

# Book chapter jamil 2

*by ennyistanti 1*

---

**Submission date:** 18-Sep-2022 11:24PM (UTC-0400)

**Submission ID:** 1903145347

**File name:** SEP\_PERLINDUNGAN\_HUKUM\_DALAM\_SENGKETA\_PROSES\_PEMILIHAN\_UMUM.docx (59.16K)

**Word count:** 7167

**Character count:** 48201

# **PENERAPAN KONSEP PERLINDUNGAN HUKUM DALAM SENGKETA PROSES PEMILIHAN UMUM**

**Oleh : Jamil**

## **1. PENDAHULUAN**

Sengketa proses pemilihan umum yang selanjutnya disebut pemilu merupakan salah satu sistem penyelesaian atas problem kepemiluan yang dilakukan melalui cara mediasi dan *adjudikasi*. Berbeda dengan sengketa atau peselisihan hasil pemilu yang diadili oleh Mahkamah Konstitusi (MK), Sengketa proses pemilu pada hakikatnya merupakan bagian dari kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), namun sebelum diadili oleh PTUN, wajib diproses terlebih dahulu di Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) melalui upaya banding administrasi (Pasal 471 UU No.7 Tahun 2017 dan Pasal 48 UU No.5 Tahun 1986).

Dalam Pasal 466 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu), sengketa proses pemilu dirumuskan sebagai sengketa yang terjadi antara sesama peserta pemilu (Partai Politik, Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden, dan Calon DPD) atau antara penyelenggara pemilu (KPU, KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota) dengan peserta pemilu. Dalam hal sengketa proses pemilu terjadi antara penyelenggara pemilu dengan peserta pemilu, maka objek sengketa proses pemilu adalah keputusan yang dikeluarkan oleh KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota (selanjutnya disebut KPU).

Keputusan yang dikeluarkan oleh KPU Pada hakikatnya merupakan surat keputusan sebagaimana disebut dalam Pasal 1 ayat (7) Undang-undang Nomor 30 tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan yaitu ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Berangkat dari penjelasan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa sengketa proses pemilu, masuk pada rezim sengketa tata usaha negara yaitu sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik pusat maupun di daerah sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara. (Hadjon,2005 hlm. 302)

Sebagaimana yang telah difahami oleh ahli hukum administrasi, bahwa penyelesaian sengketa tata usaha negara melalui peradilan merupakan mekanisme sekaligus sarana yang

disediakan oleh negara untuk memberikan perlindungan hukum pada rakyat. Berkaitan dengan hal tersebut Philipus M. Hadjon, membagi sarana perlindungan hukum menjadi dua yaitu sarana perlindungan hukum preventif dan sarana perlindungan hukum represif. Sarana perlindungan hukum preventif adalah sarana yang disediakan kepada rakyat untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif dengan tujuan untuk mencegah terjadinya sengketa. Sedangkan sarana perlindungan hukum represif adalah sarana yang disediakan kepada rakyat untuk menguji tindakan pemerintah ke pengadilan dengan tujuan supaya sengketa dapat diselesaikan (Hadjon, 1987, hlm.2)

Lebih lanjut Hadjon dengan mengutip pendapatnya Rochmad Soemitro, menjelaskan bahwa badan-badan yang menjadi sarana perlindungan hukum bagi rakyat meliputi: Peradilan dalam lingkungan peradilan umum, Instansi pemerintah yang merupakan lembaga banding administrasi, dan Badan-badan khusus. (Hadjon, 1987, hlm. 10).

Dalam hal sengketa proses pemilu sebagaimana yang telah penulis jelaskan di awal paragraph ini, maka terdapat dua lembaga yang menjadi sarana perlindungan hukum bagi hak-hak konstitusional rakyat, yaitu Bawaslu sebagai lembaga banding administrasi, dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). PTUN memang tidak disebut oleh Soemitro sebagai bagian dari sarana perlindungan hukum, Soemitro hanya menyebut peradilan umum, tetapi tidak disebutkan PTUN kala itu bukan berarti PTUN tidak termasuk sarana perlindungan hukum tetapi karena pada saat itu belum terbentuk PTUN dan sengketa yang terjadi antara rakyat dengan pemerintah diadili di Pengadilan Umum. Setelah terbentuknya PTUN melalui Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka sarana perlindungan hukum bagi rakyat yang menyangkut sengketa tata usaha negara sebagai akibat dari dikeluarkannya keputusan tata usaha negara beralih ke PTUN, sedangkan manakala sengketa administrasi ditimbulkan oleh tindakan faktual pemerintah (*materiele daad*) maka gugatan tetap diajukan ke Pengadilan Umum, sehingga Pengadilan Umum tetap menjadi sarana perlindungan hukum bagi rakyat.

Namun, setelah keluarnya Undang-undang Nomor 30 tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, maka terdapat perluasan objek atas sengketa tata usaha negara. Objek sengketa tata usaha negara tidak hanya keputusan tata usaha negara *beschikking* tetapi juga tindakan faktual (*materiele daad*) yang dilakukan pemerintah (Simanjuntak, 2018, hlm 123). Oleh karenanya perbuatan melanggar hukum pemerintah (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) dalam

kapasitas sebagai penguasa (*overheid*) yang dituangkan melalui keputusan individual yang dinilai melanggar hak rakyat dapat diuji oleh PTUN (Tjandra, 2019, hlm. 207). Atas dasar tersebut, maka PTUN menjadi sarana perlindungan hukum bagi rakyat tidak hanya atas keputusan yang dikeluarkan pemerintah ansich tetapi juga atas tindakan faktual yang dilakukan pemerintah.

Selama ini, Bawaslu hanya dikenal sebagai lembaga yang melakukan pengawasan dan penegakan hukum pemilu, sedangkan fungsi perlindungan hak rakyat terutama peserta pemilu masih kurang familiar ditengah masyarakat. Penegakan hukum dan perlindungan hukum tentunya memiliki konsep yang berbeda meskipun antara keduanya memang tidak dapat dipisahkan, namun penegakkan hukum yang berorientasi pada perlindungan hukum itu perlu dibumikan dan menjadi paradigma atau cara berfikir khususnya bagi Bawaslu sebagai bagian dari lembaga yang memiliki fungsi sebagai sarana penegakan sekaligus perlindungan hukum.

Atas dasar hal tersebut, maka dalam tulisan ini akan dibahas fungsi Bawaslu sebagai lembaga sarana perlindungan hukum khususnya dalam perannya yang diberi kewenangan untuk menyelesaikan sengketa proses pemilu dan implikasinya atas perannya sebagai lembaga perlindungan hukum. Tulisan ini akan berpijak pada dua rumusan masalah berikut:

- a. Bagaimana karakteristik penegakan hukum dalam penyelesaian sengketa proses pemilu ?
- b. Apa implikasi yang timbul terhadap mekanisme penyelesaian sengketa proses pemilu di Bawaslu ?

## **2. KARAKATERISTIK PENEGAKAN HUKUM DALAM PENYELESAIAN SENGKETA PROSES PEMILU**

Dalam buku keempat UU Pemilu, sengketa proses pemilu dibedakan dari pelanggaran pemilu baik pelanggaran administrasi pemilu, pelanggaran etika pemilu maupun tindak pidana pemilu. Pelanggaran pemilu berasal dari temuan hasil pengawasan Bawaslu atau laporan pelanggaran pemilu dari masyarakat yang memiliki legal standing untuk melaporkan, sedangkan sengketa proses pemilu berasal dari permohonan penyelesaian sengketa proses yang diajukan pemohon ke Bawaslu. Atas dasar hal tersebut menjadi terang bahwa karakteristik penegakan hukum atas sengketa proses pemilu memang berbeda dengan penegakan hukum atas pelanggaran-pelanggaran diluar sengketa proses pemilu.

Perbedaan karakter atas penegakan hukum yang bersifat administrasi dengan penegakan hukum yang lain juga diakui oleh Titik Triwulan T. Menurutnya peneanaan sanksi administrasi

langsung dilakukan oleh badan/pejabat TUN tanpa harus melalui proses pengadilan. Sedangkan sanksi pidana dilakukan oleh pengadilan dan dalam penyidikan lazimnya dibutuhkan aparat khusus yang disebut penyidik pegawai negeri sipil (Titik Triwulan T, 2011)

Berangkat dari pendapat Titik Triwulan tersebut diatas, dapat diambil kesimpulan bahwa sebenarnya surat keputusan yang dikeluarkan oleh KPU kepada peserta pemilu (Partai Politik, Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden, dan Calon Anggota DPD) merupakan bentuk sanksi yang diberikan kepada peserta pemilu atas kesalahan yang dilakukan peserta pemilu, dan sanksi yang berupa keputusan tersebut masih bisa diuji keabsahannya ke pengadilan. Peserta pemilu sebenarnya masih memiliki hak untuk mengajukan keberatan (upaya administrasi) atas SK yang merugikan tersebut kepada KPU sebagai pejabat yang mengeluarkan surat keputusan, namun hak tersebut jarang digunakan, pihak yang dirugikan atas SK KPU (peserta pemilu) kebanyakan langsung mengajukan permohonan banding administratif ke Bawaslu.

Pada hakikatnya, upaya administratif adalah bagian dari sistem peradilan administrasi itu sendiri, dikarenakan upaya administratif merupakan bagian atau komponen khusus yang berkaitan dengan peradilan administrasi, yang sama-sama berfungsi untuk mencapai tujuan memelihara keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan masyarakat atau kepentingan umum, sehingga tercipta hubungan yang rukun antara pemerintah dan rakyat, dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945 (S.F. Marbun, 2003, hlm.64)

Konsep upaya administrasi ini telah diadopsi secara formal di Indonesia melalui Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yaitu di Pasal 48.

- 1) “Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan, untuk menyelesaikan secara administrasi sengketa tata usaha negara tertentu, maka sengketa tata usaha negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administrasi yang tersedia.
- 2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), jika seluruh upaya administrasi yang bersangkutan telah digunakan”.

Posisi Bawaslu sebagai lembaga yang diberi wewenang untuk menyelesaikan secara administrasi sudah ditegaskan dalam pasal 471 berbunyi, “Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 470 ke pengadilan tata usaha negara, dilakukan setelah **upaya administratif** di Bawaslu sebagaimana dimaksud dalam Pasal

467, Pasal 468, dan Pasal 469 ayat (2) telah digunakan” (penebalan frasa upaya administratif dari penulis).

Baik ketentuan dalam Pasal 48 UU PTUN maupun Pasal 471 UU Pemilu sama-sama mewajibkan upaya administrasi sebelum dilakukan upaya hukum ke PTUN. Namun terdapat perbedaan antara sengketa tata usaha negara diluar pemilu dengan sengketa tata usaha negara yang berkaitan dengan proses pemilu. Apa bila sengketa tata usaha negara diluar pemilu maka upaya peradilan setelah menempuh banding administrasi di lakukan di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTUN), sedangkan dalam sengketa proses pemilu pasca dilakukan upaya banding administrasi di Bawaslu, pihak-pihak yang merasa belum puas dengan putusan Bawaslu dapat mengajukan gugatan ke PTUN bukan ke PTTUN sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 53 UU PTUN berikut.

“ Pengadilan tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa tata usaha negara sebagaimana dimaksud dalam pasal 48”

Rumusan dalam Pasal 53 UU PTUN ini dianut oleh rezim pemilihan kepala daerah, hal tersebut, dikarenakan dalam Pasal 158 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, gugatan setelah upaya administratif dilakukan di PTTUN, sedangkan dalam rezim pemilu memiliki aturan khusus yang berbeda dengan ketentuan pasal 53. Hal tersebut diatur dalam Pasal 469 ayat (2)

“Dalam hal penyelesaian sengketa proses Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, huruf b, dan huruf c yang dilakukan oleh Bawaslu tidak diterima oleh para pihak, para pihak dapat mengajukan upaya hukum kepada pengadilan tata usaha negara”.

Saat Undang-undang No.5 tahun 1986 masih berupa rancangan, ketentuan pasal 53 tersebut dikritik oleh Sjachran Basah. Menurutnya, bergesernya posisi tugas dan wewenang dari pengadilan tata usaha negara tingkat pertama ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara tersebut mengakibatkan kerugian berupa hilangnya kesempatan bagi para pihak pencari keadilan untuk menggugat ditingkat pertama, sehingga pencari keadilan kehilangan satu tingkat dalam struktur pengadilan tata usaha negara (Sjachran Basah, 1987, hlm.26). Merujuk pendapat Basah diatas, maka secara konseptual, ketentuan sebagaimana dalam pasal 469 ayat (2) UU Pemilu, mendapatkan legitimasinya meskipun berbeda dengan yang ditentukan oleh pasal 53 UU PTUN.

Penulis sendiri lebih sepakat dengan konsep UU Pemilu yaitu menggugat ke PTUN setelah melakukan upaya banding administratif ke Bawaslu, selain agar pengadilan tata usaha negara tingkat pertama tidak dilangkai (dilewati) sebagaimana yang diungkapkan oleh Sjachran Basah, juga agar mempermudah akses para pencari keadilan, mengingat tidak banyak wilayah di Indonesia yang memiliki pengadilan tinggi tata usaha negara. Data yang penulis peroleh dari wikipedia, PTTUN hanya terdapat di empat wilayah di seluruh Indonesia. Yaitu, PTTUN Medan, PTTUN Jakarta, PTTUN Surabaya, dan PTTUN Makasar ([https://id.wikipedia.org/wiki/Pengadilan\\_Tinggi\\_Tata\\_Usaha\\_Negara](https://id.wikipedia.org/wiki/Pengadilan_Tinggi_Tata_Usaha_Negara) diakses pada tanggal 24 Mei 2021). sedangkan jumlah PTUN lebih banyak dan tentunya lebih dekat untuk dijangkau oleh pencari keadilan.

Table

Jumlah Peradilan Tinggi Tata Usaha Negara dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia

NO.	PTTUN	PTUN	ALAMAT KANTOR
01	MEDAN		Jl. Peratun Komplek Estate, Medan 20371. Telp (061) 61755
02		Medan	Jl. Listrik No.10 Medan 20112. Telp. (061) 5162
03		Banda Aceh	Jl. Ir. Moh. Tahir No.25 Lueng Batu, Aceh. Telp. (0651) 24898
04		Padang	Jl. Diponegoro No.8 Padang 25117. Telp. (0751) 28400
05		Pekanbaru	Jl. Raya Bangkinang Km. 9 Pekanbaru– Riau.Telp. 64023 – 66455
06		Jambi	Jl. Kol. M. Kukuh 1 Kota Baru, Jambi 36128. Telp. (0741) 41986
07		Palembang	Jl. A.Yani No.67 Plaju, Palembang 30264. Telp. (0711) 516936
08		Bengkulu	Jl. RE Martadinata – Bengkulu. Telp. (0736) 52023, 52012
09		Lampung	Jl. P.Emir M.Noer 27 Bdr Lampung 35116. Telp. (0721) 258320
10		Tanjung Pinang	Jl. Ir. Sutami No. 3 Sekupang-Batam Ep. Riau. Telp. (0778) 324339
11			Jl. Cikini Raya 117-A Jakarta Pusat 10330. Telp. (021) 326162

12	PTTUN JAKARTA	PTUN Jakarta	Jl. A Sentra Primer Baru Timur, Pulo Gebang, Jakarta-Timur 13950 Telp. (021) 840526
13		PTUN Serang	Jl. Syech Nawawi Al-Bantani No.3 Km.5 Kel. Banjarsari Kota Serang Telp. (0254) 214085-21485
14		PTUN Bandung	Jl. Diponegoro No.34 Bandung 40115, Telp. (022) 7271865
15		PTUN Banjarmasin	Jl. Hasan Basri 32 Kayutangi, Banjarmasin Telp. (0511) 300393
16		PTUN Pontianak	Jl. A. Yani 10 Pontianak 78124. Telp. (0561) 30517, 40125
17		PTUN Samarinda	Jl. Bung Tomo – Samarinda 75132 Telp. (0541) 262062
18		PTUN Palangkaraya	Jl. Cilik Riwut KM-5 Palangkaraya 73112. Telp. (0536) 31165
19		SURABAYA	
20	Surabaya		Jl. Raya Ir. H. Juanda No. 89, Gedangan, Semabung, Kabupaten Sidoarjo, Jawa Timur, 61254.
21	Semarang		Jl. Abd Rahman Saleh 89 Semarang 50145. Telp. (024) 607413
22	Yogyakarta		Jl. Janti No.66 Banguntapan, Bantul-Yogyakarta. Telp. (0274) 520502
23	Denpasar		Jl. Kapt Cok Agung Tresna 4 Denpasar. Telp. (0361) 236213
24	Mataram		Jl. Dr Soedjono Lingk Sel-Mataram 83115. Telp (0370) 623423
25	Kupang		Jl. Palapa 16-A Kupang 85111. Telp (0380) 826576
26	MAKASSAR		Jl. AP Pettarani 45 Makassar 90231. Telp (0411) 452773
27		Makassar	Jl. Raya Pendidikan No. 1 Makassar 90222. Telp/Fax (0411) 885720, 864137, 868784
28		Palu	Jl. Moh Yamin 52 Palu 94121. Telp (0451) 483385
29		Manadu	Jl. Pommorou – Manado 95125, Telp (0431) 853765
30		Kendari	Jl. Badak 7 Kendari 93232. Telp (0401) 3196715, 3196717
31		Ambon	Jl. W. Monginsidi 168 Ambon 97231. Telp (0911) 361044
32		Jayapura	Jl. Raya Sentani Waena – Jayapura 99358. Telp (0967) 571216
33	Gorontalo	Jalan Prof. Aloe Saboe Bone Bolango Gorontalo 96128	

Sumber data: <http://ptun-makassar.go.id/peta-wilayah-hukum> diakses 24 Mei 2021



Namun, pemberlakuan mekanisme penyelesaian sengketa proses pemilu di Bawaslu sebagai upaya banding administrasi, diatur secara tidak konsisten, Pasal 469 UU Pemilu menjadikan putusan Bawaslu bersifat final dan mengikat kecuali terhadap sengketa proses pemilu yang menyangkut:

- a. verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu;
- b. penetapan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota; dan
- c. penetapan Pasangan Calon.

Pertanyaannya adalah, bisakah putusan dalam mekanisme upaya administratif bersifat final dan mengikat? upaya administrasi dikenal juga dengan istilah *administratieve beroep*, *quasi rechtpraak* atau peradilan administrasi semu. Memang masih terjadi perbedaan pendapat, apakah upaya administrasi tersebut masuk pada bagian dari peradilan? Rochmat Doemitro sebagaimana dikutip oleh S.F. Marbun, memasukkan upaya administrasi sebagai bagian dari peradilan sehingga beliau mengatakan bahwa upaya administratif merupakan peradilan administrasi dalam arti luas (S.F. Marbun, 2003, hlm.56). Namun, pada hakikatnya upaya administrasi meskipun masuk pada bagian dari peradilan tetapi masih bersifat tidak murni atau semu sehingga menurut penulis tidak tepat bila putusannya bersifat final dan mengikat. Sifat final dan mengikat ini, juga sempat dianut oleh rezim pilkada, dalam pasal 144 UU No.1 tahun 2015 menyatakan bahwa keputusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa pemilihan merupakan keputusan terakhir dan mengikat meskipun pada akhirnya di pasal 144 UU No. 6 Tahun 2016 ketentuan sebagai keputusan terakhir dihapus dan diganti dengan frasa “merupakan putusan bersifat mengikat”. Artinya rezim Pilkada menyadari bahwa putusan Bawaslu yang hanya menyelesaikan sengketa pemilihan melalui upaya administratif tidak seharusnya bersifat final.

Sebagaimana yang telah penulis jelaskan dalam paragraf sebelumnya, bahwa surat keputusan yang dikeluarkan penyelenggara pemilu (KPU) yang kemudian menjadi objek sengketa proses pemilu, pada hakikatnya merupakan sanksi yang diberikan oleh KPU atas kesalahan yang dilakukan oleh peserta pemilu. Sanksi yang diberikan KPU tentunya tidak melalui pemeriksaan yang memadai karena dilakukan secara sepihak oleh KPU, oleh karenanya perlu adanya upaya hukum yang lebih bisa menjamin terlindunginya hak-hak rakyat.

Berkaitan dengan hal diatas, Ridwan HR memberikan tiga alasan kenapa rakyat perlu mendapatkan perlindungan hukum atas tindakan atau keputusan pemerintah yaitu. *Pertama*, karena dalam berbagai hak warga negara dan badan hukum perdata tergantung pada keputusan-

keputusan dan ketetapan-ketetapan pemerintah, seperti kebutuhan terhadap izin yang diperlukan untuk usaha perdagangan, perusahaan, atau pertambangan, oleh karena itu, warga negara dan badan hukum perdata perlu mendapatkan perlindungan hukum, terutama untuk mendapatkan kepastian hukum dan jaminan keamanan, yang merupakan faktor penentu bagi kehidupan dunia usaha. *Kedua*, hubungan antara pemerintah dengan warga negara tidak berjalan dalam posisi sejajar. Warga negara merupakan pihak yang lebih lemah dibandingkan dengan pemerintah. *Ketiga* berbagai perselisihan warga negara dengan pemerintah itu berkenaan dengan keputusan dan ketetapan, sebagai instrumen pemerintah yang bersifat sepihak dalam melakukan intervensi terhadap kehidupan warga negara (Ridwan HR, 2006, hlm.292)

Sebagaimana yang difahami oleh banyak ahli Hukum Administrasi Negara, bahwa salah satu fungsi hukum administrasi negara adalah mewujudkan keseimbangan dalam relasi hukum antara penguasa (pemerintah) yang memiliki hak-hak istimewa melalui kewenangan (*authority*) yang dimilikinya dengan perseorangan atau badan hukum perdata yang tidak memiliki hak istimewa sebagaimana pemerintah. Tindakan melawan hukum oleh pemerintah terjadi manakala keseimbangan tersebut terganggu atau manakala dalam relasi hukum antar keduanya ada salah satu pihak yang dirugikan (Sudikno Mertokusumo, 2019, hlm.64)

Atas dasar tersebut perlindungan hukum terhadap pihak yang berada dalam posisi yang lemah sangat dibutuhkan, sebagai sarana yuridis untuk mencegah atau memulihkan terjadinya kerugian yang dialami oleh rakyat (peserta pemilu) sebagai akibat tindakan atau keputusan hukum pemerintah yang menimbulkan kerugian terhadap rakyat tersebut (peserta pemilu). Meskipun demikian, bukan berarti kepada pemerintah tidak diberikan perlindungan hukum. Perlindungan hukum terhadap pemerintah dilakukan dengan memperhatikan tindakannya dengan baik dan benar menurut hukum (Ridwan HR, 2006, hlm.293). Artinya, jika tindakan atau keputusan pemerintah yang dikeluarkan sudah benar menurut hukum maka tindakan atau keputusan pemerintah tersebut juga harus mendapatkan perlindungan hukum.

Sebagaimana yang telah penulis jelaskan di pendahuluan bahwa lembaga pemerintah yang menjalankan fungsi sebagai lembaga banding administratif merupakan salah satu badan yang memang disediakan untuk menjalankan fungsi memberikan perlindungan hukum kepada pihak-pihak yang memang membutuhkan perlindungan hukum. Yang dimaksud dengan penaganan perlindungan hukum bagi rakyat melalui lembaga pemerintah yang menjalankan fungsi sebagai lembaga banding administratif adalah permintaan banding terhadap suatu

tindakan pemerintah oleh pihak yang merasa dirugikan oleh tindakan tersebut kepada pejabat pemerintah yang hirarkis lebih tinggi atau kepada pejabat pemerintah lain daripada yang melakukan tindakan itu. Instansi pemerintah yang menerima permohonan banding berwenang untuk merubah dan bahkan dapat membatalkan tindak pemerintahan tersebut (Hadjon, 1987, hlm.12)

Bawaslu, dalam pasal 471 UU Pemilu secara tegas diberi amanah untuk menyelesaikan sengketa proses pemilu melalui upaya administratif. Pasal 471 tersebut memang tidak menyebutkan frasa banding administratif tetapi karena Bawaslu merupakan lembaga lain diluar pejabat yang melakukan tindakan pemerintah (KPU), maka Bawaslu menjadi lembaga yang berfungsi menyelesaikan sengketa pemilu melalui upaya banding administratif, sedangkan upaya administratifnya (upaya keberatan) sebenarnya diajukan kepada KPU sebagai lembaga yang melakukan tindakan atau mengeluarkan keputusan, meskipun jalur keberatan ini jarang digunakan. Tidak digunakannya jalur keberatan, karena memang UU pemilu tidak mengaturnya, sehingga kesimpulan bahwa terdapat upaya keberatan di KPU sebenarnya merupakan kesimpulan akademik dari penulis. Berkaitan dengan hal tersebut, bisa jadi jalur upaya keberatan di KPU tersebut memang tidak banyak diketahui baik oleh penyelenggara pemilu sendiri maupun oleh peserta pemilu.

Sebagaimana yang telah jamak diketahui, bahwa hakikat pemilu adalah pengakuan terhadap hak untuk memilih (*right to vote*) dan hak untuk dipilih (*right to be candidate*). Oleh karenanya kedua hak tersebut harus mendapatkan perlindungan dari berbagai element baik dari penyelenggara pemilu melalui kewenangan-kewenangannya, dari pejabat legeslatif melalui materi undang-undang yang dibuatnya maupun dari pengadilan melalui putusan yang dikeluarkannya.

Pada pemilu 2019, sempat terjadi polemik antara KPU dengan Bawaslu terkait larangan mantan narapidana korupsi (mantan koruptor) untuk mencalonkan diri sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan mencalonkan diri sebagai anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) melalui PKPU Nomor 26 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2018

Tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah.

Para mantan napi yang tidak masuk daftar calon tetap ( DCT) berdasarkan keputusan KPU rata-rata mengajukan permohonan sengketa proses pemilu kepada Bawaslu dan kebanyakan dari permohonan *aquo* Bawaslu mengabulkannya. Perbedaan pandangan antara KPU dengan Bawaslu akhirnya diakhiri oleh Putusan Mahkamah Agung (MA) Nomor 55 P/HUM/2018 yang membatalkan Pasal 4 ayat (3), Pasal 7 huruf g PKPU Nomor 20 tahun 2018 dan Pasal 60 huruf j PKPU No.26 Tahun 2018.

Selain MA yang pernah menyelamatkan hak konstitusional warga negara yang berkaitan dengan hak untuk dipilih (*right to be candidate*) melalui putusannya, mahkamah Konstitusi juga sering mengeluarkan putusan yang pada pokoknya melindungi hak seseorang untuk memilih dan dipilih, diantaranya adalah Putusan Nomor 011-017/PUU-I/2003 yang memulihkan Hak Politik eksPKI dan Organisasi Terlarang Lainnya, Putusan Nomor 102/PUU-VII/2009 yang melonggarkan syarat hak pilih dengan membolehkan Penggunaan KTP, Paspor dan Kartu Keluarga dalam Pemilu meskipun tidak masuk dalam pendataan KPU sebagai pemilih (Daftar Pemilih Tetap/DPT), Putusan Nomor 33/PUU-XIII/2015 yang menghapus syarat calon kepala daerah yang termaktub dalam pasal 7 huruf q 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, dan juga Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015, yang menghapus syarat calon kepala daerah tidak pernah dipidana sebagaimana diatur dalam Pasal 7 huruf g Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, namun putusan MK tersebut bersifat konstitusional bersyarat yaitu dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan adalah mantan terpidana.

Khaitul Fahmi tidak mempersoalkan pembatasan hak pilih dan hak dipilih melalui undang-undang, menurut Fahmi Pasal 28 j ayat (2) membolehkan pembatasan hak melalui undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. Fahmi juga mendalilkan pendapatnya kepada teori keadilan John Rawls yaitu,

*First: each person is to have an equal right to the most extensive scheme of equal basic liberties compatible with a similar scheme of liberties for others. Second: social and economic inequalities are to be arranged so that they are both (a) reasonably expected to be to everyone's advantage, and (b) attached to positions and offices open to all".*

Dalam mewujudkan keadilan sebagai *fairness*, terkait perbedaan dan pembatasan kebebasan, John Rawls menekankan bahwa pembatasan memang dapat mengakibatkan ketidaksamaan dalam kebebasan politik, namun ketidaksamaan ini diperbolehkan apabila hal itu penting demi terjaminnya kebebasan dari kelompok yang kurang beruntung (Fahmi, 2017 hlm. 768)

Sedangkan Todung Mulya Lubis mengamini khusus untuk putusan MK Nomor 011-017/PUU-I/2003 yang memulihkan Hak Politik eksPKI dan Organisasi Terlarang Lainnya dengan alasan bahwa pada hakikatnya putusan MK tersebut telah *reaffirm* universalitas HAM. Bahkan Mulya Lubis juga mendukung pada pemulihan hak-hak yang lain selain hak politik bagi eks PKI menurutnya, sudah saatnya anggota keluarga bekas PKI dan organisasi terlarang lainnya, menikmati *equal opportunities* dalam lapangan pekerjaan. Lubis juga mengutip pasal 7 ICESR untuk memperkuat argumentasinya yang pada pokoknya memberi jaminan hak bagi setiap orang untuk bekerja dan mendapatkan kesempatan untuk dipromosikan, jika orang yang berkesempatan memiliki kompetensi (Lubis, 2004, hlm. 26)

Sebagaimana yang dijelaskan diawal, bahwa karakteristik penegakan hukum administrasi yang berorientasi pada perlindungan hukum bagi rakyat, memiliki perbedaan dengan penegakan hukum non administrasi seperti penegakan hukum pidana maupun perdata. Dalam hal penegakan hukum administrasi, maka orientasi utamanya bagi majelis hakim adalah memberikan perlindungan hukum kepada rakyat atas tindakan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*), yang dilakukan pemerintah. Oleh karenanya, gugatan dilakukan kepada pengadilan adalah dalam rangka menguji keabsahan dari tindakan pemerintah baik yang berupa keputusan maupun tindakan faktuan (*materiele daad*).

Meskipun semua penegakan hukum pada akhirnya berorientasi pada perlindungan hukum, namun karakteristik perlindungan hukum dalam hukum administrasi berbeda dengan karakteristik perlindungan dalam hukum pidana maupun perdata. Hukum administrasi pada hakikatnya mengatur hubungan antara pemerintah dan rakyatnya. Definisi ini sejalan dengan apa yang diungkapkan oleh J.M. Baron de Gerando sebagaimana dikutip oleh Sadjijono yaitu

peraturan-peraturan yang mengatur hubungan timbal balik antara pemerintah dan rakyat (Sadjijono, 2011, hlm.15).

Hubungan tersebut diatur dengan pembebanan tugas dan kewajiban kepada pemerintah sebagai pejabat administrasi negara juga pembebanan tugas dan kewajiban kepada rakyat. Baik pemerintah maupun rakyat dalam menjalankan tugas dan kewajiban masing-masing berpotensi melakukan kesalahan atau pelanggaran, maka atas pelanggaran tersebut disediakan mekanisme penyelesaiannya atau penegakan hukumnya.

Dalam hal pelanggaran atau kesalahan administrasi (maladministrasi) dilakukan oleh pejabat pemerintah, maka penegakannya meliputi penegakan hukum preventif dan penegakan hukum represif. Penegakan hukum preventif dilakukan melalui pengawasan sebagai upaya pencegahan atas pelanggaran yang mungkin dilakukan oleh pejabat pemerintah (Djatmiati, 2020, hlm.68). Sedangkan penegakan hukum represif adalah penegakan yang dilakukan oleh instrumen penegakan hukum administrasi yang oleh Hadjon disebut sebagai sarana perlindungan hukum represif (Hadjon, 1987, hlm.3)

Sedangkan apabila pelanggaran terhadap hukum administrasi dilakukan oleh rakyat atau masyarakat sipil, maka pejabat eksekutif dapat langsung memberikan sanksi atas pelanggaran tersebut, meskipun sanksi yang diberikan oleh pejabat eksekutif tersebut dapat digugat ke pengadilan oleh pihak yang memiliki legal standing untuk menggugatinya. Adapun sanksi administrasi yang dapat dikenakan adalah (Triwulan T dan Ismu Gunadi, 2011, hlm.361):

- a. paksaan administrasi (bestuursdwang), antara lain pengosongan secara paksa, bangkar paksa, penggusuran;
- b. penarikan/pencabutan KTUN yang menguntungkan;
- c. pengenaan denda administrasi
- d. pengenaan uang paksa.

Berkaitan dengan sistem penegakan hukum administrasi dalam pemilu terdapat perbedaan antara penegakan hukum administrasi kepada pejabat pemerintah (KPU) dengan penegakan hukum administrasi terhadap non pejabat (Partai politik, Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden, Calon DPD, pemilih, dan pemantau pemilu). Penegakan hukum administrasi atas keputusan yang dikeluarkan oleh KPU sebagai pejabat pemerintah dilakukan melalui mekanisme sengketa proses pemilu sedangkan penegakan hukum atas masyarakat sipil dilakukan melalui mekanisme pelanggaran administrasi pemilu (Pasal 460 dan Pasal 466 UU Pemilu). Bawaslu memiliki kewenangan dalam penegakan hukum preventif melalui

pengawasan sekaligus berwenang melakukan penegakan represif melalui sidang adjudikasi (Pasal 93-101 UU Pemilu)

Prinsip perlindungan hukum yang diberikan kepada peserta pemilu dalam sengketa proses pemilu dilakukan untuk menjaga hak-hak peserta pemilu untuk menjadi kontestan pemilu (*right to be candidate*) atas potensi penyalahgunaan kewenangan (*detournement de pouvoir*) maupun tindakan sewenang-wenang (*wiilekeurig*) yang dilakukan oleh KPU, meskipun bukan berarti hak-hak KPU boleh diabaikan. KPU juga harus mendapatkan perlindungan hukum selama keputusan yang dikeluarkan tidak cacat prosedur, substansi maupun wewenang serta sesuai dengan asas-asas pemerintahan yang baik (AUPB). Atas dasar hal tersebut, maka sengketa proses pemilu sebenarnya merupakan proses uji keabsahan atas keputusan yang dikeluarkan oleh KPU (*Rechmatigheidsuitspraak*).

Karakter penegakan hukum sebagaimana yang telah panjang lebar penulis uraikan, perlu difahami terutama oleh Bawaslu agar dapat memposisikan diri secara tepat dan benar dalam melakukan penegakan hukum administrasi atau menyelesaikan sengketa proses pemilu.

### **3. IMPLIKASI YANG TIMBUL TERHADAP MEKANISME PENYELESAIAN SENGKETA PROSES PEMILU DI BAWASLU**

Internasional IDEA sebagaimana dikutip oleh Refly Harun, memberikan lima belas ukuran untuk menentukan pelaksanaan pemilu secara rahasia, bebas, dan adil atau tidak, terutama dalam kerangka perumusan kerangka hukum yang akan digunakan dalam pemilu, lima belas ukuran tersebut meliputi (Harun, 2016, hlm.19-20):

1. Kerangka hukum harus disusun sedemikian rupa sehingga tidak bermakna ganda, dapat dipahami, terbuka dan harus dapat menyoroti semua unsur sistem pemilu yang diperlukan untuk memastikan pemilu yang demokratis;
2. Pilihan sistem pemilu seharusnya memastikan bahwa standar-standar internasional untuk pemilu yang demokratis dipatuhi dalam kaitannya dengan lembaga yang dipilih, frekuensi pemilu, dan organisasi unit pemilu;
3. Kerangka hukum bagi pemilu harus memastikan bahwa batasan unit-unit pemilu dibuat sedemikian rupa sehingga mencapai tujuan sesuai dengan beban yang setara untuk setiap suara hingga ke derajat setinggi mungkin untuk mencapai keterwakilan yang efektif

4. Kerangka hukum harus memastikan semua warga negara yang memenuhi syarat dijamin berhak memberikan suara secara universal dan adil serta berhak ikut dalam pemilihan tanpa diskriminasi;
5. Kerangka hukum harus mewajibkan badan pelaksana pemilu dibentuk dan berfungsi dalam suatu cara yang menjamin penyelenggaraan pemilu secara independen dan adil;
6. Kerangka hukum harus mewajibkan penyimpangan daftar pemilih secara transparan dan akurat, melindungi hak warga negara yang memenuhi syarat untuk mendaftar dan mencegah pendaftaran atau pencoretan orang secara tidak sah atau curang;
7. Kerangka hukum seharusnya menjamin semua partai politik dan kandidat dapat bersaing dalam pemilu atas dasar perlakuan yang adil
8. Kerangka hukum harus menjamin setiap partai politik dan kandidat menikmati hak atas kebebasan mengeluarkan pendapat dan kebebasan berkumpul dan memiliki akses terhadap para pemilih dan semua pihak yang terkait (stakeholder) dalam proses pemilihan memiliki peluang keberhasilan yang sama;
9. Kerangka hukum harus menjamin semua partai politik dan kandidat memiliki akses ke media dan mereka diperlakukan secara adil oleh media yang dimiliki atau dikendalikan oleh negara. Juga tidak ada pembatasan kebebasan dan hak berekspresi partai politik dan para kandidat selama kampanye berlangsung;
10. Kerangka hukum harus memastikan semua partai politik dan kandidat diperlakukan secara adil oleh ketentuan hukum yang mengatur pembiayaan dan pengeluaran kampanye;
11. Kerangka hukum harus memastikan tempat pemungutan suara dapat diakses, terdapat pencatatan yang akurat atas kertas suara, dan kerahasiaan kertas suara terjaga;
12. Kerangka hukum harus memastikan agar semua suara dihitung dan ditabulasikan dengan akurat, merata, adil, dan terbuka;
13. Guna melindungi integritas dan keterbukaan pemilu, kerangka hukum harus memuat ketentuan yang menyatakan bahwa perwakilan yang ditunjuk oleh partai dan kandidat peserta pemilu harus mengamati semua proses pemungutan suara. Hak dan tanggung jawab perwakilan kandidat dan partai ditempat pemungutan suara juga harus dijelaskan dalam kerangka hukum;
14. Untuk menjamin transparansi dan meningkatkan kredibilitas, kerangka hukum harus menetapkan bahwa para pemantau pemilu dapat memantau semua tahapan dari proses pemilu;



15. Kerangka hukum harus mengatur mekanisme dan penyelesaian hukum yang efektif untuk kepatuhan kepada undang-undang dan penegakan hak pilih. Juga harus dijelaskan hukuman-hukuman untuk pelanggaran pemilu tertentu.

Berkaitan dengan point 15 pemilu di Indonesia memiliki dua mekanisme penyelesaian sengketa yaitu penyelesaian sengketa proses pemilu di Bawaslu dan penyelesaian sengketa/perselisihan hasil pemilu di Mahkamah Konstitusi. Bawaslu sebagai salah satu lembaga penyelenggara pemilu yang berfungsi melakukan pengawasan pemilu sekaligus penegakan hukum pemilu merupakan lembaga yang khas di Indonesia dengan segala kewenangan yang melekat padanya. Lembaga ini sebenarnya sudah muncul sejak pemilu orde baru dengan nama panitia pengawas pelaksanaan pemilihan umum (panwaslak). Pada pemilu yang dilaksanakan di era reformasi Panwaslak berganti nama menjadi panitia pengawas pemilu (Panwaslu) dan terus berkembang dari lembaga yang bersifat *ad hoc* hingga menjadi lembaga yang permanen hingga tingkat Kabupaten/Kota bernama Badan Pengawas Pemilu dan lebih dikenal dengan sebutan Bawaslu (Bagja,2020, hlm.72-92). Status Bawaslu sebagai lembaga yang permanen hingga tingkat kabupaten/kota, menjadikan Bawaslu memiliki kesetaraan dengan penyelenggara pemilu lainnya yaitu KPU yang terlebih dahulu permanen hingga tingkat Kabupaten/Kota (Edward Siregar,2019, hlm.49)

Melalui Undang-undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) Bawaslu menjadi lembaga permanen hingga tingkat kabupaten dan kota. Selain menjadi lembaga yang permanen Bawaslu juga memiliki kewenangan yang cukup besar diantaranya adalah melakukan pencegahan dan penindakan terhadap sengketa proses pemilu. Oleh karenanya dalam Pasal 94 UU Pemilu Bawaslu diberi tugas berupa:

- a. Menerima permohonan penyelesaian sengketa proses pemilu;
- b. Memverifikasi secara formal dan material permohonan penyelesaian sengketa proses pemilu;
- c. Melakukan mediasi antarpihak yang bersengketa;
- d. Melakukan proses adjudikasi sengketa proses pemilu; dan
- e. Memutus penyelesaian sengketa proses pemilu

Dalam pasal 94 diatas, terdapat dua mekanisme untuk menyelesaikan sengketa proses pemilu melalui upaya banding administratif di Bawaslu yaitu mekanisme mediasi dan mekanisme adjudikasi. Dua mekanisme ini, menurut penulis terlalu bertele-tele untuk ukuran Bawaslu hanya berperan menyelesaikan melalui upaya banding administratif bukan melalui

cara peradilan (*judicial*). Adanya dua mekanisme menurut penulis tidak sesuai dengan hal-hal berikut:

- a. Sengketa pemilu butuh penyelesaian secara cepat kerana tahapannya dibuat sangat padat (*speedy trial*) sehingga bila mekanisme penyelesaiannya dibuat secara bertele-tele berpotensi mengganggu tahapan yang dibuat KPU;
- b. Penyelesaian di Bawaslu hanya merupakan upaya banding administratif bukan upaya judicial sehingga cukup satu mekanisme saja;
- c. Antara metode mediasi dan adjukasi berpotensi terjadi benturan kepentingan (*conflict of interest*) khususnya bagi Bawaslu, karena dalam penyelesaian sengketa proses pemilu melalui mediasi Bawaslu dituntut untuk mengkompromikan objek sengketa proses pemilu (SK/BA KPU) antara dua pihak (pemohon dan termohon) yang bersengketa sedangkan dalam adjukasi Bawaslu berposisi menguji keabsahan SK/BA yang dikeluarkan KPU (*reghcmatigheidstoetsing*). Akan menjadi lucu manakala objek yang akan diujikan keabsahannya dikompromikan dulu melalui metode mediasi.

Penulis lebih sepakat, proses penyelesaian sengketa proses pemilu melalui upaya banding administrasi di Bawaslu cukup diselesaikan melalui mediasi atau musyawarah saja. Cara musyawarah selain sesuai dengan negara hukum Pancasila juga lebih sederhana. Berkaitan dengan ini Hadjon merumuskan ciri-ciri negara hukum pancasila meliputi (Hadjon,1987, hlm.90)

- a. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
- b. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara;
- c. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir;
- d. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Menurut penulis cara musyawarah sangat mungkin dilakukan, karena sesuai dengan asas *contrarius actus* lembaga yang mengeluarkan keputusan (KPU) berwenang mencabutnya. Dalam hal ini Bawaslu hanya memberikan kesempatan kepada KPU untuk mengoreksi keputusannya dengan mempertimbangkan kerugian yang diderita oleh pemohon dan memperhatikan pula tahapan pemilu masih bisa berjalan dengan baik dan tidak terganggu seandainya keputusan tersebut dicabut. Metode musyawarah menurut penulis lebih cocok dalam posisi penyelesaian sengketa proses di Bawaslu hanyalah upaya banding administratif.

Namun kalau yang dipilih adalah cara adjudikasi maka Bawaslu memiliki kewenangan untuk membatalkan SK yang diterbitkan oleh KPU melalui putusnya. Metode adjudikasi ini menurut penulis masih relevan asalkan tidak digabung dengan metode mediasi. Artinya Bawaslu harus konsisten dalam penyelesaian sengketa proses pemilu. Bila ingin melakukan pengujian terhadap SK/BA yang dikeluarkan KPU, maka silahkan menggunakan mekanisme adjukasi saja, tetapi bila hanya ingin mempertemukan dua pihak yang bersengketa melalui musyawarah silahkan gunakan mekanisme musyawarah saja.

Dalam hal Bawaslu menggunakan metode adjudikasi maka Bawaslu sebenarnya sudah menjadi lembaga *quasi judicial*. Status Bawaslu sebagai lembaga quasi peradilan dan peradilan khusus ini juga diungkapkan oleh Jimly Asshiddiqie meskipun menurut beliau untuk mengidentifikasi keberadaannya apakah masuk dalam lingkungan peradilan umum atau peradilan tata usaha negara memiliki kesulitan tersendiri. Oleh karenanya, menurut beliau untuk mengidentifikasi status lembaga peradilan khusus seperti Bawaslu, apakah masuk ke dalam lingkungan pengadilan umum atau pengadilan tata usaha dapat dilihat dari karakteristik bidang hukum yang ditanganinya (<https://www.google.com/search?q=peradilan+khusus+jimlly&oq=peradilan+khusus+jimlly&aqs=chrome..69i57.8235j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8> diakses tanggal 31 mei 2021).

Melihat dari karakteristik lembaga peradilan khusus atau lembaga *quasi judicial* Bawaslu sebagaimana yang telah dijelaskan dalam sub judul ke-2, maka prinsip-prinsip peradilan administrasi yang berorientasi pada pemberian perlindungan kepada rakyat harus dijadikan prinsip dalam melakukan proses pemeriksaan dalam sidang adjudikasi. Diantaranya adalah prinsip kemandirian majelis hakim.

Prinsip kemandirian hakim sudah diatur dalam pasal 24 ayat (1) UUD NRI 1945 berbunyi “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”. Prinsip kenadirin huku juga ditegaskan dalam undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang kekuasaan kehakiman yang berbunyi:

- a. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, hakim dan hakim konstitusi wajib menjaga kemandirian peradilan;
- b. Segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak lain di luar kekuasaan kehakiman dilarang, kecuali dalam hal-hal sebagaimana dimaksud dalam UndangUndang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- c. Setiap orang yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dipidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Prinsip kemandirian kepada Bawaslu sebagai bagian dari penyelenggara pemilu juga diingatkan oleh Pasal 3 UU Pemilu. Dalam pasal tersebut penyelenggara pemilu harus memegang prinsip-prinsip berikut yaitu: mandiri, jujur, adil, berkepastian hukum, tertib, terbuka, proporsional, profesional, akuntabel, efektif; dan efisien. Artinya meskipun masih banyak yang tidak sepakat bila Bawaslu dikatan sebagai lembaga yang menjalankan kekuasaan kehakiman tetapi fungsi kekuasaan kehakiman yang dimiliki Bawaslu mengharuskan Bawaslu memegang teguh prinsip kemandirian. Berkaitan dengan hal tersebut, Oemar Seno Adji mengatakan bahwa kemandirian hakim bersifat fungsional (*Zakelijk/Functional*). Lebih lanjut Seno Adji mengatakan (Rusli Muhammad, 2010, hlm.36).

“kebebasan fungsional seperti diketahui mengandung larangan (*verbod*) menurut Hukum Tata Negara bagi kekuasaan negara lainnya untuk mengadakan intervensi dalam pemeriksaan perkara-perkara oleh hakim, dalam *oordeelvorming* mereka dalam menjatuhkan putusan. Dalam perundang-undangan Indonesia, ia mengalami extensi pengertian, dengan menyatakan bahwa ia tidak terbatas pada kebebasan campur tangan dari pihak kekuasaan negara lainnya, melainkan pada kebebasan dari paksaan direktif atau rekomendasi dari pihak *extra judicial*”.

Sedangkan sudikno mertokusumo mengatakan yang juga dikutip oleh Rusli Muhammad bahwa.

Kemandirian kekuasaan kehakiman atau kebebasan hakim merupakan asas yang sifatnya universal, yang terdapat dimana saja dan kapan saja. Asas ini berarti bahwa dalam melaksanakan peradilan, hakim itu pada dasarnya bebas, yaitu bebas dalam/ untuk memeriksa dan mengadili perkara dan bebas dari campur tangan atau turun tangan kekuasaan *extra judiciil*. Jadi pada dasarnya dalam/untuk memeriksa dan mengadili, hakim bebas untuk menentukan sendiri cara-cara memeriksa dan mengadili. Kecuali itu pada dasarnya tidak ada pihak-pihak, baik atasan hakim yang bersangkutan maupun pihak *extra judiciil* yang boleh mencampuri jalanya sidang pengadilan .

Tentu saja kebebasan hakim dalam melaksanakan fungsi dan perannya di masyarakat bukan berarti bebas semau-maunya dengan menunjukkan sifat *arrogance of power* nya tetapi hakim juga harus tunduk pada aturan dan norma-norma hukum yang berlaku. Beranjak dari hal tersebut Bernard membagi fungsi hukum menjadi dua (Usman, 2020, hlm.35) yaitu, *Pertama* hukum mengemban fungsi ekspresif yaitu mengungkapkan pandangan hidup, nilai-nilai budaya dan nilai keadilan. *Kedua*, hukum mengemban fungsi instrumental yaitu sarana untuk menciptakan dan memelihara ketertiban, stabilitas, dan prediktabilitas, sarana untuk melestarikan nilai-nilai buudaya dan mewujudkan keadilan, sarana pendidikan serta pengadaban masyarakat dan sarana pembaruan masyarakat.

Untuk mewujudkan kedua tujuan hukum diatas, hakim perlu mendapatkan kebebasan, karena kedua tujuan tersebut kadangkala tidak seiring sejalan. Bagir Manan sebagaimana dikutip juga oleh Usman, mengatakan bahwa untuk mewujudkan keadilan berbeda dengan mewujudkan ketertiban. Dalam keadaan tertentu, tuntutan keadilan akan melanggarkan kepastian hukum, sedangkan kepastian hukum justru merupakan komponen utama mewujudkan ketertiban. Tanpa kepastian hukum tidak akan ada ketertiban. Sebaliknya pada tingkat tertentu, ketertiban dapat menggerogoti keadilan (Usman, 2020, hlm.35). Oleh karenanya hakim diberi kebebasan dan kemandirian dalam usaha mewujudkan dua tujuan hukum diatas, hakim tidak hanya bebas dari intervensi kekuasaan atau kekuatan lain, tetapi juga hakim bebas dari aturan norma yang ada selama norma tersebut menjadi penghalang untuk mewujudkan tujuan hukum.

Sebagaimana yang telah penulis jelaskan diparagraf sebelumnya, bahwa penyelesaian sengketa proses pemilu masuk dalam bagian peradilan administrasi, hal ini berimplikasi pada adanya perbedaan *treatment* dalam proses pemeriksaan di persidangan dibanding dengan sistem peradilan perdata maupun pidana. Antara hukum administrasi dengan hukum pidana sebenarnya sama-sama wilayah hukum publik akan tetapi dalam penagakannya hukum pidana tidak langsung ke pengadilan melainkan harus diproses dulu di kepolisian, kejaksaan baru kepengadilan yang kemudian dikenal dengan *integrated criminal justice system*. Sedangkan untuk pengadilan administrasi, para pihak bisa langsung ke pengadilan administrasi kalau tidak tersedia lembaga khusus yang mengadili secara upaya administrasi (Pasal 48 UU No.5 Tahun 1986)

Oleh karena itu, dalam peradilan administrasi menganut sistem pembuktian bebas. Artinya hakim tidak terikat dengan bukti-bukti yang diajukan para pihak. Hal ini berbeda dengan peradilan perdata dimana hakim terikat dengan bukti-bukti formal digelar dalam proses peradilan (Subekti, 2008, hlm.9).

Dalam peradilan administrasi majelis hakim dituntut lebih aktif (*dominis litis*) mencari bukti maupun mengurek keterangan dari berbagai sumber, bahkan majelis hakim dalam peradilan administrasi dapat memanggil pihak-pihak yang dibutuhkan keterangannya untuk dihadirkan dalam persidangan. Hal ini sebagaimana telah ditegaskan dalam pasal 34 huruf (g) Perbawaslu Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum menentukan (Selanjutnya disebut Perbawaslu No. 18 tahun 2017) “Majelis sidang dapat

menghadirkan lembaga pemberi keterangan terkait dengan objek yang disengketakan berdasarkan pertimbangan majelis sidang”.

Keaktifan hakim (*judicial activism*) dilakukan dalam rangka mewujudkan rasa keadilan dalam masyarakat sebagaimana dimuat dalam pasal 5 ayat (1) Undang-undang Nomor 48 tahun 2009 tentang kekuasaan kehakiman. Dalam undang-undang tersebut, majelis hakim diwajibkan menggali hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Kewajiban ini sebenarnya tidak hanya mengikat para hakim dalam peradilan administrasi, tetapi majelis hakim dalam peradilan administrasi tentu lebih ditekankan karena selain terikat dengan Pasal 5 UU Kekuasaan kehakima diatas, juga diikat dengan prinsip-prinsip peradilan administrasi.

Berangkat dari penjelasan diatas, maka peran Bawaslu sebagai lembaga *quasi judicial* sangat menentukan dalam memberikan perlindungan hak konstitusional para pencari keadilan. Para majelis hakim yang ada di Bawaslu menjadi tumpuan utama bagi perlidungan hak-hak konstitusional dalam pemilu. Oleh keranya tidak salah bila kewenangan Bawaslu dalam menyelesaikan sengketa proses pemilu dikatakan sebagai kewenangan mahkota (Bagja,2020, hlm 65)

Asas yang tidak kalah penting dari asas dominus litis, *Audi Et Alteram Pertem*. Asas ini sangat penting dipegang sebagai prinsip peradilan oleh majelis hakim khususnya hakim dalam peradilan administrasi seperti Bawaslu. Hakim harus memperlakukan para pihak secara sama (*equal*). Namun menurut Sri Djatmiati, konsep kesamaan dalam hukum, dikaitkan dengan prinsip keadilan. Prinsip umum keadilan adalah bahwa dibandingkan dengan pihak lain, setiap individu dalam posisi yang sama dan tidak sama dengan pihak lain. Atas dasar itu Hart merumuskan dalil *treat like cases alike, treat differentcasesdifferently*. Perlakuan yang sama dalam kondisi yang sama dan perlakuan yang berbeda dalam kondisi yang tidak sama. (Djatmiati, 2020, hlm.71)

Sebagaimana yang telah penulis jelaskan dibab sebelumnya bahwa sengketa administrasi yang merupakan sengketa antara pejabat pemerintah dengan masyarakat sipil, kedua pihak yang bersengketa tersebut memiliki perbedaan kedudukan, karena pejabat pemerintah dibekali dengan kekuasaan dan kewenangan, sedangkan rakyat tidak memiliki hak-hak istimewa seperti pejabat tata usaha negara. Oleh karena sudah sewajarnya bila Bawaslu dalam menjalankan fungsinya sebagai salah satu sarana perlindungan hukum, menyelesaikan sengketa proses pemilu dengan orientasi meberikan perlidungan hukum kepada masyarakat sipil tanpa harus mengabaikan hak-haknya KPU. Oleh karenanya majelis

hakim dalam peradilan administrasi harus pandai memainkan peranya dengan berbagai instrumen yang sudah didesain sedemikian rupa dalam konsep peradilan administrasi. Majelis hakim harus mampu menggunakan berbagai hak-hak istimewanya dalam rangka mewujudkan perlindungan hukum bagi semua pencari keadilan .

#### **4. KESIMPULAN**

Sengketa proses pemilu merupakan bagian dari hukum administrasi, Oleh karenanya Bawaslu sebagai lembaga yang menyelesaikan sengketa pemilu melalui upaya banding administratif dengan menggunakan mekanisme mediasi dan adjudikasi, berarti menjalankan proses peradilan dalam lingkungan peradilan administrasi, meskipun banyak yang tidak setuju bila dilakatan sebagai lembaga yang menjalankan kekuasaan kehakiman.

Sebagai peradilan dalam lingkungan peradilan administrasi, maka dia memiliki karakteristik yang berbeda dengan peradilan-peradilan lain diluar peradilan administrasi. Salah satau karakteristik penting dalam peradilan administrasi adalah dia menjadi sarana penegakan hukum yang beroreintasi pada pemberian perlindungan kepada rakyat atau masyarakat sipil, meskipun bukan berarti pemerintah sebagai termohon atau tergugat tidak berhak mendapatkan perlindungan.

Impilkasi dari karakter tersebut, maka proses persidangan adjukasi dalam penyelesaian sengketa proses pemilu harus diorientasikan untuk mewujudkan perlindungan hukum tersebut dengan menggunakan hak-hak istimewa yang dimilliki oleh majelis hakim seperti prinsip kebebasan hakim, prinsip keaktifan hakim dan penggalian keterangan secara aktif dan bebas demi terwujudnya perlindungan hukum dan pemulihan hak kepada masyarakat yang dirugikan atas tindakan pemerintah.





## DAFTAR PUSTAKA

### 1. BUKU

- Amarini, 2018, Keaktifan Hakim dan Peradilan Administrasi, UM Purwokerto Press, Purwokerto, Indonesia
- Bagja dan Dayanto, 2020, Hukum Acara Penyelesaian Sengketa Proses pemilu, RajaGrafindo Persada, Depok, Indonesia
- Edward Siregar, 2019, Menuju Peradilan Pemilu, Themis Publishing, Jakarta, Indonesia
- Enrico Simanjuntak, 2018, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Transformasi & Refleksi, Sinar Grafika, Jakarta, Indonesia.
- Hadjon dkk, 2005 Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, Indonesia
- Hadjon, 1987, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Bina Ilmu Surabaya, Indonesia
- Harun, 2016, Pemilu Konstitusional, desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan kedepan, RajaGrafindo Persada, Jakarta, Indonesia
- Marbun, 2003, Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia, UII Press, Yogyakarta, Indonesia
- Mertokusumo, 2019, Perbuatan Melawan Hukum Oleh Pemerintah, Maha Karya Pustaka, Yogyakarta, Indonesia
- Ridwan HR, 2006, Hukum Administrasi Negara, RajaGrafindo Persada, Jakarta, Indonesia
- Rusli Muhammad, Kemandirian Pengadilan Indonesia, UII Press, Yogyakarta, Indonesia
- Sadjijono, 2011, Pokok-pokok Hukum Administrasi, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, Indonesia
- Sri Djamiati, 2020, Hukum Administrasi Negara Sebuah Bunga Rampai, LaksBang Justitia, Yogyakarta, Indonesia
- Subekti, 2008, Hukum Pembuktian, Prandnya Paramita, Jakarta, Indonesia
- Triwulan T dan G. Widodo, 2011, Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia, Jakarta, Indonesia
- Usman, Independensi Kekuasaan Kehakiman, Bentuk-bentuk dan relevansinya bagi penegak hukum dan keadilan di Indonesia, Rajawali Press, Depok, Indonesia

## **2. JURNAL**

- Fahmi, 2017, Pergeseran Pembatasan Hak Pilih dalam Regulasi Pemilu dan Pilkada, Jurnal Konstitusi, Volumi 16 Nomor 4 hlm 768
- Mulya Lubis, 2004, Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No. 011-017/PUU-I/2003 Dari Perspektif Hukum Hak Asasi Manusia Internasional, Jurnal Konstitusi, Volume 1 Nomor 1, Hlm. 26

## **3. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

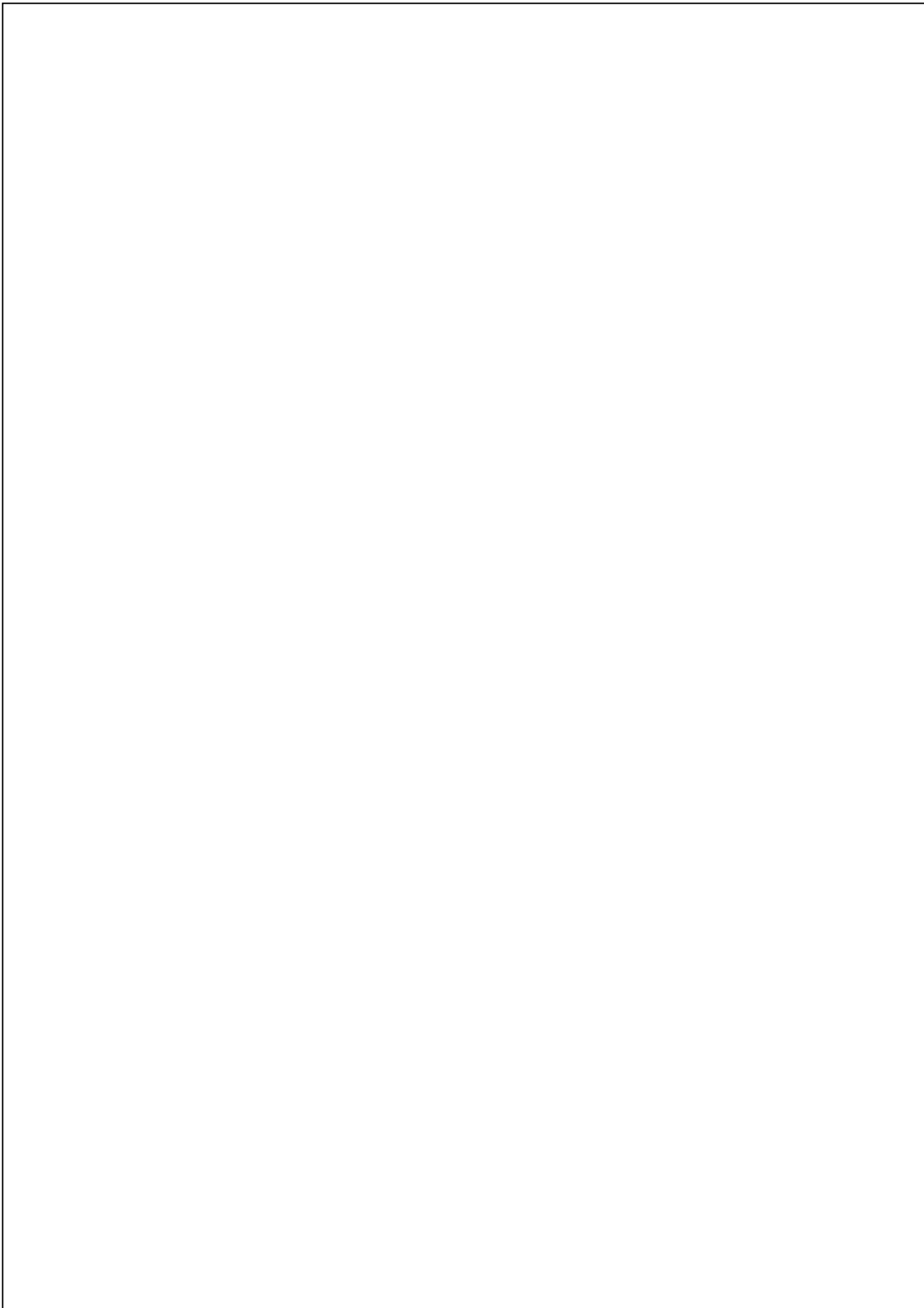
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 26 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 55 P/Hum/2018
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 011-017/PUU-I/2003
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 102/PUU-VII/2009
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIII/2015
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015
- 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, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 245
- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182
- Undang-undang republik indonesia nomor 5 tahun 1986 Tentang peradilan tata usaha negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 160 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5079

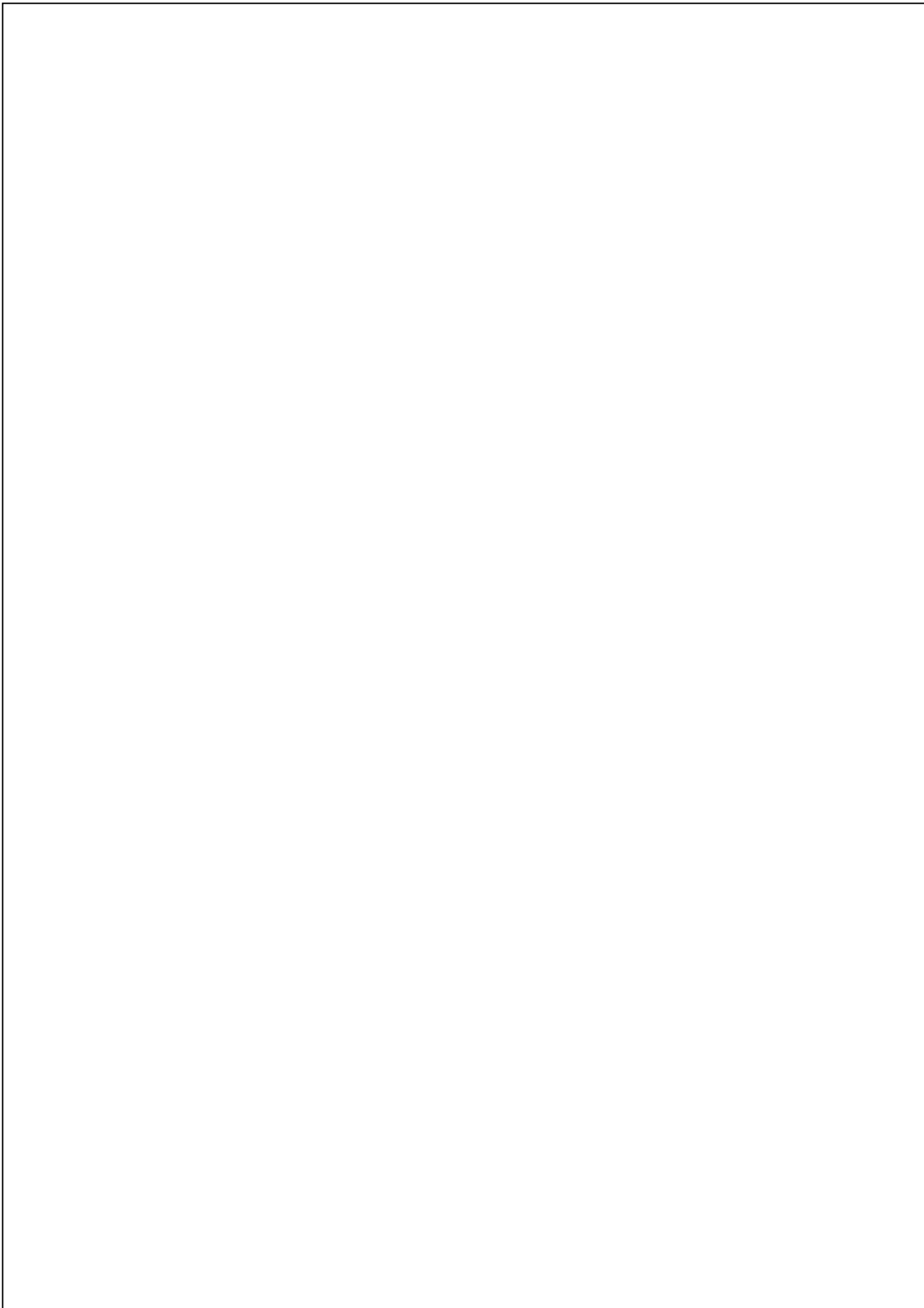
## 5 INTERNET

<https://www.google.com/search?q=peradilan+khusus+jimlly&oq=peradilan+khusus+jimlly&aqs=chrome..69i57.8235j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8> diakses tanggal 31 mei 2021

<http://ptun-makassar.go.id/peta-wilayah-hukum> diakses 24 Mei 2021

[https://id.wikipedia.org/wiki/Pengadilan\\_Tinggi\\_Tata\\_Usaha\\_Negara](https://id.wikipedia.org/wiki/Pengadilan_Tinggi_Tata_Usaha_Negara) diakses pada tanggal 24 Mei 2021





# Book chapter jamil 2

---

## ORIGINALITY REPORT

---

7%

SIMILARITY INDEX

7%

INTERNET SOURCES

6%

PUBLICATIONS

7%

STUDENT PAPERS

---

## PRIMARY SOURCES

---

1

[ptun-makassar.go.id](http://ptun-makassar.go.id)

Internet Source

4%

---

2

[mkri.id](http://mkri.id)

Internet Source

3%

---

Exclude quotes Off

Exclude bibliography Off

Exclude matches < 3%

# Book chapter jamil 2

---

PAGE 1

---

PAGE 2

---

PAGE 3

---

PAGE 4

---

PAGE 5

---

PAGE 6

---

PAGE 7

---

PAGE 8

---

PAGE 9

---

PAGE 10

---

PAGE 11

---

PAGE 12

---

PAGE 13

---

PAGE 14

---

PAGE 15

---

PAGE 16

---

PAGE 17

---

PAGE 18

---

PAGE 19

---

PAGE 20

---

PAGE 21

---

PAGE 22

---

PAGE 23

---

PAGE 24

---

PAGE 25

---

PAGE 26

---

PAGE 27

---

PAGE 28

---