶⁶ Francis Fukuyama *The End History and The Last Man* dan masih banyak lagi.

Demokrasi adalah sistem politik pemerintahan rakyat; (bentuk) pemerintahan negara yang segenap rakyat serta

⁶² David Held, *Democracy and The Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, (Cambridge: Polity Press, 1995), hlm.vi-vii.

⁶³*Ibid.*, hlm.2.

⁶⁴ Guillermo O'Donnell, Phillippe C. Schmitter, *Transition from Authoritarian Rule: Prospect for Democracy*, (Baltimore: The Johns Hopkin University Press, 1987).

⁶⁵Robert A.Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy versus Control*, (New Haven and London: Yale University Press, 1982).

⁶⁶ Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, (Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press, 1999), hlm.1-25.

memerintah dengan perantaraan wakil-wakilnya.⁶⁷ Ada juga yang memaknai sebagai gagasan atau pandangan hidup yang mengutamakan persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan yang sama bagi semua warga negara.⁶⁸ Dalam makna yang lebih implementatif demokrasi adalah bentuk pemerintahan atau kekuasaan negara yang tertinggi dimana sumber kekuasaan tertinggi adalah kekuasaan (ke)rakyat(an) yang dijalankan langsung oleh mereka atau oleh wakil-wakil yang mereka pilih dibawah sistem pemilihan umum bebas. Namun, demokrasi empirik seperti dikritik Joseph Schumpeter⁶⁹ terus mengalami kemerosotan. Demokrasi mengalami kemerosotan pengaruh pemikiran, bahkan ambigu (bias) makna terutama ke arah demokrasi yang substantif.

Definisi demokrasi yang rasional, utopian dan ideal yang mewarnai konseptualisasi pada masa sebelumnya, kehilangan banyak pengaruh. Teorisasi masa kini lebih menekankan persoalan prosedur, yaitu persoalan penciptaan prosedur (formalistik). Dengan penekanan pada prosedur makna demokrasi tak jarang makin jauh dari substansi dalam dirinya sendiri yang kemudian terkesan sangat pragmatis dan semu. Teorisasi demokrasi demikian ini terus mewarnai sistem politik di banyak negara sejak tahun 1970an yang tak jarang itu menjadi celah (peluang) bagi sebuah rezim berkuasa (hasil pemilu) untuk menyelinap dan kemudian melanggengkan kekuasaannya dengan demokrasi “semu” tadi. Demokrasi kemudian berubah wajah menjadi otoriterian, walaupun kemasannya tetap menggunakan pemilihan umum, dan lain-lain. Demokrasi lalu

⁶⁷ W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1976), hlm.239.

⁶⁸ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1994), hlm.220-221

⁶⁹ Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, (London: Reprint, 1976), hlm.260.



tak lebih dari penumpukan kekuasaan (bersifat otoriter, absolut) dimana rakyat tidak menjadi bagian sebagai pengambil kebijakan dan keputusan.

Di samping itu telah muncul fenomena pembajakan demokrasi, di mana orang atau sejumlah orang mengatasnamakan demokrasi namun sejatinya justru menyimpangi demokrasi itu sendiri. Para fundamentalisme, terorisme dan para koruptor memanfaatkan demokrasi dengan melakukan tindakan-tindakan di luar toleransi. Anthony Giddens mencontohkan, di bidang agama muncul identitas etnis, politik identitas, maupun nasionalisme, mereka berlindung di balik tradisi yang dimurnikan dan kerap diiringi kekerasan yang menakutkan.⁷⁰ Jihad sering juga disalahartikan sebagai perjuangan menghilangkan etnis dan kelompok lain dan simbol perlawanan kepada modernisme yang bersifat sekuler.⁷¹

Konsep demokrasi oleh karenanya harus dikembalikan kepada jalurnya atau *track*-nya yang benar. Seperti jauh-jauh sebelumnya disampaikan Robert A. Dahl, indikator atau ciri khas demokrasi yaitu adanya sikap tanggap pemerintah (kehadiran negara) secara terus-menerus terhadap preferensi atau keinginan warga negaranya. Tatanan politik seperti itu dapat digambarkan dengan memakai dua dimensi teoritik, yaitu: (1) seberapa tinggi tingkat kontestasi; dan (2) seberapa banyak warga negara yang memperoleh kesempatan berpartisipasi dalam kompetisi politik itu.⁷² Bahkan Carol C. Gould⁷³ dengan sangat kritis menyatakan,

⁷⁰ Amiruddin Wata, <http://amirwata.wordpress.com>, diup-load 10 Agustus 2020.

⁷¹ <https://idhamputra.wordpress.com>, diakses 10 Agustus 2020.

⁷² Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis* (New Jersey, Englewood: Printice-Hall, 1978), hlm.201.

⁷³ Carol C. Gould, *Demokrasi Ditinjau Kembali*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1994), hlm.1-20. Judul Asli buku ini *Rethinking Democracy: Freedom and Social Cooperation in Politics, Economy, and Society*, (Ohio: Ohio State University Pers, 1978), hlm.15. Lihat juga Dimas Oky Nugroho, *Kompas* 17 Desember 2016, Gaduhnya Demokrasi Kita. Intinya, demokrasi tetaplah harus dikelola baik pada level pemerintahan maupun pada tataran kebebasan sipil.

demokrasi harus senantiasa diperluas pemaknaannya dalam arti sebagai alternatif tidak hanya dalam politik, tetapi juga demokrasi ekonomi, demokrasi sosial, demokrasi budaya/budaya demokrasi dan seterusnya. Premis Could pada dasarnya menginginkan perlunya teori baru dan peninjauan kembali landasan filosofis demokrasi. Kebutuhan ini muncul karena tidak memadainya teori tradisional tentang individualisme liberal yang walaupun menekankan kebebasan individu gagal menyediakan syarat-syarat bagi kooperasi, emansipasi dan persamaan sosial.

Demokrasi akhirnya harus kita yakini sebagai sebuah proses panjang untuk memenuhi kebutuhan manusia dalam konteks bernegara dan berketatanegaraan secara lebih manusiawi dengan penghargaan terhadap hak asasi manusia dan hukum yang ada. Tujuan idealnya tentu kesejahteraan dan keadilan manusia.⁷⁴ Demokrasi sebagai proses peneliti perlawanan dengan demokrasi pragmatis/pragmatisme yang juga banyak dianut. Di sini demokrasi sejatinya telah tunduk pada “kemauan politik” yang di atas diistilahkan oleh Mahfud MD sebagai politik determinan atas hukum. Jika terjadi demikian ini, maka undang-undang sejatinya adalah politik itu sendiri, seperti yang disinyalir oleh para penggerak CLS (Critical Legal Studies).⁷⁵ Dalam konteks penelitian ini, kita dapat menyaksikan masa Orde Baru mempraktikkan sepenuhnya demokrasi demikian ini yang akhirnya proses pemilunya sangat mudah diperkirakan hasilnya (*predictable*). Pemilu dibawah rezim Soeharto tak lebih hanyalah ritual kontinuitas yang ajeg dengan hasil selalu menjadikan Soeharto sebagai presiden terpilih.⁷⁶

⁷⁴ Robert A. Dahl, *Dilema Demokrasi Pluralis Antara Otonomi dan Kontrol*, (Jakarta: Rajawali, 1985), hlm.1-2.

⁷⁵ Roberto Unger, *Gerakan Hukum Kritis*, (Jaarta: Elsam, 1999), hlm.1-6.

⁷⁶ R.William Liddle, *Merekayasa Demokrasi di Indonesia*, *Kompas*, 10-11 Februari 1990.



3. Teori Politik Hukum

Berbagai pengertian atau definisi dari politik hukum yang akan dijelaskan dalam beberapa paragraf dibawah ini. Politik hukum adalah “*legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.” Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945.

Definisi yang pernah dikemukakan oleh beberapa pakar lain menunjukkan adanya persamaan substantif dengan definisi yang peneliti kemukakan. Padmo Wahjono mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk.⁷⁷ Di dalam tulisannya yang lain Padmo Wahjono memperjelas definisi tersebut dengan mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum.⁷⁸ Teuku Mohammad Radhie mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.⁷⁹ Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara

⁷⁷ Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*. (Jakarta: Ghalia Indonesia,1986), Cet.II, hlm. 160.

⁷⁸ Padmo Wahjono, “Menyelidik Proses Terbentuknya Peraturan Perundang-undangan”, dalam majalah *Forum Keadilan* No.29, April 1991, hlm. 65.

⁷⁹ Teuku Mohammad Radhie, “Pembaharuan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional”, dalam majalah *Prisma* No.62 Tahun II, Desember 1973, hlm. 3

yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu di dalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar, yaitu: i. tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada; ii. cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut; iii. kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah; iv. dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.⁸⁰

Mantan Ketua Perancang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Soedarto mengemukakan bahwa politik hukum adalah kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan akan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.⁸¹ Pada tahun 1986, Soedarto mengemukakan kembali bahwa politik hukum merupakan upaya untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu.⁸² Pada dasarnya, pengertian politik hukum yang dikemukakan oleh berbagai ahli hukum tersebut di atas tidak menunjukkan perbedaan yang signifikan. Perbedaan hanya terdapat pada ruang lingkup atau materi muatan politik hukum. Oleh karena itu, dalam penelitian ini politik hukum diartikan sebagai kebijaksanaan pemerintah yang dijadikan sebagai dasar untuk menetapkan peradilan khusus pemilu sebagai solusi

⁸⁰ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991), Cet.III, hlm. 352-353.

⁸¹ Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat, Kajian Terhadap Hukum Pidana*. (Bandung: Sinar Baru, 1983), hlm. 20

⁸² *Ibid*, hlm.21



ketidakjelasan “kompetensi absolutnya” selama ini, yang meliputi struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukum.

4. Teori Sistem Pemilihan Umum

Pergulatan pencarian sistem pemilu di Indonesia, kita tidak bisa lepas dari konsep sistem pemilu itu sendiri. Terdapat beberapa dimensi sistem pemilu dalam kerangka memahami sebuah sistem pemilu itu menjadi pilihan atau tidak untuk diterapkan di sebuah negara. Beberapa dimensi sistem pemilu dikemukakan Arend Lijphart yang memberikan 7 (tujuh) dimensi yang terkait dengan sistem pemilu, yaitu:⁸³

- (1) Formula pemilihan (*electoral formula*);
- (2) Besaran distrik (*district magnitude*);
- (3) Ambang batas (*threshold*);
- (4) Jumlah anggota Dewan yang dipilih (*the total membership of the body to be elected*);
- (5) Pengaruh pemilihan presiden di pemilihan legislatif (*the influence of presidential election on legislative election*);
- (6) *Malapportionment*; dan
- (7) Hubungan antar-partai (*inter-party electoral link*).

Menurut Luky Sandra Amalia, sistem pemilu penting dalam suatu pemerintahan demokrasi perwakilan,⁸⁴ sebab, *pertama*, sistem pemilihan mempunyai konsekuensi pada tingkat proporsionalitas hasil pemilihan. *Kedua*, sistem pemilihan mempengaruhi bentuk kabinet yang akan dibentuk. *Ketiga*, sistem pemilihan membentuk sistem kepartaian khususnya berkaitan dengan jumlah partai politik yang ada di dalam sistem kepartaian tersebut. *Keempat*, sistem pemilihan mempengaruhi

⁸³ Arend Lijphart, *Pattern of Democracy: Government Form and Performance in Thirty-Six Countries*, (New Haven and London: Yale University Press, 1999), hlm.144.

⁸⁴ Muhammad Asfar, *Pemilu dan Perilaku Memilih 1955-2004*, (Surabaya: PUstadi Studi Demokrasi dan HAM (PusDeHam), 2006), hlm.4-5,

akuntabilitas pemerintahan, khususnya akuntabilitas para wakil terhadap pemilihnya. *Kelima*, sistem pemilu mempunyai dampak pada tingkat kohesi politik. *Keenam*, sistem pemilihan berpengaruh terhadap bentuk dan tingkat partisipasi politik warga. *Ketujuh*, sistem pemilihan adalah elemen demokrasi yang lebih mudah untuk dimanipulasi dibandingkan dengan elemen demokrasi lainnya. Oleh karena itu, jika suatu negara bermaksud mengubah tampilan atau wajah demokrasinya, hal itu dapat dilakukan dengan mudah melalui perubahan sistem pemilunya. Terakhir, *delapan*, sistem pemilihan juga dapat dimanipulasi melalui berbagai peraturan yang tidak demokratis dalam tingkat pelaksanaannya.

Ditambahkan Luky,⁸⁵ secara umum terdapat beberapa hal yang menjadi pertimbangan bagi setiap negara ketika hendak memutuskan sistem pemilu yang akan digunakan. *Pertama*, sistem pemilu diharapkan mampu membentuk badan perwakilan yang representatif. *Kedua*, menghasilkan pemerintahan yang akuntabel, stabil dan efisien. *Ketiga*, menghasilkan wakil rakyat yang akuntabel. *Keempat*, sistem pemilu yang dipilih menjadikan pemilu terjangkau dan bermakna bagi setiap warga negara. *Kelima*, dapat menjadi sarana untuk perdamaian. *Keenam*, mendorong keterbukaan partai politik. *Ketujuh*, mendorong adanya oposisi di parlemen. *Kedelapan*, memastikan keberlanjutan proses pemilu. *Kesembilan*, sistem pemilu yang digunakan menggunakan standar internasional.⁸⁶ Namun demikian, tidak satu pun sistem pemilu yang dapat memenuhi semua kriteria yang mungkin diharapkan. Sistem pemilu terbaik tidak lebih dari sebuah kompromi atas

⁸⁵ Luky Sandra Amalia, *Pemilu Legislatif 2014: Catatan Awal*, dalam Luky Sandra Amalia et.al. *Evaluasi Proses dan Hasil*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan P2P LIPI, 2016), hlm.13-15.

⁸⁶ *International IDE Handbook of Electoral System Design*, (Stockholm: IDE, 2005), hlm.10-14.



tujuan-tujuan yang hendak dicapai.⁸⁷ Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa apa pun sistem pemilu yang diimplementasikan di suatu negara, tentulah mengandung kelebihan dan sekaligus kekurangan masing-masing.

Secara sederhana sistem pemilu dapat dibedakan atas *Single member Constituency* (pemilihan berwakil tunggal) dan *Multy member Constituency* (pemilihan berwakil banyak). Sebagaimana namanya, *Single member Constituency* hanya terdapat satu kursi wakil rakyat yang diperebutkan pada satu daerah pemilihan atau biasa disebut dengan sistem distrik di Indonesia. Pada sistem ini pemilih memilih satu wakil dalam satu wilayah kecil yang disebut distrik pemilihan. Pemenang pemilu ditentukan berdasarkan prinsip pluralitas yaitu siapa saja kandidat yang memperoleh suara terbanyak berhak menduduki kursi parlemen, meskipun selisih suara antar kandidat atau antar partai lain sangat kecil.

Suara yang tadinya mendukung kandidat lain dianggap hilang (*wasted*) dan tidak dapat digunakan oleh partainya untuk menambah jumlah perolehan suara partai tersebut di distrik lain.⁸⁸ Sistem ini terbagi atas *First Past the Post* (FPTP), Sistem Dua Putaran (*Two-Round System*), *Alternative Vote* (AV), *Block Vote* (BV), dan *Party Block Vote* (PBV).⁸⁹ Sementara, dalam sistem pemilihan berwakil banyak (*Multy member Constituency*) terdapat beberapa calon anggota parlemen yang dipilih di satu daerah pemilihan atau yang lebih dikenal dengan sistem proporsional atau sistem perwakilan berimbang. Pada sistem ini dalam satu wilayah besar atau yang biasa disebut dengan daerah pemilihan

⁸⁷ Robert A.Dahl, *Perihal Demokrasi*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001), hlm.181.

⁸⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2008), hlm.461.

⁸⁹ Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, (Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, 2009), hlm. 27-30.

terdapat lebih dari satu wakil rakyat yang duduk di parlemen. Penentuan pemenang pemilu ditentukan berdasarkan pembagian jumlah kursi dengan jumlah suara yang diperoleh seluruh peserta pemilu secara nasional.⁹⁰ Sistem proporsional ini memiliki beberapa variasi, di antaranya *Daftar Proportional Representation* (List-PR) dan *Single Transferable Vote* (STV).⁹¹ Dengan demikian, perbedaan pokok dari kedua sistem tersebut terletak pada cara penghitungan perolehan suara yang dapat menghasilkan perbedaan dalam komposisi perwakilan di parlemen.⁹²

Dewasa ini banyak negara, termasuk negara yang demokrasinya telah mapan, seperti Israel, Italia, Jepang, Selandia Baru, dan Venezuela mencoba memadukan kedua sistem pemilu tersebut dengan harapan dapat mengambil sisi positif dari kedua sistem tersebut dan meminimalkan sisi negatifnya. Pada dasarnya, sistem pemilihan campuran mencoba untuk mengkombinasikan kebaikan sistem pluralitas-majoritas dengan sistem proporsional. Dengan demikian, anggota parlemen sebagian dipilih secara majoritarian, biasanya *First Past the Post* (FPTP), sementara sebagian anggota parlemen yang lain dipilih secara proporsional, biasanya sistem proporsional dengan daftar tertutup.⁹³

Secara sederhana, sistem pemilu campuran terbagi atas dua bentuk, yakni *mixed member proportional* (MMP) system dan *mixed member majoritarian* (MMM)/*parallel system*. Pada dasarnya, MMP maupun MMM memiliki prinsip dan operasional yang hampir sama, hanya berbeda pada proses penghitungan hasil perolehan

⁹⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar...Op-cit.*, hlm.461.

⁹¹ Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu...Op-cit.*, hlm.30-36.

⁹² Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar, Op-cit.*, hlm.462-463.

⁹³ Luky Sandra Amalia, "Belajar dari Keabakan dan Keburukan Berbagai Sistem Pemilu: Menuju Sistem Campuran", dalam Sri Yanuarti (ed.), *Visibilitas Sistem Pemilu Campuran Bagi Indonesia, Laporan Penelitian*, (Jakarta: P2P-LIPI, 2013), hlm. 81,



suara. Pada sistem MMP, hasil pemilunya saling terkait antara perolehan suara dari sistem majoritarian dengan perolehan suara dari sistem List PR. Artinya, alokasi kursi yang diperoleh partai pada sistem proporsional bergantung pada apa yang terjadi dengan perolehan kursi kandidat pada system pluralitas-majoritas. Sedangkan, pada sistem MMM perolehan suara dari kedua tipe pemilihan (distrik dan proporsional) tidak saling berkaitan dan alokasi kursinya pun tidak saling bergantung satu sama lain.

Sistem pemilu yang diterapkan di Indonesia, khususnya pascareformasi, adalah sistem pemilu proporsional, namun ada beberapa perubahan mekanisme antara Pemilu 1999, 2004, 2009, dan 2014, meskipun tetap menggunakan sistem proporsional. Pada Pemilu 1999 dan 2004 Indonesia menerapkan sistem proporsional tertutup. Sedangkan, pada Pemilu 2009 dan 2014 digunakan sistem proporsional dengan mekanisme suara terbanyak. Sistem yang disebut terakhir ini juga akan digunakan pada 2019. Perbedaan mekanisme ini berimplikasi pada pola rekrutmen caleg, strategi kampanye parpol dan caleg, cara memilih wakil rakyat, dan pemenang pemilu.

Apa pun pilihan sistem pemilu yang digunakan oleh suatu negara pada dasarnya sistem pemilu dapat berjalan baik bergantung pada tiga hal.⁹⁴ *Pertama*, adanya hak pilih universal bagi orang dewasa (*universal adult suffrage*) tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras, dan semacamnya. *Kedua*, adanya proses pemilu yang adil (*fairness of voting*). Keadilan dalam hal ini meliputi adanya jaminan kerahasiaan dalam proses pemilu (*secret ballot*), adanya jaminan bahwa prosedur penghitungan suara dilakukan secara terbuka (*open counting*), tidak ada kecurangan

⁹⁴ Ergu Ozbudun, "Institutionalizing Competitive Elections in Developing Societies", dalam Myron Weiner dan Ergun Ozbudun (editor), *Competitive Election in Developing Countries*, (Duke: Duke University Press, 2007), hlm. 393.

dalam proses pemilu mulai dari pendaftaran hingga penghitungan suara, tidak ada kekerasan politik yang dilakukan baik oleh aparat, partai politik, maupun pemilih (*absence of violence*), dan tidak ada intimidasi (*absence of intimidations*). Ketiga, adanya hak untuk mengorganisasi dan mengajukan calon (khususnya bagi partai politik sebagai peserta pemilu).

Relevansi teori sistem pemilu dalam konteks Disertasi ini adalah akan dilihat seberapa besar terjadi pelanggaran hukum dalam pemilu dan bagaimana peradilan menanganinya dengan benar (secara prosedur) dan tepat (sesuai dengan rasa keadilan). Lalu akan ditakar sejatinya peradilan mana yang paling tepat (*compatible*) dalam menangani perkara pemilu ini.

5. Teori Penyelesaian Sengketa

Sebaik-baik sistem penyelenggaraan pemilu dirancang di dalamnya selalu ada kemungkinan terjadi pelanggaran yang dapat mereduksi kualitas pemilu. Untuk itu sebaik-baik sistem penyelenggaraan pemilu, di dalamnya senantiasa tersedia mekanisme kelembagaan terpercaya untuk menyelesaikan berbagai jenis keberatan dan sengketa pemilu.

Kelembagaan tidak hanya sekedar menyelesaikan sengketa pemilu tetapi menjadi tempat memperjuangkan dan melindungi hak-hak warga negara dari pelanggaran. Pada saat yang sama juga berfungsi sebagai lembaga memperbaiki dan meluruskan kembali sekaligus memulihkan marwah pemilu sebagai landasan terbentuknya legitimasi pemerintahan yang terpercaya. Mekanisme sistem penyelenggaraan pemilu yang rumit disertai informasi dan tingkat pengetahuan yang lemah terhadap penyelesaian sengketa pemilu tidak jarang menjadi sumber masalah dalam menangani kasus-kasus sengketa pemilu yang dapat berujung pada instabilitas sosial politik. Perselisihan hasil



pemilu atau yang lebih dikenal dengan istilah sengketa hasil pemilu adalah perselisihan antara peserta pemilu dan KPU sebagai penyelenggara pemilu mengenai penetapan secara nasional perolehan suara hasil pemilu oleh KPU, termasuk juga perselisihan antara peserta Pemilu Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota di Aceh dan Komisi Independen Pemilihan (KIP). Hal ini ditegaskan pada Pasal 1 angka 17 Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Sengketa pemilu merupakan rangkaian penyelesaian dan pemulihan atas terjadinya pelanggaran pemilu. Pelanggaran pemilu dapat terjadi sejak perencanaan, persiapan, tahapan hingga perhitungan suara hasil pemilu.

Pelanggaran dapat berupa pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana. Pelanggaran administrasi berlangsung di seputar pemenuhan hak setiap warga negara untuk berpartisipasi dalam pemilu baik sebagai pemilih maupun untuk dipilih, baik calon perorangan maupun partai politik. Tidak jarang warganegara yang telah memenuhi syarat tidak terdaftar sebagai pemilih dan atau sebaliknya tidak sedikit warga negara yang belum memenuhi syarat atau telah meninggal dunia terdaftar sebagai pemilih atau pemilih ganda. Luaran atas permasalahan tersebut berimplikasi pada daftar pemilih, hak memilih, dan perhitungan suara. Tidak terdaftarnya seseorang dalam daftar pemilih dapat berimplikasi terhadap hilangnya hak pilih.

Dalam konteks Disertasi ini yang akan dianalisis adalah sejauhmana politik hukum (praktikal) sengketa pemilu dapat tertangani sesuai prosedur hukum, menghargai hak-hak warga negara, berkeadilan dan mampu menjaga marwah demokrasi sebagai sebuah negara hukum.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian disertasi ini menggunakan jenis penelitian diskriptif normatif dan eksplanatoris. Penelitian diskriptif normatif bertujuan untuk menggambarkan lengkap mengenai *setting* sosial dengan payung hukum atau dengan norma hukumnya. Tentu akan dieksplorasi dan diklarifikasi mengenai suatu fenomena terutama tentang politik hukum pemilu dan realitas peradilan pemilu selama ini. Dilihat dari segi tipologi penelitian hukum, penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yang ditunjang dengan penelitian sosiologis (socio yuridis) atau empiris.⁹⁵

Tujuan menggunakan metode penelitian deskriptif ini terutama agar terhindar dari cara kerja yang spekulatif dan bersifat *trial and error*.⁹⁶ Sebaliknya metode yang tepat akan meningkatkan obyektivitas hasil penelitian, karena memungkinkan penemuan kebenaran yang memiliki tingkat ketepatan (*validasi*) dan tingkat kepercayaan (*reliabilitas*) yang tinggi pula.

Sementara eksplanatoris penelitian ini akan menjelaskan secara mendalam tentang hubungan kausalitas antara 3 (tiga) hal, yaitu (1) adanya politik hukum pemilu yang masih berubah-ubah yang berakibat pada sistem peradilan hasil pemilu mengalami “perebutan” kewenangan (kompetensi), apakah berada pada wilayah (*core*) Mahkamah Agung ataukah pada Mahkamah Konstitusi atau yang lain; (2) lemahnya sistem pengawasan ketika dilaksanakan di lapangan yang

⁹⁵ Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986), hlm.50.

⁹⁶ Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2005), hlm.10-15. Lihat juga, <http://repository.gunadarma.ac.id/bitstream/123456789/864/1/21206261.pdf>.



berpengaruh pada efektivitas pemilu; dan (3) bagaimana merekonstruksi agar peradilan hasil pemilu itu memiliki kepastian dan menyatu dalam sebuah sistem peradilan yang memiliki tingkat kepercayaan (*trust*) yang tinggi dari masyarakat.⁹⁷

Disertasi ini merupakan penelitian hukum normatif (*legal research*) atau penelitian doktrinal, yakni penelitian yang diterapkan khusus pada konsep doktrinal ilmu hukum.⁹⁸ Konsep hukum tersebut pertama adalah konsep yang amat berwarna moral dan filosofis, atau tak jarang pula dalam masyarakat-masyarakat tertentu amat berwarna relijius. Konsep hukum demikian ini tak pelak lagi akan melahirkan cabang kajian hukum yang amat relijius pula (seperti semasa jaya-jayanya peran hukum *kanonik* Eropa pada abad-abad pra renaissans), atau yang moralistik (seperti di era pengaruh ajaran hukum positif) tatkala mendambakan koreksi-koreksi terhadap kelugasan *ius constitutum* dengan mengkonstruksikan apa yang mereka sebut *ius constituendum*.⁹⁹

Pada perkembangannya upaya intelektual di ranah normatif ini__dari normanya yang abstrak (pada tataran asas) ke normanya yang sungguh konkret (pada tataran aturan/undang-undang dan perilaku)__berlangsung

⁹⁷ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, (Yogyakarta, Liberty, 2006), hlm.25. Jenis penelitian ini pernah digunakan Moh.Mahfud MD dalam Disertasinya, *Perkembangan Politik Hukum: Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: Program Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada, 1993), hlm.67.

⁹⁸ F. Sugeng Istanto, *Penelitian Hukum*, (Yogyakarta: Penerbit Ganda, 2007), hlm.29.

⁹⁹ Menurut Soetandyo Wignyosoebroto, dalam hukum terkandung 5 (lima) makna penting, yakni: (1) hukum adalah asas-asas kebenaran dan keadilan yang bersifat kodrati dan berlaku universal; (2) hukum adalah norma-norma positif dalam sistem perundang-undangan suatu negara; (3) hukum adalah putusan *hakim in-conreto* yang tersistematisasi sebagai *judge made-law*; (4) hukum sebagai pola-pola perilaku sosial yang terlembagakan, eksis sebagai variable sosial yang empirik, dan (5) hukum adalah manifestasi makna-makna simbolik para pelaku sosial sebagaimana tampak dalam interaksi di antara mereka.

lewat proses-proses yang tunduk penuh pada aturan logika formal yang disebut silogisme deduksi.¹⁰⁰

Dalam konstruksi silogisme deduksi sebagaimana digunakan dalam kajian hukum bermoral keadilan ini, asas-asas atau postulat-postulat moral yang dipungut dari hasil kontemplasi para filosof (atau kadangkala juga dipungut dari moral (*wisdom*) masyarakat setempat) namun seringkali dinyatakan sebagai sesuatu yang *self-evident* dan berlaku universal, akan diposisikan sebagai premis mayor.

Sementara itu, kasus-kasus perilaku yang hendak dipertanyakan nilai normatifnya akan didudukkan sebagai premis minornya. Tak ayal lagi, konklusi yang dapat ditarik sebagai premis penutup dalam silogisme itu akan menyatakan apa yang menjadi norma hukum atau norma-moralnya untuk kasus perilaku yang dinyatakan itu. Sebagai ilustrasi, “apakah dasar moral dan dasar hukum sengketa pemilu, dimana kasus pemilu harus diadili, apakah dilaksanakan di Mahkamah Konstitusi atau di Mahkamah Agung atau peradilan lain?”

Di sini akan dicari konstruksi silogismenya. Diketahui bahwa ada sejumlah orang, lembaga (partai politik) yang merasa hasil pemilu yang ia terima tidak adil baginya. Nantinya akan dicari premis mayor dan premis minornya sehingga terjawab konstruksinya secara tepat melalui silogisme itu.

Hukum di sini menurut Soetandyo Wignyosoebroto, yaitu sebagai asas-asas kebenaran dan keadilan yang

¹⁰⁰ OM. Adiwijaya, *Logika (Panduan ke Arah Berpikir Logis dan Sistematis)*, (Bandung, IP Uninus, 2002. Hlm.154.



bersifat kodrati dan berlaku universal, ini merupakan karakteristik penalaran yang berorientasi filsafat.¹⁰¹

Penelitian hukum normatif (*legal research*) dalam disertasi ini digunakan untuk mengidentifikasi konsep atau gagasan berdasar norma undang-undang sebagai suatu ketentuan yang terkadang abstrak berkaitan dengan etika (tidak harmoni) melalui filsafat hukum dan "*normwissenschaft*" atau "*sollenwissenschaft*."¹⁰² Asas-asas dan patokan-patokan tersebut digunakan dalam mengkaji secara mendalam mengenai harmonisasi antara sistem demokrasi, sistem pengawasan dan sistem pemilu yang konstruksinya dapat dikonfirmasi pada sistem peradilan yang tepat dan terpadu.

2. Pendekatan Penelitian

a. Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*)

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dapat digunakan untuk menganalisis peraturan perundang-undangan yang di dalam penormaannya masih terdapat kekurangan atau masih memiliki kekurangan berupa penyimpangan baik dalam tatanan teknis atau dalam pelaksanaannya.

Dengan demikian, Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi. Pendekatan perundang-undangan ini misalnya dilakukan dengan mempelajari

¹⁰¹ Adi Sulistiyono, *Mengembangkan Paradigma Non-Litigasi di Indonesia*, (Surakarta: Sebelas Maret University Press, 2007), hlm.77-78.

¹⁰² Soetandyo Wignyoebroto, *Mengkaji dan Meneliti Hukum Dalam Konsepnya Sebagai Realitas Sosial*, <https://soetandyo.com.wordpress.com> diakses 16 Agustus 2018. Lihat juga, Soerjono Soekanto dan Sri

konsistensi/kesesuaian antara Undang-Undang Dasar dengan Undang-Undang, atau antara Undang-Undang yang satu dengan Undang-Undang yang lain.

b. Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*)

Dalam pendekatan konseptual ini, penulis ingin menjawab persoalan hukum dan sekaligus memerikan solusi hukum terhadap permasalahan hukum yang berkaitan dengan konstruksi terhadap penyelesaian sengketa pemilu yang akuntabel dan sekaligus memunculkan gagasan lahirnya pengadilan khusus pemilu di Indonesia.

Pendekatan ini beranjak dari pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, diharapkan penulis dapat menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Pemahaman akan pandangan dan doktrin inilah merupakan sandaran bagi penulis dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi.

c. Pendekatan filosofis (*Philosophical approach*)

Pendekatan ini sangat membantu peneliti untuk memahami filosofi dari aturan hukum dari waktu ke waktu. pendekatan filsafat yaitu suatu penelitian untuk memperoleh pemahaman yang lebih mendalam terhadap implikasi social dan efek penerapan suatu aturan perundangan-undangan terhadap masyarakat atau kelompok masyarakat.



Konstruksi pada pendekatan ini akan menggambarkan bahwa diperlukan lembaga peradilan yang menangani sengketa-sengketa yang berkaitan dengan pelaksanaan pemilu atau pilkada, kecuali pelanggaran kode etik dan tindak pidana pemilu sesuai dengan amanat Pasal 157 ayat (1,2 dan 3) UU Nomor 10 Tahun 2016 yang menyatakan, “*Sengketa penetapan perolehan suara hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya lembaga peradilan khusus.*”

d. Pendekatan Kasus (*case approach*)

Pendekatan Kasus (*case approach*) adalah salah satu jenis pendekatan dalam penelitian hukum normatif yang peneliti mencoba membangun argumentasi hukum dalam perspektif kasus konkrit yang terjadi di lapangan, tentunya kasus tersebut erat kaitannya dengan kasus atau peristiwa hukum yang terjadi di lapangan. Untuk itu biasanya jenis pendekatan ini tujuannya adalah untuk mencari nilai kebenaran serta jalan keluar terbaik terhadap peristiwa hukum yang terjadi sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan. Pendekatan ini dilakukan dengan melakukan telaah pada kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi. Kasus-kasus yang ditelaah merupakan kasus yang telah memperoleh putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap.

3. Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum normatif tidak dimaksudkan untuk menguji hipotesis, sehingga dalam penelitian hukum normatif juga tidak dikenal istilah data,

tetapi menggunakan istilah bahan hukum (*source of law*). Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Bahan Hukum Primer

berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku dan mengikat terhadap permasalahan yang akan diteliti. Adapun bahan hukum primer yang utama sebagai kajian dalam penulisan ini adalah

- 1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Hasil Amandemen Kedua.
- 2) Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman
- 3) Undang-undang Nomor 10 tahun 2016 Tentang Mahkamah Konstitusi
- 4) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
- 5) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- 6) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilu
- 7) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013
- 8) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 115/PHPH.D-XI/2013
- 9) Putusan Mahkamah Nomor 11/PUU-VII/2010
- 10) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-IX/2011
- 11) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 31/PUU-XI/2013



- 12) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 027-73/PUU-II/2004
- 13) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 63/PHPU.D-IX/2011

b. Bahan Hukum Sekunder

Merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti literatur yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini seperti :

- 1) Buku-buku bacaan yang berkaitan dengan penelitian, hasil-hasil penelitian berupa penelitian, jurnal, majalah/surat kabar dan internet yang relevan dengan pembahasan Gagasan Pemebentukan Pengadilan Khusus Pemilu.
- 2) Bahan laporan seminar, makalah, disertasi dan bahan bacaan lainnya yang berkaitan Gagasan Pemebentukan Pengadilan Khusus Pemilu.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier menurut Soejono Soekanto adalah bahan hukum berupa kamus, ensiklopedia, bibliografi, indek kumulatif dan leksion.¹⁰³ Bahan tersier ini menggunakan:

- 1) *Black's Law Dictionary*.
- 2) *Dictionary of Law*.
- 3) Kamus Hukum dan Kamus Lengkap Bahasa Indonesia serta kamus-kamus yang relevan yang dapat memberikan kejelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan hukum sekunder

¹⁰³ Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (suatu tinjauan singkat)*, Rajawali, Jakarta, 1990. Hlm 14-15.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian tentang Politik Hukum Penyelesaian Sengketa Pemilu: Menggagas Pembentukan Pengadilan Pemilu di Indonesia ini menggunakan:

- a. **Kepustakaan**
yakni dilakukan dengan cara mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan, literatur, jurnal, media massa, dan sumber-sumber lain yang mempunyai relevansi dengan permasalahan penelitian.
- b. **Studi Dokumentasi**
Pengumpulan data dalam studi pustaka yang dilakukan dalam penelitian ini merupakan kegiatan menelusuri, memeriksa, mengkaji dan menalisis data sekunder, yaitu dengan adanya koherensi (hukum sebagai tatanan); analisis dilakukan untuk menemukan keterkaitan atau saling berhubungannya pertanyaan-pertanyaan, atau proposisi-proposisi yang satu dengan yang lainnya. Dengan demikian diharapkan dapat menghasilkan temuan-temuan baru (*novelty*) yang bermanfaat untuk merumuskan politik hukum pemilu dan konstruksi sistem peradilan pemilu yang ideal itu.

5. Metode Analisis Data

Dalam penelitian disertasi ini, analisis data yang dilakukan adalah analisis deskriptif kualitatif. Metode ini diawali dengan kegiatan Koding yang digunakan untuk menyusun konsep (*conceptualized*) dan membahas kembali semuanya itu dengan cara baru. Ini merupakan



cara yang terkendali dimana teori dibangun dari data. Konseptualisasi atau membangun konsep atau teori berdasarkan data ini merupakan hal yang sangat khusus dari proses *coding* dalam mengembangkan suatu *grounded theory*.

Tahap *Open Coding* meliputi kegiatan: (1) membuat transkrip hasil wawancara/verbatim, (2) pemadatan isi dan menemukan tema/kata-kata kunci, dan (3) membuat klasifikasi/kategori berdasarkan ciri-ciri tertentu, kemudian tahap *Axial Coding* meliputi kegiatan: (1) Mengaitkan antar kategori dan aspek yang ditemukan, (2) Mencari makna dari temuan-temuan tersebut. serta Tahap *selective coding* meliputi kegiatan membuat konklusi/abstraksi atas temuan-temuan penelitian.

Keseluruhan hal tersebut bertujuan untuk membentuk kategori- kategori analitis yang kemudian akan dikaitkan satu sama lain hingga membentuk suatu rerangka teoritis tentang fenomena yang diteliti. Dalam pengodean awal, peneliti memberi kode-kode analitis terhadap kata-per-kata, baris-per-baris, atau segmen data per segmen data. Demikianlah jenis-jenis pengodean data kualitatif dengan metode elemental. Perlu diketahui bahwa dalam menganalisis data kualitatif, peneliti tidak perlu menggunakan semua tehnik pengodean yang ada, namun cukup memilih salah satu tehnik yang dianggap paling tepat dan relevan untuk data dan tujuan dari penelitian yang dirumuskan.



**POLITIK HUKUM PENYELESAIAN SENGKETA PEMILU:
MENGAGAS PEMBENTUKAN PENGADILAN PEMILU DI INDONESIA**

BAB II
ANALISIS DAN PEMBAHASAN
PROBLEMATIKA POLITIK HUKUM PENYELESAIAN
SENGEKTA PEMILU DAN GAGASAN PENGADILAN
KHUSUS PEMILU

A. Problematika Politik Hukum Penyelesaian Sengketa Pemilu Yang Akuntabel, Transparan, dan Berkeadilan

Penegakan hukum pemilu pada dasarnya merupakan mekanisme yang berfungsi menjaga hak pilih rakyat, yang bertujuan memastikan bahwa hak tas proses konversi suaara yang terlanggar dan adil. Namun faktanya, problematika dalam penyelesaian sengketa pemilu di Indonesia masih jauh dipandang dari sisi akuntabel, tranpaaran, adil dan berkeadaban. Salah satu contoh problematika yang penulis ambil adalah pengalihan kewenangan penyelesaian sengketa Pilkada dari Mahakamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi dimana aturan tersebut menimbulkan permasalahan hukum tersendiri, kemudian permasalahan lainnya yakni kekuatan putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat *final and binding* yang artinya tidak ada lagi upaya hukum lain yang dapat ditempuh, hal ini menurut penulis Mahkamah Konstitusi dipandang tidak maksimal dan cermat dalam memeriksa kasus sengketa Pilkada, sehingga menjadi celah yang dapat dimanfaatkan oleh oknum tertentu untuk “bermain” kepada Kepala Daerah yang berambisi untuk memenangkan perkara di Mahkamah Konsittusi. Tentunnya banyak lagi problematika yang penulis akan jabarkan dalam ringkasan disertai, terlebih gagasan penulis yang ingin membangun paradigma berfikir konstruksi dalam penyelesaian

sengketa pemilu dengan menghadirkan pengadilan khusus pemilu sebagai representasi desain pengadilan yang ideal yang bermartabat

Berangkat dari pentingnya lembaga pengadilan khusus pemilu dibentuk, maka perlu mengkajadi dari sisi norma hukum yang teruskkan dalam politik hukum pembentukannya. Satu hal yang pasti pengadilan khusus yang menangani sengketa pemilu masih bersifat *biased* dan membutuhkan kajian komperhensif. Melalui ringkasan disertasi ini, desain kelembagaan pengadilan khusus pemilu tersebut, menatik unutm dikembangkan, dari mulai kelembagaan, sifat putusannya serta harmoniasasi regulasi dengan lembaga penyelenggara pemilu dan pengawas pemilu ditambah dengan lembaga lainnya dibawah Kekuasaan Kehakiman.

1. *Quadru Politica* dalam Praktik Kekuasaan Negara

Saat ini, pengertian dan praktik '*trias politica baru*' yang mencakup pengertian negara, masyarakat, dan dunia usaha tersebut terus berkembang yang dianggap jawaban dari kebutuhan zaman. Esensi '*trias politica*' baru dan lama kurang lebih sama, namun ada penekanan dan tuntutan pemisahan kekuasaan yang lebih tegas untuk mencegah terjadinya penumpukan kekuasaan di satu tangan, dan konflik kepentingan yang merugikan kepentingan umum.

Penekanan ketiga cabang kekuasaan yang baru itu juga harus bersifat terpisah dan menjamin tidak terjadinya konflik kepentingan antara satu dengan yang lain. Dalam praktik ketatanegaraan negara telah pula diperkenalkan adanya peran baru yang dimainkan oleh media pers bebas dalam peri kehidupan bersama, maka peran pers bebas yang sebelumnya disebut sebagai '*the fourth estate of democracy*' di samping cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif, tetapi dapat



diteruskan dalam konstelasi pengertian yang baru, yaitu sebagai *'the fourth estate of new democracy'* di samping kekuasaan negara (*state*), masyarakat madani (*civil society*), dan pasar (*market*). Ini dinamakan sebagai *'quadru-politica'* baru dalam arti makro (*macro quadrupolitica*).¹⁰⁴

Esensi *'trias politica'* dan *'quadrupolitica'* dalam arti mikro tetap terkait dengan fungsi-fungsi eksekutif, legislatif, dan yudikatif, namun, cabang yang keempat bukan lagi media pers bebas, melainkan fungsi penyelenggara pemilihan umum sebagai *'core-business'* sistem demokrasi. Pemilihan umum sebagai sarana penyaluran prinsip kedaulatan rakyat merupakan ciri pokok atau pilar demokrasi yang sesungguhnya. Oleh karena itu, penyelenggara Pemilu harus diposisikan secara tersendiri di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Cabang kekuasaan legislatif diisi oleh para peserta Pemilu. Demikian pula cabang kekuasaan eksekutif dipimpin oleh Presiden dan Wakil Presiden, serta oleh Gubernur, Bupati, dan Walikota yang adalah pula peserta Pemilu. Sedangkan cabang kekuasaan yudikatif adalah cabang kekuasaan yang akan mengadili proses Pemilu oleh Mahkamah Agung dan jajarannya, dan hasil Pemilu oleh Mahkamah Konstitusi. Dalam konteks, penyelenggara Pemilu haruslah dilihat sebagai cabang kekuasaan keempat melengkapi pengertian *'quadru-politica'* dalam arti yang mikro, di samping cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam pengertian yang lazim.

Hal itulah yang peneliti gagas dalam penelitian Disertasi ini, yaitu agar sistem ketatanegaraan kita didukung oleh sistem hukum (*rule of law*) dan sistem kepastian hukum yang berkeadilan (*fair legal certainty*) yang bersifat fungsional.

¹⁰⁴ Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi: Perspektif Baru tentang 'Rule of Law and Rule of Ethics'* dan *'Constitutional Law and Constitutional Ethics'*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. i-vi.

Dalam konteks inilah kiranya dapat dipahami bahwa dalam rangka mewujudkan kapasitas kelembagaan penyelenggara pemilu maka perlu dibentuk suatu undang-undang yang akan menjadi dasar dalam rangka membangun sistem hukum bernegara dengan didukung oleh infrastruktur kelembagaannya yang berfungsi sebagai sistem pengadilan khusus dalam rangka menjaga kehormatan dan martabat pemilu publik di mata masyarakat.

Mengacu pada apa yang pernah digagas ketua DKPP Jimly Asshiddiqie,¹⁰⁵ bahwa bangsa Indonesia ke depan agar tidak hanya menganut *trias politica*, tetapi juga *quadra politica*. Maksudnya selain legislatif, yudikatif, dan eksekutif, ada cabang kekuasaan keempat yang didorong yaitu lembaga penyelenggara pemilu yang bersih dan bermartabat.

Gagasan ini didasari oleh fakta dan realitas objektif di lapangan, di mana adanya kebutuhan untuk lebih memperkuat posisi lembaga-lembaga penyelenggara Pemilu. Dengan argumen awal legislatif dan eksekutif merupakan peserta Pemilu sehingga penyelenggara Pemilu perlu untuk mengambil jarak. Oleh karena itu, penyelenggara Pemilu (KPU, Bawaslu, dan DKPP) menjadi satu kesatuan yang terintegrasi menjadi pengadilan khusus atau Mahkamah Pemilu, harus dipahami dengan benar sebagai cabang kekuasaan keempat.

Dengan demikian, diperlukan politik hukum, langkah-langkah teratur dan terencana secara baik untuk mendesain kembali dengan mengisi kelembagaan pengadilan Pemilu (*election court*) di negara ini dengan sumber daya manusia yang terdiri dari orang-orang yang memiliki karakter (*volgeist*).

¹⁰⁵ *Ibid.*



2. Kajian Teoretis Tentang Lembaga Negara

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari UU, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Hirarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya. konsep pemerintah dan pemerintahan dalam UUD 1945 sebelum perubahan mencakup pengertian yang luas, seperti halnya dalam bahasa Inggris Amerika dengan kata *government*. Dalam Konstitusi Amerika Serikat, kata *The Government of the United States of America* jelas dimaksudkan mencakup pengertian pemerintahan oleh Presiden dan Kongres Amerika Serikat. Artinya, kata *government* itu bukan hanya mencakup pemerintah dan pemerintahan eksekutif.

Persoalan konstiusionalitas lembaga negara itu tidak selalu berkaitan dengan persoalan derajat hierarkis antara lembaga yang lebih tinggi atau yang lebih rendah kedudukannya secara konstiusional. Persoalan yang juga relevan dengan tugas Mahkamah Konstitusi ialah persoalan apa dan bagaimana Undang-Undang Dasar mengatur dan menentukan hal-hal yang berkaitan dengan lembaga negara dimaksud. Meskipun

kedudukannya lebih rendah dari lembaga konstitusional yang biasa, tetapi selama ketentuan mengenai lembaga yang bersangkutan diatur dalam Undang-Undang Dasar, berarti lembaga yang bersangkutan dengan persoalan konstitusionalitas. Jika dalam rangka pelaksanaan amanat undang-undang dasar yang terkait dengan keberadaan lembaga yang bersangkutan menimbulkan konflik hukum (*legal dispute*) atau sengketa kewenangan konstitusional dengan lembaga negara lainnya, maka untuk menyelesaikan persengketaan semacam itu termasuk kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutusny.¹⁰⁶

Dari setidaknya ke-34 lembaga negara yang disebutkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, ada yang substansi kewenangannya belum ditentukan dalam Undang-Undang Dasar 1945, misalnya bank sentral. Dalam Pasal 23D Undang-Undang Dasar 1945 hanya ditentukan, negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang. Artinya, apa yang menjadi kewenangan bank sentral itu sendiri masih akan diatur dengan undang-undang. Artinya, UUD sama sekali belum memberikan kewenangan apa-apa kepada bank sentral yang oleh UU dan oleh kebiasaan sejarah selama ini disebut Bank Indonesia. UUD 1945 hanya menyebutkan sifat dari kewenangan bank sentral itu yang dinyatakan bersifat independen, meskipun independensinya itu sendiri masih harus diatur dalam undang-undang. Sedangkan komisi pemilihan umum, meskipun namanya belum disebut secara pasti, tetapi kewenangannya sebagai penyelenggara sudah ditegaskan.

Dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 ditentukan bahwa Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Artinya, bahwa

¹⁰⁶ *Ibid*, hlm. 54



komisi pemilihan umum itu adalah penyelenggara pemilu, dan sebagai penyelenggara ia bersifat nasional, tetap, dan mandiri (independen).

Organ atau lembaga-lembaga selain bank sentral dan komisi pemilihan umum tersebut pada umumnya disebut tegas namanya dengan kewenangan yang ditentukan dengan jelas pula dalam UUD 1945. Dapat dikatakan, dari 34 lembaga negara yang telah diuraikan di atas, ada 28 lembaga yang kewenangannya ditentukan baik secara umum maupun secara rinci dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ke-28 lembaga negara inilah yang dapat disebut sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional atau yang kewenangannya diberikan secara eksplisit oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Seiring dengan Putusan MK Tahun 2013 yaitu melalui Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013, MK menyatakan bahwa penanganan sengketa hasil pemilihan kepala daerah (pilkada) oleh MK adalah inkonstitusional. Merespon putusan MK tersebut, Menteri Dalam Negeri mengusulkan penyelesaian sengketa dikembalikan ke Mahkamah Agung. Usulan ini termuat dalam draf RUU tentang Pemilihan Kepala Daerah.

fraseMenjelang atau selama (proses) lembaga peradilan khusus tersebut dibentuk, kewenangan penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi berdasarkan ketentuan Pasal 157 ayat (1-3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang menyatakan, "Sengketa penetapan perolehan suara hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya lembaga peradilan khusus.

Dari uraian ini, jelaslah lembaga pengadilan khusus pemilu perlu dibentuk. Dengan alasan *Pertama*, secara teoritik sebagai klasifikasi pembagian kekuasaan negara modern dalam tiga

fungsi, yaitu legislatif (*the legislative function*), eksekutif (*the executive or administrative function*) dan yudisial (*the judicial function*).¹⁰⁷ Satu organ hanya boleh menjalankan satu fungsi, dan tidak boleh saling mencampuri urusan masing-masing dalam arti yang mutlak. Bila tidak demikian, maka kebebasan warga negara (*civil liberty*) akan terancam hilang.¹⁰⁸

3. Problematika Politik Hukum Penyelesaian Sengketa Pemilu Yang Akuntabel, Transparan, dan Berkeadilan

Sistem penyelenggaraan pemilu yang baik, bukan hanya karena kesuksesan memungut suara akan tetapi juga proses penyelesaian sengketa yang berkeadilan. Cukup banyak kelembagaan penyelesaian keberatan dan sengketa pemilu yang berkembang di negara-negara di dunia, Robert Dahl dan Michael Clegg mengidentifikasi masalah-masalah pokok dan aspek yang harus dipertimbangkan dalam membangun sistem pemeriksaan keberatan dan sengketa di antaranya :¹⁰⁹

- a. Kejelasan kompetensi lembaga yang harus menerima, memeriksa, dan menyelesaikan keberatan dan sengketa pemilu dari tingkat pertama hingga tingkat banding;
- b. Mekanisme dan prosedur mengenai kapan, di mana, bagaimana dan dalam bentuk apa keberatan atau permohonan harus diajukan, termasuk syarat pembuktian, tenggang waktu yang rasional, dan ketat baik pengadu maupun badan yang menangani perkara;
- c. Persyaratan, format permohonan, dan formulir yang mudah didapatkan;

¹⁰⁷ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 13.

¹⁰⁸ Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 2*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 153.

¹⁰⁹ Firdaus, *Penyelesaian Sengketa Pemilu...*, *Op.cit.* hlm. 216



- d. Menentukan pihak-pihak yang dapat mengajukan permohonan keberatan dan sengketa;
- e. Prinsip transparansi, meliputi pertimbangan hukum dan bukti-bukti penunjang yang jelas serta putusan yang terpublikasi dengan baik
- f. Diseminasi melalui pendidikan dan pelatihan untuk meningkatkan pemahaman dan pengetahuan masyarakat dalam mengajukan permohonan keberatan dan gugatan guna memulihkan kembali kesalahan yang dapat mereduksi wibawa pemilu;
- g. Kejelasan kategori pelanggaran beserta kejelasan jenis dan gugatan guna memulihkan Kembali kesalahan yang dapat mereduksi wibawa pemilu

Terkait penyelesaian persoalan yang muncul dalam pelaksanaan pemilu baik itu pelanggaran, sengketa maupun perselisihan hasil secara normatif telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Setidaknya ada 5 (lima) lembaga yang memiliki kewenangan menyelesaikan persoalan (pelanggaran sengketa dan perselisihan) pemilu yaitu Bawaslu, Mahkamah Agung, Pengadilan Negeri, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), Mahkamah Konstitusi.

Banyaknya lembaga peradilan yang memiliki kewenangan menyelesaikan persoalan pemilu tentunya menjadikan tidak efektif mengingat bahwa setiap lembaga peradilan memiliki waktu penyelesaian yang tidak sedikit maka perlu dibentuk sebuah lembaga peradilan yang menyelesaikan semua perkara pemilu khususnya sengketa dan pelanggaran pemilu. Sejumlah masalah yang terjadi dalam pemilu dan pilkada terjadi sebagai akibat kekurangan aturan main yang perlu di perbaiki di masa yang akan datang. dalam sub bab ini penulis mencoba

mengidentifikasi dan menemukan berbagai permasalahan dalam proses penyelesaian sengketa pemilu yang belum menunjukkan akuntabel, transparan dan berkeadilan.

a. Kewenangan DKPP Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 115.PHPU.D-XI/2013

Berdasarkan Pasal 109 ayat (2) UU Penyelenggara Pemilu, DKPP diberi wewenang untuk memeriksa dan memutuskan pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu.¹¹⁰ Selanjutnya dalam Pasal 3 ayat (2) Peraturan DKPP Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum (Selanjutnya disebut Peraturan Beracara Kode Etik DKPP) dinyatakan bahwa penegakan kode etik dilaksanakan oleh DKPP.

Kewenangan DKPP tersebut dapat dikatakan progresif dalam melaksanakan tugas. Terbukti dalam kurun waktu kurang dari dua tahun sejak dilantik Presiden pada tanggal 12 Juni 2012, DKPP telah menerima laporan kurang lebih 217 perkara pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Sebanyak kurang lebih 81 perkara telah diproses dan disidangkan oleh DKPP.¹¹¹ Prestasi tersebut bukan tanpa kritik, berbagai kalangan menilai berbagai putusan DKPP terkait perkara pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu bermasalah.

Setidaknya ada 3 (tiga) putusan DKPP yang kontroversial. Di antaranya: 1) Putusan DKPP Nomor 73/DKPP-PKE-II/2013 tentang perkara pelanggaran kode etik Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia (selanjutnya disebut Baswalu RI); 2) Putusan

¹¹⁰ Penyelenggara pemilu yang dimaksud adalah anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota PPK, anggota PPS, anggota PPLN, anggota KPSS, anggota KPPSLN, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi dan anggota Panwaslu Kabupaten/Kota, anggota Panwaslu Kecamatan, anggota Pengawas Pemilu Lapangan dan anggota Pengawas Pemilu Luar Negeri. Lihat selengkapnya dalam Pasal 109 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

¹¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm.86.



DKPP Nomor 74/DKPP-PKE-II/2013 tentang perkara pelanggaran kode etik KPU Provinsi Jawa Timur; dan 3) Putusan DKPP Nomor: 83 & 84/DKPP-PKE-II/2013 tentang perkara pelanggaran kode etik Komisi Pemilihan Umum (selanjutnya disebut KPU) Kota Tangerang.

Ketiga putusan tersebut, DKPP tidak hanya memutus bersalah dan memberikan sanksi terhadap penyelenggara pemilu yang terbukti melakukan pelanggaran kode etik, tetapi DKPP juga memerintahkan KPU untuk memulihkan hak-hak pengadu yang sebenarnya telah masuk ranah administrasi pemilu. Dalam putusan Nomor 73/DKPP-PKE-II/2013 misalnya, DKPP secara implisit memerintahkan KPU untuk memasukkan kembali Selviana Sofyan Hosen (pengadu) ke dalam Daftar Calon Tetap (selanjutnya disebut DCT).¹¹²

Begitu juga dengan putusan Nomor 74/DKPP-PKE-II/213, selain menjatuhkan sanksi peringatan atas Ketua KPU Jawa Timur Andry Dewanto Ahmad dan pemberhentian sementara atas Komisioner KPU Jawa Timur lainnya, DKPP juga memerintahkan KPU untuk melakukan peninjauan kembali secara cepat dan tepat terhadap prinsip dan etika dalam perlindungan hak konstitusional Khofifah Indar Parawansa sebagai calon peserta PemiluKada Jawa Timur.¹¹³

Sebagaimana dalam dua putusan sebelumnya, dalam putusan Nomor 83 & 84/DKPP-PKE-II/2013, selain menjatuhkan sanksi berupa pemberhentian sementara terhadap KPU Kota Tangerang karena terbukti melakukan pelanggaran kode etik, DKPP juga memerintahkan kepada KPU Provinsi Banten untuk memulihkan dan mengembalikan hak konstitusional bakal pasangan calon Arief R. Wismansyah-Sachrudin dan bakal pasangan calon Ahmad Marju Kodri- Gatot Suprijanto untuk

¹¹² Lihat Putusan DKPP Nomor 73/DKPP-PKE-II/2013.

¹¹³ Lihat Putusan DKPP Nomor 74/DKPP-PKE-II/2013.

menjadi pasangan calon peserta Pemilu pada Walikota dan Wakil Walikota Tangerang tahun 2013.¹¹⁴ Ketiga putusan tersebut menunjukkan DKPP telah masuk ke ranah administrasi pemilu dan sengketa pemilu.

Administrasi pemilu merupakan ranah kewenangan KPU sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 8 UU Penyelenggara Pemilu. Mengenai dugaan pelanggaran administrasi pemilu yang meliputi tata cara, prosedur dan mekanisme pemilu dapat dilaporkan kepada Bawaslu sebagaimana diatur dalam Pasal 73 ayat (4) UU Penyelenggara Pemilu. Sementara itu, untuk penyelesaian sengketa pemilu baik antar peserta pemilu maupun peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota merupakan wewenang Bawaslu sebagaimana diatur dalam Pasal 258 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut UU Pemilu Legislatif).

Apabila dikaitkan dengan konstruksi pengaturan dalam peraturan perundang-undangan di atas, tindakan yang dilakukan DKPP melalui ketiga putusannya dapat menimbulkan persoalan hukum karena telah mengaburkan batas-batas wewenang dan pola hubungan antar penyelenggara pemilu itu sendiri. Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, DKPP sudah seharusnya mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Harus diakui, UU Penyelenggara Pemilu sendiri memang tidak secara komprehensif mengatur tugas dan wewenang DKPP, sehingga DKPP yang terkesan sangat “akrobatik” dalam menjalankannya tidak dapat dipersalahkan seutuhnya. Namun, apabila tidak dievaluasi,

¹¹⁴ Lihat Putusan DKPP Nomor 83 & 84/DKPP-PKE-II/2013.



tindakan yang dilakukan DKPP akan menjadi *trend* dan tidak menutup kemungkinan menjadi yurisprudensi yang akan selalu diikuti dalam putusan-putusan selanjutnya.

Ide dalam terbentuknya DKPP merupakan legitimasi dari Mahkamah Konstitusi dalam putusannya Nomor 11/PUU-VIII/2010 yang mengatakan:¹¹⁵

“...Bahkan, Dewan Kehormatan yang mengawasi perilaku penyelenggara Pemilu pun harus diartikan sebagai lembaga yang merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum. Dengan demikian, jaminan kemandirian penyelenggara pemilu menjadi nyata dan jelas.”

Melalui pernyataan tersebut, MK menilai bahwa lembaga penegak etika penyelenggara pemilu juga harus diartikan sebagai lembaga yang melaksanakan fungsi penyelenggaraan pemilu. Oleh karena itu, sifat kelembagaannya harus tetap dan mandiri, tidak bersifat *ad hoc* dan tidak dapat diposisikan di bawah lembaga yang akan diawasi etika dan perilakunya sebagaimana DK KPU pada pemilu-pemilu sebelumnya.

Penulis berpandangan, sebenarnya lembaga penegak kode etik penyelenggara pemilu bukan ‘lembaga’ baru di Indonesia. Sejak pemilu 2004 sampai dengan 2009 telah dikenal lembaga yang bernama Dewan Kehormatan KPU (DK KPU). Bahkan dalam pemilu 2009 dengan sifat kelembagaan yang *ad hoc* dan rekomendatif, DK KPU menuai prestasi yang cukup baik dengan mengungkap berbagai pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu. Namun, pasca lahirnya putusan MK Nomor 11/PUU-VIII/2010 yang memberikan tafsir baru atas Pasal 22 E ayat (5) UUD NRI 1945 yang kemudian diadopsi oleh UU 15/2011, DK KPU bertransformasi menjadi DKPP dengan

¹¹⁵ Lihat putusan MK Nomor 11/ PUU-VIII/2010 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, hlm. 111-112.

posisi dan kedudukan yang lebih kuat. Transformasi tersebut didasari pada paradigma baru mengenai kelembagaan penyelenggara pemilu bahwa KPU, Bawaslu dan DKPP merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu, sehingga masing-masing lembaga harus bersifat tetap dan mandiri.

Problematika kewenangan DKPP dalam memeriksa dan memutus dugaan Pelanggaran Kode Etik penyeleenggaraan pemilu, terkadang melampaui ketentuan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. hal ini seakan memosisikan DPP lebih tinggi dari KPU dan Bawaslu, karena selain data memberhentikan angora dari kedua lembaga tersebut, DKPP ternyata seringkali melalui suatu yang sebenarnya menjadi otoritas penuh lembaga penyelenggara dan pengawas pemilu tersebut.

Dilihat dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, DKPP dalam memeriksa dan memutus perkara melalui ketiga putusannya sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, dapat dikatakan telah melampaui kewenangannya. *Pertama*, Putusan DKPP Nomor 73/DKPP-PKE-II/2013 secara implisit memerintahkan KPU untuk memasukkan kembali Selviana Sofyan Hosen sebagai pengadu ke dalam DCT. Hal tersebut dapat dilihat dalam pertimbangan DKPP sebagai berikut:

“... bahwa adalah kewajiban moral dan etis untuk untuk memulihkan hak Pengadu menjadi calon legislatif. Mengingat bahwa DKPP tidak dapat mengubah keputusan sidang sengketa Bawaslu yang bersifat final dan harus dihormati, dan sekaligus, dengan tetap berada dalam sikap yang demikian, DKPP dapat memaklumi dan menghormati apabila KPU memulihkan hak konstitusinal Pengadu dengan mengubah sendiri keputusannya sebagaimana mestinya. *Jika perubahan dimaksud dilakukan KPU, DKPP menjamin bahwa hal tersebut tidak*



melanggar kode etik karena hak konstitusional Pengadu yang dipenuhi dengan manfaat dan keadilannya jauh lebih utama dibandingkan dengan kemuliaan prosedural yang bersifat formalistik.”

Meskipun tidak secara eksplisit memerintahkan KPU untuk memulihkan hak konstitusional Selviana Sofyan Hosen dengan memasukkan kembali yang bersangkutan ke dalam DCT Dapil Sumatera Barat I, akan tetapi DKPP dalam pertimbangan putusannya di atas menyatakan KPU dijamin tidak melakukan pelanggaran kode etik hanya apabila mengubah keputusannya yang mencoret Selviana Sofyan Hosen dari DCT. Putusan DKPP ini semacam “jebakan” bagi KPU yang membuat akhirnya KPU tidak memiliki pilihan lain kecuali memasukkan kembali pengadu ke dalam DCT.

Tindakan DKPP tersebut tidak dibenarkan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penetapan DCT anggota DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 66 UU Pemilu merupakan wewenang KPU. Selain itu, dalam Pasal 8 ayat (1) huruf g UU Penyelenggara Pemilu juga ditegaskan bahwa penetapan peserta pemilu merupakan ranah kewenangan KPU. Berdasarkan hal tersebut, Perintah DKPP kepada KPU melalui putusannya untuk memasukkan kembali Selviana Sofyan Hosen ke dalam DCT tentu telah melampaui kewenangannya, karena penetapan dapat tidaknya seseorang menjadi peserta pemilu dan berhak dimasukkan ke dalam DCT merupakan kewenangan penuh KPU.

Kedua, Putusan DKPP Nomor 74/DKPP-PKE-II/213 secara eksplisit memerintahkan KPU Provinsi Jawa Timur untuk melakukan peninjauan kembali terhadap status kepesertaan Khofifah Indar Parawansa dalam pemilukada Jawa Timur juga

telah melampaui kewenangannya. Hal tersebut tercantum dalam amar putusan DKPP poin kelima sebagai berikut:

“Memerintahkan kepada Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia untuk melakukan peninjauan kembali secara cepat dan tepat terhadap Keputusan KPU Provinsi Jawa Timur sesuai maksud, prinsip dan etika penyelenggara pemilu dalam rangka pemulihan hak konstitusional Dra. Hj. Khofifah Indar Parawansa dan H. Herman Suryadi Sumawiredja.”

Tindakan DKPP melalui putusannya di atas tentu tidak sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh perundang-undangan. Sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (3) huruf g UU Penyelenggara Pemilu bahwa penetapan calon gubernur yang telah memenuhi persyaratan merupakan wewenang KPU Provinsi, bukan DKPP.

Berdasarkan hal tersebut, seharusnya penetapan apakah Khofifah Indar Parawansa dapat menjadi peserta dalam pemilukada Jawa Timur atau tidak, diserahkan sepenuhnya kepada KPU Provinsi Jawa Timur. DKPP semestinya tidak mengambil alih hal tersebut, karena tentu akan melampaui kewenangannya.

Ketiga, Putusan DKPP Nomor 83 & 84/DKPP-PKE-II/2013 secara eksplisit juga memerintahkan KPU Provinsi Banten untuk memulihkan dan mengembalikan hak konstitusional bakal pasangan calon Arief R Wismansyah-Sachrudin dan bakal pasangan calon Ahmad Marju Kodri-Gatot Suprijanto untuk menjadi pasangan calon peserta pemilukada Kota Tangerang tahun 2013. Hal tersebut tercantum dalam amar putusan DKPP poin keempat sebagai berikut:

“Memerintahkan kepada Komisi Pemilihan Umum Provinsi Banten untuk memulihkan dan mengembalikan hak konstitusional Bakal Pasangan Calon H.Arief R. Wismansyah-H. Sachrudin dan Bakal Pasangan Calon H. Ahmad Marju



Kodri-Gatot Suprijanto untuk menjadi Pasangan Calon Peserta Pemilukada Walikota dan Wakil Walikota Tangerang Tahun 2013 dengan tanpa merugikan Pasangan Calon Peserta Pemilukada Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2013 lain yang telah ditetapkan sebelumnya.”

Tindakan DKPP dalam putusan di atas juga telah melampaui kewenangannya. Sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (3) huruf i UU Penyelenggara bahwa penetapan calon bupati/walikota yang memenuhi persyaratan merupakan wewenang KPU Kabupaten/Kota. Berdasarkan hal tersebut, keputusan untuk mengembalikan atau tidak bakal pasangan calon untuk menjadi peserta dalam pemilukada Kota Tangerang di atas bukan merupakan kewenangan DKPP.

Tindakan DKPP dalam ketiga putusannya yang telah melampaui wewenang yang diberikan UU sebagaimana telah dijelaskan di atas tentunya bukan tanpa alasan. Jimly Asshiddiqie mengatakan, dalam memeriksa dan memutus pelanggaran kode etik, DKPP mengakui tidak hanya menggunakan paradigma keadilan retributif (*retributive justice*) yang mengutamakan sistem sanksi yang bersifat menghukum, membalas dendam, melampiaskan sakit hati, dan/atau menyalurkan kemarahan. Akan tetapi, DKPP juga menggunakan cara pandang keadilan restoratif (*restorative justice*). Dalam paradigma *restorative justice*, apabila seseorang terbukti melanggar hukum, yang penting mendapat perhatian justru adalah nasib korban yang harus dipulihkan. Dengan demikian DKPP tidak dapat ‘menutup mata’ ketika dalam suatu pelanggaran kode etik ditemukan pelanggaran terhadap hak-hak pengadu sebagai korban, maka hak-hak pengadu tersebut juga sudah seharusnya dipulihkan.¹¹⁶

¹¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengenalan tentang DKPP... Op. Cit.*, hlm. 4-5

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 115/PHPU.D-XI/2013, telah memperjelas sifat putusan DKPP yang sempat menjadi perdebatan. Berdasarkan putusan MK tersebut, diketahui bahwa sifat final dan mengikatnya putusan DKPP tidak sama dengan sifat final dan mengikatnya suatu putusan pengadilan, karena DKPP bukanlah pelaku kekuasaan kehakiman melainkan perangkat internal penyelenggara Pemilu, sehingga putusan DKPP hanya mengikat bagi lembaga atau institusi yang berwenang menindaklanjuti putusan DKPP itu.¹¹⁷

Penulis berpendapat perlunya peninjauan Kembali terhadap rumusan dalam frasa tersebut dalam skema putusan DKPP, sekaligus memberikan rumusan hukum untuk membuka ruang dalam menguji putusan tersebut. terlebih setelah munculnya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XI/2013, menyatakan bahwa putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 112 ayat (12) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan tidak dapat disamakan dengan putusan final dan mengikat dari lembaga peradilan pada umumnya oleh karena DKPP adalah perangkat internal penyelesaian pelanggaran Pemilu yang diberi wewenang oleh Undang-undang.

Idealanya, perlu adanya pembatasan dalam kasus-kasus dugaan pelanggaran kode etik yang secara langsung dapat diajukan dan ditangai oleh DKPP. Sedangkan dalam tingkat

¹¹⁷ Putusan MK Nomor 115/PHPU.D-XI/2013, yang memberikan tafsir terhadap keabsahan dan konstitusionalitas putusan DKPP yang melampaui kewenangannya, merupakan putusan yang cacat hukum dan tidak wajib diikuti, menunjukkan bahwa putusan DKPP yang bersifat *final and binding* menimbulkan dampak pada kelambagaan KPU serta Bawaslu berupa sanksi pemecatan atau pemberhentian sementara dan berpotensi menimbulkan polemik hukum yang berkepanjangan. Dari putusan tersebut, memberikan penegasan berkaitan kewenangan pembinaan dan supervisi yang dimiliki KPU dan Bawaslu. Dan kita pahami bahwa DKPP bukanlah suatu lembaga yang menjalankan kekuasaan kehakiman sebagaimana merujuk pada Pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945.



daerah perlu ada klarifikasi dan ditangani oleh KPU Pusat dan Bawaslu Pusat. Dengan demikian, kasus-kasus dugaan pelanggaran kode etik yang secara langsung dapat diajukan dan ditangani oleh DKPP dibatasi hanya untuk kasus-kasus dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu di tingkat provinsi atau tingkat pusat.

b. *Overlapping* Antar Lembaga Penyelenggara Pemilu dalam Penegakan Hukum Pemilu

Di Indonesia, pasca lahirnya UU 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu terdapat 3 (tiga) lembaga yang menjalankan fungsi penyelenggaraan pemilu yaitu KPU, Bawaslu dan DKPP. Secara garis besar pola hubungan ketiga lembaga itu dapat dijelaskan sebagai berikut; KPU berfungsi sebagai penyelenggara seluruh tahapan-tahapan pemilu. Penyelenggaraan tahapan-tahapan tersebut diawasi oleh Bawaslu. Sedangkan DKPP berfungsi sebagai penegak etika penyelenggara pemilu, baik KPU dan jajarannya maupun Bawaslu dan jajarannya. Dalam UU Penyelenggara Pemilu dan UU Pemilu diatur lebih lanjut mengenai tugas dan wewenang masing-masing lembaga.

Dalam Pasal 8 ayat (1) UU Penyelenggara pemilu ditegaskan bahwa, tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah meliputi:

- a. Merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal;
- b. Menyusun dan menetapkan tata kerja kpu, kpu provinsi, kpu kabupaten/kota, ppk, pps, kpps, ppln, dan kppsln;

- c. Menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan pemilu setelah terlebih dahulu berkonsultasi dengan dpr dan pemerintah;
- d. Mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan pemilu;
- e. Menerima daftar pemilih dari kpu provinsi;
- f. Memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh pemerintah dengan memperhatikan data pemilu dan/atau pemilihan gubernur, bupati, dan walikota terakhir dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;
- g. Menetapkan peserta pemilu;
- h. Menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara tingkat nasional berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di kpu provinsi untuk pemilu anggota dewan perwakilan rakyat dan hasil rekapitulasi penghitungan suara di setiap kpu provinsi untuk pemilu anggota dewan perwakilan daerah dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;
- i. Membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat penghitungan suara serta wajib menyerahkannya kepada saksi peserta pemilu dan bawaslu;
- j. Menerbitkan keputusan kpu untuk mengesahkan hasil pemilu dan mengumumkannya;
- k. Menetapkan dan mengumumkan perolehan jumlah kursi anggota dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan rakyat daerah provinsi, dan dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota untuk setiap partai politik peserta pemilu anggota dewan perwakilan rakyat, dan dewan perwakilan rakyat daerah;



- l. Mengumumkan calon anggota dewan perwakilan rakyat dan dewan perwakilan daerah terpilih dan membuat berita acaranya;
- m. Menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan;
- n. Menindaklanjuti dengan segera rekomendasi bawaslu atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran pemilu;
- o. Mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota kpu provinsi, anggota ppnl, anggota kppsln, sekretaris jenderal kpu, dan pegawai sekretariat jenderal kpu yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi bawaslu dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;
- p. Melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang kpu kepada masyarakat;
- q. Menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye;
- r. Melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan pemilu; dan
- s. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hal yang kurang lebih sama juga dilakukan oleh KPU untuk menyelenggarakan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serta pemilihan Kepala Daerah.

Sementara wewenang Bawaslu diatur dalam Pasal 73 ayat (3) UU Penyelenggara Pemilu sebagai berikut:

- a. Menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu;
- b. Menerima laporan adanya dugaan pelanggaran administrasi Pemilu dan mengkaji laporan dan temuan, serta merekomendasikannya kepada yang berwenang;
- c. Menyelesaikan sengketa Pemilu;
- d. Membentuk Bawaslu Provinsi;
- e. Mengangkat dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi; dan
- f. Melaksanakan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain itu, UU Penyelenggara Pemilu juga memberikan kewenangan kepada Bawaslu untuk menyelesaikan sengketa pemilu. UU Pemilu juga menjabarkan lebih lanjut mengenai sengketa pemilu dimaksud. Dalam Pasal 257 UU Pemilu sengketa pemilu didefinisikan sebagai sengketa yang terjadi antarpeserta pemilu dan sengketa Peserta Pemilu dengan penyelenggara pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.

Adapun DKPP sebagaimana juga telah dijelaskan pada pembahasan sebelumnya berwenang memeriksa dan memutuskan pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh seluruh penyelenggara pemilu baik KPU dan jajarannya maupun Bawaslu dan jajarannya. DKPP-lah lembaga yang memastikan seluruh penyelenggara pemilu bekerja tidak hanya atas dasar peraturan perundang-undangan, akan tetapi juga atas dasar nilai-nilai moral dan etika.

Dengan desain pola hubungan sebagaimana digambarkan di atas, pola hubungan antar penyelenggara pemilu di Indonesia



dapat dikatakan telah mengadopsi *electoral integrity*. Sebagaimana disebutkan sebelumnya,¹¹⁸ salah satu indikator pemilu berintegritas adalah kepatuhan pada nilai-nilai moral dan etika dalam seluruh siklus pemilu. Di Indonesia, hal tersebut telah diwujudkan dengan lahirnya DKPP yang diikuti dengan pembentukan Peraturan Bersama Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2012, Nomor 11 Tahun 2012, Nomor 1 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum (selanjutnya disebut Peraturan Bersama Kode Etik).

Setidaknya ada beberapa catatan dalam pemilihan umum yang berintegritas, dimana masing-masing lembaga harus konsisten dalam menjalankan kewenangannya. Satu catatan penting dari penulis bagi DKPP, akan lebih baik apabila dalam menjalannya kewenangannya tidak terjadi *overlapping* dengan masuk ke ranah wewenang lembaga yang lain.

Sebagai lembaga penegak etika seharusnya DKPP yang terdepan dan menjadi *role model* bagi lembaga-lembaga lainnya

¹¹⁸ Berbagai lembaga mengemukakan standar-standar pemilu demokratis. Salah satunya IDEA¹¹⁸ yang menyebut 15 unsur, yaitu:

- 1) *Structuring the legal framework;*
- 2) *The electoral system;*
- 3) *Boundary delimitation, districting or defining boundaries of electoral units;*
- 4) *The right to vote and to be elected;*
- 5) *Electoral management bodies;*
- 6) *Voter registration and voter registers;*
- 7) *Ballot access for political parties and candidates;*
- 8) *Democratic electoral campaigns;*
- 9) *Media access and freedom of expression;*
- 10) *Campaigns finance and expenditure;*
- 11) *Balloting;*
- 12) *Votes counting and tabulating;*
- 13) *Role of the representatives of the parties and candidates;*
- 14) *Electoral observers; dan*
- 15) *Compliance and enforcement of electoral law.*

dalam menghidupkan dan mengimplementasikan nilai-nilai moral dan etika.

Berdasarkan paparan di atas dapat penulis simpulkan bahwa batasan kewenangan DKPP telah diatur dalam UU Penyelenggara Pemilu. DKPP hanya berwenang memeriksa dan memutus dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu. Selain itu, pola hubungan antar penyelenggara pemilu di Indonesia sebenarnya telah mengadopsi prinsip *electoral integrity*, namun terdapat catatan khusus bagi DKPP, yaitu akan lebih baik apabila dalam menjalankan wewenangnya tidak sampai *overlapping* masuk ke ranah wewenang lembaga lain, sebab *overlapping* kewenangan merupakan salah satu bentuk ketidakprofesionalan, dan ketidakprofesionalan merupakan salah satu bentuk pelanggaran etika dan asumsi dari penulis bisa jadi kegagalan

DKPP ini merupakan akumulasi masalah kegagalan dalam peradilan dan penegakan hukum pemilu. Dengan demikian, tidak berlebihan bila muncul gagasan pentingnya lembaga peradilan khusus pemilu itu.

B. Politik Hukum Pengadilan Pemilu Di Masa Yang Akan Datang Dan Perbandingan Pengadilan Pemilu Di Beberapa Negara

Bagi sebageaian negara demokrasi modern pemilihan umum merupakan suatu mekanisme utama yang harus ada dalam tahapan penyelenggaraan negara dan pembentukan pemerintahan, Pemilu dipandang sebagai bentuk nyata dari kedaulatan rakyat serta wujud paling konkrit partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan negara.¹¹⁹

¹¹⁹Janedjri M Gaffar, *Demokrasi Konstitusional (Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD1945)*, KonPress, 2013, hlm xii



Sistem demokrasi sendiri tidak terlepas dari dari gagasan pemikiran demokrasi dan nomokrasi, dimana gagasan tersebut saling berkonvergensi dengan menghasilkan konsep negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) dan negara demokrasi berdasarkan hukum (*constitutional democratic*) atau secara sederhana disebut sebagai negara demokrasi konstitusional (*contitutional democratic state*).¹²⁰ Sebagai suatu sistem politik, demokrasi dipilih karena demokrasi selalu memberikan posisi penting bagi rakyat. Dalam arti yang lebih luas rakyatlah yang memiliki kekuasaan tertinggi yang secara langsung menentukan kebijakan negara melalui wakil-wakilnya yang dipilih melalui pemilihan secara berkala.¹²¹ Dalam rangka mencapai suatu pemerintahan yang efektif tetapi masih dibatasi, beberapa negara telah mengadopsi suatu campuran dari teori konstitusionalisme dan teori demokrasi. Kebebasan yang diberikan berdasarkan teori demokrasi dibatasi dengan teori konstitusionalisme sehingga prinsip-prinsip kebebasan tidak mengganggu kebebasan serta martabat dari yang lainnya. Di Indonesia, keinginan untuk mewujudkan negara hukum (*rule of law, rechtsstaat*) sekaligus negara demokrasi berdasarkan konstitusi (*constitutional democracy*) diadopsi dalam Pembukaan UUD 1945, Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3).

Sengketa pemilu sebagai objek yang dianalisis dalam penelitian ni. Untuk itu kata sengketa pemilu apabila dilihat secara etimologis dapat dilihat dari istilah sengketa (*dispute*). Sengketa tersebut merupakan implikasi dari timbulnya permasalahan-permasalahan dengan digelarnya pemilu. Hasil penelitian Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) – electoral dispute yaitu “*any complaint, challenge, claim or*

¹²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press MKRI, 2006), hlm. 150.

¹²¹ Lihat Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, (New York: Oxford University Press, 1960), hlm. 70.

contest relating to any stage of electoral process."¹²² Dari pengertian ini, cakupan *electoral dispute* pada dasarnya memang luas dan meliputi semua tahapan pemilihan umum. Permasalahan Pemilu di Indonesia diantaranya meliputi (1) pelanggaran pidana dan administrasi Pemilu; dan (2) perselisihan hasil perolehan suara. Penyelesaian perselisihan hasil pemilu diatur dalam Pasal 24C UUD 1945 dan Pasal 10, UU Nomor 8 tahun 2011 tentang MK. Dalam praktiknya, kewenangan dalam menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum MK berkembang dari hanya sekedar mengkaji mengenai kuantitatif (angka-angka suara hasil Pemilu) yang kemudian juga mempermasalahkan kualitatif (terpenuhinya asas-asas konstitusional).

Sengketa dalam penyelenggara pemilu sesungguhnya merupakan kasus pelanggaran administrasi pemilu atau kasus ketidakpuasan terhadap keputusan penyelenggara pemilu.¹²³ Tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji mengenai cakupan dan ruang lingkup kewenangan lembaga yang menyelesaikan permasalahan yang masuk dalam "sengketa pemilu", pada penelitian ini mencakup segala pelanggaran yang terjadi pada proses pemilu dan mempengaruhi kualitas dari pelaksanaan pemilu tersebut sengketa pemilihan umum yang dimaksud adalah "pemilihan umum" yang digunakan dalam Pasal 24C UUD 1945 adalah bagian dari "sengketa pemilihan umum".

Banyaknya ketidakseragaman terminologi sengketa Pemilu, maka demi kepentingan penelitian (Disertasi) ini penulis memberikan penegasan, bahwa sengketa Pemilu yang menjadi objek dalam penelitian ini adalah "pelanggaran-pelanggaran pidana maupun administratif yang terjadi selama pemilu yang

¹²² IDEA International, *Electoral Justice : The International IDEA Handbook*, (Stockholm : Bulls Graphics, 2010), hlm. 199.

¹²³ Topo santoso, *makalah* berjudul "Perselisihan Hasil Pemilukada" disampaikan pada acara Diskusi Terbatas di Mahkamah Konstitusi pada tanggal 24 Maret 2011 di Jakarta.



mempengaruhi hasil pemilu yang dapat diajukan dasar hukum untuk mengajukan keberatan terhadap keabsahan hasil pemilu.”¹²⁴ Dengan batasan ini, maka karena pengumpulan data untuk penelitian ini merupakan data dari berbagai negara dan sebagian besar berbahasa Inggris, baik kata sengketa pemilu maupun kata perselisihan pemilu dapat dikatakan padanan dari kata *electoral dispute* atau *election dispute*.

Mekanisme formal atau yang bersifat prosedural sebenarnya sangat penting dilakukan guna menjamin penyelesaian atas kendala-kendala yang potensial terjadi selama proses pemilu agar tetap tertangani sampai upaya terakhir.¹²⁵ Setidaknya, terdapat lima mekanisme penegakan hukum untuk penyelesaian sengketa pemilu, yaitu (1) pemeriksaan oleh badan penyelenggara pemilu dengan kemungkinan mengajukan banding ke institusi yang lebih tinggi; (2) pengadilan atau hakim khusus pemilu untuk menangani keberatan pemilu; (3) pengadilan umum yang menangani keberatan dengan kemungkinan dapat diajukan banding ke institusi yang lebih tinggi; (4) penyelesaian masalah pemilu diserahkan ke pengadilan konstitusional dan/atau peradilan konstitusional; dan (5) penyelesaian masalah pemilihan oleh pengadilan tinggi.

Komponen utama dari sistem pemilu yang transparan dan adil adalah adanya proses penyelesaian sengketa pemilu. Mekanisme ini penting untuk melindungi hak warga negara dan membantu menentukan apakah pemilu benar-benar merupakan cerminan dari kehendak warganya. Oleh karenanya, agar pemilu dapat dianggap kredibel, pemilih dan kontestan pemilu harus memiliki akses pada mekanisme penyelesaian sengketa pemilu

¹²⁴ Dedi Mulyadi, *Perbandingan Tindak Pidana Pemilu...Op.cit*, hlm.238-240

¹²⁵Sumber referensi (terjemahan)

laman:<http://www.eces.eu/index.php?option=commentent&view=article&id=326&Itemid=24> di akses pada 6 Juli 2020 pukul 10.13 WIB

yang independen, adil, mudah diakses dan efektif.¹²⁶ Secara garis besar, ada beberapa model penyelesaian sengketa pemilu diantaranya yaitu:¹²⁷ Model Pengadilan Administrasi Khusus; Model lembaga khusus, semacam komisi tertentu yang diberikan wewenang untuk menyelesaikan sengketa pemilu; Model Pengadilan Khusus Pemilu (*Electoral Court*).

Setidaknya, sedikit negara yang mempercayakan pelaksanaan sistem penyelesaian sengketa pemilu kepada badan legislatif. Dan di hampir semua negara yang menerapkan sistem ini tetap mewajibkan badan peradilan untuk menguji tindakan dan keputusan yang diambil dalam pemilu hasil pemilu atau keputusan yang dibuat parlemen menyangkut hasil pemilu. Memunculkan gagasan pengadilan khusus pemilu yang menjadi fokus dalam bab ini adaah guna melakukan sistem penyelesaian sengketa yang melibatkan pengadilan yang khusus menangani kasus pemilu, baik yang menjadi bagian dari cabang kekuasaan kehakiman atau badan independen yang terpisah dari pemerintah. Pengadilan khusus pemilu merupakan badan yang independen dalam menjalankan fungsinya yang memiliki kewenangan membuat putusan akhir atas gugatan hasil pemilu. Pengadilan khusus pemilu putusannya dapat diajukan banding ke mahkamah agung, mahkamah konstitusi. Putusan akhir atas gugatan pemilu berada di tangan pengadilan umum yang merupakan bagian dari cabang kekuasaan kehakiman atau di dewan atau mahkamah konstitusi.

Dalam sistem penyelesaian sengketa pemilu semacam ini, badan penyelenggara pemilu yang independen bertugas menyelenggarakan dan mengurus proses pemilu serta memiliki kewenangan yudisial untuk menangani gugatan dan

¹²⁶ The Carter Centre, *Laporan Akhir Misi Pemantau Terbatas The Carter Centre untuk Pemilu Legislatif 9 April 2009 di Indonesia*, (Atlanta: The Carter Centre, 2009), hlm. 39.

¹²⁷ Diakses melalui situs ACE Project laman <http://aceproject.org/>. 20 Oktober 2020 pukul 09.10 WIB.



mengeluarkan putusan akhir. Di beberapa negara, konstitusi memberikan kewenangan yudisial kepada badan penyelenggara pemilu.

1. Formulasi Desain Kelembagaan Pengadilan Khusus Pemilu

Munculnya gagasan pengadilan khusus pemilu di Indonesia ini, merupakan pengejawantahan dari Pasal 157 ayat (1) UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU), menyatakan bahwa:

“Perkara perselisihan hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh lembaga peradilan khusus.”

Untuk pembentukan lembaga peradilan khusus tersebut dalam ayat (2) dinyatakan bahwa: *“Lembaga peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan pemilihan serentak nasional.”* Pembacaannya, selama lembaga peradilan khusus belum terbentuk, kewenangan penyelesaian terhadap perselisihan hasil pemilihan umum (kepala daerah) sebagaimana diatur pada ayat (3) dinyatakan bahwa: *“Perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya lembaga peradilan khusus.”*

Dalam kaitan itulah, kini seluruh rakyat Indonesia menunggu bagaimana bentuk lembaga peradilan khusus pemilu itu. Pemerintah, DPR/DPD, akademisi dan lembaga peradilan yang ada pun hingga kini masih mereka-reka seperti apa lembaga itu akan dibentuk. Untuk menjawab hal itu memang bukan perkara mudah, namun ada baiknya kita melihat bagaimana lembaga sejenis berlaku di negara lain. Dengan melihat keberadaan lembaga sejenis di berbagai negara, bisa jadi kita dapat membayangkan bagaimana konstruksi atau bentuk

lembaga khusus pemilu itu, bagaimana fungsi dan kiprahnya serta hal-hal terkait dengannya jika harus segera dibentuk di Indonesia.

Secara umum pembentukan lembaga peradilan khusus pemilu diawali dari adanya pemilu itu sendiri. Bahwa Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan salah satu penanda penting demokrasi. Kendati demokrasi sendiri harus senantiasa dievaluasi kelemahannya agar tetap dapat eksis dalam keberagaman bentuknya, menurut Samuel Huntington, dunia kini tengah berada dalam sebuah era yang disebut sebagai gelombang demokrasi ketiga.¹²⁸ Tak kalah penting demokrasi memang telah menjadi tatanan global.¹²⁹ Hampir tidak ada negara di dunia saat ini yang tidak mengaku sebagai “negara demokrasi”. Atas dasar itu, beberapa esensi dari tujuan pemilu yang harus dicapai adalah antara lain:¹³⁰

1. Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat;
2. Sebagai perwujudan hak asasi politik rakyat;
3. Untuk memilih wakil-wakil rakyat yang duduk di dpr, dpd dan dprd, serta memilih presiden dan wakil presiden;
4. Untuk melaksanakan pergantian personal pemerintahan secara damai, aman, dan tertib (secara konstitusional);
5. Untuk menjamin kesinambungan pembangunan nasional.¹³¹

¹²⁸ Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization In The Late Twentieth Century*, (Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991), hlm.1-3.

¹²⁹ David Held, *Demokrasi & Tatanan Global Dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), hlm. 286-288.

¹³⁰ <https://www.merdeka.com/jatim/5-tujuan-pemilu-bagi-negara-indonesia-wajib-diketahui-klm.html> diakses 22 Oktober 2020, pukul 10.00 wib.

¹³¹ Lihat Tim Peneliti Bisariyadi, Anna Triningsih, Meyrinda Rahmawaty H, Alia Harumdani W, *Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional dalam Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia* Email : puslitka@mahkamahkonstitusi.go.id diakses 22 Oktober 2020, pukul 10.30 wib.



Dalam konteks itulah keberadaan mekanisme penyelesaian sengketa pemilu menjadi syarat utama yang tak dapat dinafikkan begitu saja. Namun ternyata negara-negara demokratis di dunia ini memiliki mekanisme yang cukup bervariasi dalam menyelesaikan sengketa pemilu. Payung hukum penyelesaian sengketa pemilu di Indonesia diatur dalam Konstitusi, yaitu pada Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945. Pasal tersebut mengatur bahwa Mahkamah Konstitusi (MK) berwenang untuk memutus perselisihan hasil pemilu. Kewenangan ini dijabarkan dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang (UU) Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 tahun 2011 (UU MK) dan Pasal 29 ayat (1) huruf d UU Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Perkembangan dalam perluasan pemilu diawali oleh putusan MK dalam perkara pengujian UU Pemerintahan Daerah yang terkait dengan ketentuan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dalam putusan MK Nomor 072-073/PUU-II/2004, Mahkamah menyatakan bahwa rezim pemilihan kepala daerah secara substantif adalah pemilihan umum sehingga penyelenggaraannya harus memenuhi asas-asas konstitusional Pemilu.¹³² Putusan ini mempengaruhi pembentuk undang-undang yang selanjutnya melakukan pergeseran Pemilu menjadi bagian dari rezim Pemilu.¹³³ Hingga kini, pilihan untuk menyelesaikan sengketa pemilu melalui MK belum menimbulkan persoalan konstitusional besar yang dapat menghambat proses demokrasi. Penting dipahami, dalam proses konsolidasi demokrasi tentu perlu dicari dan diteliti sistem yang

¹³² Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap perkara Nomor 072/PUU-II/2004 dan Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap perkara Nomor 073/PUU-II/2004.

¹³³ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2010), hlm. 223.

ideal dan dapat memenuhi kepentingan semua pihak dengan tujuan meningkatkan kualitas pelaksanaan Pemilu.

Berdasarkan seluruh uraian di atas, maka menjadi penting tema tersebut untuk dilakukan pembahasan dengan beberapa alasan, yaitu: *Pertama*, pemilu merupakan bagian penting dari proses demokratisasi karena dianggap sebagai pengejawantahan paling nyata dari negara yang menghargai kedaulatan rakyat.¹³⁴ *Kedua*, masalah sengketa hasil perolehan suara dalam pemilu merupakan permasalahan yang sangat krusial karena menentukan pilihan politik rakyat yang direpresentasikan melalui struktur parlemen dan pemerintahan. Oleh karenanya, penyelesaian sengketa hasil pemilu tergolong sebagai urusan konstitusi (*constitutional matter*). *Ketiga*, setiap negara memiliki mekanisme berbeda dalam pelaksanaan pemilu dan penyelesaian sengketa pemilu. Secara umum, tahapan-tahapan pemilu memiliki kesamaan tahapan satu dengan yang lainnya yakni: (1) *Pre Election Period*; (2) *Election Period*; dan (3) *Post Electoral Period*.¹³⁵ *Keempat*, tidak semua negara demokrasi memiliki mahkamah konstitusi dan menyerahkan kewenangan penyelesaian sengketa pemilu kepada kekuasaan kehakiman tersebut. *Kelima*, pemilu di Indonesia mempunyai persoalan tersendiri yaitu dalam hal luasnya cakupan pengertian pemilu dan mekanisme penyelesaian sengketa pemilu.

Sengketa pemilu yang harus diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi adalah sengketa pemilu legislatif (DPR, DPD, dan DPRD), pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta pemilu Kepala Daerah. Potensi permasalahan pelanggaran administratif pemilu, masalah pelanggaran tindak pidana pemilu, masalah sengketa

¹³⁴Sobirin Malian, *Konstitusi Republik Indonesia Pasca Perubahan UUD NRI 1945 (Analisis Terhadap Implementasi Pasal 1 ayat (2) Dalam Konteks Pemilu dan UU Kepartaian)*, *Disertasi* pada Program Doktor Universitas Islam Indonesia, 2019, hlm.30-31.

¹³⁵ *Ibid*



hasil suara dalam pemilu.¹³⁶ Dari uraian di atas terlihat bahwa, perlu adanya penegasan dalam norma aturan penyelesaian sengketa pemilu mengenai permasalahan apa yang seharusnya merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi, dan permasalahan bagaimana mekanisme yang tepat untuk menyelesaikan berbagai jenis sengketa dan pelanggaran yang terjadi dalam pemilihan umum. Memang seperti pendapat Moh. Mahfud masih banyak negara yang mempraktikkan demokrasi sekadar formalitas, adanya pemilu pun sekadar memenuhi konsep demokrasi.

Sebelum penulis, menguraikan ruang lingkup dan Batasan penyelesaian sengketa pemilu, dalam sub-bab selanjutnya, terlebih dahulu akan menjelaskan beberapa gambaran sistem penyelesaian sengketa dengan lembaga badan *ad hoc*.

Beberapa sistem penyelesaian sengketa pemilu melibatkan badan *ad hoc* di suatu negara. Solusi ini sering didukung oleh organisasi internasional. Bentuk badan *ad hoc* penyelesaian sengketa pemilu, terdiri dari:

1. Badan *ad hoc* yang dibentuk dengan melibatkan pihak internasional. Sistem penyelesaian sengketa pemilu ini dibentuk untuk menangani gugatan atas penyelenggaraan dan hasil pemilu, dan biasanya disponsori oleh masyarakat internasional yang diterapkan pada masa peralihan pemerintahan.
2. Badan *ad hoc* yang dibentuk sendiri di dalam negeri. Dalam beberapa kasus, badan *ad hoc* di suatu negara dibentuk secara internal dan diberikan tanggung jawab atas sistem penyelesaian sengketa pemilu untuk satu kali pemilu atau lebih sebagai solusi sementara dalam masa peralihan, umumnya setelah ada perundingan dan kesepakatan

¹³⁶ Topo Santoso, *Op.cit.*

untuk membentuk badan *ad hoc* yang sifatnya legislatif, yudikatif, atau administratif.

Pada umumnya, mekanisme penyelesaian sengketa pemilu alternatif bersifat permanen dan/atau ditetapkan sebelum pemilu berlangsung, dan dijalankan untuk menunjang sistem penyelesaian sengketa pemilu formal. Mekanisme penyelesaian sengketa pemilu alternatif seringkali dianggap lebih bersifat informal dan mencakup beberapa opsi, diantaranya penggunaan mekanisme konsolidasi, mediasi, atau arbitrase, serta bukan melalui proses hukum sebagaimana yang dijalankan oleh badan penyelesaian sengketa pemilu formal. Meski demikian, penggunaan mekanisme penyelesaian sengketa pemilu alternatif tidak mengindikasikan lemahnya sistem formal. Mekanisme alternatif ini menawarkan proses yang cepat dan tidak menelan biaya banyak.¹³⁷

Mekanisme penyelesaian sengketa pemilu alternatif memiliki banyak keuntungan yang dapat berkontribusi terhadap pencapaian keadilan pemilu karena sifatnya yang lebih informal, karena masyarakat lebih mudah dan cepat memperoleh keadilan tanpa harus mengeluarkan biaya besar. Para pihak yang berselisih tidak merasakan adanya kekhawatiran terlalu besar di dalam lingkungan yang lebih informal; dan semua pihak yang bersengketa akan mendapatkan hasil yang sama-sama menguntungkan,¹³⁸ namun mekanisme alternatif juga memiliki beberapa kelemahan. Mekanisme ini tidak akan berjalan efektif apabila kesenjangan kekuatan antara para pihak yang bertikai terlalu besar, atau apabila salah satu pihak menolak bekerjasama.

¹³⁷ *Ibid*

¹³⁸ *Ibid*



2. Perbandingan Ruang Lingkup dan Batasan Kewenangan Penyelesaian Sengketa Pemilu di Berbagai Negara

Penelitian yang dilakukan IDEA International¹³⁹ tentang *electoral justice* dengan mengumpulkan dan membuat kategorisasi mengenai lembaga yang menyelesaikan sengketa pemilu, terlihat beragam kewenangan dan prosedur penyelesaian sengketa pemilu dengan mengambil contoh di beberapa negara sebagai studi kasus. Pengelompokkan studi kasus negara-negara ini adalah berdasarkan lembaga yang diberikan kewenangan konstitusional maupun oleh perundang-undangan untuk menyelesaikannya. Setiap masyarakat yang ingin memiliki pemilu yang bebas dan adil harus mengakui bahwa pemilu seperti itu tidak dapat terjadi tanpa adanya komitmen terhadap konsep negara hukum (*rule of law*). Kondisi tersebut menciptakan kecenderungan melaksanakan fungsi penyelesaian sengketa pemilu yang berbeda-beda pula, termasuk pada peletakan fungsi tersebut.

Berdasarkan analisis yang dilakukan oleh IDEA, ada yang mengaitkan fungsi penyelesaian sengketa pemilu kepada lembaga pengadilan seperti peradilan umum, dewan atau mahkamah konstitusi, pengadilan tata usaha negara, atau pengadilan khusus, ada pula yang membagi tugas untuk menjalankan fungsi penyelesaian sengketa pemilu tersebut kepada badan-badan administrasi, yaitu badan penyelenggara pemilu yang bertugas menyelenggarakan pemilu. Selain itu, berdasarkan penelitian yang dilakukan *ACE Electoral Knowledge*, saat ini, 50 persen sengketa pemilu di banyak negara diselesaikan oleh lembaga peradilan, dan 46 persen diantara oleh badan penyelenggara pemilu. Tidak adanya metode tunggal dalam penyelesaian sengketa pemilu tentunya harus dipahami dari

¹³⁹ <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=IDEA+tentang+Pemilu>
dikases 2 November 2020, pukul 09.00 wib.

fakta sejarah, kondisi sosial politik, dan tradisi hukum yang berlaku di setiap negara tersebut. Bab ini dimaksudkan untuk memotret dan mengeksplorasi praktik penyelesaian sengketa pemilu di beberapa negara berdasarkan model penyelesaian sengketa pemilu yang diselesaikan melalui Mahkamah Konstitusi, Pengadilan Khusus, Badan Penyelenggara Pemilu dan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Banyak negara di dunia memilih Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa pemilunya. Sejumlah negara berikut adalah gambaran pelaksanaan penyelesaian sengketa pemilu di Mahkamah Konstitusi.

a. Austria

MK di Austria memiliki kewenangan untuk dapat menentukan kadar konstitusionalitas UU Federal (*Federal Act*), UU negara bagian (*State Act*)¹⁴⁰ dan legalitas peraturan perundang-undangan yang berada di bawah UU, menguji perjanjian internasional, memutus sengketa kompetensi yang terjadi antara Peradilan Umum dengan Peradilan Administratif, atau Peradilan Administratif dengan peradilan lainnya,¹⁴¹ memutus perkara *impeachment* terhadap pejabat tinggi negara yang diduga melakukan pelanggaran hukum dalam menjalankan kewenangannya,¹⁴² dan menyelesaikan sengketa hasil pemilu.¹⁴³ Adapun yang dimaksud dengan penyelesaian sengketa hasil pemilu dalam konstitusi Austria, terdiri atas (i) sengketa pemilu (dalam pengertian sempit); (ii) permohonan atas kehilangan keanggotaan parlemen; dan (iii) permohonan atas keberatan

¹⁴⁰ *Ibid.*, Article 137.

¹⁴¹ *Ibid.*, Article. 138, 126a dan 148f.

¹⁴² *Ibid.*, Article 142-143.

¹⁴³ Lihat Ronal Faber, *The Austrian Constitutional Court: an Overview*, www.icljournal.com, diakses 25 Juni 2020.



hasil referendum. Konstitusi mengatur bahwa pihak yang merasa dirugikan atas hasil pemilu dapat mengajukan permohonan sengketa pemilu dengan dasar adanya kesalahan prosedur dalam pemungutan dan penghitungan suara yang mempengaruhi hasil akhir.¹⁴⁴ Pengaturan tentang penyelesaian sengketa pemilu diatur lebih lanjut dalam UU MK Austria (*Verfassungsgerichtshofgesetz*). Pihak yang dirugikan atau pihak yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan perkara sengketa pemilu adalah para kandidat, partai politik dan anggota komisi penyelenggara pemilu. UU MK Austria menentukan batas waktu pendaftaran permohonan sengketa pemilu, yaitu 4 (empat) minggu setelah selesainya penghitungan suara.

b. Jerman

MK Jerman berwenang memeriksa UU federal dan UU negara bagian sesuai dengan Konstitusi, memutuskan nasib suatu partai politik bila dianggap mengancam demokrasi. Pengaduan warga negara yang merasa hak asasinya dilanggar negara, Dan memeriksa hasil pemilu. Dalam hal ini, jika yang mengajukan keberatan hasil pemilu itu adalah parlemen, maka dibentuklah komisi khusus di parlemen yang berwenang untuk memeriksa hasil pemilu tersebut, yang kemudian dapat diajukan ke Mahkamah Konstitusi. Dimungkinkan juga anggota parlemen secara individual atau secara kolektif dapat mengajukan keabsahan hasil pemilu tersebut. Keberatan itu hanya berkaitan dengan kesalahan terhadap perimbangan perhitungan pembagian

¹⁴⁴ Pasal 141 huruf e The challenge (application) can be based on the alleged illegality of the electoral procedure or on a reason provided by law for the loss of membership in a popular representative body, in a local authority entrusted with executive power, or in a constituent authority (representative body) of a statutory professional association. The Court shall allow an electoral challenge if the alleged illegality has been proved and was of association has litigant status.

jumlah kursi di parlemen.¹⁴⁵ Selain itu, warga negara yang memiliki hak pilih juga dapat mengajukan keberatan terhadap jumlah kursi di parlemen namun jika didukung minimal 100 orang yang memiliki hak pilih atau sebuah grup di parlemen atau minoritas di *Bundestag* (lembaga legislatif) yang minimal 1/10 jumlah kursi anggota *Bundestag*. Adapun tenggat waktu pengajuan keberatan hasil pemilu yang ditentukan oleh Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Jerman adalah 2 bulan sejak diputuskan oleh *Bundestag*.¹⁴⁶

c. **Azerbaijan**

MK Azerbaijan memiliki wewenang dalam memeriksa dan memutus hasil pemilu, baik itu pemilihan parlemen maupun presiden. MK menyelenggarakan sidang pleno dalam waktu 10 hari setelah permohonan diterima. Selanjutnya, sengketa akan diproses mulai dari data hasil suara, saksi dan keakuratan hasil pemilu adalah ketua dan anggota komisi pemilihan umum pusat (*Central Election Commission*). Sedangkan untuk Pemilihan Presiden, Mahkamah Konstitusi Azerbaijan dibatasi hanya untuk menguji dokumen-dokumen terkait yang diajukan oleh komisi pemilihan umum pusat, apakah sudah sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan dalam UU Pemilu dan mengumumkan hasil pemilu yang diselenggarakan oleh komisi pemilihan umum pusat. Selain memeriksa dan memutus hasil Pemilu, MK juga dapat memutus pengaduan yang datang dari masyarakat baik dari pemilih, peserta pemilu dan calon peserta, misalnya tepat sebelum pemilihan berlangsung, ada pengaduan dari masyarakat terkait

¹⁴⁵ Lihat juga Donald. P Komers, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic, (USA: Duke University Press, 1997)*, hlm. 196; Lihat juga Dr. Gotthard Wöhrmann, *The Federal Constitutional Court: an Introduction Scrutiny of elections*, <http://www.iuscomp.org/gla/literature/Inbverfg.htm>, diakses 20 Juni 2020.

¹⁴⁶ *Ibid.*



tindakan-tindakan yang dilakukan suatu lembaga tertentu.¹⁴⁷

d. Brazil

Brazil adalah negara Amerika Latin yang berpenduduk terbesar kedua sesudah Amerika Serikat. Sistem penanganan sengketa pemilu di Brasil termasuk sistem yang paling efektif di dunia.¹⁴⁸ Hal ini terlihat melalui ketentuan-ketentuan yang diatur secara tegas, baik dalam Konstitusi dan UU Pemilunya.¹⁴⁹ Keanggotaan Superior Electoral Court (SEC), terdiri dari 7 (tujuh) hakim yang diangkat melalui pemilihan secara rahasia dan penunjukan oleh Presiden. Dalam hal ini, SEC berkedudukan di ibukota negara dan memiliki yurisdiksi di seluruh wilayah negara Brazil. Ketua dan Wakil Ketua SEC dipilih dari hakim-hakim Mahkamah Agung Federal dan *Corregidor Electoral*-nya diantara para hakim pengadilan Tinggi.¹⁵⁰ Untuk mempertahankan karakter non-politis pengadilan pemilu, para hakim menjabat selama jangka waktu dua tahun dan tidak dapat menjabat lebih dari dua periode berturut-turut.¹⁵¹ Sejak dibentuk pada tahun 1932, SEC memiliki wewenang yang luas, mencakup keseluruhan aspek pemilu dan partai politik.

Sebagai lembaga tertinggi dalam pengadilan pemilu di Brazil, kewenangannya antara lain meliputi pengesahan pendaftaran partai politik serta calon presiden dan kepala

¹⁴⁷ Mr. Rauf Guliyev, *The Role of Constitutional Court of The Republic of Azerbaijan within Electoral Process*, The 7th Conference of Asian Constitutional Court Judges, hlm. 2-3.

¹⁴⁸ IFES, *Pedoman untuk Memahami, Menangani, dan Menyelesaikan Sengketa Pemilu*, editor Chad Vickery, diterjemahkan oleh Ay San Harjono, (Washington, DC: IFES, 2011), hlm. 141.

¹⁴⁹ IFES, *op.cit.*, hlm. 141.

¹⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 10; Lihat juga IFES, *op.cit.*, hlm. 49, dan hlm. 337.

¹⁵¹ IFES, *ibid.*

daerah, menangani perselisihan hasil akhir pemilu, menerima pengajuan banding dari pengadilan pemilihan daerah, mengesahkan pembagian negara menjadi daerah-daerah pemilihan, menjawab pertanyaan dari partai politik yang berkaitan dengan masalah-masalah pemilu, mengesahkan perhitungan suara, serta mengambil tindakan-tindakan lainnya yang dianggap perlu untuk melaksanakan undang-undang pemilu.¹⁵²

e. Tribunal Federal Electoral Meksiko

Sebagai hasil dari reformasi konstitusional yang menyeluruh, pada tahun 1996, dibentuk pengadilan pemilu pada Pengadilan Federal (*Electoral Court of the Federal Judiciary, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federacion, - TEPJF*). TEPJF mempunyai tanggung jawab untuk menegakkan UU Pemilu bersama dengan badan penyelenggara pemilu federal atau Federal Electoral Institute (IFE). Dalam hal ini, IFE diberi kewenangan untuk menegakkan peraturan pemilu yang bersifat administrasi sedangkan TEPJF diberi mandat yuridis untuk menyelesaikan sengketa pemilu dan mengesahkan keabsahan hasil pemilu.¹⁵³ Kewenangan TEPJF diatur pada Pasal 41, bagian IV Pasal 60 paragraf 2 dan 3 serta Pasal 99 paragraf 4 Konstitusi Meksiko. Pengadilan Pemilu Federal Meksiko (TEPJF) sangat dihormati dan efektif, serta kepercayaan terhadap lembaga ini sangat penting dalam memutuskan Pemilu Presiden tahun 2006 yang hanya berselisih suaranya tipis.

¹⁵² Parliamentary Confederation of the Americas, *op.cit.*, hlm. 11-12.

¹⁵³ Essential Questions, http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Internacional_English/#2), lihat juga Federal Code of Electoral Institutions and Procedures, Art. 104-105 dan Undang-undang Organik Peradilan Federal (The Organic Law of the Federal Judicial Branch), Art. 186.



f. ***Election Management Bodies Thailand***

Dalam konteks penanganan sengketa pemilu, Komisi Pemilu Thailand (*Election Commission of Thailand, -ECT-*) diberi kewenangan oleh Konstitusi Thailand untuk menyelesaikan gugatan atau keberatan yang terjadi. Sistem penanganan keberatan di Thailand berbeda dengan negara-negara kebanyakan, karena justru ECT-lah yang memiliki fungsi sebagai lembaga penanganan keberatan.¹⁵⁴

ECT diberikan hak oleh undang-undang untuk menjalankan kewenangan yang luas untuk penyelidikan, penanganan dan menjatuhkan penalti yang berat untuk menghukum para pelanggar undang-undang Pemilu berdasarkan titik berat yang dipertahankan terus menerus secara historis untuk mencegah “jual beli suara”.¹⁵⁵ Meskipun memiliki kewenangan khusus untuk menjadi wasit dan menangani kasus pelanggaran pemilu, ECT tidak dapat menangani kasus pidana dari pelaksanaan pemilu, oleh karena kasus pidana tetap diserahkan pada pengadilan.

g. ***Filipina Commission on Election/Comelec***

Dalam konteks penanganan sengketa pemilu, Komisi Pemilu Filipina (*Commission on Election, -Comelec-*), diberi mandat untuk menyelesaikan keberatan atau gugatan yang terjadi dalam pemilu, selain fungsinya sebagai penyelenggara pemilu.

Penanganan sengketa dimulai dari proses administrasi dan pendaftaran partai politik, sekaligus terhadap pelaksanaan pemilu. Kemudian, Comelec berwenang untuk memeriksa prosedur “*pre-proclamation controversies*”, yaitu pertanyaan terhadap dewan penghitungan suara baik di pemilu nasional, regional, maupun lokal. Satu hal yang perlu

¹⁵⁴ *Ibid*, ..., hlm. 57.

¹⁵⁵ *Ibid*, ..., hlm. 135.

digaris bawahi berkenaan dengan kewenangan yang dimiliki Comelec adalah lembaga ini dapat menyelesaikan sengketa pemilu hanya pada pemilu untuk pemilu-pemilu tertentu, yaitu untuk pemilu Barangay, pemilu walikota, pemilu gubernur. Sedangkan keberatan yang berkenaan dengan pemilu legislatif maka penyelesaian sengketanya melalui Pengadilan Pemilu khusus – Pengadilan Pemilu DPR (*the House of Representatives Electoral Tribunal – HRET*) untuk keberatan yang diajukan anggota DPR, sedangkan Senat diselesaikan oleh *Senate Electoral Tribunal – SET*.¹⁵⁶ Selanjutnya, untuk pemilu presiden diselesaikan melalui (*Presidential Electoral Tribunal – PET*) yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa pemilu terkait dengan hasil penghitungan suara dan pelanggaran pemilu Presiden-wakil presiden. Dalam hal ini pihak yang dapat mengajukan keberatan adalah kandidat peserta pemilu presiden dan wakil presiden.¹⁵⁷

Beragam model penyelesaian sengketa pemilu di berbagai negara dapat dikelompokkan dalam 2 (dua) kelompok besar yaitu melalui jalur formal dan jalur informal. Apa yang dimaksud dengan jalur formal adalah penyelesaian sengketa pemilu dilakukan oleh lembaga-lembaga negara, baik melalui peradilan atau non-peradilan yang diberikan mandat secara konstitusional maupun berdasarkan peraturan perundang-undangan. Adapun yang disebut dengan jalur informal adalah penyelesaian sengketa pemilu dengan mengadopsi model penyelesaian sengketa

¹⁵⁶ *Ibid.*, art. VI, Sect. 17; art. VI Sec. 17, lebih lanjut diatur dalam Rules of the Representatives, Rule VIII, z, xx; Republic Act No. 6, Revised Rules of the Senate Electoral Tribunal, Rule 12.

¹⁵⁷ Konstitusi Republik Filipina Tahun 1987, art. VII, sect. 4 paragraf 7, lihat juga Rules of Court, Rule 64; The 2010 Rules of the Presidential Electoral Tribunal, Rule 8.



alternatif (*alternative dispute resolution*) yaitu dengan cara arbitrase, mediasi atau konsiliasi.

Penelitian ini menitikberatkan perhatian pada model penyelesaian sengketa pemilu melalui jalur formal, yaitu penyelesaian sengketa pemilu yang dilakukan oleh lembaga peradilan atau non-peradilan. Secara umum, penyelesaian sengketa pemilu oleh lembaga non-peradilan dilaksanakan oleh lembaga penyelenggara pemilu seperti di Filipina dan Thailand. Sedangkan penyelesaian sengketa pemilu oleh lembaga peradilan ditemukan beragam variasi jenis peradilan yang diberikan wewenang untuk memeriksa dan memutusnya. Dari 202 negara yang pernah diteliti oleh sebuah lembaga penelitian, 50 % (lima puluh persen) sengketa pemilu di banyak negara diselesaikan oleh lembaga peradilan, dan 46% (empat puluh enam persen) diantaranya oleh badan penyelenggara pemilu. Pada umumnya, negara yang memiliki Mahkamah Konstitusi memberikan wewenang penyelesaian sengketa pemilu kepada jenis lembaga peradilan ini seperti di Austria, Jerman dan Azerbaijan.

Namun, pola ini tidaklah baku karena ada negara yang memiliki Mahkamah Konstitusi tetapi juga membentuk peradilan yang secara khusus menangani kasus-kasus pemilu atau memberikan kewenangan penyelesaian sengketa pemilu pada lembaga penyelenggara pemilu. Pembentukan lembaga peradilan yang khusus menangani persoalan pemilu, umumnya berada dibawah yurisdiksi peradilan umum karena seringkali persoalan pemilu itu berkaitan dengan persoalan administrasi dan pidana. Negara yang membentuk peradilan khusus pemilu antara lain, Brazil dan Meksiko. Selain itu, ada juga negara yang memberikan kewenangan untuk menangani sengketa pemilu kepada peradilan tata usaha negara (*administrative court*) karena sengketa hasil pemilu identik dengan keputusan administratif dari sebuah lembaga negara (lembaga penyelenggara pemilu).

Beragam model penyelesaian sengketa pemilu tidak hanya dapat dikelompokkan menurut jenis lembaga yang berwenang mengadilinya akan tetapi juga dapat dilihat dari batasan pemilu yang diadopsi dari tiap-tiap negara. Tidak banyak negara yang mengadopsi pemilu kepala daerah sebagai bagian dari pemilu, karena tidak banyak negara yang melaksanakan pemilu kepala daerah secara langsung. Selain itu, tidak banyak negara-negara yang menyelesaikan sengketa pemilu dengan mempertimbangkan adanya kecurangan atau pelanggaran pemilu.

3. Urgensi Pembentukan Pengadilan Khusus Pemilu

Usaha mewujudkan pemilihan umum yang demokratis dengan kejelasan payung hukum sudah diawali ketika UUD 1945 khususnya di Pasal 18 ayat (4) diamandemen tahun 2000. Pada pasal ini *frasa* “dipilih secara demokratis” dalam ketentuan Pasal *a quo* dapat diartikan bahwa kepala daerah dapat dipilih oleh anggota DPRD atau dipilih langsung oleh rakyat dalam suatu Pemilihan Umum Kepala Daerah. Secara yuridis teoritis historis, rumusan *frasa* tersebut merupakan jalan tengah dari perdebatan panjang yang kesannya tak akan berujung jika tidak diambil keputusan politik. Berbeda dengan norma Pasal 18, pada Pasal 22E tentang Pemilihan Umum yang disahkan tahun 2001, menyatakan dengan tegas bahwa Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD dan DPRD dipilih secara langsung. Adapun usulan mengenai adanya pemilihan kepala daerah langsung sudah pernah diungkapkan oleh Fraksi PPP yang menyatakan “Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara langsung oleh rakyat yang selanjutnya diatur oleh Undang-Undang.”¹⁵⁸ Terkait

¹⁵⁸ Majelis Permusyawaratan Rakyat, “Buku Kedua Jilid 3 C Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I Sidang Tahunan 2000”, Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat, 2000, hlm.255-273.



pasal ini telah disepakati bahwa norma yang telah di amandemen pada pasal ini tidak dapat diubah lagi pada sidang berikutnya, sehingga maknanya norma hukum Pasal 18 ayat (4) tersebut dianggap telah final.¹⁵⁹

Munculnya problematika penyelesaian sengketa pemilu yang memiliki berbagai kekurangan baik dalam legal formal maupun dalam pelaksanaan, kiranya pemerintah perlu melakukan evaluasi dan mencari formulasi demi tercapainya keadilan hukum dan demokrasi. Mengingat pemilu berfungsi sebagai lembaga memperbaiki dan meluruskan kembali sekaligus memulihkan marwah pemilihan sebagai landasan terbentuknya legitimasi pemerintahan yang terpercaya.¹⁶⁰ Hasil dari beberapa pertimbangan dan perkembangan politik hukum, pemerintah menetapkan bahwa pelaksanaan pilkada diatur tersendiri dalam sebuah undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota; undang-undang ini merupakan penyempurnaan atas kekurangan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, namun sebelum undang-undang ini diberlakukan, telah terjadi polemik yang cukup memprihatinkan masyarakat. Untuk mengatasi polemik tersebut pemerintah mengeluarkan PERPU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Berbagai upaya penyempurnaan regulasi agar dalam pelaksanaannya tidak banyak terjadi pelanggaran dan memudahkan dalam penyelesaian sengketa, baik sengketa proses maupun sengketa hasil; norma hukum yang dirumuskan saat ini

¹⁵⁹Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku IV: Kekuasaan Pemerintahan Negara Jilid 2, Edisi Revisi, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, hlm.1421.

¹⁶⁰ Penyelesaian Sengketa Pemilu Sebagai Upaya Memulihkan Kepercayaan dan Memperkuat Legitimasi Pemerintahan Demokrasi, Firdaus dalam *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Vol.No.8, 2 April-Juni 2014.

diatur secara ketat, untuk tujuan preventif, korektif dan futuristik. Tujuan dari pengaturan regulasi adalah agar tercapainya suatu proses elektoral yang berkualitas untuk mewujudkan penyelenggaraan pemilu yang jujur, adil dan beradab.

Upaya yang terus dilakukan oleh negara dengan mempersiapkan model penyelesaian sengketa yang timbul dalam pemilu/pilkada yaitu, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan (DKPP), Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), Peradilan Umum, dan Mahkamah Konstitusi sedangkan pelanggaran-pelanggaran pemilihan dikategorikan dalam enam jenis, yaitu: *Kesatu*, pelanggaran kode etik penyelenggara pemilihan diselesaikan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilihan umum yaitu pelanggaran terhadap etik penyelenggara pemilu yang berpedoman pada sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilu.¹⁶¹ *Kedua*, pelanggaran administrasi pemilihan diteruskan kepada komisi pemilihan umum yaitu pelanggaran administrasi pemilihan meliputi pelanggaran terhadap tata cara yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilihan dalam setiap tahapan pemilihan.¹⁶² *Ketiga*, terdiri antar sengketa peserta pemilihan dan sengketa antar peserta pemilihan dengan penyelenggara pemilihan sebagai akibat dikeluarkannya keputusan komisi pemilihan umum provinsi dan kabupaten/kota, diselesaikan oleh Lembaga Pengawas Pemilihan Umum. *Keempat*, tindak pidana pemilihan yang merupakan pelanggaran atau kejahatan terhadap ketentuan-ketentuan pemilihan ditindaklanjuti oleh Kepolisian

¹⁶¹ Pasal 135 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.

¹⁶² *Ibid.*, Pasal 136 dan Pasal 118.



Republik Indonesia.¹⁶³ *Kelima*, sengketa tata usaha negara yaitu sengketa tata usaha negara pemilihan merupakan sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara pemilihan antar calon Gubernur dan calon wakil Gubernur, calon Bupati dan calon wakil Bupati, serta calon walikota dan calon wakil Walikota dengan Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota dan Mahkamah Agung setelah melakukan seluruh upaya administratif di Pengawas Pemilihan Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota telah dilakukan.¹⁶⁴ *Keenam*, perselisihan hasil pemilihan antar Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Kabupaten/Kota dan peserta pemilihan mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilihan.¹⁶⁵

Inti persoalan saat ini adalah proses penyelesaian sengketa pemilu masih terpisah-pisah, belum menjadi satu dibawah lembaga peradilan, dimana dengan adanya penyelesaian sengketa dibawah satu lembaga peradilan akan menjadikan proses kepastian hukum itu menjadi lebih cepat dan efisien, mengingat pemilu/pilkada adalah merupakan rangkaian kegiatan yang telah terjadwal, dimana dalam pelaksanaannya membutuhkan kecepatan waktu dan efisiensi waktu. Seperti halnya polemik penyelesaian sengketa proses melalui PTUN bisa kita lihat yang terjadi di kota Depok, Kabupaten Timur Tengah Ulu, maupun Lombok Tengah, putusan Peradilan Tata Usaha Negara keluar, setelah sengketa hasil Pilkada diputus oleh

¹⁶³ *Ibid.*, Pasal 142 dan Pasal 143.

¹⁶⁴ Pasal 153 ayat (1), Pasal 154 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.

¹⁶⁵ Pasal 156 (10 dan Pasal 157 ayat (3). Lihat secara lebih lengkap dalam Dedi Mulyadi, *Perbandingan Tindak Pidana Pemilu Legislatif Dalam Perspektif Hukum Indonesia*, Bandung: Refika Aditama, 2013, hlm.213-226.

Mahkamah Konstitusi, kemudian putusan Peradilan Tata Usaha Negara yang sudah melewati batas proses tahapan pelantikan kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih, akibatnya Komisi Pemilihan Umum sebagai pihak tergugat maupun kementerian dalam negeri sebagai pihak yang ikut terkait dengan putusan tersebut kesulitan bahkan tidak bisa melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.¹⁶⁶

Penetapan penyelesaian sengketa administrasi pilkada yang menjadi kewenangan PTUN tidak mengatur batas waktu penyelesaian sengketa. Kondisi tersebut membuka peluang terjadinya putusan dibacakan setelah melewati tahapan pemungutan suara maupun tahapan penyelesaian sengketa hasil pilkada di Mahkamah Konstitusi, sedangkan di sisi lain Mahkamah Konstitusi terikat oleh waktu penyelesaian hasil pilkada sehingga tidak bisa menunggu proses penyelesaian sengketa administrasi di PTUN sampai selesai. Sama dengan halnya kewenangan Bawaslu Provinsi dan Kabupaten/Kota hanya sebatas memberikan rekomendasi. Hal ini membuka peluang KPU untuk tidak melaksanakan rekomendasi tersebut.

Penyelesaian sengketa hasil pertamakali yang dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA) yang mendasarkan pada norma hukum Pasal 106 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah bahwa sengketa Pilkada merupakan kewenangan Mahkamah Agung.¹⁶⁷ Pada perjalanannya, penyelesaian perselisihan hasil Pilkada di Mahkamah Agung banyak menimbulkan permasalahan¹⁶⁸ yang semakin kompleks, karena jangka waktu penyelesaian yang berlarut-larut; materi

¹⁶⁶ Tri Susilo, *Desain...Opcit*, hlm.10.

¹⁶⁷ Pasal 106 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah berbunyi keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

¹⁶⁸ Tri Susilo, *Desain...Opcit*, hlm.10.



putusan yang banyak menimbulkan kontroversi dan ketidakpercayaan atau skeptisme masyarakat terhadap kemampuan Mahkamah Agung untuk dapat menyelesaikan sengketa Pilkada dengan cara mempraktikkan sistem peradilan yang bersih, cepat, dan murah.

Mahkamah Agung dianggap tidak mampu dalam menyelesaikan sengketa tersebut, kemudian Pasal 106 ayat (1) sampai dengan ayat (7) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan dilakukan uji materi di Mahkamah Konstitusi. MK berpendapat bahwa secara konstitusional, pembuat undang-undang dapat saja memastikan bahwa Pilkada langsung itu merupakan perluasan pengertian pemilu sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD NRI 1945 sehingga perselisihan hasil menjadi bagian dari kewenangan MK dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi No.027-73/PUU-II/2004, tanggal 24 Maret 2005, pada halaman 114 angkat putusan tersebut; MK mempertimbangkan, antara lain sebagai berikut, “Sebagai akibat (konsekuensi) dari pendapat pemohon yang menyatakan bahwa pilkada langsung adalah Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD NRI 1945 yang dijabarkan dalam UU Nomor 12 Tahun 2003”. Oleh karena itu, menurut para pemohon, harus oleh Mahkamah Konstitusi,¹⁶⁹ kemudian melalui UU No.12 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Pasal 236C, menyatakan bahwa “penyelesaian sengketa Pilkada diselesaikan di Mahkamah Konstitusi”.¹⁷⁰

¹⁶⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 027-73/PUU-II/2004.

¹⁷⁰ Salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi adalah memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 dan Pasal 10 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi jo UU No.8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi. Semula,

Pasca reformasi melahirkan banyak organ negara, ada yang dibentuk dan diatur melalui konstitusi disebut organ konstitusi dan ada yang dibentuk melalui undang-undang disebut organ undang-undang.¹⁷¹

Mahkamah Konstitusi merupakan organ konstitusi dengan lima kewenangan ditambah satu kewajiban. Berkaitan dengan *electoral law enforcement*, khususnya terkait penyelesaian sengketa Pemilu/Pilkada yang mengalami pasang surut, sengketa hasil pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah menjadi wewenang MK. Pemindahan kewenangan ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum yang mengubah pengertian "Pilkada" menjadi pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pilkada). Menurut Mukthie Fadjar, pengalihan kewenangan dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi hal yang dapat dibenarkan.¹⁷²

Efek kewenangan MK mengadili sengketa pemilu atau *electoral law enforcement* adalah besarnya jumlah perkara yang masuk ke MK, dibandingkan dengan perkara pengujian undang-undang (*judicial review*) yang sebetulnya wewenang utama MK selaku *the guardian of the constitution*. Kewenangan ini akhirnya

berdasarkan ketentuan Pasal 106 ayat (1) dan ayat (2) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, keberatan berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon diajukan ke Mahkamah Agung, kemudian dalam Pasal 1 angka 4 UU No.22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum ditentukan, bahwa pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pada UU No.12 tahun 2008 Pasal 236c menetapkan, bahwa penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan ke Mahkamah Konstitusi.

¹⁷¹Jimly Asshidiqie, *Perkembangan...Op.cit*, hlm.37.

¹⁷² A. Mukthie Fadjar, Pemilu yang Demokratis dan Berkualitas: Penyelesaian Hukum Pelanggaran Pemilu dan PHPU, dalam *Jurnal Konstitusi* Volume 6, Nomor 1, 1 April 2009. Hlm.6...dijelaskan bahwa pembentukan undang-undang melalui UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang menggantikan UU No.22 Tahun 2007 tentang penyelenggaraan pemilihan umum.



mendominasi sidang-sidang di MK, dan dengan banyaknya perkara yang masuk serta waktu sidang yang singkat yaitu dalam 14 hari (sesuai Pasal 78 UU No.8. Tahun 2011 Tentang MK) dikhawatirkan berpengaruh pada kualitas putusan. Di samping itu juga mengganggu peran MK dalam memutus permohonan *judicial review* yang sejatinya *core* utama kewenangan MK. Peran MK akhirnya bergeser dari *constitutional court* menjadi seolah-olah *election court* karena didominasi oleh perkara Pilkada daripada pengujian undang-undang.¹⁷³ Selain itu, masalah yang melingkupi MK juga pada aspek putusannya yang bersifat *final and binding*. Artinya, setelah Mahkamah Konstitusi “memutus” suatu perkara maka tidak ada lagi upaya hukum lain yang dapat ditempuh. Hal ini membuat MK dipandang tidak maksimal dan tidak cermat dalam memeriksa kasus sengketa Pilkada, dan sekaligus menjadi celah dimanfaatkan oleh “oknum” tertentu untuk memainkan kepala daerah yang berambisi untuk bisa menang di Mahkamah Konstitusi. Dan benar saja, penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah ternyata membawa petaka terhadap integritas MK yang sebelumnya dikenal sebagai lembaga paling bersih dan berwibawa. Ketua MK saat itu, Akil Mochtar terkena operasi tangkap tangan (OTT) oleh KPK.¹⁷⁴

Pengalihan kewenangan penyelesaian sengketa Pilkada dari Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi tersebut telah menimbulkan problematika tersendiri. Dalam perkembangannya, hasil putusan MK dalam perkara hasil pemilu daerah (PHPUD) menimbulkan gejala dalam masyarakat, salah satu putusan adalah untuk melakukan pemungutan suara ulang

¹⁷³ Inosentius Samsul, “Sengketa Pemilihan Kepala Daerah Pasca Putusan MK: Kewenangan Siapa?, *Info Singkat Hukum, Kajian Singkat Terhadap Isu-isu Terkini*, Vol.VI.No.10/II/PD3DI/Mei/2014, Sekretariat Jenderal DPR RI, hlm.1-2.

¹⁷⁴ *Kompas*, 3 Oktober 2010. Dalam OTT itu, diduga Akil Mochtar akan menerima “suap” dari perkara Pemilihan Kepala Daerah Gunung Mas, Kalimantan Tengah; diduga juga sebelumnya Akil telah menerima “suap” dari perkara Pilkada di Kabuapten Empat Lawang Sumsel.

seperti dalam amar putusan MO Nomor 209-210/PHPU.D-VIII/2010, memerintahkan KPUD Tangerang Selatan untuk melakukan pemungutan suara ulang. Kasus Pilkada Pekanbaru juga melalui putusan MK Nomor 63/PHPU.D-IX/2011 untuk melakukan pemungutan suara ulang. Dari hasil pemungutan suara ulang itu pun dibatalkan oleh KPUD Pekanbaru, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dalam masyarakat, serta menimbulkan kegaduhan politik yang panjang.¹⁷⁵

Pada tahun 2013 melalui Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013, MK menyatakan bahwa penanganan sengketa hasil pemilihan kepala daerah (Pilkada) oleh MK adalah inkonstitusional. Berdasarkan pertimbangan yang ada ketentuan putusan ini menyatakan bahwa Pasal 236 C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Pasal 29 ayat (1) huruf e. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945 Pasal 1 ayat (1), Pasal 22E ayat (2) dan Pasal 24C ayat (1). Konsekuensinya, MK tidak berwenang lagi mengadili sengketa Pilkada. Putusan ini tidak diambil secara bulat karena ada tiga (3) hakim yang menyampaikan pendapat berbeda (*dissenting opinions*) terhadap pendapat keenam hakim lainnya. Salah satu klausul penting dalam putusan tersebut, kewenangan untuk mengadili sengketa pilkada selama belum ada undang-undang yang mengatur tetap berada ditangan MK. Alasannya, agar tidak ada keragu-raguan, ketidakpastian hukum, dan kevakuman lembaga yang dapat menyelesaikan sengketa Pilkada.¹⁷⁶

¹⁷⁵ *GagasanRiau.Com*, 12/1/2017.

¹⁷⁶ Pan Mohammad Faiz, "Quo Vadis Sengketa Pilkada," *Opini Koran Sindo*, 22 Mei



Menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi yang menghilangkan kewenangannya untuk menangani sengketa perselisihan hasil pilkada tersebut Menteri Dalam Negeri mengusulkan penyelesaian sengketa tersebut dikembalikan ke Mahkamah Agung. Usulan ini tertuang dalam draf RUU tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Usulan ini pun lantas menuai banyak protes dari berbagai elemen.¹⁷⁷

Usulan Kementerian Dalam Negeri tersebut harus ditolak, demikian menurut Said Salahudin. Dia beralasan, paling tidak ada empat alasan mengapa harus ditolak. *Pertama*, ketentuan ini bukan sekadar diatur oleh undang-undang, melainkan perintah konstitusi sebagaimana termaktub dalam Pasal 24C ayat (1) yang dihasilkan berdasarkan perubahan ketiga UUD 1945, maka jika ingin dialihkan harus mengamandemen UUD 1945 kembali. *Kedua*, ada persoalan kepercayaan publik yang masih rendah kepada lembaga kekuasaan kehakiman (MA) dan lembaga peradilan dibawahnya. Integritas dan kelebihan hakim MA belum sepenuhnya dipercaya publik akibat masih sering ditemukannya hakim yang “masuk angin” karena terlibat suap atau jual beli kasus, korupsi dan lain-lain.¹⁷⁸ *Ketiga*, dinamisnya politik lokal dalam Pilkada berpotensi menyuburkan mafia peradilan baru di daerah. Di antaranya, karena perilaku buruk sejumlah hakim tersebut. *Keempat*, usulan itu sama saja seperti

¹⁷⁷<http://nasional.sindonews.comSengketa.Pilkada.dikembalikan.ke.MA.Rusak.Konstitusi>, diakses 21 Juni 2020, pukul 09.00 wib.

¹⁷⁸ Disinyalir terdapat pula permasalahan-permasalahan pilkada lainnya yang menimbulkan pro dan kontra atas putusan Mahkamah Agung. Di antaranya adalah kasus sengketa Pilkada Sulawesi Selatan (SulSel), Maluku Utara (Malut) yang dianggap tidak menunjukkan keadilan dan kepastian hukum bagi para pihak yang bersengketa atas keberatan hasil penghitungan suara KPU. Lihat juga, R. Nazriyah. “Penyelesaian Sengketa Pilkada Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013”, Jurnal Konstitusi, Vol 12, Nomor 3, September 2015. hlm. 457.



mengembalikan kasus korupsi dari KPK ke kepolisian atau kejaksaan; berbagai kasus akan jalan di tempat.¹⁷⁹

Diakui Arief Hidayat (Ketua MK), bahwa penanganan sengketa Pilkada selama ini memakan waktu yang cukup lama, sehingga penanganan perkara pengujian UU menjadi agak terbengkalai. Terlebih, jumlah perkara pengujian UU yang masuk ke MK cenderung meningkat setiap tahunnya.¹⁸⁰ Dalam pemahaman Arief Hidayat, saat ini MK memasuki masa transisi penanganan sengketa Pilkada. Sengketa Pilkada bukan lagi wewenang MK, seharusnya sudah ditangani oleh lembaga lain.

Problem mendasarnya, MA juga menolak menangani perkara sengketa pilkada. Hatta Ali, Ketua MA menyatakan, “MA bukan lembaga peradilan khusus untuk menyelesaikan masalah sengketa pemilu/pilkada di Indonesia.” Ditambahkannya, peradilan khusus itu memiliki ciri putusannya bersifat *final and binding*, sementara proses peradilan di MA masih mengenal proses kasasi. Oleh karena itu, Hatta menyarankan dan meyakini, akan lebih baik bila sengketa pemilu/pilkada diselesaikan oleh peradilan khusus, adanya peradilan khusus sekaligus akan mengurangi beban kerja lembaga peradilan MK dan MA.¹⁸¹ Namun, menjelang lembaga peradilan khusus tersebut dibentuk, kewenangan penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah masih dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi berdasarkan ketentuan Pasal 157 ayat (1-3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang menyatakan, “Sengketa

¹⁷⁹

<http://www.beritasatu.com>, wewenang.SengketaSengketa.Pilkada.dikembalikan.ke.MA.Harus.Ditolak diakses, 21 Juni 2020, pukul 09.10 wib.

¹⁸⁰[http://www.hukumonline.com/berita/bacalt5379f071d5173/mk-hapus-kewenangan-Pilkada.diskusi.public.bertajuk.mk.Mendengar:Kamis\(09/03/2017\),diHotelBorobudurjakarta](http://www.hukumonline.com/berita/bacalt5379f071d5173/mk-hapus-kewenangan-Pilkada.diskusi.public.bertajuk.mk.Mendengar:Kamis(09/03/2017),diHotelBorobudurjakarta). di akses pada 21 Juni 2020, pukul 09.13 wib.

¹⁸¹ <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5379f071d5173/mk-hapus->



penetapan perolehan suara hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya lembaga peradilan khusus.”

Adanya Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 kemudian ditindaklanjuti dengan penetapan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang penetapan PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang,¹⁸² kemudian mengadopsi sebuah lembaga peradilan khusus yang diberi kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil pemilihan kepala daerah. Dari gambaran fakta-fakta penyelesaian sengketa pilkada yang terjadi di atas sesungguhnya ada kekurangan dan kelemahan baik dalam konstruksi peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelesaian sengketa sehingga berdampak adanya ketidakpastian hukum dalam pelaksanaannya, kebingungan penyelesaian pemilu serta pelanggaran terhadap hak-hak konstitusional kepada peserta pemilu/pilkada maupun terhadap pemilih.

Pada Pasal 157 ayat (1-3) memberi amanah untuk membentuk sebuah lembaga peradilan; jika melihat fakta-fakta di atas jelas hal ini membutuhkan sebuah desain (politik hukum) lembaga peradilan yang tidak hanya menangani sengketa pemilu/pilkada, melainkan juga menangani sengketa-sengketa lain yang berkaitan dengan pelaksanaan pemilu/pilkada kecuali pelanggaran kode etik dan tindak pidana pemilihan. Lembaga peradilan yang dibentuk nantinya akan menyelesaikan sengketa-sengketa proses pemilu/pilkada hingga sengketa hasil pilkada.

Dari problematikan yang penulis uraikan diatas, maka gagasan pembentukan pengadilan khusus pemilu pada akhirnya harus diwujudkan, karena itu perintah undang-undang. Memang sejauh ini usulan yang berkembang masih kelembagaan

¹⁸² Pasal 57 ayat (1)

pengadilan yang telah ada. Salah satu gagasan yang muncul adalah dengan memberikan kewenangan penanganan sengketa Pilkada pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN). Gagasan ini beberapa kali disampaikan oleh Yusril Ihza Mahendra¹⁸³ yang menyarankan agar sengketa Pilkada menjadi kewenangan PT TUN. Wacana lainnya juga di usulkan oleh Quratta Ayuni¹⁸⁴ yang memberikan pandangan bahwa di masa depan Bawaslu bukan mustahil dapat diberikan kewenangan untuk mengadili sengketa hasil pilkada. Hal ini dikarenakan adanya perubahan fungsi Bawaslu yang semula hanya bertugas mengawasi pelaksanaan pemilu berubah menjadi memiliki kewenangan *quasi judicial* dalam sengketa administrasi pemilu dan tindak pidana pemilu. Hal penting sebagai lembaga *quasi* peradilan yang diberikan adalah kewenangan memberikan putusan dan bukan sekedar rekomendasi.¹⁸⁵ Lain lagi gagasan dari Ketua Perludem yakni Titi Anggraini yang masih mengharapkan agar kewenangan untuk memutus sengketa hasil Pilkada ada pada Mahkamah Konstitusi. Oleh karenanya, dibutuhkan sebuah desain untuk menjadikan Pilkada sebagai sebuah pemilihan umum lokal yang diselenggarakan secara nasional dan serentak sehingga di masa depan dapat diklasifikasi kembali menjadi pemilihan umum.

Pada akhirnya, urgensi pembentukan lembaga khusus peradilan pemilihan umum itu sangat mendesak, di samping perintah undang-undang juga ada kekosongan lembaga yang khusus menangani sengketa pemilu pasca Mahkamah Konstitusi.

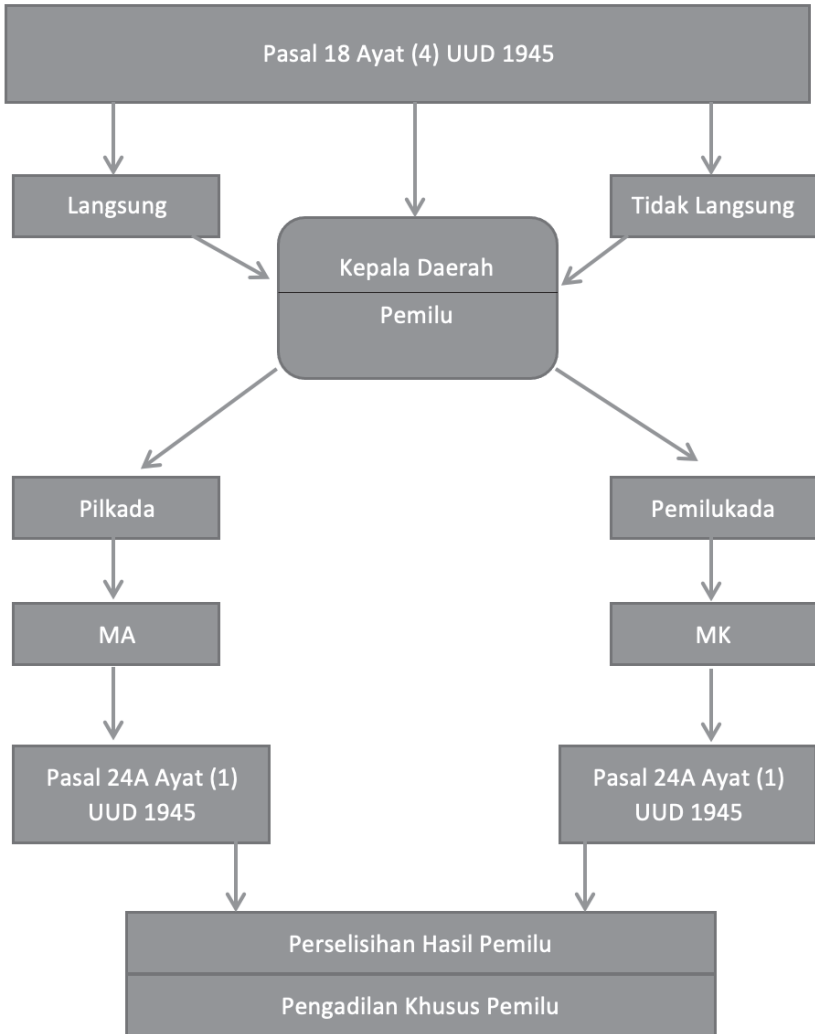
¹⁸³ MK dan Pemilukada, https://web.facebook.com/permalink.php?id=302310959806242&storyfbid=590805017623500&_rdr diunduh pada 8 Agustus 2020 pukul 07.12 wib.

¹⁸⁴ Quratta Ayuni, Gagasan Pengadilan Khusus Untuk Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah, dalam *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48 No. 1 (2018): 199-221, hlm.215.

¹⁸⁵ *Ibid.*



Berikut penulias gambarkan konsturksi gagasan pengadiln khusus pemilu kedepan (*Ius constituendum*)



C. Pilihan Bentuk Badan Pengadilan Khusus Pemilu Sebagai Pemilu: Sebagai Novelty

Wacana pembentukan pengadilan khusus Pemilu menjadi hal yang relevan untuk dipertimbangkan karena upaya hukum dalam tahapan Pemilu yang telah terjadi selama ini seringkali tidak dapat memenuhi rasa keadilan masyarakat, misalnya putusan pengadilan yang baru diputus pasca tahapan Pemilu telah selesai dilaksanakan dan berlapis- lapisnya upaya hukum Pemilu sehingga kontra-produktif dengan tahapan Pemilu yang dibatasi oleh jangka waktu.

Terlebih upaya hukum tersebut terpisah dalam beberapa lingkungan peradilan. Dengan kondisi tersebut, upaya hukum terhadap tahapan Pemilu menghadapi tantangan lebih lanjut dengan pelaksanaan Pemilu serentak karena tahapan proses pemilihan dan upaya hukum atas setiap tahapan pemilihan tersebut akan dilaksanakan secara bersamaan, sehingga bila menggunakan mekanisme peradilan sebagaimana hukum positif saat ini (*ius constitutum*) tentu mewujudkan Pemilu yang berkeadilan akan sulit untuk diwujudkan.

Dalam Pasal 157, Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang maka dapat diketahui bahwa kelak ke depannya sebelum pemilihan serentak secara nasional maka akan dibentuk badan peradilan khusus perselisihan hasil pemilihan. Oleh karena hingga saat ini badan yang dimaksud belum terbentuk maka Mahkamah Konstitusi yang memeriksa dan mengadili perselisihan hasil pemilihan tersebut. Sedangkan di dalam

Pasal 474 Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga



pelaksana kekuasaan kehakiman yang diperintahkan untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilu tanpa adanya niat untuk menciptakan badan peradilan khusus di luar Mahkamah Konstitusi. Hal ini tentu saja selaras dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Pasal 24C ayat (1) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan demikian, kehadiran Penadilan Khusus Pemilu dalam kepemiluan Indonesia (*ius constituendum*) akan menjadi sebuah jawaban (kebutuhan) untuk mengurai “benang kusut” seluruh permasalahan yang terjadi dalam proses demokrasi di Indonesia.

Adapun gagasan dari penelitian disertasi ini adalah agar segera merealisasikan lahirnya pengadilan khusus Pemilu di Indonesia.

D. Gagasan Pengadilan Khusus Pemilu Yang Akuntabel, Transparan, Adil Dan Berkeadaban

1. Penyelesaian Sengketa Pemilu di Indonesia

Pada setiap pelaksanaan pemilihan umum, munculnya suatu sengketa tidak dapat dihindari. Sengketa yang dimaksud dapat terjadi antara peserta dengan penyelenggara pemilu maupun antar peserta pemilu. Selain itu, sengketa juga mungkin muncul pada berbagai tahapan pemilu seperti pada pencalonan maupun hasil pemilu itu sendiri. Namun, kemunculan sengketa atau permasalahan itu tidak dapat dipandang sebagai kelemahan dari suatu sistem pemilihan umum melainkan semestinya dipandang sebagai elemen penting yang harus ada.

Keberadaan suatu mekanisme penyelesaian sengketa yang efektif sangat diperlukan untuk menjaga legitimasi dan integritas suatu pemilihan umum. Oleh karena itu, sebaik apapun sistem penyelenggaraan pemilu dirancang, di dalamnya tetap ada saja kemungkinan terjadi pelanggaran yang dapat mereduksi

kualitas pemilu. Atas dasar itu sebaik-baik sistem penyelenggaraan pemilu, di dalamnya senantiasa tersedia mekanisme kelembagaan (hukum) terpercaya untuk menyelesaikan berbagai jenis keberatan dan sengketa pemilu. Mekanisme kelembagaan tidak hanya sekedar menyelesaikan sengketa pemilu tetapi menjadi tempat memperjuangkan dan melindungi hak-hak warga negara dari berbagai pelanggaran.¹⁸⁶ Seperti pernah dinyatakan Petit¹⁸⁷ bahwa:

“challenges to election results, or the conduct of elections, should not be considered a weakness of the electoral system, but a sign of its resilience.” (tantangan pemilu terhadap hasil atau penyelenggaraan pemilu tidak boleh dianggap sebagai kelemahan sistem, tetapi tanggungjawab bagaimana penyelesaiannya)

Ketika suatu proses pemilihan umum berjalan dengan baik, keberadaan suatu sistem keadilan pemilu sangat penting untuk memastikan hak-hak masyarakat dalam pemilu tetap terjaga dan memastikan kesalahan tidak terjadi. Di sisi lain, ketika suatu kecurangan atau pelanggaran terjadi, maka sistem keadilan pemilu yang dibangun haruslah mampu menyelesaikan dan memberikan pemulihan atas kerugian yang telah dialami.

Rangkaian pelanggaran, baik pelanggaran administrasi, maupun pelanggaran pidana memiliki derajat kesalahan dan implikasi yang berbeda dari kasus ke kasus terhadap kualitas penyelenggaraan pemilu. Masalah fundamental yang paling berbahaya adalah ketika publik meragukan hasil pemilu.¹⁸⁸ Selain dapat mendeligitimasi juga dapat menimbulkan sikap

¹⁸⁶ I Nengah Kstika, Hak Memilih Prajurit Tentara Nasional Indonesia Dalam Pemilihan Umum di Indonesia, *Disertasi* Program Doktor Ilmu Hukum FH Univesitas Brawijaya Malang, 2009, hlm.1

¹⁸⁷ Petit, Denis. *Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System (Organization for Security and Cooperation in Europe)*. Warsawa. 2000, hlm.5.

¹⁸⁸ Rudi Salam Sinaga, Implikasi Distorsi Demokrasi Pada Pemilukada Terhadap Penguatan Demokrasi Lokal dalam jurnal *Perspektif*/ Volume 5/ Nomor 1/ April 2012.



antipati terhadap pemerintahan yang terpilih, bahkan lebih jauh dapat mengganggu stabilitas sosial, politik, dan pemerintahan.

Berdasarkan teori hukum kepemiluan maupun kajian ilmu politik, resolusi sengketa pemilu adalah suatu sistem yang disediakan untuk menguji tindakan-tindakan atau prosedur kepemiluan secara hukum. Dalam hal ini, pengujian itu dapat dilakukan melalui lembaga peradilan maupun lembaga politik. Resolusi sengketa pemilu ini diperlukan untuk memastikan perlindungan yang nyata dan penegakan hukum yang efektif terhadap hak pilih maupun hak untuk dipilih yang dimiliki warga negara. Prinsip dasar keberatan dan sengketa pemilu bertujuan menjamin dan memastikan bahwa hak-hak setiap warga negara untuk berpartisipasi dalam pemerintahan demokrasi tersampaikan dan didengar.¹⁸⁹

Jika dikaitkan lebih jauh dengan prinsip-prinsip negara hukum, urgensi keberadaan mekanisme penyelesaian sengketa pemilu erat kaitannya dengan konsep *due process of law*. Konsep itu menekankan pada adanya suatu perlindungan dan penegakan hak asasi warga negara (seperti yang dijamin konstitusi). Secara prosedural, konsep *due process of law* menghendaki adanya suatu proses yang adil dan layak (*fair and proper*) sebelum pengambilan suatu keputusan yang dapat merugikan individu.¹⁹⁰ Thomas Fleiner¹⁹¹ menyatakan secara prosedural, tujuan utama dari *due process of law* adalah untuk memberikan jaminan terbaik bahwa proses penemuan fakta dalam penyelesaian sengketa juga mengakomodir kepentingan yang saling bertentangan diantara para pihak. Dengan demikian, yang hendak dibangun, tidak hanya mengenai keberadaan suatu mekanisme, melainkan juga

¹⁸⁹ Firdaus, *Penyelesaian Sengketa Pemilu*, *Op cit*, hlm.6.

¹⁹⁰ Lim, Jibong. Korean Constitutional Court and Due process Clause. *Journal of Korean Law* Vol. 6 No.1. 2006.

¹⁹¹ Fleiner, Thomas. *Continental Law: Two Legal Systems*. 2005, hlm.9.

memastikan mekanisme itu dapat berjalan secara patut dan layak (*proper and fair process*).

Beberapa organisasi internasional diantaranya IDEA Internasional, *The Carter Center*, *The Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE)* dan *the United Nations Development Programme (UNDP)* pernah berkumpul bersama untuk menyusun, mengkonseptualisasi dan melakukan *framing* terhadap prinsip-prinsip dasar dari penyelesaian sengketa pemilu.¹⁹²

Prinsip itu dikenal sebagai *The Accra Guiding Principles on Electoral Justice (Ghana Principles)*.¹⁹³ Terdapat 10 (sepuluh) prinsip kunci yang menjadi pegangan dari *Ghana Principles*, di antaranya:¹⁹⁴

1. **Integritas:** Prinsip ini adalah elemen vital yang berkontribusi pada legitimasi proses pemilihan umum dan menjadi kunci dalam setiap aspek proses pemilu.
2. **Partisipatif:** Suara rakyat haruslah didengar, dihormati dan disuarakan dalam model pemilihan yang bebas, adil dan benar. Warga negara adalah aktor utama dari demokrasi perwakilan, dengan demikian merekalah yang berhak memilih siapa yang berhak mewakili dan mengatur kehidupannya. Suatu pemilihan umum haruslah membuka ruang partisipasi seluas-luasnya, termasuk pula melibatkan pemilih pemula, perempuan dan kelompok rentan.
3. **Sesuai dengan hukum:** Untuk menciptakan legitimasi pada hasil pemilihan umum, maka setiap tahapan dan juga

¹⁹² IDEA, dalam, Fritz Edward Siregar, *Pilihan, Op.cit*, hlm.297-230.

¹⁹³ *Ibid.* Lengkapnya, dalam Electoral Integrity Group. *Towards International Statement of The Principles of Electoral Justice (The Accra Guiding Principles)*, 2016.

¹⁹⁴ Electoral Integrity Group. *Towards International Statement of The Principles of Electoral Justice (The Accra Guiding Principles)*, 2016.



pelanggaran haruslah diatur dengan jelas. Suatu pemilihan umum akan dihormati juga dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di masyarakat. Peraturan perundang-undangan pun harus dibuat sesuai dengan norma-norma internasional dan mencerminkan prinsip-prinsip keadilan pemilu dan memuat sanksi-sanksi yang jelas.

4. **Imparsial dan adil:** Prinsip ketidakberpihakan dan keadilan harus menjamin perlakuan yang setara antara pemilih dan kontestan. Hal ini juga berarti, peraturan yang terkait diterapkan secara sama kepada seluruh masyarakat. Hal ini harus selaras dengan prinsip membuat lapangan bertanding yang seimbang (*level playing field*) kepada seluruh pihak. Prinsip ini harus berlaku pada setiap tahapan, baik pada saat pemilihan berlangsung, maupun penyelesaian sengketa.
5. **Profesional:** Dalam mengelola suatu proses pemilihan umum, memerlukan pengetahuan teknikal pada berbagai isu pemilu. Untuk itu diperlukan kompetensi dan profesionalisme, tidak hanya bagi penyelenggaraan pemilu, melainkan pula lembaga penyelesaian sengketa pemilu. Profesionalisme yang dimaksud dilakukan pada pelaksanaan maupun pengawasan pada setiap tahapan pemilu. Indikator kunci dari profesionalisme adalah pengalaman, kepakaran, objektivitas, efisiensi, akurasi, komitmen dan efektivitas.
6. **Independen:** Prinsip independensi harus dimiliki oleh setiap pejabat yang terlibat dalam proses pemilu. Penyelesaian terhadap keluhan atau sengketa haruslah dihormati dan dilindungi oleh hukum. Tidak boleh ada intervensi oleh kepentingan-kepentingan lainnya.



7. **Transparansi:** Transparansi adalah elemen utama yang melibatkan keterbukaan pada setiap tahapan pemilu, termasuk didalamnya akses yang mudah dan cepat terhadap informasi, keberadaan justifikasi pada setiap pengambilan keputusan, serta pengakuan yang jujur dan koreksi yang segera apabila ada kesalahan atau kelalaian sehingga dapat meningkatkan kepercayaan dan kredibilitas setiap pemangku kepentingan.
8. **Tanpa kekerasan:** Setiap tahapan pemilu haruslah dilakukan tanpa kekerasan, intimidasi, paksaan, korupsi, atau tindakan lain yang bisa mengintervensi pelaksanaan pemilu agar sesuai dengan prinsip dasar keadilan pemilu.
9. **Keteraturan:** Pemilu harus dilaksanakan secara periodik, dalam interval yang teratur. Hal ini harus secara jelas diatur dalam undang-undang.
10. **Penerimaan:** Tidak dapat dipungkiri hasil pemilihan merefleksikan kehendak dari masyarakat. Oleh karena itu, setiap orang haruslah patuh kepada/atau dapat menerima hasilnya, dan legitimasi dari hasil pemilu harus pula diakui oleh masyarakat internasional.

Dalam tataran yang lebih praktikal, *International Foundation for Electoral Systems*¹⁹⁵ memperkenalkan panduan dasar dalam penyusunan desain dan administrasi sistem adjudikasi komplain pemilu, di antaranya:

1. Keberadaan hak untuk menyampaikan keluhan dan mengajukan sengketa (*A right of redress for election complaints and disputes*)
2. Keberadaan suatu rezim standar dan prosedur pemilu

¹⁹⁵ *International Foundation for Electoral Systems. Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections* (GUARDE). United States of America: IFES. 2011.



- yang jelas (*A clearly defined regimen of election standards and procedures*)
3. Keberadaan pengadil/arbiter yang imparisial (*An impartial and informed arbiter*)
 4. Keberadaan suatu sistem yang dapat memberikan putusan dengan cepat (*A system that judicially expedites decisions*)
 5. Keberadaan suatu standar pembuktian yang baik (*Established burdens of proof and standards of evidence*)
 6. Keberadaan suatu mekanisme pemulihan hak yang efektif (*Availability of meaningful and effective remedies*)
 7. Keberadaan pendidikan yang efektif untuk semua pemangku kepentingan (*Effective education of stakeholders*).

Keseluruhan (azas) prinsip-prinsip di atas, haruslah dapat tercermin dalam suatu mekanisme penyelesaian sengketa pemilu, baik dari sisi peraturan maupun pelaksanaannya.

2. Ragam Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu

Ada beragam sistem penyelesaian sengketa pemilu di antara negara-negara di dunia. Keragaman itu terkait dengan model pengaturan dan institusi-institusi yang terlibat didalamnya. Dalam hal keberadaan mekanisme penyelesaian sengketa pemilu, Ace Project¹⁹⁶ mencatat terdapat 3 model utama lembaga penyelesaian sengketa pemilu di berbagai belahan dunia, yakni penyelesaian oleh lembaga peradilan, penyelesaian oleh lembaga penyelenggara pemilu, dan lembaga khusus penyelesaian sengketa pemilu. Diluar ketiga model itu, terdapat pula negara yang menggunakan mekanisme lainnya seperti penyelesaian sengketa melalui parlemen atau badan konstitusi (*constitutional council*) negara masing-masing. Hal senada

¹⁹⁶ Ace Project. *Legal Framework Encyclopaedia*. 2012.

dinyatakan Firdaus, secara garis besar, model-model kelembagaan penyelesaian keberatan dan sengketa pemilu yang berkembang di dunia dibagi dalam tiga bentuk antara lain: *pertama*, Badan Penyelenggara Pemilu (*Election Management Body*); *kedua*, Komisi Keberatan Pemilu (*Election Complaint Commission*); dan *ketiga*, peradilan khusus pemilu (*Election Tribunal*).

Dalam penelitiannya, Robert Dahl dan Michael Clegg mengidentifikasi masalah-masalah pokok dan aspek-aspek yang harus dipertimbangkan dalam membangun sistem pemeriksaan keberatan dan sengketa di antaranya:¹⁹⁷

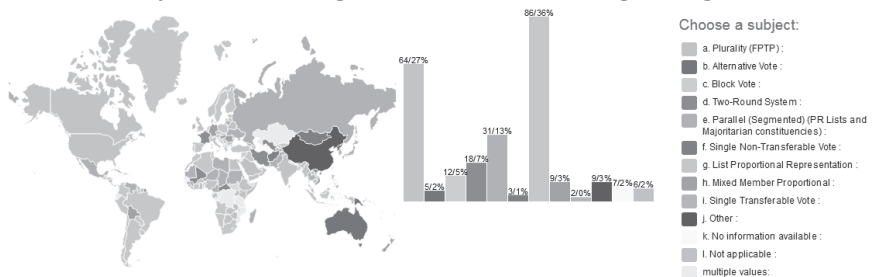
- a. Kejelasan kompetensi lembaga yang harus menerima, memeriksa, dan menyelesaikan keberatan dan sengketa pemilu dari tingkat pertama hingga tingkat banding;
- b. Mekanisme dan prosedur (hukum acara) mengenai kapan, dimana, dan bagaimana dan dalam bentuk apa keberatan atau permohonan harus diajukan, termasuk syarat pembuktian, tenggat waktu yang rasional, dan ketat baik pengadu maupun badan yang menangani perkara;
- c. Persyaratan, format permohonan, dan formulir yang mudah didapatkan;
- d. Menentukan pihak-pihak yang dapat mengajukan permohonan keberatan dan sengketa;
- e. Prinsip transparansi, meliputi pertimbangan hukum dan bukti-bukti penunjang yang jelas serta putusan yang terpublikasi dengan baik;
- f. Desiminasi melalui pendidikan dan pelatihan untuk meningkatkan pemahaman dan pengetahuan masyarakat dalam mengajukan permohonan keberatan dan gugatan guna memulihkan kembali kesalahan yang dapat mereduksi wibawa pemilu;

¹⁹⁷ Firdaus, *Penyelesaian Sengketa Pemilu*, Op-ct. hlm.6-12.

- g. Kejelasan kategori pelanggaran (pidana dan administrasi) beserta kejelasan jenis dan bentuk sanksi berdasarkan tingkat kesalahan, kelalaian, kesengajaan dan perilaku. Sebagai tambahan yang perlu dipertimbangkan adalah rekrutmen personil profesional, kapabel, dan non-partisan.

Adapun persebaran penggunaan model-model penyelesaian sengketa diatas dapat dilihat dalam peta berikut:¹⁹⁸

Gambar 4.1. Gambar Peta Persebaran Model Lembaga Penyelesaian Sengketa Pemilu di Berbagai Negara



Sumber: <http://aceproject.org/epic-en/>

¹⁹⁸ Ace Project. Legal Framework Encyclopaedia. 2012.



What is the electoral system for Chamber 1 of the national legislature?

e. Parallel (Segmented) (PR Lists and Majoritarian constituencies)

a. Plurality (FPTP) :

[Redacted]

b. Alternative Vote :

[Redacted]

c. Block Vote :

[Redacted]

d. Two-Round System :

[Redacted]

e. Parallel (Segmented) (PR Lists and Majoritarian constituencies) :

[Redacted]

f. Single Non-Transferable Vote :

[Redacted]

g. List Proportional Representation :

[Redacted]

h. Mixed Member Proportional :

[Redacted]

i. Single Transferable Vote :

[Redacted]

j. Other :

[Redacted]

k. No information available :

[Redacted]

l. Not applicable :

[Redacted]

multiple values:

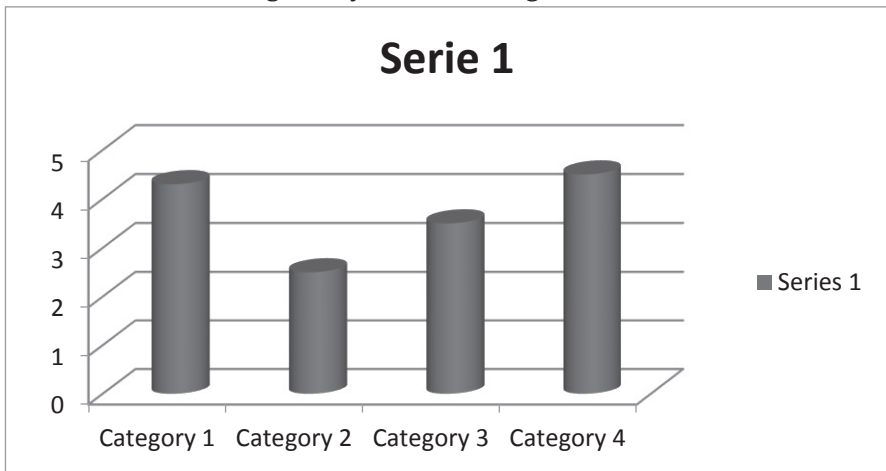
[Redacted]

e 31 (13%) 203 (86%)

Data table by Country

Dalam bentuk data, mayoritas negara di dunia, yakni sebesar 59% atau sebanyak 132 negara, memberikan kewenangan penyelesaian sengketa kepada lembaga peradilan. Sedangkan 37% atau sebanyak 84 negara menerapkan penyelesaian sengketa oleh lembaga penyelenggara pemilu, termasuk Indonesia. Terhadap model penyelesaian oleh lembaga khusus penyelesaian sengketa pemilu, terdapat 12% atau sebanyak 27 negara yang menerapkannya. Sisanya, sebanyak 11% atau sebanyak 25 negara memiliki mekanisme khusus dalam penyelesaian sengketa pemilu. Perbandingan model penyelesaian sengketa tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut:¹⁹⁹

Gambar 4.2. Perbandingan Jumlah Negara Berdasarkan Model Lembaga Penyelesaian Sengketa Pemilu



Sumber: <http://aceproject.org/epic-en/>

Saat ini terdapat dua literatur utama yang berisi penjelasan dari perbandingan berbagai sistem penyelesaian sengketa pemilu yang diterapkan di dunia, yakni Ace Project dan IDEA

¹⁹⁹ Ace Project. *Legal Framework Encyclopaedia*. 2019.

International. Ace Project membagi sistem tersebut kedalam 5 (lima) jenis, di antaranya: model badan legislatif, model badan peradilan; model badan peradilan khusus; model mahkamah konstitusi; dan model penyelesaian sengketa alternatif.²⁰⁰

IDEA Internasional, membagi model-model tersebut juga kedalam 4 (empat) model,²⁰¹ yakni badan legislatif, badan peradilan; badan penyelenggara pemilu yang memiliki kekuasaan kehakiman; dan badan *ad-hoc* yang dibentuk dengan melibatkan badan internasional atau badan yang dibentuk sebagai badan internal yang menangani penyelesaian sengketa pemilu tertentu di tingkat nasional. Perbandingan kedua kualifikasi itu dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 4.1. Perbandingan Kualifikasi Lembaga Penyelesaian

ACE PROJECT	IDEA INTERNATIONAL
1. Badan legislatif	Peradilan umum yang merupakan cabang kekuasaan kehakiman
2. Badan peradilan	Dewan atau mahkamah konstitusi
3. Badan peradilan khusus	Pengadilan tata usaha Negara
4. Mahkamah konstitusi	Pengadilan khusus pemilu
5. Penyelesaian sengketa Alternative	<ul style="list-style-type: none">• Badan penyelenggara pemilu yang memiliki kekuasaan kehakiman• Badan <i>ad hoc</i> yang dibentuk dengan melibatkan badan

²⁰⁰ *Ibid*

²⁰¹ Klasifikasi yang dibuat oleh IDEA Internasional disusun berdasarkan keberadaan badan pembuat keputusan tertinggi yang ditugaskan dalam penyelesaian sengketa Pemilu legislatif tingkat nasional yang diselenggarakan disemua negara demokrasi. International IDEA, Keadilan Pemilu: *Ringkasan Buku Acuan Internasional IDEA*, Stockholm, 2010, hlm. 14.



ACE PROJECT	IDEA INTERNATIONAL
	internasional atau badan yang dibentuk sebagai badan internal yang menangani penyelesaian sengketa pemilu tertentu di tingkat nasional

Sumber: <https://aceproject.org/> dan <https://www.idea.int/>

Kajian perbandingan yang dilakukan oleh Ace Project dan IDEA Internasional sangat penting dalam memahami ragam model lembaga penyelesaian sengketa pemilu di dunia. Berikut penulis jabarkan mengenai model-model lembaga penyelesaian sengketa dibawah ini sangat dipengaruhi oleh publikasi dari kedua lembaga tersebut.

1. Model Lembaga Legislatif

Model penyelesaian oleh lembaga legislatif sengaja dibentuk sebagai mekanisme pertahanan lembaga legislatif dari kemungkinan intervensi lembaga eksekutif. Model ini diterapkan oleh negara yang belum sepenuhnya mengenai konsep yudisialisasi sengketa pemilu.²⁰² Pada model ini, lembaga legislatif diberikan kewenangan untuk menentukan validasi pemilu. Dalam konteks Amerika Serikat, hal ini dikenal pula dengan *qualification or certification of elections*.²⁰³ Meskipun demikian, menurut catatan IDEA International, saat ini tidak ada negara di dunia yang sepenuhnya menerapkan model ini. Hal itu disebabkan besarnya potensi

²⁰² ACE Project, 2012. Fritz Edward Siregar, *Pilihan, Op.cit*, hlm.220.

²⁰³ Pada sistem pemilu legislatif Amerika Serikat, certification of congress merupakan dokumen resmi berisi nama dan periode jabatan yang diterbitkan parlemen yang memberikan hak dan kewenangan pada anggota house of representative atau senate kongres terpilih. Contoh dokumen certification of congress dapat dilihat pada laman berikut <https://www.congress.gov/congressional-record/2017/1/3/senate-section/article/S1-4>.

penyalahgunaan. Hampir semua negara yang menerapkan sistem ini tetap melibatkan lembaga yudisial dalam proses penyelesaian sengketa pemilunya.²⁰⁴

2. Model Penyelesaian oleh Lembaga Peradilan

Model penyelesaian sengketa ini dikenal juga dengan *the english model*, yang memberikan kewenangan penyelesaian sengketa kepada hakim atau badan peradilan tingkat pertama pada cabang kekuasaan yudisial untuk menyelesaikan sengketa pemilu.²⁰⁵ Model ini bersumber dari pemikiran bahwa lembaga yudisial adalah lembaga yang bersifat independen. Ahli-ahli yang mendukung model ini mendasari argumentasinya bahwa tugas untuk memberikan putusan dan menjatuhkan sanksi kualifikasi dalam pemilu memiliki unsur yudisial di dalamnya, sehingga hal itu harus dilaksanakan oleh lembaga yudisial.

Model penyelesaian oleh lembaga peradilan merupakan solusi ditengah besarnya jumlah pelanggaran oleh badan legislatif atau badan politik yang dipercaya menjalankan sistem penyelesaian sengketa pemilu (International IDEA, 2010).

3. Model Penyelesaian oleh Lembaga Khusus Penyelesaian Perkara Pemilu

Model ini berkembang di negara-negara Amerika Latin dengan membentuk lembaga penyelesaian sengketa khusus pemilu yang bertugas untuk menyelesaikan sengketa proses dan hasil pemilu. Model lembaga ini bisa menjadi bagian dari lembaga yudisial atau eksekutif dan dapat berfungsi selayaknya pengadilan tingkat pertama atau banding. Pengembangan model ini dapat dianggap sebagai warisan

²⁰⁴ Jesus, Orozco Enriques, *Electoral, Op.cit.*

²⁰⁵ ACE Project, 2012. Fritz Edward Siregar, *Pilihan, Op.cit.*, 221.



besar (*legacy*) dari negara-negara Amerika Latin terhadap kajian ilmu politik dan kajian hukum pemilu.

Keberadaan model ini menggambarkan pula perkembangan (substansi) demokrasi di regional tersebut. Kelebihan utama dari model penyelesaian oleh lembaga khusus penyelesaian perkara pemilu adalah penyelesaian sengketa dapat dilakukan dengan cepat dan hakim yang bertindak memiliki pengalaman (moral) dan familiaritas pada isu dan hukumnya.²⁰⁶ Terdapat dua model utama dari penyelesaian sengketa oleh lembaga khusus ini, yakni dengan membentuk lembaga yang bersifat otonom, dan lembaga yang menjadi bagian dari lembaga peradilan.

a. Otonom

Lembaga penyelesaian sengketa yang bersifat otonom adalah lembaga khusus yang dibentuk oleh konstitusi yang bukan bagian dari tiga lembaga negara utama.²⁰⁷ Pembentukan model ini adalah tahapan pertama untuk berpindah dari model penyelesaian sengketa tradisional yang bertumpu pada diskursus politik, menjadi suatu sistem peradilan baru yang bertugas menyelesaikan sengketa berdasarkan pada prosedur-prosedur hukum. Pembentukan lembaga otonom ini juga merupakan tindakan lanjutan dari pengintegrasian penyelesaian perkara ke lembaga yudisial. Dalam hal itu, otonomi akan bermanfaat jika ia dikehendaki situasi dan tetap mempertahankan prinsip-prinsip pada proses peradilan. Pembentukan lembaga khusus ini akan bermanfaat karena bisa menghindari

²⁰⁶ Davis-Roberts, Avery. *International Obligations for Electoral Dispute Resolution, Georgia*, 2009.

²⁰⁷ ACE Project, *Op.cit*,2012.

lembaga yudisial dari intervensi politik.²⁰⁸ Salah satu negara yang dipandang sukses menerapkan model ini adalah Meksiko.²⁰⁹ Pada 1996, reformasi konstitusi Meksiko menghasilkan suatu lembaga peradilan otonom bernama *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federacion* (TPEJF) yang memiliki yurisdiksi khusus untuk menangani perkara-perkara terkait pemilu dengan putusan yang bersifat mengikat dan final.²¹⁰

Berdasarkan laporan AICHR, lembaga peradilan pemilu Meksiko telah mengeluarkan banyak putusan berkualitas yang secara signifikan mendorong Meksiko menjadi negara demokratis di kawasan Amerika Latin, misalnya dengan memberi sanksi tegas berupa denda kepada beberapa partai politik yang terbukti melakukan politik uang atau kepada politisi yang memberi gratifikasi.

Penerapan model ini harus dipertimbangkan dengan matang karena adanya risiko penyalahgunaan wewenang, terutama jika keputusan yang dibuat tidak dapat diuji atau dibanding. Kemungkinan penyalahgunaan wewenang (*a buse of power*) akan lebih besar apabila hanya ada satu lembaga otoritas yang

²⁰⁸ Di negara-negara Amerika Latin, lembaga peradilan khusus pemilu telah dibentuk oleh 16 dari 19 negara di regional tersebut. 9 dari 16 negara itu, membentuk lembaga penyelesai sengketa pemilu yang bersifat otonom, diantaranya Meksiko, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panama, Peru, and Uruguay. Ace Project, *Legal Framework Encyclopaedia*, 2012, 3rd edition. <http://aceproject.org/ace-en/topics/lf/lf12/lf12a/lf12a05>.

²⁰⁹ Dalam laporan investigative Inter-American Commission on Human Rights (AICHR) dilaporkan bahwa pelaksanaan pemilu di Meksiko termasuk yang paling mengembirakan di kawasan amerika latin. Jesus, Orozco Enriques, *Electoral Justice: The International Idea Handbook*, Oslo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, hlm. 85.

²¹⁰ *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federacion*, 2012. <https://www.te.gob.mx/front/workReport/index/5..dakses> tanggal 5 Juli 2020, pukul 09.00 wib.



ditunjuk untuk menyelenggarakan pemilu sekaligus menyelesaikan sengketa yang muncul dalam pemilu. Dalam hal ini badan penyelenggara pemilu bertindak sebagai hakim dan pihak yang disengketakan untuk kasus yang sama. Intinya akan ada *conflict of interest*, hal ini yang harus dihindari. Model kelembagaan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Republik Indonesia adalah contoh yang kontekstual untuk model ini.

b. Bagian dari Kekuasaan Kehakiman

Lembaga penyelesaian sengketa pemilu khusus yang merupakan bagian dari kewenangan yudisial adalah lembaga peradilan khusus pemilu yang dibentuk atas pertimbangan *due process of law*. Meskipun demikian, lembaga ini tetap didesain independen dari badan peradilan lainnya. Model penyelesaian sengketa ini berangkat dari pemikiran bahwa sengketa pemilu haruslah diselesaikan secara prosedural yang sesuai dengan prinsip-prinsip mengikat yang universal dan fundamental. Beberapa pengadilan khusus ini bertugas secara permanen, misalnya dalam bentuk pengadilan level tertinggi setingkat Mahkamah Agung. Namun ada pula pengadilan yang sifatnya sementara, atau yang dibentuk hanya untuk kebutuhan pemilu yang sedang berlangsung (*ad hoc*). Keberadaan lembaga semacam ini dipandang dapat mendorong kinerja yang lebih profesional, namun akan memakan biaya yang lebih besar.

Pada masyarakat yang tidak menghadapi sengketa pemilu dalam jumlah yang besar biasanya tidak perlu dibentuk badan permanen selama masa pra-pemilu dan pasca-pemilu.²¹¹

²¹¹ International IDEA.....*Op.cit*

4. Model Penyelesaian Sengketa oleh Mahkamah Konstitusi

Model ini dikenal luas sebagai Austrian model, yang memberikan kewenangan kepada mahkamah konstitusi. Banyak konstitusi di eropa yang dibentuk setelah perang dunia pertama mengikui Weimar Constitution (1919) dan Austrian Constitution (1920) memberikan kewenangan kepada mahkamah konstitusi untuk menyelesaikan sengketa pemilu.²¹² Dalam konteks Austria misalnya, penyelesaian sengketa pemilu parlemen, presiden dan bahkan hal-hal demokratik lainnya seperti referendum telah menjadi yurisdiksi Mahkamah Konstitusi sejak lama. Putusan Mahkamah Konstitusi bahkan dapat memerintahkan pelaksanaan pemilihan umum ulang.²¹³ Dengan dimasukkannya dewan atau mahkamah konstitusi ke dalam sistem penyelesaian sengketa pemilu, putusan tentang keabsahan proses pemilu dilakukan oleh badan yang memiliki yurisdiksi konstitusional eksplisit. Di sejumlah negara, dewan atau mahkamah konstitusi merupakan bagian dari cabang kekuasaan kehakiman, sedangkan di beberapa negara lainnya tidak demikian. Negara-lainnya, seperti Perancis, menerapkan sistem penyelesaian sengketa pemilu kombinasi yang menggabungkan penggunaan badan yang memiliki kewenangan pengujian administratif dan konstitusional dengan badan administrasi yang otonom.²¹⁴

²¹² Konstitusi austria memberikan kewenangan kepada mahkamah konstitusi untuk menyelesaikan setiap sengketa yang timbul dari pemilihan lembaga perwakilan, baik di tingkat pusat maupun daerah. Kewenangan ini kemudian berkembang termasuk pada seluruh kegiatan-kegiatan demokratis lainnya seperti referendum sejak 1929, dan pemilihan presiden sejak 1931. Ace Project, *Legal Framework Encyclopaedia*, 2012, 3rd edition. <http://aceproject.org/ace-en/topics/lf/lf12/lf12a/lf12a05>.

²¹³ Jimly Assidqie, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan MK, 2010, hlm.239.

²¹⁴ International ...*Op.cit*,



5. Model Penyelesaian Sengketa Alternatif dan Penyelesaian yang Dipercayakan Kepada Badan *Ad hoc*

Model penyelesaian sengketa secara alternatif bertumpu pada penyelesaian sengketa selain dengan mekanisme pengadilan. Model penyelesaian sengketa pemilu ini muncul sebagai respon dari buruknya model penyelesaian sengketa biasa yang tidak menghasilkan putusan sesuai dengan yang diharapkan.²¹⁵ Kelebihan utama dari model ini adalah fleksibilitas dan prospek penyelesaian sengketa yang cepat dibandingkan dengan mekanisme melalui pengadilan.

Namun di sisi lainnya, penyelesaian sengketa secara alternatif mungkin saja tidak sesuai dengan standar internasional tentang keberadaan mekanisme yang independen dan imparsiial. Mekanisme ini lebih sering dianggap sebagai penunjang bagi keberadaan mekanisme lainnya. Salah satu keterbatasan lainnya dari model ini adalah penyelesaiannya yang bergantung pada kesepakatan para pihak. Meskipun demikian, jika didesain dengan baik, maka ADR dapat model penyelesaian secara alternatif ini dapat menjadi model penyelesaian yang efektif dan layak dalam konteks transisi ketika legitimasi dari lembaga negara sedang dipertanyakan atau lembaga yang dibentuk lemah dan tidak efektif. Dalam situasi demikian, model penyelesaian sengketa alternatif dibentuk oleh institusi khusus yang terdiri dari para pakar dan didorong oleh lembaga internasional terkait atau dibawah PBB. Sedangkan model penyelesaian yang dipercayakan kepada Badan *Ad hoc* biasanya dibentuk pasca situasi konflik yang terjadi di suatu negara melalui suatu perjanjian transisi. Model penyelesaian ini bersifat sementara dan seringkali disponsori oleh organisasi internasional.

²¹⁵ *Op.cit*, Ace....

Dalam beberapa kasus, badan *ad hoc* juga pernah dibentuk di suatu negara secara internal. Hal ini umumnya dilakukan setelah perundingan untuk menghindari konflik di masa yang akan datang. Opsi ini demi kebaikan bersama agar terhindar dari *chaos*.

3. Memperkuat atau Memperlemah Bawaslu

Pada bagian dan kesempatan ini, peneliti akan memberikan kritik atau semacam evaluasi atas keberadaan Bawaslu selama ini. Bawaslu dibentuk berdasarkan UU No. 7 Tahun 2017. UU ini bagaikan memainkan dua peran yang idealnya dilaksanakan oleh dua institusi. Disinilah muncul pandangan skeptis jikalau Bawaslu disamakan seperti *hermaprodit*.²¹⁶

Pasal 93 sampai dengan Pasal 96 dengan jelas merangkai tugas, wewenang dan kewajiban Bawaslu saat ini. Pasal 94 ayat (2) dan ayat (3) melihat rangkaian tugas Bawaslu dalam penindakan pelanggaran Pemilu dan penindakan sengketa dimulai sejak diterimanya dugaan pelanggaran ataupun permohonan penyelesaian sengketa hingga pada proses memutus pelanggaran atau sengketa tersebut.

Jika dilihat dari beberapa kasus yang telah ditangani oleh Bawaslu, saat ini mereka lebih dominan memainkan perannya sebagai pengadil atau hakim dan tidak lagi sebagai pengawas. Contoh saja, kasus sengketa permohonan partai politik untuk dapat menjadi peserta pemilu dinilai menempatkan posisi berada di atas KPU dengan berusaha menguji PKPU No. 11 Tahun 2017 tentang Pendaftaran, Verifikasi, dan Penetapan Partai Peserta Pemilu terhadap UU No. 7 Tahun 2017. Selain itu, kasus calon legislatif mantan koruptor pun dinilai Bawaslu sudah berusaha

²¹⁶**Hermaprodit** adalah organisme yang memiliki organ reproduksi lengkap yakni organ reproduksi jantan dan betina. Sekadar ingin menggambarkan peran Bawaslu yang sejatinya mengandung *conflict of interest*.



menginterpretasikan PKPU No. 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota Legislatif yang kemudian dibatalkan oleh MA/MK.

Fungsi ganda yang dimiliki Bawaslu ini dikritik banyak pihak di antaranya oleh Didik Supriyanto²¹⁷ dengan mengungkapkan setidaknya terdapat tiga masalah yaitu: “*Pertama*, Bawaslu menjalankan fungsi-fungsi peradilan, tetapi pada saat yang sama juga menjalankan fungsi pengawasan. Hal ini berfungsi ganda (*double standart*) yang bisa menimbulkan konflik kepentingan. Sebagai pengawas pemilu, Bawaslu sudah mempunyai penilaian tertentu atas suatu kejadian atau kasus pelanggaran administrasi.

Di satu sisi, lembaga ini juga menyidangkan kasus tersebut. Jelas, penilaiannya (ketika menjalankan fungsi pengawasan) akan mempengaruhi putusannya (ketika menjadi lembaga peradilan). *Kedua*, hadirnya (lembaga) peradilan pemilu untuk menangani pelanggaran administrasi, jelas menambah panjang proses administrasi pemilu, sehingga pemilu tidak hanya semakin mahal, tetapi juga semakin birokratis, bertele-tele, dan menjauhkan substansi demokrasi. *Ketiga*, khusus untuk Pemilu 2019, anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota direkrut semata-mata sebagai pengawas pemilu.”

Kode inisiatif pun memberikan beberapa catatannya terhadap Bawaslu, antara lain berkaitan dengan penataan waktu proses persidangan, pemisahan dua agenda penting persidangan, akses publik terhadap persidangan, tata tertib persidangan,

²¹⁷ Didik Supriyanto, “Menyoal Bawaslu, Penampilan Baru, Wewenang Baru, Persoalan Baru,” <https://nasional.kompas.com/read/2017/11/08/14273471/menyoal-bawaslu-penampilan-baru-wewenang-baru-persoalan-baru>, diakses pada tanggal 5 Juli 2020.

koordinasi antara pihak panitera, keamanan dan para pihak.²¹⁸ Dalam menyikapi wewenangnya, Bawaslu diminta bahkan belajar dari KPU yang dianggap sudah kenyang menghadapi gugatan penyelenggaraan pemilu karena tidak mungkin jikalau DPR akan mengkonfrontasi pelaksanaan wewenang tersebut.²¹⁹

Berdasarkan banyaknya kritik dari eksternal Bawaslu inilah, perlu adanya evaluasi terhadap kinerja Bawaslu yang berperan dalam konstelasi ketatanegaraan sebagai salah satu penyelenggara pemilu. Pada prinsipnya keadilan pemilu haruslah ditegakkan (*due process of law*).

4. Gagasan Badan Pengadilan Khusus Pemilu Yang Akuntabel, Transparan, Adil dan Berkeadaban

a. Peluang Terhadap Lahirnya Pengadilan Khusus Pemilu

Penyelesaian perselisihan Pemilu yang penulis jelaskan dalam bab sebelumnya, memungkinkan terjadinya sebuah persoalan yang harus diselesaikan dengan lembaga yang berkompeten. Bawaslu sendiri telah merekomendasikan yang ditujukan kepada sebuah lembaga yang diberi kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan tersebut. jika suatu lembaga penyelenggara pemilu dibiarkan terlalu banyak, maka resiko terjadinya *over lapping* dan konflik antar lembaga menjadi terjadi.

Seperti misalnya penyusunan undang-undang pemilu, menerapkan dan menegakkan Undang Undang tersebut, dan bertindak sebagai satu satunya Pengadilan untuk menyelesaikan kasus kepemiluan, tentunya akan sedikit aktivitas *check and*

²¹⁸ Kustin Ayuwuragil, "Lima Kritikan Terkait Kewenangan Mengadili Bawaslu," <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20171119163858-32-256677/lima-kritikan-terkait-kewenang-an-mengadili-bawaslu>, diakses pada tanggal 5 Juli 2020.

²¹⁹ Rizal Bomantama, "Miliki Kewenangan Baru, Bawaslu Harus Siap Dikonfrontasi dengan DPR," <http://www.tribunnews.com/nasional/2017/10/04/miliki-kewenangan-baru-bawaslu-harus-siap-dikonfrontasi-dengan-dpr>, diakses pada tanggal 5 Juli 2020.



balances yang efektif dalam tindakanya.²²⁰ Serta penyelesaian pelanggaran dan sengketa yang diselesaikan di beberapa lembaga (PN,PTUN,MA) menjadi tidak efektif ditambah lagi pola penyelesaian setiap lembaga memiliki sistem penyelesaian berbeda dan proses waktunya tdk sedikit, menjadikan kepastian hukum akan sulit tercapai. Tidak serta merta itu, jadwal tahapan pelaksanaan pemilu telah dibuat sebelumnya secara rigid, tentunya kalo penyelesaian di beberapa lembaga menjadikan tahapan pelaksanaan terhambat dengan belum selesainya penyelesaian persoalan pemilu (baik sengketa dan pelanggaran).

Problematika diatas semakin menguatkan pentingnya lembaga khusus guna menyelesaikan persoalan sengketa Pemilu di Indonesia. Peluang hadirnya lembaga pengadilan khusus pemilu nantinya mampu mengakomodir penyelesaian sengketa atau pelanggaran pemilu sehingga mampu mewujudkan penegakan Pemilu yang berintegritas, tentunya perwujudan Pemilu yang berintegritas memiliki landasan hukum yang ditetapkan oleh kerangka hukum. Untuk itu, hadirnya sebuah lembaga pengadilan khusus pemilu, sangatlah diperlukan sebagai sarana penyelesaian konflik atau sebagai tempat menyelesaikan perkara. Peranan lembaga pengadilan yaitu memberikan tempat bahkan membantu kepada mereka yang merasa hak-haknya dirampas dan memaksa kepada pihak-pihak agar bertanggung jawab atas perbuatan yang dilakukan.

Beberapa alasan yang mendorong proses penyelesaian sengketa yang diselesaikan dengan lembaga khusus diantaranya :

1. Terlalu banyak institusi yang terlibat dalam penyelesaian masalah hukum pemilu, ada bawaslu, kepolisian,

²²⁰ Bawaslu. *Bawaslu Mendengar:menghimpun masukan untuk membangun pondasi Pengawasan Pemilu*.Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia. Jakarta. 2017. hlm.11

- kejaksaan, peradilan umum, peradilan tata usaha negara, Mahkamah Konstitusi,
2. Pengadilan yang ada ternyata memiliki keterbatasan untuk menyidangkan sengketa pemilu tertentu, baik karena hukum acaranya yang tidak dapat mengikuti proses pemilu/pemilukada yang terikat pada tahapan- tahapan waktu maupun karena keterbatasan lingkup kewenangan;
 3. Dengan begitu banyaknya mekanisme dan institusi yang terlibat, hampir semua pencari keadilan tidak dapat memulihkan hak mereka yang terlanggar.

Beragam problematika yang penulis jabarkan diatas menjadi suatu hal relevan untuk dipertimbangkan, karena upaya hukum dalam tahapan Pemilu yang telah terjadi selama ini seringkali tidak dapat memenuhi rasa keadilan masyarakat, misalnya putusan pengadilan yang baru diputus pasca tahapan Pemilu telah selesai dilaksanakan dan berlapis-lapisnya upaya hukum Pemilu sehingga kontra-produktif dengan tahapan Pemilu yang dibatasi oleh jangka waktu.

Terlebih upaya hukum tersebut terpisah dalam beberapa lingkungan peradilan. Dengan kondisi tersebut, upaya hukum terhadap tahapan Pemilu menghadapi tantangan lebih lanjut dengan pelaksanaan Pemilu serentak karena tahapan proses pemilihan dan upaya hukum atas setiap tahapan pemilihan tersebut akan dilaksanakan secara bersamaan, sehingga bila menggunakan mekanisme peradilan sebagaimana hukum positif saat ini (*ius constitutum*) tentu mewujudkan Pemilu yang berkeadilan akan sulit untuk diwujudkan.²²¹

²²¹ Lihat Electoral Justice Database IDEA Internasional, <https://www.idea.int/data-tools/question-view/734> dan <https://www.idea.int/data-tools/question-view/733>, diakses pada tanggal 31 Oktober 2018.



Sebagai lembaga khusus penyelesaian sengketa pemilu, nantinya memiliki peranan yaitu memebrikan tempat bahkan membantu kepada mereka yang merasa hak-haknya dirampas dan memaksa kepada para pihak agar bertnagngg jawab atas perbuatan yang dilakukan. Senada dengan hal tersebut Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa kehadiran lembaga hukum merupakan operasionalisasi ide dari rumusan konsep hukum yang notabene bersifat abstrak, melalui lembaga dan bekerjanya lembaga itulah hal yang bersifat abstrak tersebut dapat diwujudkan dalam masyarakat.²²²

Penulis melihat, peluang dari pengadilan khusus pemilu dimasa yang akan datang memiliki beberapa kelebihan dan kekurangan diantaranya :

1. Lembaga pengadilan telah ada dan mapan sehingga jika badan peradilan khusus sengketa atas penetapan hasil pemilihan kepala daerah dimasukkan sebagai salah satu pengadilan khusus dalam salah satu lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung, hal tersebut tidak akan membuat kerumitan baik dalam hal dasar aturannya, organisasinya, sumber dayanya, hingga hukum acaranya.
2. Disamping hakim-hakim pada lembaga pengadilan di Indonesia telah memiliki keahlian dalam memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa. Para hakim tersebut semenjak menjadi calon hakim telah terlepas dari politik praktis sehingga netralitas dalam menangani sengketa pemilihan kepala daerah dapat dipercaya.
3. Struktur pengadilan di Indonesia yang meliputi seluruh wilayah Indonesia membuat seluruh lingkungan peradilan

²²² Satjipto Rahardjo, *Teori dan Metode dalam Sosiologi Hukum*. Undip Press. 2017, hlm



Indonesia akan sanggup menangani sengketa pemilihan kepala daerah dengan baik.

4. Meningkatkan legitimasi karena keputusan terkait pemilu diambil berdasarkan hukum serta demi keadilan, kepastian hukum, dan stabilitas politik.
5. Mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak mayoritas di badan legislatif sehingga pihak minoritas ikut diperhatikan.
6. Mengakui bahwa sengketa pemilihan kepala daerah merupakan persoalan hukum meski bermuatan politik sehingga penyelesaiannya pun harus sesuai konstitusi dan undang-undang.

Sedangkan kekurangan dari pengadilan khusus pemilu sebagai berikut:

1. Adanya kontroversi putusan masa silam pada saat pengadilan tinggi dan Mahkamah Agung menangani sengketa pemilihan kepala daerah, tentu membuat semua badan peradilan di bawah Mahkamah Agung agak terbebani karena harus menyelesaikan sengketa pemilihan kepala daerah.
2. Tingkat kepercayaan masyarakat atas penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah oleh lembaga peradilan masih rendah.
3. Para hakim kebanyakan belum mendalami secara khusus sengketa pemilihan kepala daerah, oleh karenanya diperlukan adanya pelatihan dan sertifikasi hakim pemilihan kepala daerah serta disiapkan ahli yang dapat menyampaikan keterangannya dimuka persidangan.
4. Dapat mendorong kekuatan politik yang tidak sepakat dengan keputusan yang dibuat badan peradilan



mempertanyakan kapasitas atau imparcialitas badan tersebut.

5. Membahayakan jika hakim terlibat dalam masalah-masalah hukum politik partisan.
6. Ada risiko bahwa kekuatan politik menunjuk hakim berdasarkan kriteria politik bukan

Penyelesaian persoalan pemilihan di beberapa lembaga, tentunya akan berpengaruh pada kualitas putusan yang dikeluarkan oleh masing masing lembaga. Tidak hanya itu saja, bagi yang mendapati perselisihan/ sengketa pada tahapan pemilihan maka harus diselesaikan terlebih dahulu perselisihannya untuk menuju ke tahap selanjutnya, tentunya harus menunggu putusan dari lembaga penyelesaian terkait. tentunya membutuhkan waktu yang lama untuk menyelesaikan pada masing masing lembaga. Ini akan menjadikan penegakan hukum penyelesaian pemilu akan sulit tercapai.²²³

Banyaknya lembaga yang memiliki kewenangan menyelesaikan terkait persoalan pemilu menimbulkan banyak kasus diantaranya *pertama*, banyak pihak tidak mengerti terkait sengketa pemilu; *kedua*, banyak energi dihabiskan untuk berperkara sementara hasilnya amat minim; dan *ketiga*, ketidakadilan yang terlembaga. Jika dicermati, terlampau banyaknya permohonan yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi (MK) dan Mahkamah Agung (MA) adalah akibat tidak dimengertinya dasar gugatan yang harus diajukan. Banyak pelanggaran dan sengketa dalam tahapan pemilu yang semestinya diselesaikan Panwaslu atau penegak hukum justru diajukan ke lembaga yudikatif.²²⁴

²²³ Nofi Sri Utami, "Problematika Pola Penyelesaian, *Op.cit*, hlm 19

²²⁴ *Ibid*, hlm 20

Berkaitan dengan permasalahan permohonan sengketa hasil pemilu atau pilkada, faktanya para pemohon memasukkan pelanggaran pelanggaran administrasi, tindak pidana pemilu, dan sengketa dalam tahapan pemilu sebagai dasar gugatan. Padahal ketiga hal itu bukan wewenang MK atau MA untuk menyelesaikannya. Untuk tindak pidana pemilu (*election offences*), tindak pidana pemilu diselesaikan oleh sistem peradilan pidana (kepolisian, penuntut umum, dan pengadilan). Pelanggaran administrasi seharusnya diselesaikan oleh KPU atau KPUD. Sementara sengketa dalam proses atau tahapan pemilu diselesaikan oleh Bawaslu dan Panwaslu. Sayangnya, keputusan Panwaslu atau Bawaslu meski disebut final dan mengikat, kerap kali tidak sekuat putusan lembaga yudikatif (sehingga kerap diabaikan). Sedangkan yang dimaksud dengan sengketa hasil pemilu ini adalah sengketa terhadap keputusan KPU atau KPUD menyangkut hasil pemilu. Sengketa hasil pemilu ini, sayangnya dibatasi hanya sengketa mengenai kesalahan penghitungan yang dilakukan oleh KPU atau KPUD. Dalam konteks pemilu, MK berwenang menyelesaikan.

Dengan demikian, kehadiran Pengadilan Khusus Pemilu dalam kepemiluan Indonesia (*ius constituendum*) akan menjadi sebuah jawaban (kebutuhan) untuk mengurai “benang kusut” seluruh permasalahan yang terjadi dalam proses demokrasi di Indonesia. Adapun gagasan dari penelitian ini adalah agar segera merealisasikan lahirnya pengadilan khusus Pemilu di Indonesia.

b. Badan Pengadilan Khusus Pemilu Independen

Secara historis gagasan pembentukan badan pengadilan khusus yang bersifat otonom, pernah diusulkan dari internal Bawaslu. Melalui UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, telah menjadikan Bawaslu sebagai lembaga penindak, sekaligus pemutus terhadap sengketa atau pelanggaran pemilu yang



terjadi. Ternyata, Bawaslu dengan tugas “penyelesai perkara pemilu”, rentan menimbulkan *conflict of interest*. Kedua kewenangan itu memiliki bobot yang sama dan bisa menjebak Bawaslu sendiri. Singkatnya Bawaslu dianggap tidak kredibel dan justru menjadi *trouble maker* dengan *conflict of interest*-nya. Melihat kenyataan itu, para ahli seperti Jimly Ashidiqie dan Refly Harun berpendapat tugas itu terlampaui berat.

Oleh karena itu, terkait tugas dan fungsi, selayaknya dilaksanakan oleh dua institusi yang terpisah. Di satu sisi, fenomena fungsi ganda ini harus disambut positif sebagai upaya untuk memperkuat peran Bawaslu dalam menciptakan suatu pemilihan umum yang adil. Dilain pihak, harus diakui pula penambahan kewenangan itu berpotensi melahirkan penyalahgunaan wewenang, terutama jika keputusan yang dikeluarkan tidak dapat diuji atau dibanding.²²⁵ Terhadap situasi tersebut, usulan untuk mentransformasi Bawaslu menjadi badan pengadilan khusus pemilu menjadi semakin relevan dan menguat. Sudah cukup banyak kajian yang menyimpulkan bahwa wewenang ganda Bawaslu akan menimbulkan *conflict of interest* bahkan penyalahgunaan wewenang (*a buse of power*).²²⁶

Pilihan membentuk badan pengadilan khusus pemilu yang bersifat otonom ini erat kaitannya dengan model perbandingan dengan negara-negara Amerika Latin, khususnya Brazil dan Meksiko. Brazil dan Meksiko membentuk pengadilan khusus pemilu otonom diluar badan peradilan yang sudah ada. Brazil membentuk *Tribunal Superior Electoral* (TES) yang memiliki

²²⁵ Lihat lagi, *Op.cit*, International IDEA, 2010.

²²⁶ *Disertasi* Tri Susilo berjudul “Desain Lembaga Peradilan Sengketa Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di Indonesia Untuk Mewujudkan Keadilan Konstitusional,” pada Program Doktor Ilmu Hukum, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta, 2020.

kewenangan yang luas, mencakup seluruh aspek pemilu dan partai politik.²²⁷

Negara Meksiko membentuk *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federacion* (TEPJF).²²⁸ Secara umum, pembentukan lembaga pengadilan khusus pemilu yang dibentuk oleh beberapa negara Amerika Latin tersebut dipandang menghasilkan kombinasi yang baik antara tugas administrasi dan penanganan sengketa pemilu.²²⁹ Satu manfaat utama dari pembentukan pengadilan khusus yang bersifat otonom ini adalah menghindarkan pengadilan yang sudah dibentuk, baik Mahkamah Agung dan Badan Peradilan dibawahnya, maupun Mahkamah Konstitusi dari intervensi hal-hal yang berbau politis.²³⁰ Dalam konteks Indonesia, hal ini sebenarnya disadari oleh Mahkamah Konstitusi maupun Mahkamah Agung karena kedua lembaga tersebut telah secara tegas menolak diberi tugas tambahan untuk menyelesaikan sengketa hasil pemilihan kepala daerah.

Dengan demikian, pilihan mentransformasi pendaftaran partai politik serta calon presiden dan wakil presiden, menangani

²²⁷ Pengadilan khusus pemilu Meksiko bertanggung jawab menegakkan Undang-Undang pemilu bersama badan penyelenggara pemilu federal (Federal Electoral Institute). Badan penyelenggara pemilu federal bertugas menegakkan peraturan pemilu yang bersifat administratif,

sedangkan pengadilan khusus pemilu diberi bertugas untuk menyelesaikan sengketa pemilu dan mengesahkan keabsahan hasil pemilu. Essential Questions, http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Internacional_English/#2), lihat juga Federal Code of Electoral Institutions and Procedures, Art. 104-105 dan Undang-undang Organik Peradilan Federal (The Organic Law of the Federal Judicial Branch), Art. 186. Dalam Bisariyadi dkk, "Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional," Jurnal Konstitusi, Vol. 9, No. 3, September 2012, hlm. 551. Kebetulan peneliti pernah berkunjung ke Brazil dan mempelajari secara langsung pengadilan khusus pemilu di sana yang tampaknya relevan dengan kondisi Indonesia.

²²⁸ Bisariyadi dkk, "Komparasi Mekanisme...." *Op.cit.*, hlm. 550.

²²⁹ International IDEA, *Keadilan Pemilu....*, hlm. 16.

²³⁰ <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20150213083549-32-31827/ma-dan-mk-ogah-tangani-sengketa-pilkada>



konflik yurisdiksi antara pengadilan pemilu daerah, menangani perselisihan hasil akhir pemilu, menerima pengajuan banding dari pengadilan pemilihan daerah, mengesahkan pembagian negara menjadi daerah-daerah pemilihan, menjawab pertanyaan dari partai politik yang berkaitan dengan masalah-masalah pemilu, mengesahkan perhitungan suara, serta mengambil tindakan-tindakan lainnya yang dianggap perlu untuk melaksanakan undang-undang pemilu.

Pengadilan khusus pemilu yang otonom adalah yang paling tepat dibanding membuat pengadilan khusus dibawah Mahkamah Agung. Opsi ini menurut penulis dirasa relevan dalam mewujudkan badan pengadilan khusus pemilu, dengan diwujudkan dalam dua pilihan model. *Pertama*, mendesain badan pengadilan khusus yang sejajar dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi selayaknya penerapan di Meksiko dan Brazil. Pilihan (opsi), *kedua*, mentransformasi Bawaslu menjadi lembaga semi peradilan (*quasi judicial*) dengan fokus utama menyelesaikan sengketa pemilu. Pilihan untuk membentuk lembaga pengadilan otonom tidak dibawah Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi merupakan pilihan paling mungkin dilakukan berdasarkan pertimbangan perbandingan konstitusi.

Mengapa tidak di bawah Mahkamah Agung (MA):

- (1) Pengadilan pemilu tidak menyelenggarakan peradilan umum tetapi pengadilan khusus;
- (2) Pengadilan pemilu bersifat *speedy trial* (peradilan cepat) sejalan dengan mekanisme pemilu dengan kerangka waktu yang limitatif;
- (3) Putusan pengadilan pemilu bersifat final dan mengikat (*final and binding*), tidak ada upaya hukum;
- (4) Pengadilan pemilu mengadili sengketa atau pelanggaran hukum pemilu yang bersifat administratif, sementara

pelanggaran pidana menjadi kompetensi absolut peradilan umum. Ketentuan tentang mekanisme penyelesaian pelanggaran pidana melalui peradilan umum dimandatkan dalam UU Pengadilan pemilu.

Mengapa tidak dibawah Mahkamah Konstitusi (MK):

- a. Mahkamah Konstitusi sebaiknya melaksanakan wewenangnya seperti yang diatur dalam UUD 45; dengan begitu MK *pure* pada tugas dan wewenangnya sebagai *the bodyguard of constitution*, tidak dibebani mengadili sengketa Pemilu yang akan menghambat proses pengadilan yang menjadi wewenang utamanya yang juga harus cepat:
- b. MK tidak dirancang membawahkan pengadilan lain seperti halnya MA:
- c. Dalam sistem ketatanegaraan modern dimungkinkan dibentuk lembaga negara independen yang tidak dalam kerangka trias politika, seperti juga sudah disinggung dalam teori Disertasi ini.

Terkait putusan MK tidak memuat perlu atau tidaknya pengadilan pemilu tetapi hanya memutuskan bahwa rezim pemilu mencakup pilek, pilpres dan pilkada. Menurut peneliti putusan itu justru semakin menguatkan gagasan studi tentang urgensi dan relevansi pengadilan khusus pemilu karena objek sengketa nya mencakup semua pemilu, sekaligus (sekali lagi) menghindarkan MK menangani Sengketa pemilu yang akan membebani MK.

Pilihan ini memang kental dengan nuansa politis karena harus melalui amandemen konstitusi, yang tentu membutuhkan momentum perubahan konstitusi.²³¹ Banyak pihak

²³¹ Pada Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, telah diatur bahwa kewenangan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi.



mengkhawatirkan bila melalui amandemen konstitusi, konstalasi politik akan “gaduh” karena bukan tidak mungkin adanya bola liar politik yang tidak semata fokus pada membentuk pengadilan khusus tapi kepentingan politik lain. Selain itu, sebagaimana dijelaskan sebelumnya, UUD NRI 1945 telah memberikan peran penyelesaian sengketa hasil pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dan Pemilihan legislatif kepada Mahkamah Konstitusi. Kendati posisi lembaga ini jauh lebih kuat karena diatur dalam konstitusi, namun akan banyak masalah yang timbul disaat proses menuju amandemen dan disaat pembahasan amandemen itu sendiri. Jika terbentuk, lembaga ini dapat berbentuk Mahkamah Pemilu seperti halnya Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, pembedanya yaitu pada tugas dan wewenangnya sebagai pilar keempat (*the fourth estate of democracy*) istilah yang dikembangkan Edmund Burk di Inggris pada tahun 1787.²³² Istilah “*the fourth branch of government*” ini terus berkembang bahkan mulai dipraktikkan di Amerika Serikat yang mula-mula dikaitkan dengan pers sebagai pilar keempat demokrasi selain trias politika.

Pilihan (opsi) membentuk pengadilan khusus (lembaga negara) dalam pandangan peneliti lebih realistis untuk dicapai karena dapat dilakukan dengan pembentukan di tingkat undang-undang. Model lembaga serupa sebenarnya telah banyak dibentuk di Indonesia, misalnya dengan pembentukan Badan

Terhadap ketentuan itu, melalui Putusan No. 96/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi mempersempit pemaknaan pemilihan umum pada pasal tersebut yang hanya terkait dengan sengketa hasil pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dan hasil pemilihan umum legislatif.

²³² Istilah ‘*the fourth estate*’ ini semula digunakan oleh Edmund Burk di parlemen Inggris pada tahun 1787 yang menyebut pentingnya peran media pers di samping tiga kekuatan politik lainnya di *House of Lords*, yaitu *Lords Spiritual (the first estate)*, *Lords Temporal (second estate)*, dan *the Commoners (the third estate)*. Di kemudian hari, istilah ini digunakan di Amerika Serikat dikaitkan dengan cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudisial, ditambah yang keempat, yaitu media pers sebagai ‘*the fourth estate of democracy*’.

Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), atau Komnas HAM.²³³

Payung hukum utama pembentukan pengadilan khusus, mengacu pada Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 ditentukan bahwa Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Artinya, bahwa komisi pemilihan umum itu adalah penyelenggara pemilu, dan sebagai penyelenggara ia bersifat nasional, tetap, dan mandiri (independen). Akhirnya pembentukan pengadilan khusus pemilu bertujuan untuk menjawab kebutuhan karena banyaknya ketidakpuasan atas berbagai perkara pemilu selama ini. Pada ujungnya nilai keadilanlah (*electoral justice*) yang ingin dicapai sehingga sebuah gelaran pemilu menjadi memiliki legitimasi kuat dan tentu pemilu bermartabat.

Jika gagasan ini di korelasikan dengan Pelaksanaan pemilu serentak, tentunya akan berdampak pada pola dan sistem penyelesaian persoalan pemilu saat ini. Penyelesaian persoalan pemilihan Umum yang diselesaikan di beberapa lembaga saat ini meninggalkan beberapa persoalan dalam penegakan hukum pemilu. persoalan tersebut yaitu (1) penyelesaian persoalan pemilu menjadikan tidak efektif mengingat bahwa setiap lembaga memiliki sistem penyelesaian tersendiri dan membutuhkan waktu yang tidak sedikit. Sementara itu, tuntutan pelaksanaan pemilu dilakukan secara serentak baik itu pemilihan Presiden maupun DPR dimungkinkan terjadinya persoalan baik itu pelanggaran, sengketa maupun perselisihan secara bersamaan. (2) Masyarakat akan menjadi bingung terait pola penyelesaian di beberapa lembaga, ini disebabkan karena sistem

²³³ Kedua lembaga tersebut adalah lembaga otonom yang memiliki tugas untuk mengadili perkara di bidang sengketa konsumen dan informasi. Dasar hukum pembentukannya dapat dilihat pada pasal Pasal 47 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Pasal 1 butir 5 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.



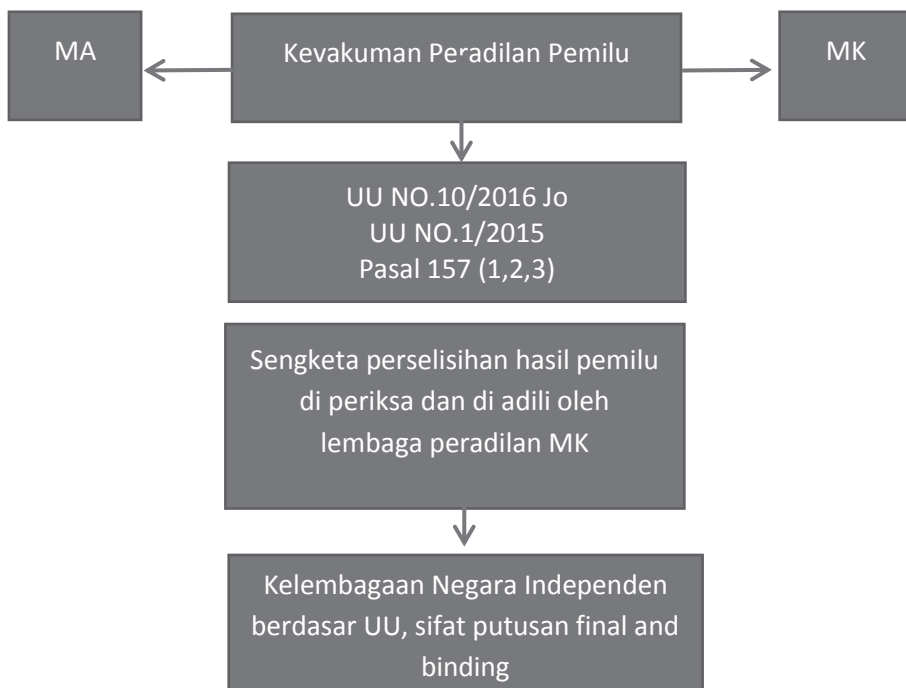
penyelesaian di beberapa lembaga berbeda beda dan berlapis. Tentunya dari Penjelasan tersebut dalam penyelesaian pemilihan umum munculnya beberapa kewenangan penyelesaian pemilu di beberapa lembaga memunculkan problem yang harus segera diselesaikan oleh pemerintah.

Dari transformasi yang dilakukan, hendaknya badan pengadilan khusus pemilu (*election court*) yang akan dibentuk dapat menjadi sentral (satu atap) penyelesaian masalah perselisihan pemilu di Indonesia. Kalau pun tidak sentral (satu atap), pembagiannya diatur dengan jelas, rinci pada prosedur hukum acaranya. Pembagian ini tentu dengan maksud agar tidak terjadi tumpang tindih penanganan, misal, jika terkait adanya unsur pidana dalam sengketa pemilu, maka langsung diserahkan ke pengadilan umum dengan diawali dari penyidikan oleh pihak kepolisian, seperti yang diatur dalam KUHAP. Di sisi lain, untuk sengketa yang bersifat administratif diproses langsung oleh lembaga khusus ini.

Hal mendasar yang membedakan dari keberadaan pengadilan khusus pemilu ini nanti adalah, tentu dibentuk melalui undang-undang, sifatnya lembaga negara independen, khusus menangani sengketa kepemiluan, pengecualiannya pada prosedur (proses) hukum yang tidak sama dengan tahapan-tahapan yang ada pada peradilan umum dibawah Mahkamah Agung. Kendati bisa dibanding, tetapi sifat banding hanya sekali dan satu itu saja dengan putusan final dan mengikat (*final and binding*) mengingat proses pemilu itu sendiri memiliki *timeline* waktu yang terbatas. Terpenting yang harus dipahami, pengadilan pemilu yang dibentuk adalah lembaga primastik yaitu mengambil unsur-unsur positif dari berbagai lembaga sejenis di berbagai negara untuk dipraktikkan di negara ini. Harapannya menjadi lembaga yang efektif, efisien dan berkeadilan sebagai penyelesai sengketa kepemiluan.

Sebagai kesimpulan dalam bab ini, penulis berpendapat untuk mendesain ulang lembaga yang berwenang menyelesaikan perselisihan hasil, sengketa dan masalah hukum pemilu dan pilkada lainnya sudah perlu dilakukan yaitu dengan melahirkan pengadilan khusus pemilu. Arahnya adalah menyederhanakan sistem dan lembaga yang terlibat dalam penyelesaian masalah hukum pemilu di maksud. Dalam konteks itu, mandat pembentuk peradilan khusus yang akan diberi kewenangan menyelesaikan sengketa hasil pilkada seharusnya ditindaklanjuti dalam kerangka berfikir yang komprehensif. Untuk lebih jelasnya berikut penulis gambarkan bagan kelembagaan khusus pemilu dalam melakukan penyelesaian persoalan pemilu untuk masa akan datang.

Bagan 4.1. Kelembagaan Pengadilan Khusus Pemilu



BAB III

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Politik hukum penyelesaian sengketa pemilu selama ini tidak berhasil menyelenggarakan penyelesaian sengketa Pemilu yang akuntabel, transparan, dan berkeadilan karena belum ada kejelasan mengenai kredibilitas dan kompetensi peradilan mana yang mengadili. Bersamaan dengan itu pada level praktis, Bawaslu dan DKPP sering dianggap melampaui kewenangan undang-undang yang membuat perselisihan justru semakin rumit, tidak memiliki kepastian hukum dan keadilan. Pada level kompetensi kelembagaan (pengadilan) praktis terjadi tolak tarik tempat mengadili sengketa itu antara lembaga Mahkamah Konstitusi (MK) dan Mahkamah Agung (MA). Jika dirujuk hal ini tak lepas dari perdebatan, apakah Pilkada dan pemilu berada pada rezim yang berbeda, ataukah rezim yang sama. Pada ujungnya, terbitlah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang, yang jelas menyatakan, bahwa: *“Perkara perselisihan hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh lembaga peradilan khusus.”* Lahirnya undang-undang tersebut jelas menyiratkan, selama ini pengadilan pemilu belum akuntabel, belum berkepastian hukum dan belum memberi keadilan.
2. Disain (politik hukum) yang akan dibangun adalah yang memiliki karakter *“volksgeist”* untuk menyelesaikan sengketa

pemilu secara komprehensif. Politik hukum pengadilan khusus pemilu yang akan datang tentu yang menjawab kebutuhan selama ini. Pembentukan pengadilan khusus pemilu (yang dibentuk) haruslah efektif. Penyelesaian sengketa pemilu dengan membentuk badan peradilan khusus tidak lain, untuk menghadirkan keadilan *electoral* yaitu: (a) menjamin bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait dengan proses pemilu sesuai dengan kerangka hukum; (b) melindungi atau memulihkan hak pilih dan demi kepastian hukum; (c) memungkinkan warga yang meyakini bahwa hak pilih mereka telah dilanggar untuk mengajukan pengaduan, mengikuti persidangan, dan mendapatkan putusan yang akuntabel, fair dan adil. Prasyarat terbentuknya pengadilan pemilu (sebagai opsi kesatu) kelembagaannya bisa bersifat *delegatie provisio* dalam arti tidak harus kelembagaan dibentuk dengan undang-undang tersendiri, namun bisa juga melalui undang-undang tersendiri. Jika tetap dibawah MA, pembentukannya dapat disisipkan pada pengaturan mengenai pengadilan khusus pemilu dalam UU Pemilu, misalnya. Terpenting tugas kelembagaannya tidak ambivalen akan halnya Bawaslu atau DKPP yang *hemaprodit*. Kompetensi lembaga ini didesain untuk menangani sengketa administrasi yang timbul dalam proses pemilu, namun untuk tindak pidana pemilu diserahkan kepada pengadilan umum. Opsi kedua, membentuk peradilan khusus pemilu sebagai lembaga negara; tidak dibawah MA dan tidak dibawah MK. Payung hukum pembentukan pengadilan khusus, mengacu pada Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 ditentukan bahwa Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Artinya, bahwa komisi pemilihan umum itu adalah penyelenggara pemilu, dan sebagai penyelenggara ia bersifat



nasional, tetap, dan mandiri (independen). Opsi model ini telah banyak dibentuk di Indonesia, misalnya dengan pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), atau Komnas HAM. Opsi ketiga berbentuk Mahkamah Pemilu, masalahnya harus melalui amandemen UUD 1945.

3. Prasyarat yang dibutuhkan bagi terbentuknya pengadilan pemilu yang akuntabel dan transparan dalam negara hukum demokratis dikenal sebagai *The Accra Guiding Principles on Electoral Justice* (Ghana Principles), yaitu integritas, partisipatif, sesuai dengan hukum, imparial dan adil, profesional, independent, transparansi, tanpa kekerasan, keteraturan, dan penerimaan.

B. Saran

1. Urgensi pembentukan peradilan khusus pemilu sangat dibutuhkan. Kekosongan lembaga peradilan khusus ini dikhawatirkan akan menciderai HAM warga negara dan integritas pemilu dan martabat demokrasi itu sendiri. Saatnya negara ini mendesain (politik hukum) sebuah lembaga peradilan khusus pemilu yang ideal dalam arti lembaga yang benar-benar dibutuhkan, representatif, kapabel dan berintegritas dengan memperhatikan aspek filosofis, sosiologis, yuridis guna mengakhiri polemik yang tak berkesudahan tentang kompetensi peradilan perselisihan pemilu. Peradilan khusus yang ideal, tentu tidak “mengganggu” peradilan yang sudah ada karena memang berbeda dalam *core/kompetensi* tugas, wewenang, tanggungjawab dan payung hukumnya. Artinya, payung hukum telah dipersiapkan sesuai dengan urgensinya masing-masing (*ius constitutum*). Bahkan idealnya pengisian hakim yang akan bertugas di Peradilan Khusus Pemilu (*ius*

constituendum) haruslah seorang sarjana hukum yang memiliki “*volksgeist*”. *Volksgeist* adalah karakter jujur, bersih, independen dan berakhlak mulia.

2. Opsi pembentukan peradilan khusus pemilu, yaitu Model Penyelesaian oleh Lembaga Khusus Penyelesaian Perkara Pemilu. Model ini berkembang di negara-negara Amerika Latin (terutama Brazil, Mexico) dan lain-lain dengan membentuk lembaga penyelesaian sengketa khusus pemilu yang bertugas untuk menyelesaikan sengketa proses dan hasil pemilu. Model lembaga ini bisa menjadi bagian dari lembaga yudisial atau eksekutif dan bisa berfungsi selayaknya pengadilan tingkat pertama atau banding. Pengembangan model ini dapat dianggap sebagai warisan besar (*legacy*) dari negara-negara Amerika Latin terhadap kajian ilmu politik dan kajian hukum pemilu. Keberadaan model ini menggambarkan pula perkembangan (substansi) demokrasi di regional tersebut. Kelebihan utama dari model penyelesaian oleh lembaga khusus penyelesaian perkara pemilu adalah penyelesaian sengketa dapat dilakukan dengan cepat dan hakim yang bertindak memiliki pengalaman (moral), profesional dan familiaritas pada isu dan hukumnya. Terdapat dua model utama dari penyelesaian sengketa oleh lembaga khusus ini, yakni dengan membentuk lembaga yang bersifat otonom, dan lembaga yang menjadi bagian dari lembaga peradilan. Model terakhir ini, menurut peneliti opsi ideal yang dapat dilakukan.
3. Ke depan, peneliti menyarankan peradilan pemilu dapat masuk pada konstitusi dengan menjadikannya sebuah Mahkamah Pemilu. Dengan begitu, posisi kelembagaannya menjadi kuat dan termungkinkan terhindar dari tolak tarik terutama secara politis.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Adi Sulistiyono, *Mengembangkan Paradigma Non-Litigasi di Indonesia*, (Surakarta: Sebelas Maret University Press, 2007)
- Agus Riwanto, *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia: Pengaruhnya Terhadap Penyelenggaraan Pemilu Berkualitas dan Sistem Pemerintahan Presidensial Efektif*, (Jakarta: Thafamedia, 2016)
- Arend Lijphart, *Pattern of Democracy: Government Form and Performance in Thirty-Six Countries*, (New Haven and London: Yale University Press, 1999)
- Arend Liphart, *Democracies Pattern of Majoritarian and Concescus Government I Twenty-One Coutries*, (London: Yale University, 1984)
- Aurel Croissant, *Election Politics in Southeast and East Asia*, Fredrich-Ebert-Stiftung. Singapore, dikutip dari Ramlan Surbakti, dkk, *Menyederhanakan Waktu Pemilu*, (Jakarta: Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah, Kemitraan Untuk Tata Pemerintahan: 2011)
- Azhari, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur - unurnya*, (Jakarta: UI - Press, 1995)
- Bawaslu. *Bawaslu Mendengar: menghimpun masukan untuk membangun pondasi Pengawasan Pemilu*. Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia. Jakarta. 2017
- Bingham Powel Jr, *Election as Instrument of Democracy" Majoritarian and Proportional Visions* (New Haven: Yale Univerity, 2000)
- Carol C. Gould, *Demokrasi Ditinjau Kembali*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1994)



- David Held, *Democracy and The Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, (Cambridge: Polity Press, 1995)
- David Held, *Demokrasi & Tatanan Global Dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004)
- Davis-Roberts, Avery. *International Obligations for Electoral Dispute Resolution, Georgia*, 2009.
- Dedi Mulyadi, *Perbandingan Tindak Pidana Pemilu Legislatif Dalam Perspektif Hukum Indonesia*, Bandung: Refika Aditama, 2013
- Electoral Integrity Group. *Towards International Statement of The Principles of Electoral Justice (The Accra Guiding Principles)*, 2016.
- Ergu Ozbudun, "Institutionalizing Competitive Elections in Developing Societies", dalam Myron Weiner dan Ergun Ozbudun (editor), *Competitive Election in Developing Countries*, (Duke: Duke University Press, 2007)
- F. Sugeng Istanto, *Penelitian Hukum*, (Yogyakarta: Penerbit Ganda, 2007)
- Fleiner, Thomas. *Continental Law: Two Legal Systems*. 2005, hlm.9.
- Francis Fukuyama, *The End History and The Last Man (Kemenangan Kapitalisme dan Demokrasi)*, (Yogyakarta: Qalam, 2003)
- Gregorius Sahdan, *Jalan Transisi Demokrasi: Pasca Soeharto*, (Yogyakarta: Pondok Edukasi, 2004)
- Guillermo O'Donnel, Phillippe C. Schmitter, *Transition from Authoritarian Rule: Prospect for Democracy*, (Baltimore: The Johns Hopkin University Press, 1987).
- Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, (New York: Oxford University Press, 1960)
- I Nengah Kstika, *Hak Memilih Prajurit Tentara Nasional Indonesia Dalam Pemilihan Umum di Indonesia*, *Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum FH Univesitas Brawijaya Malang*, 2009



- IDEA International, *Electoral Justice : The International IDEA Handbook*, (Stockholm : Bulls Graphics, 2010)
- IFES, *Pedoman untuk Memahami, Menangani, dan Menyelesaikan Sengketa Pemilu*, editor Chad Vickery, diterjemahkan oleh Ay San Harjono, (Washinton,DC: IFES, 2011)
- Indra Pahlevi, *Sistem Pemilu di Indonesia Antara Proporsional dan Mayoritarian*, (Jakarta: P3DI Stjen DPR RI dan Azza Grafika, 2015)
- International Foundation for Electoral Systems. Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections* (GUARDE). United States of America: IFES. 2011
- International IDE Handbook of Electoral System Design*, (Stockholm: IDE, 2005)
- _____, *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA*, Stockholm, 2010
- Janedjri M Gaffar, *Demokrasi Konstitusional (Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD1945)*, KonPress, 2013
- Jesus, Orozco Enriques, *Electoral Justice: The International Idea Handbook*, Oslo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Jimly Asshiddiqie, "Pembangunan Hukum dan Penegakan Hukum di Indonesia", *Makalah* disampaikan pada Acara Seminar Menyoal Moral Penegak Hukum dalam Rangka Lustrum XI Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 17 Februari 2006
- _____, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press MKRI, 2006)
- _____, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. (Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI,2004)



- _____, *Menegakkan Etika Penyeleggara Pemilu*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013
- _____, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi: Perspektif Baru tentang 'Rule of Law and Rule of Ethics' dan 'Constitutional Law and Constitutional Ethics'*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014
- _____, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia di Masa Depan*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Univesritas Indonesia, 2002)
- _____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 2*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006)
- _____, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan MK, 2010
- Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, (London: Reprint, 1976)
- Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia, Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*. (Jakarta: Kencana, 2010)
- Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1994)
- Konstitusi Republik Filipina Tahun 1987, art. VII, sect. 4 paragraf 7, lihat juga Rules of Court, Rule 64; The 2010 Rules of the Presidential Electoral Tribunal, Rule 8.
- Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, (Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press, 1999)
- Luky Sandra Amalia, "Belajar dari Kebaikan dan Keburukan Berbagai Sistem Pemilu: Menuju Sistem Campuran", dalam Sri Yanuarti (ed.), *Visibilitas Sistem Pemilu Campuran Bagi Indonesia, Laporan Penelitian*, (Jakarta: P2P-LIPI, 2013)
- Luky Sandra Amalia, *Pemilu Legislatif 2014: Catatan Awal*, dalam Luky Sandra Amalia et.al. *Evaluasi Proses dan Hasil*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan P2P LIPI, 2016),



- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku IV: Kekuasaan Pemerintahan Negara Jilid 2, Edisi Revisi, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010
- Majelis Permusyawaratan Rakyat, "*Buku Kedua Jilid 3 C Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I Sidang Tahunan 2000*", Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat, 2000
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Edisi Revisi). (Jakarta: Gramedia, 2013),
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2008)
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*. (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2010)
- Moh.Mahfud MD dalam Disertasinya, *Perkembangan Politik Hukum: Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: Program Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada, 1993)
- Mr. Rauf Guliyev, *The Role of Constitutional Court of The Republic of Azerbaijan within Electoral Process, The 7th Conference of Asian Constitutional Court Judges*
- Muhammad Asfar, *Pemilu dan Perilaku Memilih 1955-2004*, (Surabaya: PUsat Studi Demokrasi dan HAM (PusDeHam), 2006)
- Ni'matul Huda, *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Dalam Teori dan Praktik di Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2016)
- OM. Adiwijaya, *Logika (Panduan ke Arah Berpikir Logis dan Sistematis)*, (Bandung, IP Uninus, 2004)
- Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*. (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), Cet.II



- Petit, Denis. *Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System (Organization for Security and Cooperation in Europe)*. Warsawa. 2000
- Robert A. Dahl, *Dilema Demokrasi Pluralis Antara Otonomi dan Kontrol*, (Jakarta: Rajawali, 1985)
- _____, *Modern Political Analysis* (New Jersey, Engelwood: Printice-Hall, 1978)
- _____, *Perihal Demokrasi Menjelajahi Teori dan Praktik Demokrasi Secara Singkat*, (Jakarta: Yayasan Obor)
- _____, *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy versus Control*, (New Haven and London: Yale University Press, 1982)
- _____, *Perihal Demokrasi*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001)
- Roberto Unger, *Gerakan Hukum Kritis*, (Jaarta: Elsam, 1999)
- Samuel Huntington, *The Third Wave of Democratization* (London: University of Oklahoma, 1991)
- Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization In The Late Twentieth Century*, (Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991)
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991), Cet.III
- _____, *Teori dan Metode dalam Sosiologi Hukum*. Undip Press. 2011
- Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2010)
- Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, (Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, 2009)
- Sobirin Malian, *Konstitusi Republik Indonesia Pasca Perubahan UUD NRI 1945 (Analisis Terhadap Implementasi Pasal 1 ayat (2) Dalam Konteks Pemilu dan UU Keparitaan)*,



Disertasi pada Program Doktor Universitas Islam Indonesia, 2019

- Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat, Kajian Terhadap Hukum Pidana*. (Bandung: Sinar Baru, 1983)
- Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986)
- _____, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1990)
- Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (suatu tinjauan singkat)*, Rajawali, Jakarta, 1990.
- Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, (Yogyakarta, Liberty, 2006)
- Syamsuddin Haris, *Struktur, Proses, dan Fungsi Pemilihan Umum: Catatan Pendahuluan Dalam Pemilihan Umum di Indonesia*. (Jakarta: PPW-LIPI, 1997)
- The Carter Centre, *Laporan Akhir Misi Pemantau Terbatas The Carter Centre untuk Pemilu Legislatif 9 April 2009 di Indonesia*, (Atlanta: The Carter Centre, 2009)
- Undang A. Kamaluddin dan Muhammad Alfa, *Dinamika Politik di Indonesia: Perjalanan Politik Sejak Orde Lama Hingga Reformasi*, (Bandung: Pustaka Setia, 2015)
- W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1976)

B. Jurnal/Makalah

- A. Mukthie Fadjar, Pemilu yang Demokratis dan Berkualitas: Penyelesaian Hukum Pelanggaran Pemilu dan PHPU, dalam *Jurnal Konstitusi* Volume 6, Nomor 1, 1 April 2009.
- Bisariyadi dkk, "Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 9, No. 3, September 2012



- Firdaus dalam *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Vol.No.8, 2 April-Juni 2014.
- Inosentius Samsul, "Sengketa Pemilihan Kepala Daerah Pasca Putusan MK: Kewenangan Siapa?," *Info Singkat Hukum, Kajian Singkat terhadap Isu-Isu Terkini*, Vol. VI, No.10/II/PD3DI/Mei/2014, Sekretariat Jenderal DPR RI
- Iwan Gardono Sudjatmiko, "Reformasi Sistem Pemilu Indonesia" *Jurnal Masyarakat Sosiologi* Nomor 4 Tahun 1996, Fisip UI, Jakarta
- Kemenkumham. Partai Politik dan Demokrasi Indonesia Menyongsong Pemilihan Umum 2014. *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol.9 No.4 Desember 2014
- Lim, Jibong. Korean Constitutional Court and Due process Clause. *Journal of Korean Law* Vol. 6 No.1. 2006.
- Nazriyah. "Penyelesaian Sengketa Pilkada Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013", *Jurnal Konstitusi*, Vol 12. Nomor 3, September 2015
- Padmo Wahjono, "Menyelisik Proses Terbentuknya Peraturan Perundang-undangan", dalam majalah *Forum Keadilan* No.29, April 1991
- Pippa Noris, 1997. "Choosing Electoral System: Proportional, Majoritarian and Mixed System" *In International Political Science Review*, Vol.18, No.3
- Qurrata Ayuni, Gagasan Pengadilan Khusus Untuk Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah, dalam *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48 No. 1 (2018)
- Rudi Salam Sinaga, Implikasi Distorsi Demokrasi Pada Pemilu Terhadapa Penguatan Demokrasi Lokal dalam *jurnal Perspektif*/Volume 5/ Nomor 1/ April 2012.
- Rules of the Representatives, Rule VIII, z, xx; Republic Act No. 6, Revised Rules of the Senate Electoral Tribunal, Rule 12.



Teuku Mohammad Radhie, "Pembaharuan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional", dalam majalah *Prisma* No.62 Tahun II, Desember 1973

Topo santoso, *makalah* berjudul "Perselisihan Hasil Pemilukada" disampaikan pada acara Diskusi Terbatas di Mahkamah Konstitusi pada tanggal 24 Maret 2011 di Jakarta.

Topo Santoso, Penguatan Penegakan Hukum Pemilu, *Makalah* disampaikan Pada Konferensi "Memperbarui Penegakan Hukum Pemilu di Indonesia dan Pengalaman Internasional dalam Hal Penyelesaian, Jakarta, 6 Oktober 2011

C. Disertasi

Tri Susilo, Desain Lembaga Peradilan Sengketa Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di Indonesia untuk Mewujudkan Keadilan Konstitusional, *Disertasi* pada Program Pasca Sarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta, 2020

Tri Susilo berjudul "Desain Lembaga Peradilan Sengketa Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di Indonesia Untuk Mewujudkan Keadilan Konstitusional," Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta, 2020

D. Media Online

Agus Riwanto, Caley dan Prilaku Korupsi, *Kompas*, 22 Oktober 2008.

Pan Mohammad Faiz, "Quo Vadis Sengketa Pilkada," *Opini Koran Sindo*, 22 Mei 2014.

Tim Peneliti Bisariyadi, Anna Triningsih, Meyrinda Rahmawaty H, Alia Harumdani W, *Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional dalam Pusat Penelitian dan*



Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
Email : puslitka@mahkamahkonstitusi.go.id diakses 22 Oktober 2020, pukul 10.30 WIB

Rumah Pemilu.2014. "Gambaran Singkat Pemilihan Umum 2014".

<http://www.rumahpemilu.org/in/read/4030/Gambaran-Singkat-Pemilihan-Umum-2014-di-Indonesia>. di akses pada 24 Juni 2020 pukul 11.05 WIB

Electoral Justice Database IDEA Internasional,
<https://www.idea.int/data-tools/question-view/734> dan
<https://www.idea.int/data-tools/question-view/733>,
diakses pada tanggal 31 Oktober 2018

Essential Questions,
http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Internacional_English/#2), lihat juga Federal Code of Electoral Institutions and Procedures, Art. 104-105 dan Undang-undang Organik Peradilan Federal (The Organic Law of the Federal Judicial Branch)

<http://nasional.sindonews.comSengketa.Pilkada.dikembalikan.ke.MA.Rusak.Konstitusi>, diakses 21 Juni 2020, pukul 09.00 WIB

<https://www.merdeka.com/jatim/5-tujuan-pemilu-bagi-negara-indonesia-wajib-diketahui-kln.html> diakses 22 Oktober 2020, pukul 10.00 WIB

Donald. P Komers, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic*, (USA: Duke University Press, 1997), hlm. 196; Lihat juga Dr. Gotthard Wöhrmann, *The Federal Constitutional Court: an Introduction Scrutiny of elections*, <http://www.iuscomp.org/gla/literature/Inbverfg.htm>, diakses 20 Juni 2020.



- Rumah Pemilu. Gambaran Singkat Pemilihan Umum 2014.
<http://www.rumahpemilu.org/in/read/4030/Gambaran-Singkat-Pemilihan-Umum-2014-di-Indonesia>, di akses pada 24 Juni 2020 pukul 13.31
- <https://nasional.sindonews.comSengketa.Pilkada.dikembalikan.ke.MA.Rusak.Konstitusi> diakses pada tanggal 16 Mei 2020 pukul 10.40.
- <http://www.beritasatu.com,Wewenang.Sengketa.Pilkada.Kembali,keMA,HarusDitolak> diakses pada tanggal 16 Mei 2020, Pukul 20.42.
- <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5379f071d5173/mk-hapus-kewenangan-Pilkada>. *diskusi.public.bertajuk.mk.Mendengar.Kamis* (09/03/2017), di Hotel Borobudur Jakarta di akses pada 13 Mei 2020 pukul 07.30.
- <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5379f071d5173/mk-hapus-kewenangan-Pilkada>. *diskusi.public.bertajuk.mk.Mendengar.Kamis* (09/03/2017), di Hotel Borobudur Jakarta di akses pada 13 Mei 2020 pukul 07.32 WIB.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federacion, 2012.
<https://www.te.gob.mx/front/workReport/index/5..dakses> tanggal 5 Juli 2020, pukul 09.00 WIB.
- <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20150213083549-32-31827/ma-dan-mk-ogah-tangani-sengketa-pilkada>
- Soetandyo Wignyosoebroto, *Mengkaji dan Meneliti Hukum Dalam Konsepnya Sebagai Realitas Sosial*, <https://soetandyo.com.wordpress.com> diakses 16 Agustus 2018
- <https://kabar24.bisnis.com/read/20201220/16/1333364/pilkada-2020-banjir-gugatan-sudah-76-yang-masuk-ke-mk>. Diakses pada tanggal 20 Desember 2020, pukul 08.00 WIB.



- Sumber:<https://www.hukumonline.com/berita/baca/t5c76818c0f18/sengketa-pemilu>. Juga
[https://liputan6.com/plkada/read123946881/88-gugatan-sengketa-pilkada-terdaftar-d -mk](https://liputan6.com/plkada/read123946881/88-gugatan-sengketa-pilkada-terdaftar-d-mk), semua diakses 20 Desember 2020. Lihat juga, Kompas, 28 Desember 2020 pukul 08.13.
- Iwbal Basyari, Pergeseran Pemeriksaan Ambang BatasBeriharapan, Harian Kompas, 27 Desember 2020. <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2020/12/27/pergeseran-pemeriksaan-ambang-batas-beriharapan>, akses 27 Desember 2020, Pukul 09.30 WIB
- <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=IDEA+tentang+Pemilu> dikases 2 November 2020, pukul 09.00 WIB
- Ace Project, Legal Framework Encyclopaedia, 2012, 3rd edition. <http://aceproject.org/ace-en/topics/lf/lf12/lf12a/lf12a05>
- ACE Project laman <http://aceproject.org/>. 20 Oktober 2020 pukul 09.10 WIB.
- <http://www.beritasatu.com>,
wewenang.SengketaSengketa.Pilkada.dikembalikan. ke. MA. Harus.Ditolak diakses, 21 Juni 2020, pukul 09.10 wib.
- <http://www.hukumonline.com/berita/bacalt5379f071d5173/mk-hapus-kewenangan-Pilkada.diskusi>.
public.bertajuk.mk.Mendengar: Kamis (09/03/2017), di Hotel Borobudur jakarta. di akses pada 21 Juni 220, pukul 09.13 WIB.
- Ronal Faber, *The Austrian Constitutional Court: an Overview*, www.icljournal.com, diakses 25 Juni 2020.
<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5379f071d5173/mk-hapus-kewenangan-Pilkada>.



diskusi.public.bertajuk.mk.Mendengar. Kamis (09/03/2018) di akses pada 13 Mei 2020 pukul 07.41.

- Sumber referensi (terjemahan)
laman:[http://www.eces.eu/index.php?option=comcomment&view=article &id=326&Itemid=24](http://www.eces.eu/index.php?option=comcomment&view=article&id=326&Itemid=24) di akses pada 6 Juli 2020 pukul 10.13 WIB
[http://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5379f071d5173/mk-hapus-kewenangan-Pilkada.diskusi,public.bertajuk.mk.Mendengar:Kamis\(09/03/2018\)](http://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5379f071d5173/mk-hapus-kewenangan-pilkada.diskusi.public.bertajuk.mk.Mendengar:Kamis(09/03/2018)), diakses 20 Juni 2020 Pukul 11.00.WIB.
- R.William Liddle, *Merekayasa Demokrasi di Indonesia*, Kompas, 10-11 Februari 1990.
<https://www.congress.gov/congressional-record/2017/1/3/senate-section/article/S1-4>.
- Didik Supriyanto, "Menyoal Bawaslu, Penampilan Baru, Wewenang Baru, Persoalan Baru," <https://nasional.kompas.com/read/2017/11/08/14273471/menyoal-bawaslu-penampilan-baru-wewenang-baru-persoalan-baru>, diakses pada tanggal 5 Juli 2020
- Kustin Ayuwuragil, "Lima Kritikan Terkait Kewenangan Mengadili Bawaslu," [https://www.cnnindonesia.com/nasional/20171119163858-32-256677/lima-kritikan-terkait-kewenangan-an-mengadili-bawaslu](https://www.cnnindonesia.com/nasional/20171119163858-32-256677/lima-kritikan-terkait-kewenangan-mengadili-bawaslu), diakses pada tanggal 5 Juli 2020
- Rizal Bomantama, "Miliki Kewenangan Baru, Bawaslu Harus Siap Dikonfrontasi dengan DPR," <http://www.tribunnews.com/nasional/2017/10/04/miliki-kewenangan-baru-bawaslu-harus-siap-dikonfrontasi-dengan-dpr>, diakses pada tanggal 5 Juli 2020.
- MK dan Pemilukada, <https://web.facebook.com/permalink.php?id=>



302310959806242&storyfbid= 590805017623500&_rdr
diunduh pada 8 Agustus 2020 pukul 07.12 WIB

Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2005),
hlm.10-15. Lihat juga, <http://repository.gunadarma.ac.id/bitstream/123456789/864/1/21206261.pdf>.

E. Perundnag-undangan

UU No.22 Tahun 2007 tentang penyelenggaraan pemilihan umum.

UU No.8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.

F. Putusan

Putusan DKPP Nomor 83 & 84/DKPP-PKE-II/2013.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 027-73/PUU-II/2004.

Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap perkara Nomor 072/PUU-II/2004

Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap perkara Nomor 073/PUU-II/2004.

Putusan DKPP Nomor 74/DKPP-PKE-II/2013.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 96/PUU-XI/2013

Putusan MK Nomor 11/ PUU-VIII/2010



DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Nama : **DR. R. ERWIN MOESLIMIN SINGAJURU, SH MH**
Tempat& Tanggal Lahir : Lubuk Linggau (Sumsel), 28 Maret 1959

PENDIDIKAN FORMAL

- DOKTOR HUKUM UII, DI Yogyakarta
- MAGISTER HUKUM UNSRI, Palembang
- SARJANA HUKUM UII, DI Yogyakarta
- SMA NEGERI II Babarsari, DI Yogyakarta
- SMP NEGERI V Jakarta
- SD Xaverius Baturaja OKU Sumsel

PENGALAMAN DI LEGISLATIF & PEMERINTAHAN

- Anggota D P R RI Periode 2014 - 2019,
- Anggota D P R RI Periode 2009 - 2014,
- Anggota MPR RI Periode 1999 - 2004,
- Tim Delegasi Indonesia Badan Kerjasama Antar Parlemen (BKSAP), tahun 2012,
- Tim Parlemen Pengawasan Haji Indonesia periode 2012-2019,
- Wakil Ketua Pansus Lintas Komisi, tentang Perlindungan Pekerja Indonesia Luar Negeri (PPILN),
- Badan Musyawarah (BAMUS) D P R RI, 2009-2014 mewakili Fraksi PDI Perjuangan,
- Anggota MPR RI Periode 1999-2004 sebagai Wakil Sekretaris Fraksi PDI Perjuangan,
- Anggota Panitia Adhoc (PAH) 2 Badan Pekerja MPR RI,



- Ketua Rantap Percepatan Pencegahan, dan Pemberantasan KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme),
- Staf khusus Menko Polhukam Bidang Hukum dan Politik Priode 2019-2024.

PENGALAMAN ORGANISASI

- Wakil Ketua Umum IKA UII, 2019 - 2024
- Direktur Lembaga Penegak Hukum dan Keadilan Majelis Nasional Korps Alumni HMI
- (KAHMI), 2013 - 2017
- Ketua Ikatan Alumni Universitas Islam Indonesia (IKA UII), Yogyakarta, 2010 - 2015
- Ketua Umum DEMA (Dewan Mahasiswa) Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1987 - 1989
- Ketua Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) Cabang Yogyakarta, 1985 - 1987
- Ketua BPM (Badan Perwakilan Mahasiswa) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1985 - 1987