

M. Iwan Satriawan
Ade Arif Firmansyah

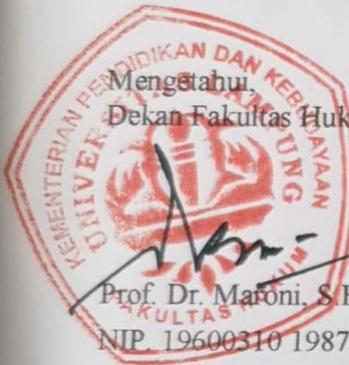


**Diskursus Penanganan
Pelanggaran Pemilu
dan Pembentukan
Peradilan Pemilu**

LEMBAR PENGESAHAN

Judul : Diskursus Penanganan Pelanggaran Pemilu dan Pembentukan Peradilan Pemilu
Penulis : M. Iwan Satriawan, S.H., M.H.
Instansi : Fakultas Hukum Universitas Lampung
Jenis/Publikasi : Buku Referensi
Nomor ISBN : 978-623-228-027-4
Penerbit : Graha Ilmu
Tahun Terbit : 2019
Alamat Penerbit : Ruko Jambusari 7A Yogyakarta 55283

Bandar Lampung, Januari 2020



Penulis

M. Iwan Satriawan, S.H., M.H.
NIP. 197907042010121001

Menyetujui,
Ketua Lembaga Penelitian dan Pengabdian
kepada Masyarakat (LPPM)
Universitas Lampung



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN UNIVERSITAS LAMPUNG	
TGL	13.3.2020
NO	039/BIBIN/FH/2020
JENIS	Buku
SARAF	A

Diskursus Penanganan Pelanggaran Pemilu dan Pembentukan Peradilan Pemilu

**M. Iwan Satriawan
Ade Arif Firmansyah**

 **GRAHA ILMU**

Diskursus Penanganan Pelanggaran Pemilu dan Pembentukan Peradilan Pemilu

oleh *M. Iwan Satriawan; Ade Arif Firmansyah*

Hak Cipta © 2019 pada penulis

Edisi Pertama; Cetakan Pertama ~ 2019



Ruko Jambusari 7A Yogyakarta 55283

Telp: 0274-889398; 0274-882262; Fax: 0274-889057;

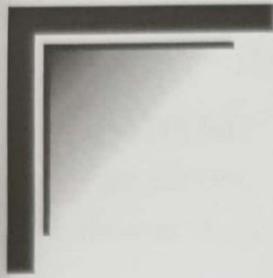
Hak Cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun, secara elektronik maupun mekanis, termasuk memfotokopi, merekam, atau dengan teknik perekaman lainnya, tanpa izin tertulis dari penerbit.

ISBN: 978-623-228-027-4

Buku ini tersedia sumber elektronisnya

DATA BUKU:

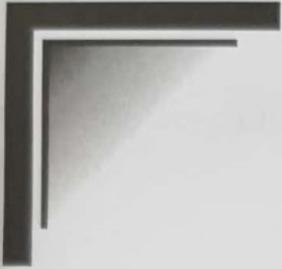
Format: 17 x 24 cm; Jml. Hal.: xii + 62; Kertas Isi: HVS 70 gram; Tinta Isi: BW; Kertas Cover: Ivori 260 gram; Tinta Cover: Colour; Finishing: Perfect Binding; Laminasi Doff.



KATA PENGANTAR

Syukur alhamdulillah penulis haturkan kehadiran Illahi robbi karena berkat rahmd, taufiq dan hidayahNya akhirnya buku yang cukup kecil dan tipis ini dapat terselesaikan tepat waktu.

Buku dengan judul diskursus penanganan pelanggaran pemilu dan pembentukan peradilan pemilu ini merupakan hasil dari perenungan penulis tentang carut marutnya penanganan pelanggaran pemilu mulai dari praktik politik uang (*money politic*) yang dari pemilu ke pemilu tidak semakin turun namun semakin naik bahkan politik uang sudah menjadi kewajaran bagi sebagian masyarakat sebagai kompensasi pencalonan kandidat. Berikutnya adalah berkenaan dengan sengketa administrasi baik itu akibat keputusan KPU terkait kegagalan maupun pengesahan calon yang mana ketika pencalonan legislatif baik pusat maupun daerah yang diharuskan menyertakan kesertaan 30% perempuan dan apabila dalam satu dapil tidak memenuhi kuota 30% tersebut keikutsertaan partai politik dalam suatu dapil dapat didiskualifikasi. Hal ini kemudian menuai banyak gugatan dari partai politik kepada KPU terkait keputusan mendiskualifikasi dalam suatu dapil terhadap parpol yang tidak memenuhi kuota 30% tersebut karena susahny mencari atau menggaet kader perempuan untuk mau dicalonkan sebagai calon anggota legislatif dalam salah satu dapil. Hal ini juga terkait masih minimnya kaum perempuan yang melek politik atau memang enggan masuk parpol karena ada target lain untuk masuk dalam lembaga negara independen yang mana salah satunya tidak pernah

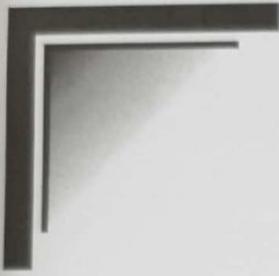


DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL	ix
DAFTAR BAGAN DAN GRAFIK	xi
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1 Makna Pemilu	1
1.2 Sistem Pemilu	5
1.3 Macam-Macam Pemilu	7
BAB 2 DINAMIKA PENGATURAN PEMILU DI INDONESIA	13
2.1 Pemilu Era Orde Lama	13
2.2 Pemilu Era Orde Baru	16
2.3 Pemilu Era Reformasi	19
BAB 3 PENEGAKAN HUKUM PEMILU	25
3.1 Pembagian Sengketa dan pelanggaran Pemilu	25
3.2 Tindak Pidana Pemilu	26
3.3 Pelanggaran Administrasi Pemilu	30
3.4 Pelanggaran Kode Etik Pemilu	33
3.5 Sengketa Hukum Hasil Pemilu	36

BAB 4	EVALUASI PENEGAKKAN HUKUM PEMILU	41
4.1	Kelemahan Penegakkan Hukum	41
4.2	Kelemahan Penerapan Tindak Pidana Pemilu	42
4.3	Penerapan Batas Waktu	43
BAB 5	MENUJU PERADILAN PEMILU	45
5.1	Perbandingan Electoral Dispute Resolution	45
5.2	Badan Peradilan khusus Pemilu di Bawah Mahkamah Agung	46
5.3	Badan Peradilan Khusus Pemilu Sebagai Badan Otonom	47
REFERENSI		55
DAFTAR INDEKS		59
TENTANG PENULIS		61

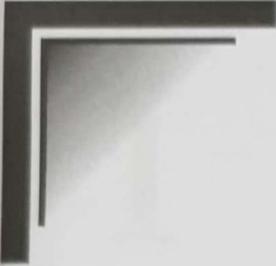
-oo0oo-



DAFTAR TABEL

Tabel.1.1	Sistem pemilihan di berbagai negara	9
Tabel 2.1	Hasil Pemilu 1955	15
Tabel 2.2	Hasil Pemilu 1971	16
Tabel 2.3	Persentase Suara Hasil PEMILU era ORBA11	17
Tabel 2.4	Perbandingan Jumlah Kursi DPR 1971-1997	18
Tabel 2.5	Hasil Pemilu 1999	19
Tabel 2.6	Hasil Pemilu 2004	21
Tabel 2.7	Nama Fraksi dan Jumlah Anggota DPR Pemilu 2009	22
Tabel 2.8	Hasil Pemilu 2014	23
Tabel 3.1	Masalah Hukum dalam Pemilu	26
Tabel 3.1	Dinamika Definisi Pelanggaran Administrasi Pemilu	31

-oo0oo-



DAFTAR BAGAN DAN GRAFIK

Bagan 3.1	Pola Penanganan Perdilan Pidana Pemilu	28
Bagan 3.2	Alur Penanganan Tindak Pidana Pemilu Melalui Sentra Gakkumdu	29
Bagan 3.3	Alur Penanganan Pelanggaran Administrasi	32
Bagan 3.4	Penyelesaian Sengketa Pemilu di Peradilan Tata Usaha Negara	33
Bagan 3.5	Skema Pihak yang dapat Diadukan ke DKPP	35
Grafik 3.1	Pengaduan ke DKPP 2018	35

-oo0oo-

DISKURSUS PENANGANAN PELANGGARAN PEMILU DAN PEMBENTUKAN PERADILAN PEMILU

M. Iwan Satriawan, S.H., M.H.

Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Makna Pemilu

Demokrasi, selalu menarik untuk diperbincangkan, karena masih menjadi isu sexy. Sistem demokrasi telah “menggurita” dibanyak negara, hampir di seluruh dunia, demokrasi telah dijadikan landasan kehidupan, organisasi, dan bernegara. Hal ini menegaskan bahwa, posisi tawar demokrasi sangat tinggi di mata masyarakat dunia. Demokrasi sangat penting diterapkan dalam sistem pemerintahan, terutama dalam melindungi hak-hak individu dalam menghadapi kekuasaan-kekuasaan yang lebih perkasa, seperti kekuasaan negara dan pemerintah.¹

Hal ini disebabkan antara rakyat dengan negara (dan pemerintah), apabila dipertemukan dalam suasana konflik, jelas tidak berimbang, karena negara mempunyai alat (aparatus) sedangkan rakyat hanya punya semangat. Untuk itu, demokrasi penting diterapkan supaya tidak ada kesewenang-wenangan negara terhadap rakyat (*homo himini lupus*). Di dalam sistem demokrasi itu sendiri terdapat hal-hal yang mengatur hak-hak rakyat yang harus dilaksanakan oleh negara, begitu sebaliknya.

Namun disisi yang lain Robert A.Dahl² berpendapat bahwa salah satu kegagalan demokrasi di zaman Romawi adalah karena rakyat tidak mendapat kesempatan untuk ikut serta dalam majelis warga di pusat pemerintahan karena itu membutuhkan biaya besar dan waktu yang lama. Hal ini kemudian disebut sebagai demokrasi langsung dimana rakyat terlibat secara langsung dalam pengambilan keputusan pemerintahan. Namun seiring dengan semakin

¹ Robert A. Dahl, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, (Yogyakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1999), Hlm. 213

²Robert A.Dahl dalam Muchammad Ali Sa'faat, *Pembubaran Partai Politik*,(Jakarta:Rajawali Press,2011),hlm.40

banyaknya penduduk negara, demokrasi secara langsung sudah tidak dapat dilaksanakan. Demokrasi secara langsung menurut Franz Magnis Suseno ³ tidak dapat direalisasikan, melainkan juga tidak perlu. Yang harus dituntut adalah pemerintahan negara tetap berada di bawah kontrol efektif warga negara. Kontrol warga negara dapat dilakukan melalui dua cara, yaitu secara langsung melalui pemilihan umum dan secara tidak langsung melalui keterbukaan pemerintah.

Salah satu ciri dari negara demokrasi itu sendiri adalah adanya pelaksanaan suksesi kepemimpinan secara damai yang dilaksanakan secara reguler 5 (lima) tahun sekali⁴ atau di Indonesia dikenal dengan sebutan PEMILU (Pemilihan Umum). Keberhasilan penyelenggaraan pemilu telah menjadi parameter tersendiri mengenai baik dan tidaknya praktik demokrasi dalam suatu negara. Hal ini terkait bahwa demokrasi sendiri telah dijadikan salah satu kunci sukses kesejahteraan rakyat meskipun disatu sisi beberapa kalangan tetap menganggap bahwa sistem demokrasi merupakan sistem terburuk dalam suatu negara sebagaimana yang dinyatakan oleh Plato beberapa abad yang silam. Karena dalam sistem demokrasi langsung terutama tidak ada bedanya antara suara kaum terdidik dengan tidak semua dihitung satu suara (*one man one vote*), berikutnya dalam sistem demokrasi pengambilan kebijakan harus melalui berbagai tahap yang rumit dan seringkali dilakukan dengan debat yang cukup keras di parlemen sehingga mengakibatkan kebijakan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah menjadi lambat pelaksanaannya karena harus melalui persetujuan di parlemen. Berbeda halnya

³*Ibid.* hlm.41

⁴Di Indonesia, pelaksanaan pemilihan umum dilaksanakan selama 5 tahun sekali baik untuk pemilihan legislatif maupun eksekutif. Ada beberapa negara di dunia yang melaksanakan pemilu 4 (empat) tahun sekali seperti di Amerika Serikat dan Philipina.

dengan bentuk pemerintahan yang otoriter dimana kebijakan penguasa dapat langsung dilaksanakan terlepas untuk menguntungkan rakyat atau tidak. Dan salah satu ciri dari bentuk negara yang demokrasi adalah diadakannya pemilu secara reguler untuk suksesi kekuasaan secara damai.

Demikian juga dengan Indonesia, sebagai negara yang menyatakan dirinya sebagai negara demokrasi. Indonesia dalam sejarahnya telah menyelenggarakan pemilu untuk memilih wakil rakyat sebanyak 11(sebelas) kali terhitung semenjak tahun 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009, 2014 dan pemilihan presiden dan kepala daerah secara langsung dimulai pada tahun 2004 hingga sekarang.

Namun pada era pemerintahan Presiden Soeharto, pemilu yang merupakan pesta demokrasi rakyat menjadi hanya sekedar rutinitas lima tahunan yang tidak berdampak pada perubahan iklim demokrasi di Indonesia. Fakta ini disebabkan selama pemerintahan orde baru, pemilu yang telah dilaksanakan sejak tahun 1971-1997 hanyalah merupakan pseudo pemilu (pemilu semu). Dalam artian pemilu yang telah dilaksanakan selama 6(enam) kali tersebut bukanlah pemilu dalam arti yang sesungguhnya yaitu sesuai dengan asasnya langsung umum bebas rahasia (luber) dan jujur dan adil (jurdil). Karena jauh sebelum pemilu dilaksanakan, pemenangnya sudah dapat dipastikan suatu hal yang sangat berbeda dengan pemilu 1955 dan pemilu setelah reformasi dimana pemenang pemilu baru dapat diketahui setelah penghitungan hasil pemilu dilaksanakan.

Pemilihan umum (pemilu) adalah suatu mekanisme yang berfungsi sebagai sarana pelaksanaan demokrasi yang sangat prinsipil. Pada intinya, pemilu bersumber pada dua masalah pokok yang terdapat dalam praktek kehidupan ketatanegaraan suatu negara, yaitu tentang ajaran kedaulatan rakyat dan paham demokrasi, dimana demokrasi diletakkan sebagai perwujudan kedaulatan rakyat,

sementara pemilu merupakan pelaksanaan daripada demokrasi⁵.

Robert A Dahl juga memberikan ukuran-ukuran yang harus dipenuhi agar suatu pemilu memenuhi prinsip-prinsip demokrasi sebagai berikut:

pertama, inclusiveness, artinya setiap orang yang sudah dewasa harus diikutkan dalam pemilu; kedua, equal vote, artinya setiap suara mempunyai hak dan nilai yang sama; ketiga, effective participation, artinya setiap orang mempunyai kebebasan untuk mengekspresikan pilihannya; keempat, enlightened understanding, artinya dalam rangka mengekspresikan pilihan politiknya secara akurat, setiap orang mempunyai pemahaman dan kemampuan yang kuat untuk memutuskan pilihannya; dan kelima, final control of agenda, artinya pemilu dianggap demokratis apabila terdapat ruang untuk mengontrol atau mengawasi jalannya pemilu⁶.

Di lain pihak Pemilu dapat dikatakan aspiratif dan demokratis menurut Dr. Wicipto Setiadi apabila memenuhi unsur-unsur sebagai berikut⁷:

Pertama, pemilu harus bersifat kompetitif, dalam artian peserta pemilu harus bebas dan otonom. Kedua, pemilu yang diselenggarakan secara berkala, dalam artian pemilu harus diselenggarakan secara teratur dengan jarak waktu yang jelas. Ketiga pemilu harus inklusif, artinya semua kelompok masyarakat harus

⁵ M.Lutfi Chakim, *Desain Institusional Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai Peradilan Etik* dalam Jurnal Konstitusi Volume 11 Nomor 2 Juni 2014, hlm.394

⁶ Robert A Dahl sebagaimana dikutip oleh M.Lutfi Chakim, *ibid*, hlm,394

⁷Wicipto Setiadi, *Peran Partai Politik Dalam Penyelenggaraan Pemilu yang Aspiratif dan Demokratis*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol.5.No.1 Maret 2008, hlm.29

memiliki peluang yang sama untuk berpartisipasi dalam pemilu. Keempat, pemilih harus diberi keleluasaan untuk mempertimbangkan dan mendiskusikan alternatif pilihannya dalam suasana bebas, tidak dibawah tekanan, akses memperoleh informasi luas. Kelima, penyelenggara pemilu yang tidak memihak dan independen.

Sementara itu Larry Diamond dengan merujuk ke Schumpeter membedakan secara kategoris antara demokrasi pilihan (*electoral democracy*) dan demokrasi liberal (*liberal democracy*). Diamond merumuskan konsepsi minimal demokrasi sebagai suatu sistem yang mengakui kebutuhan minimum akan kebebasan berbicara, kebebasan pers, kebebasan berserikat, dan kebebasan majelis (*assembly*) dalam tatanan dimana terdapat kompetisi dan partisipasi secara bermakna⁸.

Pemilu sampai pada tingkat tertentu, tampaknya juga bisa dianggap sebagai salah satu bentuk perwujudan penggelaran proyek hegemoni oleh negara. Dengan melaksanakan pemilu maka pemerintah telah mengakomodasi tuntutan partisipasi dari warga negara sehingga secara langsung dapat memperkuat landasan konstitusional dan legitimasi baginya. Menggunakan konsepsi Gramsci tentang hegemoni, maka dapat dikatakan bahwa dengan pelaksanaan pemilu tersebut negara secara formal telah memberikan ruang bagi partisipasi politik rakyat sehingga pihak yang terakhir itu memberikan dukungan melalui kesepakatan. Dengan cara ini, negara tidak harus melakukan mobilisasi dukungan dengan cara represi, kendatipun hal tersebut tidak tertutup sama sekali⁹.

⁸Larry Diamond dalam Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR dan Dilema Transisi Demokrasi di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2007), hlm. 14-15

⁹A.S Hikam, *Pemilu dan Legitimasi Politik dalam Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan PPW-LIPI, 1998), hlm. 51

Hal ini terkait dengan banyaknya varian-varian pilihan penerapan demokrasi sebagai bagian dari dinamika politik yang berbanding lurus dengan kondisi dinamis baik di dalam negeri maupun dalam tataran global. Di masa transisi dari pemerintahan otoriter menuju pemerintahan yang demokratis akan selalu ditandai dengan adanya liberalisasi dan demokratisasi dalam segala aspek baik sosial, budaya, ekonomi dan politik.

Dalam studi-studi tentang Pemilu terdapat dua aspek yang harus ada, yakni sistem pemilu (*electoral system/laws*) dan proses pemilu (*electoral processes*)¹⁰. Electoral law sendiri didefinisikan sebagai aturan main berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi yang harus ditaati oleh setiap kontestan pemilu yang terdiri dari plural majority dan proportional representation. Sedangkan electoral process adalah metode atau aturan untuk mentransfer suara pemilih menjadi kursi di lembaga perwakilan yang meliputi d'hont, St. League, Electoral Threshold dan parliamentary Threshold¹¹.

Sistem pemilu perlu dirancang secara tepat dalam rangka mewujudkan tujuan pemilu, menurut Aurel Croissant tujuan pemilu ada 3 (tuga) yaitu: (1) keterwakilan politik (*political representation*) dalam arti kelompok-kelompok dalam masyarakat dapat terwakili di parlemen, baik dari aspek geografis, fungsional dan diskriptif; (2) integrasi politik (*political integration*), yakni stabilitas politik dapat terjadi karena adanya kesepahaman antara partai politik dan masyarakat sehingga konflik dapat direma secara efektif lewat lembaga perwakilan; (3) membantu

¹⁰Iwan Gardono Sudjatmoko, *Reformasi Sistem Pemilu Indonesia* dalam Jurnal Masyarakat Sosiologi No.4 Tahun 1996, Fisp UI Jakarta, hlm.70

¹¹Sekretariat Jenderal Bawaslu, 2015, *Kajian Sistem Kepartaian, Sistem Pemilu dan Sistem Presidensiil*, file:///C:/Users/user/Downloads/Documents/Kajian%20Sistem%20Kepartaian,%20Sistem%20Pemilu,%20dan%20Sistem%20Presidensiil_2.pdf

terbentuknya pemerintahan yang efektif (*effective government*), yakni adanya jaminan pada stabilitas pemerintahan dan kemampuan pemerintah dalam menjalankan roda pemerintah¹².

B. Sistem Pemilu

Sistem adalah suatu totalitas yang terdiri dari komponen-komponen atau unsur-unsur yang satu dengan yang lain berbeda, namun saling berkaitan. Sistem merupakan suatu pola yang mantap sehingga dapat diterapkan secara konsisten¹³.

Sistem pemilu adalah suatu bentuk ketergantungan dan interaksi antara semua bagian-bagian atau komponen-komponen dalam proses pemilihan umum¹⁴. Sistem pemilihan umum (Pemilu) secara umum dan berlaku didunia ada dua yaitu sistem distrik dan sistem proporsional. Sedangkan menurut Ni'matul Huda sistem pengisian anggota badan perwakilan secara teoritis dapat dibedakan menjadi dua, yaitu sistem pemilihan mekanis dan sistem pemilihan organis¹⁵.

1. Sistem Pemilihan Mekanis

Sistem pemilihan mekanis menurut Wolhoff rakyat dipandang sebagai massa individu-individu yang sama. Individu-individu inilah sebagai pengendali hak pilih aktif dalam masing-masing mengeluarkan satu suara dalam tiap pemilihan untuk satu lembaga perwakilan. Sistem pemilihan

¹²Aurel Croissant dalam Agus Riwanto, *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia*, (Yogyakarta:Thafamedia,2016), hlm.1-2

¹³Rusadi Kartaprawira dalam Siti Hasanah, *Sistem Pemilu dan Kualitas Produk Legislasi di Indonesia*, (Yogyakarta:Genta Publishing,2016) hlm.43

¹⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia,2007), hlm.177

¹⁵ Ni'matul Huda dan M.Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta:Kencana Media,2017) ,hlm.45

mekanis biasanya dilaksanakan dengan dua sistem pemilihan umum yaitu sistem proporsional dan sistem distrik¹⁶.

Penganut sistem pemilihan mekanis ini antara lain liberalisme dan sosialisme. Penganut paham liberalisme, pemilu mengutamakan sebagai kesatuan otonom dan memandang masyarakat sebagai kompleks hubungan-hubungan antar individu yang bersifat kontraktual, sedangkan pada penganut paham sosialisme khususnya komunisme lebih mengutamakan totalitas kolektif masyarakat dan mengecilkan peranan individu dalam totalitas kolektif itu.

Sistem pemilihan proporsional adalah suatu sistem dimana kursi yang tersedia di parlemen dibagikan kepada partai-partai politik (organisasi peserta pemilu) sesuai dengan imbalan perolehan suara yang didapat partai politik bersangkutan. Oleh karena itu, sistem pemilu ini disebut juga dengan *sistem berimbang*.¹⁷ Sistem proporsional ini disebut juga "*Multi-member constituency*".¹⁸ Sisa suara dari masing-masing peserta pemilu di daerah pemilihan tertentu tidak dapat lagi digabungkan dengan sisa suara di daerah pemilihan lainnya.

Sistem pemilihan proporsional ini terdapat segi positif dan negatifnya.¹⁹ Segi positifnya, *pertama*, suara yang

¹⁶Ibid, hlm.46.

¹⁷Sistem berimbang maksudnya, wilayah negara merupakan satu daerah pemilihan. Karena luasnya wilayah negara dan jumlah penduduk yang demikian banyak, maka daerah pemilihan dibagi dalam beberapa provinsi dan daerah beserta jumlah kursinya yang harus diperebutkan sesuai dengan daerah pemilihnya masing-masing. Lihat Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda, *Pemilu dan Lembaga Perwakilan Dalam Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Jurusan HTN Fakultas Hukum UII, 1992), h. 22.

¹⁸Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara, Op. Cit.*, h. 272.

¹⁹Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1987), h. 180.

terbuang sangat sedikit, dan *kedua*, partai-partai politik kecil/partai gurem, kemungkinan besar tetap mendapat kursi di parlemen.

Sedang segi negatif sistem proporsional ini adalah (1) sistem ini mempermudah fragmentasi parpol dan timbulnya parpol-parpol baru. Sistem ini cenderung lebih mempertajam perbedaan dibandingkan mencari persamaan-persamaan. Akibatnya, partai politik peserta pemilu jumlahnya relatif banyak. (2) Anggota parlemen yang terpilih dalam pemilu cenderung lebih loyal terhadap partai politik yang mengusungnya, dibandingkan dengan rakyat yang telah memilihnya. (3) Jalannya pemerintahan cenderung sering tidak stabil, karena sering terjadi kegaduhan politik. Hal ini, salah satu sebabnya, pembentukan kabinet didasarkan pada koalisi partai politik. (4) Terjadinya pencerminan pendapat yang salah tingkat pertama (*the first strage of distortion opinion*).

Adapun yang dimaksud dengan sistem distrik adalah suatu sistem pemilihan yang wilayah negaranya dibagi atas distrik-distrik pemilihan, yang jumlahnya sama dengan jumlah kursi yang tersedia di parlemen. Setiap distrik pemilihan hanya memilih satu orang wakil dari calon-calon yang diajukan oleh masing-masing partai politik. Oleh karena itu, sistem ini juga disebut "*Single-member constituency*." Pihak yang menjadi pemenangnya (calon terpilih) adalah yang memperoleh suara terbanyak (mayoritas) dalam distrik tersebut.

Sistem pemilihan distrik pun terdapat segi positif dan negatifnya.²⁰ Segi positif sistem pemilihan distrik adalah (1) hubungan antara si pemilih dengan wakilnya sangat dekat, karena itu parpol tidak berani mencalonkan orang yang tidak populer dan juga berkuwalitas. (2) sistem ini mendorong bersatunya parpol atau terpaksa bergabung untuk mencalonkan seseorang yang lebih populer dan berkwalitas, karena calon yang terpilih hanya satu. (3)

²⁰*Ibid.*

sistem distrik ini akan dengan sendirinya menyederhanakan jumlah partai politik. (4) dengan sistem ini, penyelenggara pemilu lebih sederhana dan tidak rumit.

Sedangkan segi negatif dari sistem distrik ini adalah (1) kemungkinan akan ada suara yang terbuang, (2) sistem ini akan menyulitkan partai-partai kecil dan golongan minoritas. Karena itu, sulit bagi parpol kecil mendapat kursi di parlemen, (3) terjadinya pencerminan pendapat yang salah tingkat pertama dan tingkat kedua (*the first and the second stage of distortion opinion*).

2. Sistem Pemilihan Organisme

Sistem pemilihan organisme atau organisme, rakyat dipandang sebagai sejumlah individu yang hidup, bersama-sama dalam beraneka warna persekutuan hidup seperti genealogi (rumah tangga), dan teritorial (desa, kota, daerah), fungsional spesial (cabang industri), lapisan-lapisan²¹.

Masyarakat dilihat sebagai suatu organisme yang terdiri dari organ-organ yang memiliki kedudukan dan fungsi tertentu dalam totalitas organisme, seperti komunitas atau persekutuan hidup.

Berdasarkan pandangan ini, maka persekutuan hidup inilah yang diutamakan sebagai penyandang dan pengendali hak politik. Dengan kata lain, persekutuan itulah yang merupakan pengendali hak untuk mengutus wakil-wakil rakyat kepada lembaga-lembaga perwakilan masyarakat sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat.

C. Macam-Macam Pemilu

Dalam praktiknya pemilu (pemilihan umum) mempunyai berbagai macam bentuk yaitu ada pemilu legislatif (DPR, DPD dan DPRD), ada pemilu presiden dan wakil presiden kemudian sejak tahun 2005 melalui UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

²¹ Wolhoff dalam Bintang R.Saragih, *Op.Cit*, h. 171.

pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dimasukkan dalam rezim pemilu.

Disisi lain macam-macam praktik pemilu tergantung atau dipengaruhi juga oleh sistem pemerintahan yang sedang berlaku dalam suatu negara. Sistem pemerintahan sendiri menurut C.F Strong dalam bukunya "*Modern Political Constitution*" membagi sistem pemerintahan atas dua kategori yaitu *parliamentary executive* dan *non-parliamentary executive* atau *the fixed executive*²². Lebih bervariasi dibandingkan dengan pendapat C.F Strong adalah Giovanni Sartori yang membedakan model sistem pemerintahan atas tiga kategori yaitu *presidentialisme*, *parliamentary system* dan *semi-presidentialism*²³. Dan ketiga sistem pemerintahan tersebut akan berpengaruh pada praktik pemilunya.

Jika sistem pemerintahan presidensiil atau presidensial maka akan mempunyai dua pemilu yaitu pemilu legislatif dan pemilu eksekutif. Atau pemilu legislatif disebut dengan pemilu mayor karena pengaruh politiknya lebih besar sehingga biasanya pelaksanaannya tidak dibarengkan atau ada rentang dua-tiga bulan. Sedangkan pemilu eksekutif disebut dengan pemilu minor karena calon presiden harus dicalonkan oleh partai politik yang dapat mendudukan kadernya dalam kursi legislatif²⁴. Realita seperti ini umumnya dipraktikkan oleh negara dengan sistem presidensialisme dengan multi partai yang ekstrem bukan multi partai sederhana. Implikasinya presiden terpilih tetap membutuhkan dukungan partai pengusung untuk meloloskan atau menyetujui berbagai kebijakannya selama roda pemerintahannya.

²²C.F Stroong sebagaimana dikutip oleh Saldi Isra dalam *Sistem Pemerintahan Indonesia*,(Jakarta:Rajawali Press,2018),hlm.3

²³Ibid,hlm.4

²⁴Pemisahan pemilu legislatif dan eksekutif di Indonesia dilakukan sejak pemilu 2004 hingga 2014 sebelum munculnya putusan M.K No.14/PUU-XI/2013 tentang pelaksanaan pemilu serentak pada tahun 2019.

Hal yang berbeda dengan praktik pada sistem parlementer dimana cukup satu kali penyelenggaraan pemilu dapat untuk mengisi dua lembaga yaitu baik eksekutif maupun legislatif. Fenomena ini disebabkan dalam sistem parlementer partai politik atau partai koalisi pemenang pemilu secara otomatis berhak membentuk pemerintahan.

Berdasarkan perbedaan sistem pemilu maka akan berbeda pula pilihan dalam sistem pemilihan penghitungan kursi anggota legislatifnya. Dibawah ini berbagai sistem pemilihan yang sudah diterapkan di berbagai belahan negara di dunia.

Tabel.1
sistem pemilihan di berbagai negara

Golongan	Ciri-Ciri Utama	Contoh Sistem	Contoh Negara
Pluralitas/Mayoritas <i>Plurality/majority</i>	Dipilih untuk menduduki jabatan dalam suatu wilayah pemilihan, dengan satu calon atau banyak calon, yang harus memenangi jumlah tertinggi suara yang sah, atau dalam beberapa varian, mayoritas suara yang sah, dalam wilayah pemilihan itu.	<i>First Past The Post (FPTP)</i>	India, Kenya, Malaysia, Inggris, Amerika Serikat
		<i>Block Vote (BV)</i> dan <i>Party Block Vote (PBV)</i>	Laos, Syria (BV) Singapura (sebagian), Kamerun (PBV)
		<i>Alternative Vote (AV)</i>	Australia (Majelis Rendah), Fiji
		Sistem-Sistem Dua Putaran	Prancis, Iran, Haiti, Mali
Representasi Proporsional (PR)	Menggunakan wilayah pemilihan dengan banyak anggota, wakil yang dipilih untuk satu wilayah pemilihan kurang lebih ditentukan oleh bagian suara yang diperoleh partai atau calon yang memenuhi syarat di wilayah itu.	Representasi Proporsional berdasarkan Daltar (Daltar Tertutup)	Kamboja, Nikaragua, Afrika Selatan, Swedia
		Representasi Proporsional berdasarkan Daltar (Daltar Terbuka)	Kolombia (pilihan Terbuka atau Tertutup), Denmark, Indonesia, Belanda
		<i>Single Transferable Vote (STV)</i>	Australia (Majelis Tinggi), Irlandia, Malta
Sistem-sistem Campuran (atau sistem Anggota Tambahan)	Upaya menggabungkan keuntungan dari sistem pluralitas/mayoritas (atau yang lain) maupun sistem representasi proporsional, dengan beberapa wakil dipilih di melalui setiap sistem ini – dari jenis apa saja. Sistem-sistem tersebut memungkinkan terpilihnya wakil bagi partai atau calon yang bukan memperoleh suara tertinggi di suatu wilayah pemilihan. Sistem-sistem tersebut, MMP atau Paralel, secara sengaja dimaksudkan agar perwakilan secara umum dalam perbandingan yang proporsional atas bagian suara masing-masing partai.	<i>Mixed Member Proportional (MMP)</i>	Bolivia, Jerman, Hongaria, Lesotho, Venezuela
		Paralel	Jepang, Pakistan, Filipina, Senegal
Lain-lain	Sistem dari berbagai jenis yang tidak sesuai dengan golongan-golongan di atas.	<i>Single Non Transferable Vote (SNTV)</i>	Afghanistan, Yordania, Vanuatu
		<i>Modified Borda Count</i>	Nauru
		<i>Limited Vote</i>	Gibraltar, Spanyol (Majelis Tinggi)

BAB II

DINAMIKA PENGATURAN PEMILU DI INDONESIA

Dalam negara yang menerapkan sistem demokrasi, pemilu adalah kegiatan yang penting, karena pemilu merupakan pendelegasian hak-hak, oleh rakyat, kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan.²⁵

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia pemilu telah dilaksanakan beberapa kali dengan karakter yang berbeda-beda tergantung dari kondisi dan politik hukum yang ada pada saat itu. Maka pelaksanaan pemilu di Indonesia terbagi dalam 3 (tiga) rezim yaitu orde lama, orde baru dan reformasi.

Diselenggarakannya pemilihan umum selain bertujuan untuk mengimplementasikan kedaulatan rakyat juga sebagai upaya memilih wakil rakyat dan wakil daerah, serta untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat dan didukung oleh rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

A. Pemilu Era Orde Lama

Pemilu tahun 1955 sejatinya adalah pemilu yang diundur pelaksanaannya yang seharusnya pemilu tersebut digelar pada bulan Januari 1946 disebabkan kondisi tanah air yang sedang menghadapi agresi militer Belanda I. Kemudian pemerintah tetap merumuskan undang-undang pemilu, maka munculah UU No.27 Tahun 1948 tentang Pemilu yang kemudian diubah lagi dengan UU No.12 Tahun 1949 tentang Pemilu. Namun rencana ini gagal juga akibat munculnya agresi Militer Belanda II yang

²⁵ M. Rusli Karim, *Pemilu Demokrasi Kompetitif*, (Yogyakarta; PT. Tiara Wacana, 1991), hlm 2

mengakibatkan Ibukota Negara pindah dari Jakarta ke Yogyakarta.

Baru pada tahun 1955 pemilu dilaksanakan berdasarkan amanat UU No 7 Tahun 1953. Pemilu 1955 dilaksanakan dalam 2 (dua) tahap yaitu Pertama, untuk memilih anggota dewan dan yang kedua adalah untuk memilih anggota konstituante yang tugas utamanya adalah membuat UUD pengganti UUDS 1950.

Dalam pemilu 1955 menggunakan sistem proporsional. Sistem proporsional yang diambil masih murni karena penentuan kursi di tiap daerah benar-benar didasarkan pada proporsi jumlah penduduk kecuali Irian Jaya yang diwakili 3 orang, 6 Orang golongan Tionghoa, 3 wakil Arab dan 3 wakil golongan Eropa.

Pemilu tahun 1955 yang menjadi pemilu pertama Indonesia tersebut diselenggarakan oleh badan penyelenggara pemilu yang disahkan oleh pemerintah. Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) adalah penyelenggara pemilu pertama pada Pemilu 1955, dimana PPI berlokasi di ibu kota. PPI kemudian diperbantukan oleh panitia-panitia yang tersebar di daerah-daerah seperti Panitia Pemilihan yang berada di daerah, Panitia Pemilihan Kabupaten yang berada di setiap kabupaten, Panitia Pemungutan Suara yang berada di setiap daerah, dan Panitia Pendaftaran Pemilih di setiap desa.²⁶

Pemilu 1955 juga diikuti oleh lebih dari 30-an partai politik dan lebih dari seratus daftar perkumpulan dan calon perorangan. Menurut Herbert Feith di Pemilu 1955 telah tergambarkan ideologi partai politik ke dalam lima aliran besar, yaitu nasionalisme radikal, tradisionalisme Jawa, Islam, sosialisme demokrasi dan komunisme. Demikian juga halnya pada pemilu tahun 1999 dimana bermunculan catak ideologi partai seperti nasionalisme

²⁶Lihat Dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante Dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

sekuler, nasionalisme relegius, sosialisme dan Islam²⁷. Adapun hasil dari pemilu 1955 adalah sebagai berikut:

²⁷Herbeth Feith dalam Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyasa*,(Jakarta:Rajawali Press,2012)hlm.152

Tabel. 2 Hasil Pemilu 1955²⁸

No	Nama Partai	Jumlah suara sah	Persentase dari total suara sah	Jumlah Kursi
1	PNI	8,434,653	22,3	57
2	Masyumi	7,903,886	20,9	57
3	Nahdatul Ulama	6,955,141	18,4	45
4	PKI	6,176,914	16,4	39
5	PSII	1,091,160	2,9	8
6	Parkindo	1,003,325	2,6	8
7	Partai Katolik	770,740	2,0	6
8	PSI	753,191	2,0	5
9	IPKI	541,306	1,4	4
10	PERTI	483,014	1,3	4
11	PRN	242,125	0,6	2
12	Partai Buruh	224,167	0,6	2
13	GPPS	219,985	0,6	2
14	PRI	206,261	0,5	2
15	PPPRI	200,419	0,5	2
16	Partai Murba	199,588	0,5	2
17	Baperki	178,887	0,5	1
18	PIR (wongsonegoro)	178,481	0,5	1
19	Gerinda	154,792	0,4	1
20	Permai	149,287	0,4	1
21	Partai Persatuan Dayak	146,054	0,4	1
22	PIR-Hazairin	114,644	0,3	1
23	PPTI	85,131	0,2	1
24	AKUI	81,454	0,2	1
25	PRD	77,919	0,2	1
26	PRIM	72,523	0,2	1
27	ACOMA	64,514	0,2	1
28	R.Soejono P	53,305	0,1	1
29	Partai2 lain, organisasi dll	1,022,433	2,7	-

²⁸Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, (Jakarta:Rajawali, 2015) hl., 118-119

Total	37,785,299	100,0	257
-------	------------	-------	-----

Berdasarkan tabel dua di atas, maka langgam demokrasi parlementer yang dipraktekkan di era pemerintahan Soekarno membuat bertambah banyaknya partai-partai politik yang tumbuh dan berkembang menurut ideologi nya masing-masing²⁹. Hal ini sesuai dengan teori Duverger bahwa di negara yang terdiri dari berbagai macam etnis, suku, budaya dan agama akan sangat sulit menciptakan sistem dwi partai.

Namun sistem parlementer yang dilaksanakan di era 1945-1959 tersebut sebenarnya melanggar amanat UUD 1945 yang menginginkan sistem presidensiil dengan presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan.

B. Pemilu Era Orde Baru

Berdasarkan Ketetapan MPRS No XXII/MPRS/1966 tentang kepartaian, keormasan dan kekaryaan memerintahkan Pemerintah Soeharto bersama DPR Gotong royong segera menyusun undang-undang tentang kepartaian, keormasan dan kekaryaan menuju kepada penyederhanaan partai politik.

Selanjutnya dikeluarkannya Permendagri No 12 Tahun 1969 yang berisi larangan terhadap semua anggota Golkar yang duduk di DPRD untuk masuk ke partai politik, dan dengan sendirinya pengaruh partai-partai semakin kecil. Kebijakan ini diperkuat dengan PP No 6 Tahun 1970 yang

²⁹ Penerapan demokrasi parlementer di era Soekarno sejatinya telah melanggar UUD 1945 yang menginginkan bentuk pemerintahan republik dengan sistem presidensiil murni.

melarang semua PNS termasuk ABRI masuk kegiatan politik, dan lagi-lagi menguntungkan Golkar³⁰.

Untuk melaksanakan TAP MPRS No XXII/MPRS/1966, maka dikeluarkanlah UU No.15 Tahun 1969 tentang PEMILU. Pada UU tentang PEMILU ini hanya mengakui 10 (sepuluh) partai politik termasuk Golkar sebagai peserta pemilu. Adapun peserta pemilu pada tahun 1971 adalah sebagai berikut:

Tabel. 3
Hasil Pemilu 1971³¹

No	Partai Politik	Persentase Suara	Kursi DPR
1	GOLKAR	62,82%	236
2	NAHDATUL ULAMA	18,68%	58
3	PARMUSI	5,36%	24
4	PNI	6,93%	20
5	PSII	2,39%	10
6	PARKINDO	1,34%	7
7	PARTAI KATOLIK	1,10%	3
8	PERTI	0,69%	2
9	IPKI	0,61%	-
10	MURBA	0,08%	-
	TOTAL	100%	360

Selanjutnya, untuk mewujudkan dan memelihara stabilitas nasional, pemerintah mengambil langkah-langkah berikut. Pertama, menciptakan suatu tertib politik yang bebas dari konflik ideologis-politis. Yakni, dengan menolak parpol-parpol yang berbau ideologis-politis dan

³⁰Nur Khalik Ridwan, *NU dan Bangsa (1914-2010) Pergulatan Politik dan Kekuasaan*, (Ar-ruzz Media: Jakarta, 2010), hlm. 207

³¹Hanta Yuda, *Presidensialisme Setengah Hati*, (Gramedia: Jakarta, 2010), hlm 114

menyederhanakannya melalui fusi partai menjadi dua PPP dan PDI, ditambah Golkar³².

Perkembangan berikutnya pemerintah orde baru mengeluarkan UU No.3 Tahun 1975 tentang Partai politik dan Golkar. Penyederhanaan partai ini dengan mekanisme untuk partai-partai nasionalis berfusi atau bergabung dengan PDI (Partai Demokrasi Indonesia), sedangkan bagi partai yang mengusung Islam bergabung dengan PPP (Partai Persatuan Pembangunan)³³.

Dalam sistem politik di mana kekuasaan eksekutif terlampaui dominan dan legislative lemah, biasanya fungsi artikulasi dan agregasi kepentingan juga tidak berjalan dengan baik. Apalagi dengan tidak berfungsinya lembaga-lembaga politik seperti partai politik dan kelompok kepentingan, eksekutif menjadi semakin dominan. Dalam situasi demikian, hak-hak dasar warga Negara kurang terjamin dan tidak terlindungi oleh Negara. Hak asasi manusia menjadi sesuatu yang tidak penting dan sering dipandang oleh penguasa sebagai masalah yang menyulitkan penguasa. Maka, otoriter kekuasaan semakin besar kemungkinan terjadinya pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia³⁴.

³²Makrum Kholil, *Dinamika Politik Islam Golkar di Era Orde Baru*, (Tangerang: Gaya Media Pratama, 2009) hlm. 5-6

³³Hal inilah yang kemudian menurut Afan Gaffar di dalam pemerintahan orde baru terbentuklah sistem kepartaian yang hegemonik (*Hegemonic Party System*) dengan Golkar sebagai partai politik dominan, sedang PPP dan PDI hanya berfungsi artifisial dan pemanis. Dalam *Hegemonic Party System* eksistensi partai-partai politik dan organisasi sosial diakui, tetapi peranannya dibuat seminimal mungkin, terutama dalam pembentukan pendapat umum. Uraian lebih lanjut baca dalam Afan Gaffar, *Javanese Voters, a Case Study of Election under a Hegemonic Party System*, (UGM Press: Yogyakarta, 1992), hlm. 36-37

³⁴ Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2008), hlm. 188

Tabel.4
 Persentase Suara Hasil PEMILU era ORBA³⁵

Partai	1977	1982	1987	1992	1997
PPP	29,29	27,78	15,57	17,00	22,43
Golkar	62,11	64,34	73,16	68,10	74,51
PDI	8,60	7,88	10,89	14,90	3,06

Sekalipun dalam semua undang-undang tentang pemilihan umum sepanjang kekuasaan orde baru disebutkan bahwa pemilihan umum adalah untuk memilih anggota DPR, namun tidak semua anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum. Pasal 10 ayat (3) UU No.16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR,DPR, dan DPRD menyatakan bahwa jumlah anggota DPR ditetapkan sebanyak 460 orang terdiri dari 360 orang dipilih dalam pemilihan umum dan 100 orang diangkat. Komposisi ini bertahan hingga pemilu 1982. Pada pasal 10 UU No.2 Tahun 1985 tentang Susunan dan Kedudukan MPR,DPR, dan DPRD menyatakan bahwa:

- a. *Dewan Perwakilan Rakyat terdiri atas wakil-wakil dari (a) organisasi peserta pemilihan umum, dan (b) golongan karya ABRI;*
- b. *Pengisian keanggotaan DPR dilakukan dengan cara pemilihan umum dan pengangkatan;*
- c. *Jumlah anggota DPR ditetapkan sebanyak 500 orang, terdiri dari 400 orang dipilih melalui pemilihan umum dan 100 orang diangkat;*
- d. *Anggota DPR yang diangkat sebanyak 100 orang sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) diambilkan dari golongan karya ABRI dan pengangkatannya ditetapkan oleh presiden atas usul Panglima Angkatan Bersenjata.*

³⁵ Ibid,hlm,115

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka perbandingan kursi DPR adalah sebagai berikut:

Tabel.5³⁶
Perbandingan Jumlah Kursi DPR 1971-1997

Pemilu	Golkar		PPP		PDI		ABRI		Jumlah
	Kursi	%	Kursi	%	Kursi	%	Kursi	%	
1971	236	51	94	20	30	7	100	22	460
1977	232	50	99	22	29	6	100	22	460
1982	242	53	94	20	24	5	100	22	460
1987	299	60	61	12	40	8	100	20	500
1992	282	62	62	12	56	11	100	20	500
1997	325	65	89	18	11	2	75	15	500

Dengan penyederhanaan partai ini membuat Golkar sebagai partai pemerintah dalam 5 (lima) kali pemilu selalu menjadi pemenang dan menguasai mayoritas kursi di DPR, sedangkan untuk 2 (dua) partai lainnya hanya menjadi pelengkap. Model pseudeo demokrasi (demokrasi semu) yang dipraktekkan oleh pemerintah orde baru dapat berjalan cukup lama hingga mencapai klimaksnya pada tahun 1998 dengan adanya reformasi.

C. Pemilu Era Reformasi

Sebanyak 48 partai politik menjadi kontestan pada pemilu yang digelar untuk pertama kalinya pasca lengsernya Presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998. Pada pemilu 1999 pembagian kursi hasil pemilu tetap memakai sistem proporsional daftar tertutup dengan "*varian roget*". Dalam sistem ini, sebuah partai memperoleh kursi seimbang dengan suara yang diperolehnya di daerah

³⁶ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi* (Jakarta:Rajawali Press,2010),hlm.138

pemilihan, termasuk perolehan kursi berdasarkan the largest remainder (sisa kursi diberikan kepada partai-partai yang mempunyai sisa suara terbesar).

Tabel.6³⁷
Hasil Pemilu 1999

No	Nama partai	Suara DPR	Kursi
1	PDI-P	35.689.073	153
2	Golkar	23.741.749	120
3	PPP	11.329.905	58
4	PKB	13.336.982	51
5	PAN	7.528.956	34
6	PBB	2.049.708	13
7	Partai Keadilan	1.436.565	7
8	PKP	1.065.686	4
9	PNU	679.179	5
10	PDKB	550.546	5
11	PBI	364.720	1
12	PDI	345.720	2
13	PP	655.052	1
14	PDR	427.854	2
15	PSII	375.920	4
16	PNI Front Marhaenis	365.176	1
17	PNI Massa Marhein	345.629	1
18	IPKI	328.654	1
19	PKU	300.064	1
20	Masyumi	456.718	1
	Jumlah		462

Kemudian pada pemilu kedua setelah era reformasi yaitu pada tahun 2004 selain pelaksanaan pileg secara langsung diikuti pula pemilu presiden dan wakil presiden secara langsung.

³⁷ Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, (Jakarta: Kencana, 2018), hlm. 199

Pada pemilu tahun 2004 ini jumlah partai berkurang menjadi hanya 24 partai politik. Berdasarkan UU No.12 Tahun 2003, sistem yang digunakan dalam pemilihan legislatif adalah sistem proporsional dengan daftar terbuka (pasal 6 ayat (1)). Dalam sistem ini, selain dicantumkan lambang partai, juga terdapat daftar nama calon legislative baik yang duduk dipusat (DPRD pusat) maupun di daerah (DPRD provinsi dan DPRD Kota/Kabupaten).

Melalui sistem pemilu proporsional dengan daftar terbuka, masyarakat pemilih tidak lagi hanya mencoblos tanda gambar partai, melainkan boleh memilih orang dari masing-masing kontestan. Sedangkan bagi partai politik dapat mengajukan calon sebanyak-banyaknya 120% dari jumlah kursi satu daerah pemilihan (dapil) hal ini sesuai dengan pasal 65 ayat (2).

Namun ada fenomena lain pada pemilu 2004 ini yaitu pertama kalinya fraksi TNI/Polri dihapus dalam parlemen. TNI/Polri dikembalikan kepada jati diri aslinya yaitu aparat pertahanan dan keamanan. Bukan alat politis sebagaimana dwi fungsi ABRI di era orde baru. Bagi individu anggota TNI/Polri yang ingin terlibat aktif dalam kegiatan politik diharuskan mengundurkan diri dari keanggotaan TNI/Polri dan masuk pada partai politik tertentu.

Selain dihapuskannya fraksi TNI/Polri, pemilu 2004 juga menghapus keberadaan utusan golongan (UG) dan utusan daerah (UD). Sebagai gantinya adalah dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) disamping DPR.

Maka semenjak dibentuknya DPD tersebut, maka MPR hanya terdiri dari DPR dan DPD, sehingga menjadikan lembaga legislatif Indonesia berbentuk bikameral sistem³⁸.

³⁸Meskipun dalam faktanya ada yang menyatakan tri kameral sistem karena MPR berdiri sendiri dan membawahi DPR dan DPD.

Tabel 7
Hasil Pemilu 2004

No	Nama Partai	Jumlah Suara	Jumlah Kursi
1	PARTAI GOLKAR	24,480,757	128
2	PDIP	21,026,629	109
3	PKB	11,989,564	52
4	PPP	9,248,764	58
5	PD	8,455,225	57
6	PKS	8,325,020	45
7	PAN	7,303,324	52
8	Partai Bulan Bintang	2,970,487	11
9	PBR	2,764,998	13
10	PDS	2,414,254	12
11	PKPB	2,399,290	2
12	PKPI	1,424,240	1
13	PPDK	1,313,654	5
14	PNBK	1,230,455	1
15	PP-PANCASILA	1,073,139	0
16	PNI Marhaenis	923,159	1
17	PPNUI	895,610	0
18	PARTAI PELOPOR	878,932	2
19	PPDI	855,811	1
20	PM	842,541	0
21	P SERIKAT INDONESIA	679,296	0
22	PPIB	672,952	0
23	PPD	657,916	0
24	PBSD	636,397	0
TOTAL		113,462,414	550

Pada pemilu tahun 2009 dilakukan metode proporsional terbuka yaitu dimana dalam kertas suara tidak

hanya menampilkan gambar partai namun juga disertai nama-nama caleg yang ada dalam partai tersebut sesuai dengan daerah pilihannya (DAPIL) masing-masing.³⁹ Selain itu pemilu 2009 juga menggunakan metode *contreng* gambar partai dan nama caleg, sehingga nomor urut caleg tidak lagi berpengaruh secara signifikan.

Fenomena ini berakibat kertas suara menjadi lebih lebar dan panjang seperti surat kabar yang tentunya akan sangat menyulitkan bagi masyarakat di pedesaan yang masih buta huruf atau orang tua.

Pemilu 2009 juga mengalami perubahan sistem yang tidak sama dengan pemilu 2004. Dimana pada pemilu 2009 dimulai digunakan sistem penyederhanaan partai melalui model penerapan (*parliamentary threshold*) sebagaimana kemudian dituangkan dalam pasal 202 UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD yang berbunyi:

Partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan sekurang-kurangnya 2.5% (dua koma lima per seratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.

Maka berdasarkan *parliamentary threshold* pemilu 2009 menghasilkan 9 partai politik yang berhak mendirikan fraksi tersendiri dalam DPR yaitu sebagai berikut:

Tabel.8
Nama Fraksi dan Jumlah Anggota DPR
Pemilu 2009

No	Fraksi	Jumlah Kursi
1	Fraksi Demokrat	148

³⁹ Sistem ini lebih umum dinamakan dengan sistem proporsional terbuka dengan sistem daftar (*list system*)

2	Fraksi Golkar	107
3	Fraksi PDIP	94
4	Fraksi PKS	57
5	Fraksi PAN	46
6	Fraksi PPP	37
7	Fraksi PKB	28
8	Fraksi Gerindra	26
9	Fraksi Hanura	17
Total		560

Pemilu 2014 dengan berpedoman pada UU No.8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPRD, DPD dan DPRD maka pelaksanaan pemilu yang ke-4 pasca reformasi 1998 dilaksanakan pada tanggal 9 April 2004 dengan sistem proporsional terbuka suara terbanyak.

Jumlah partai politik pada pemilu 2014 juga semakin menyusut hanya 12 partai politik dan 2(dua) partai lokal di Aceh. Dengan ambang batas parlemen (Parliamentary Threshold) sebesar 3.5% yang hanya berlaku pada tingkatan DPR pusat namun tidak berlaku untuk DPRD menghasilkan pemilu 2014 sebagai berikut:

Tabel.9
Hasil Pemilu 2014

No	Nama Partai	Persen	Jumlah Kursi
1	PDI-P	18.95%	109 Kursi
2	Golkar	14.75%	91 Kursi
3	Gerindra	11.81%	73 Kursi
4	Demokrat	10.19%	61 Kursi
5	PKB	9.04%	47 Kursi
6	PAN	7.59%	49 Kursi
7	PKS	6.79%	40 Kursi
8	Nasdem	6.72%	35 Kursi
9	PPP	6.53%	39 Kursi

10	Hanura	5.26%	16 Kursi
11	PBB	1.46%	-
12	PKPI	0.91%	-
Total Kursi			560

Khusus untuk pemilu tahun 2019 dimana dilaksanakan serentak antara pemilu legislatif dan eksekutif pada tanggal 17 April 2019 diikuti oleh 16 partai politik⁴⁰ dan 4 (empat) partai lokal dengan jumlah kursi parlemen yang naik menjadi 575 kursi dari semula 560 kursi. Sedangkan untuk DPD tetap yaitu 136 kursi. Penambahan kursi ini tidak terlepas dari adanya pemekaran wilayah di berbagai provinsi di Indonesia sehingga mempengaruhi juga daerah pemilihan (DAPIL).

⁴⁰Sesuai nomor urut Partai politik tersebut adalah(1) PKB;(2) Gerindra;(3) PDI-P;(4) Golkar;(5) Nasdem;(6) Partai Garuda;(7) Partai Berkarya;(8) PKS;(9) Perindo; (10)PPP;(11) PSI;(12)PAN;(13) Hanura;(14)Demokrat;(15)PBB;(16)PKPI

BAB III

PENEGAKAN HUKUM PEMILU

Penegakkan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu-lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Jika dilihat pada standar terakhir (kepatuhan dan penegakkan hukum pemilu), adalah penting untuk memastikan pelaksanaan pemilu yang adil⁴¹.

Dalam demokrasi, keadilan pemilu memainkan peran penting dalam memastikan stabilitas sistem politik dan kepatuhan terhadap kerangka hukum, dan dengan demikian juga memberikan kontribusi untuk konsolidasi pemerintahan yang demokratis⁴².

Maka peran keadilan pemilu, meskipun tidak baru, telah menjadi dan diakui sebagai faktor yang cukup penting dalam semua negara yang telah mentasbihkan dirinya sebagai negara demokrasi termasuk juga Indonesia. Karena keadilan pemilu akan berhubungan dengan hak dan kewajiban peserta pemilu. Hak dalam artian adalah jabatan baik untuk duduk dikursi legislatif maupun eksekutif, sedangkan kewajiban terkait dengan pemenuhan janji-janji semasa kampanye kepada konstituen.

A. Pembagian Sengketa dan pelanggaran Pemilu

Sebagai negara hukum sebagaimana disebutkan dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (3), maka keberadaan hukum berfungsi mengatur agar masyarakat atau semua elemen negara taat pada hukum yang berlaku di Indonesia baik itu

⁴¹ Ramlan Surbakti dkk, *Penanganan Pelanggaran Pemilu*, (Jakarta:Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan,2011),hlm.5

⁴²Heru Widodo,*Hukum Acara Sengketa Pemilu*kada(Dinamika di Mahkamah Konstitusi),(Jakarta:Konstitusi Press,2018),hlm.20

hukum pidana, perdata, tata usaha negara hingga pada hukum yang berkenaan dengan pemilu.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, Undang-Undang Nomor 42 tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah hingga pada UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu mengatur tentang penyelesaian sengketa pemilu, baik karena pelanggaran kode etik, pelanggaran administrasi, sengketa tata usaha negara, tindak pidana pemilu hingga sengketa hasil pemilu.

Ada perbedaan berkenaan mekanisme dan lembaga yang berwenang dalam penyelesaian sengketa dan pelanggaran dari pemilu 2014 hingga kepada pemilu 2019, dimana kewenangan Bawaslu semakin diperkuat untuk menyelesaikan sengketa pemilu baik secara kelembagaan dengan ditambahkan anggota Bawaslu dari tingkat Provinsi sampai Kabupaten/Kota yang semula 3(tiga) untuk Provinsi menjadi 7 (tujuh) atau lima tergantung jumlah penduduk dan menjadi 5(lima) atau 3(tiga) untuk tingkat kabupaten/kota yang juga tergantung jumlah penduduk disuatu daerah tersebut.

Tabel.10
Masalah Hukum dalam Pemilu

NO	Masalah Hukum	Lembaga Yang Berwenang
1	Pelanggaran Pidana Pemilu (tindak pidana pemilu)	Sistem Peradilan Pidana
2	Sengketa dalam tahapan/proses pemilu	Bawaslu
3	Pelanggaran administrasi pemilu	Bawaslu
4	Pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu	DKPP

5	Sengketa hasil pemilu	M.K
---	-----------------------	-----

B. Tindak Pidana Pemilu

Secara umum, istilah tindak pidana pemilu merupakan terminologis yang sama atau menjadi bagian dari tindak pidana dalam rezim hukum pidana. Istilah lain untuk tindak pidana adalah perbuatan pidana atau delik yang dalam bahasa Belanda disebut dengan “*strafbaar feit*”. Jika dikaitkan dengan pemilu, maka dapat diistilahkan dengan delik pemilu atau tindak pidana pemilu⁴³.

Definisi perbuatan/tindakan yang dapat dinilai sebagai tindak pidana pemilu adalah perbuatan yang dikriminalisasi berdasarkan Undang-Undang Pemilu. Sedangkan menurut Santoso sebagaimana dikutip oleh Handoko mengartikan pidana pemilu sebagai perbuatan pidana yang terjadi dalam penyelenggaraan pemilu atau berhubungan dengan pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu sebagai bentuk perbuatan melawan hukum terhadap undang-undang pemilu⁴⁴.

Sistem Peradilan Pidana (SPP) pada umumnya terdiri dari polisi-jaksa-peradilan umum. Sedangkan pada tindak pidana khusus komponen ini akan berbeda yaitu polisi/jaksa/KPK-Jaksa/KPK-pengadilan umum (tipikor). Bagaimana dengan tindak pidana pemilu?berdasarkan pasal 479 berisi petunjuk berkenaan dengan laporan adanya dugaan pelanggaran tindak pidana pemilu. Pada ayat (1) pasal 479 diatur bahwa laporan dugaan tindak pidana pemilu diteruskan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/kota dan/atau Panwaslu Kecamatan kepada kepolisian negara Republik Indonesia paling lama satu kali dua puluh empat jam (1x24) sejak Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota dan/atau Panwaslu

⁴³Khairul Fahmi, *Sistem Tindak Pidana Pemilu*, Jurnal Konstitusi Vol.12 Nomor 2, Juni 2015, hlm.266

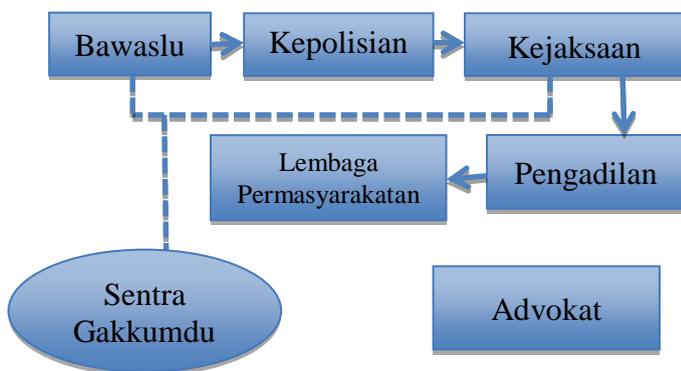
⁴⁴Handoko, *Sentra Penegakan Hukum Terhadap Dalam Konsep Sistem Peradilan Pidana Pemilu*, Jurnal Adhysta Pemilu Vol.4, No.2 (2018) hlm.139

Kecamatan menyatakan bahwa suatu perbuatan atau suatu tindakan diduga merupakan tindak pidana Pemilu⁴⁵.

Dalam praktiknya untuk melaksanakan penegakan hukum pemilu khususnya tindak pidana dibentuk sentra Gakkumdu (Pusat Penegakkan hukum terpadu) yang terdiri dari Kepolisian, Kejaksaan dan Bawaslu.

Fungsi sentra Gakkumdu adalah sebagai forum koordinasi dalam proses penanganan setiap pelanggaran tindak pidana pemilu, pelaksanaan pola tindak pidana pemilu itu sendiri, pusat data, peningkatan kompetensi, monitoring dan evaluasi pelaksanaan pemilu. Sementara mengenai pola penanganan tindak pidana pemilu telah dirinci dalam standar operasional dan prosedur (SOP) tentang tindak pidana pemilu pada sentra Gakkumdu.

Bagan.1
Pola Penanganan Perdilan Pidana Pemilu



Menurut Standar Operasional dan Prosedur (SOP), penanganan tindak pidana pemilu dilaksanakan melalui 3 (tiga) tahap yaitu (a) penerimaan, pengkajian dan

⁴⁵ Dahlan Sinaga, *Tindak Pidana Pemilu*, (Bandung: Nusa Media, 2018), hlm. 64

penyampaian laporan/temuan dugaan tindak pidana pemilu kepada pengawas pemilu, dalam tahap ini pengawas pemilu berwenang menerima laporan/temuan dugaan pelanggaran pemilu yang diduga mengandung unsur tindak pidana pemilu. Selanjutnya dugaan pelanggaran itu dituangkan dalam formulir pengaduan. Setelah menerima laporan/temuan adanya dugaan tindak pidana pemilu, pengawas pemilu segera berkordinasi dengan sentra gakkumdu dan menyampaikan laporan/temuan tersebut kepada Sentra Gakkumdu dalam jangka waktu paling lama 24 jam sejak diterimanya laporan/temuan. (b) Tindak lanjut sentra Gakkumdu terhadap laporan/temuan dugaan tindak pidana pemilu, dalam tahap ini dilakukan pembahasan oleh sentra Gakkumdu. Dalam tahap ini dilakukan pembahasan oleh sentra Gakkumdu dengan dipimpin oleh anggota sentra Gakkumdu yang berasal dari unsur Pengawas Pemilu.(C) Tindak lanjut pengawas pemilu terhadap rekomendasi Sentra Gakkumdu, yang menentukan apakah suatu laporan/temuan merupakan dugaan tindak pidana pemilu atau bukan, atau apakah laporan/temuan tersebut perlu dilengkapi dengan syarat formil/syarat materiil⁴⁶.

Perbuatan tindak pidana pemilu sebelum lahirnya UU No.7 Tahun 2017 atau juga Undang-Undang Pemilu lainnya seperti UU No.10 Tahun 2016⁴⁷, UU No.8 Tahun 2012⁴⁸sebenarnya telah diatur dalam KUHP Pasal 148, 149 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 150, Pasal 151 dan Pasal 152.

Berdasarkan Undang-Undang No.8 Tahun 2012 telah mengklasifikasikan tindak pidana pemilu menjadi pelanggaran dan kejahatan. Tindak pidana pelanggaran diatur dalam Pasal 273 sampai 291, sedangkan tindak pidana kejahatan diatur dalam Pasal 292 sampai 321. Dari pengklasifikasian tersebut dapat diketahui ada 21 jenis

⁴⁶ Binov dkk,*Peran Sentra Penegakkan Hukum Terpadu (Gakkumdu) dalam Penegakkan Tindak Pidana Pemilu*,Seminar Nasional Hukum UNNES,Vol.4 Nomor 2 tahun 2018,hlm.360-361

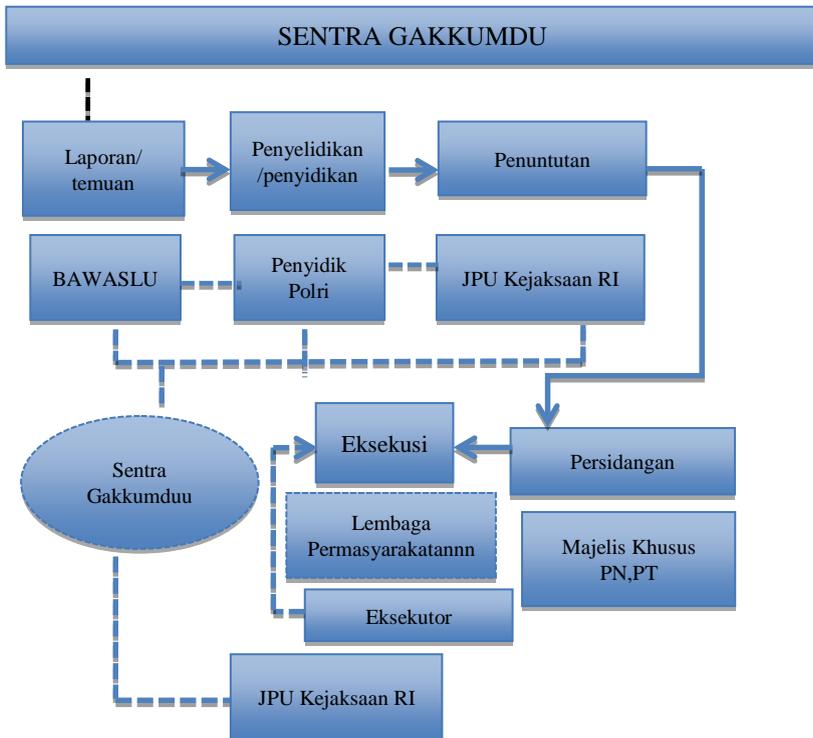
⁴⁷UU tentang Pilkada

⁴⁸UU tentang pemilihan Anggota DPR,DPD dan DPRD

pelanggaran dan 35 jenis kejahatan yang dikategorikan sebagai tindak pidana pemilu⁴⁹. Adapun jenis-jenis kejahatan pemilu adalah sebagai berikut (1) merintang orang untuk menjalankan haknya dalam memilih;(2) penyuapan dengan cara memberi atau menjanjikan sesuatu supaya tidak memakai haknya, atau supaya menurut cara tertentu yang diinginkan pemberi suap;(3)melakukan tipu muslihat yaitu dengan melakukan tipu muslihat sehingga suara orang pemilih menjadi tidak berharga atau menyebabkan orang lain menjadi tidak terpilih;(4)mengaku sebagai orang lain untuk ikut dalam pemilihan;(5) menggagalkan pemungutan suara yang telah dilakukan atau melakukan tipu muslihat yang menyebabkan putusan pemungutan suara itu lain dari yang seharusnya diperoleh berdasarkan kartu pemungutan suara yang masuk secara sah.

⁴⁹Tria Monita dkk, *Polemik Budaya Gratifikasi (Mahar Politik) dalam Implisit Penyelenggaraan Pesta Rakyat di Indonesia*,Seminar Nasional Hukum UNNES,Vol.4 Nomor 2 Tahun 2018,hlm.456

Bagan.2
Alur Penanganan Tindak Pidana Pemilu
Melalui Sentra Gakkumdu



Sumber: *KUHAP, UU Pemilu, Peraturan Bersama Bawaslu, Kapolri, Jaksa Agung, Perbawaslu*

C. Pelanggaran Administrasi Pemilu

Banyak pemikir dan tokoh hukum yang telah mengemukakan arti hukum administrasi. Sebelum membahas beberapa pendapat tentang definisi hukum administrasi, terlebih dahulu dibahas tentang perbedaan konsepsi administrasi di lingkungan hukum administrasi

negara dengan administrasi pada disiplin ilmu lainnya, termasuk dalam hal ini ilmu administrasi negara⁵⁰.

Dalam khazanah ilmu hukum administrasi (*bestuursrecht*) daitirkan sebagai segala keseluruhan aturan yang harus diperhatikan oleh setiap pendukung kekuasaan yang disertai tugas pemerintahan tersebut⁵¹. Hal ini yang kemudian berdasarkan teori lokomotif disebutkan bahwa hubungan antara hukum administrasi dengan hukum tata negara seperti antara lokomotif dan stasiun. Hukum adminitrasi bertindak sebagai lokomotif yang terus berjalan, sedangkan hukum tata negara sebagai stasiun yang tidak berjalan atau bergerak. Atau dalam istilah lain untuk menjalankan hukum tata negara dibutuhkan hukum administrasi negara karena berhubungan dengan surat menyurat dll.

Demikian juga dengan hukum pemilu yang tidak akan pernah dapat berjalan jika tidak ada surat menyurat dalam pelaksanaan kebijakan oleh lembaga penyelenggara pemilu yang dalam hal ini KPU, Bawaslu dan DKPP. Yang dalam perjalannya salah satu sengketa pemilu selain pidana dan sengketa hasil adalah sengketa administrasi pemilu. Sengketa administrasi pemilu disebabkan karena tidak puasnya peserta pemilu atas dikeluarkannya keputusan penyelenggara pemilu dalam hal ini KPU baik pusat, provinsi maupun kabupaten/kota baik dalam bentuk pembatalan maupun pengesahan peserta pemilu.

Disisi lain dalam Pasal 268 ayat (1) UU no.8 Tahun 2012 yang dimaksud dengan sengketa tata usaha negara pemilu merupakan sengketa yang timbul antara:

⁵⁰Irvan Mawardi, *Dinamika Sengketa Hukum Administrasi di Pemilukada*, (Jakarta:Rangrang Education, 2014), hlm.95

⁵¹L.J Van Apeldoorn sebagaimana dikutip oleh Yos Johan Utama dalam *Modul Pengertian Administrasi Negara dan Hukum Administrasi Negara*, repository.ut.ac.id, diakses pada 22 Desember 2018

1. KPU dan partai politik calon peserta pemilu yang tidak lolos verifikasi sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU tentang penetapan partai politik peserta pemilu sebagaimana dimaksud dalam pasal 17;
2. KPU, KPU Provinsi dan KPU kabupaten/kota dengan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten kota yang dicoret dari daftar calon tetap sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU tentang penetapan daftar calon tetap sebagaimana dimaksud dalam pasal 65 dan pasal 75 (Pasal 268 ayat (2) UU No.8 tahun 2012).

Sedangkan berdasarkan Pasal 253 UU No.8 Tahun 2012 pelanggaran administrasi pemilu adalah pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu di luar tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu.

Tabel.11
Dinamika Definisi Pelanggaran Administrasi Pemilu

Definisi	UU No. 7/2017	UU No.8/2012	UU No.42/2008	UU No.10/2016
Pelanggaran Administrasi Pemilu	Pelanggaran administratif pemilu meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur atau mekanisme yang berkaitan dengan	Pelanggaran administrasi pemilu adalah pelanggaran meliputi tata cara, prosedur dan mekanisme yang berkaitan dengan	Pelanggaran administrasi pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah pelanggaran terhadap ketentuan UU ini	Pelanggaran administrasi pemilihan meliputi pelanggaran terhadap tata cara yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilihan

	administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu (Pasal 460)	administrasi pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu diluar tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu (Pasal 253)	yang bukan merupakan ketentuan pidana pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan terhadap ketentuan lain yang diatur dalam peraturan KPU (pasal 191)	dalam setiap tahapan (Pasal 138 UU 1/2015) yang kemudian diubah menjadi: Pelanggaran administrasi adalah pelanggaran meliputi tata cara, prosedur dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilihan dalam setiap tahapan penyelenggaraan diluar tindak pidana pemilihan dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu (Pasal 138 UU 8/2015)
--	-----------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Sumber: *Veri Junaedi dan Adelline Syahda*⁵²

⁵²Veri Junaedi dan Adelline Syahda, *Mekanisme Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilu Dalam UU No.7 tahun 2017* dalam *Jurnal Bawaslu Vol.3 No.1 Tahun 2017*, hlm.48

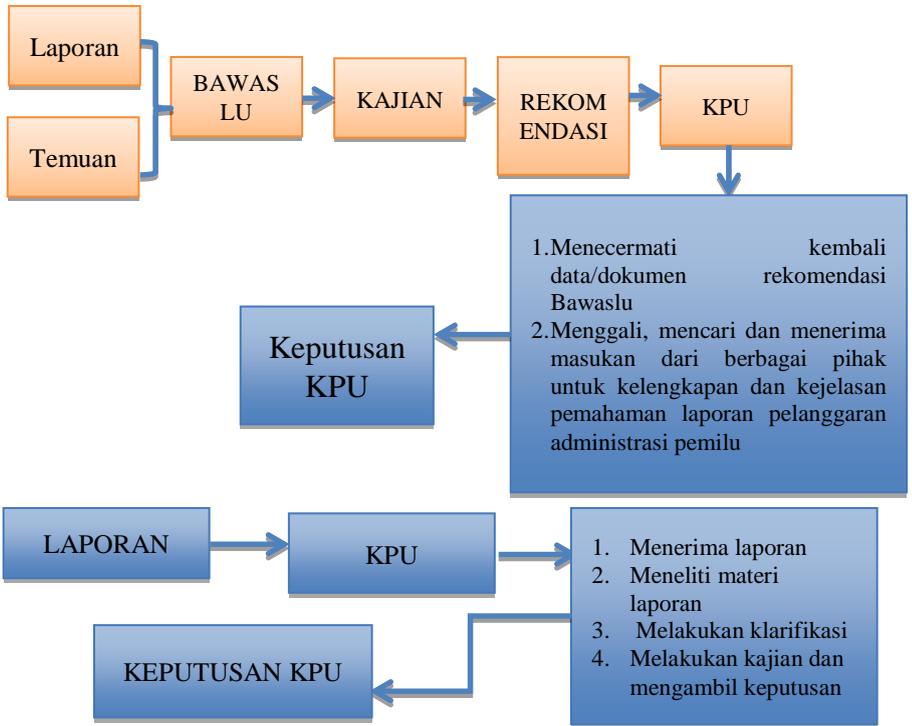
Menurut Muhammad, berdasarkan data yang diperoleh Bawaslu, jenis pelanggaran administrasi menempati urutan teratas jumlah pelanggaran yang sering terjadi pada setiap tahunnya. Pada tahun 2012, terdapat 211 kasus pelanggaran administrasi yang diteruskan ke KPU, sedangkan tahun sebelumnya jumlah pelanggaran administrasi mencapai 565 kasus. Bentuk pelanggaran administrasi yang seringkali terjadi di antaranya adalah Daftar Pemilih Sementara (DPS) tidak diumumkan, Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang tidak akurat, ketidaksesuaian berkas syarat pencalonan, kesalahan dalam pemasangan alat peraga kampanye, dan surat undangan pemilih yang tidak dibagi⁵³.

Dari Pemilu ke Pemilu permasalahan berkenaan dengan pelanggaran administrasi dan sengketa tata usaha negara Pemilu, telah terjadi berulang kali. Dalam pemilu sebelumnya (2009 ke bawah), permasalahan yang terjadi hampir serupa, yaitu masalah verifikasi partai politik, daftar pemilih tetap, kampanye, dan rekapitulasi hasil pemilu. Penanganan permasalahan tersebut juga masih berkisar pada perbedaan pendapat antara pelaksana Pemilu (KPU) dan pengawas (Bawaslu)⁵⁴, hubungan dengan penegak hukum lainnya, serta permasalahan keterbatasan waktu

⁵³ Muhammad sebagaimana dikutip oleh Novianto M.Hantoro, *Pelanggaran Administrasi Pemilu dan Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD tahun 2014*, Jurnal Negara Hukum, Vol.5 No.2 Tahun 2014, hlm.108

⁵⁴Kasus pembatalan PBB dan PKPI oleh KPU RI sebagai peserta pemilu 2019 yang kemudian S.K tersebut dibatalkan oleh Bawaslu RI sehingga PBB dan PKPI berhak menjadi peserta pemilu 2019 lihat dalam <http://solo.tribunnews.com/2018/03/04/batalkan-sku-kpu-bawaslu-putuskan-pbb-sah-sebagai-peserta-pemilu-2019> dan <https://nasional.tempo.co/read/1079134/pkpi-lolos-pemilu-2019-amhendriyono-mundur-dari-ketua-umum/full&view=ok>

Bagan.3
Alur Penanganan Pelanggaran Administrasi



Bagan.4
Penyelesaian Sengketa pemilu di Peradilan
Tata Usaha Negara



D. Pelanggaran Kode Etik Pemilu

Etik sudah cukup lama berkembang menjadi wacana yang diperdebatkan dalam pelbagai profesi hukum, politik, filsafat, admknistrasi publik dan sektor-sektor lainnya. Pengertian selalu dikaitkan dengan prinsip-prinsip untuk mengevaluasi sesuatu perbuatan baik atau buruk, benar atau salah. Etik berkaitan dengan standar-standar pertimbangan mengenai nilai benar dan salah yang harus dijadikan pegangan bagi seseorang untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu⁵⁵.

Demikian juga halnya dengan para penyelenggara pemilu. Sebagai lembaga negara yang kedudukannya cukup strategis dalam menjaga dan mengawal jalannya demokrasi di Indonesia, maka KPU dan Bawaslu tidak hanya harus diawasi oleh masyarakat namun juga oleh suatu lembaga khusus yang akan menilai dan mengadili etika perilaku para penyelenggara pemilu.

Sebelum lahirnya DKPP, terlebih dahulu dibentuk majelis etik penyelenggara pemilu yang disebut DK-KPU sejak tahun 2010 hingga 2011 yang diketuai oleh Prof.Jimly.

Kemudian karena pentingnya lembaga yang mampu menjaga etika penyelenggara negara khususnya pemilu maka kedudukan DK-KPU diperkuat melalui UU No.11 Tahun 2015 yang menyatakan bahwa DK-KPU berubah menjadi DKPP yang kedudukannya sejajar dengan kedua lembaga penyelenggara pemilu lainnya yaitu KPU dan Bawaslu.

Adapun anggota DKPP berdasarkan amanat pasal 155 UU No.7 Tahun 2017 adalah sebagai berikut: (a) unsur KPU;(b) unsur Bawaslu;(c) 5 (lima) orang tokoh masyarakat. Adapun anggota DKPP yang berasal dari tokoh

⁵⁵ Jimly Asshidiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm.97

masyarakat, disusulkan oleh presiden sebanyak 2 (dua) orang dan oleh DPR sebanyak 3(tiga) orang.

DKPP ikut memastikan bahwa para penyelenggara pemilu bisa bekerja secara akuntabel karena tanggung jawab merupakan bagian dari akuntabilitas. Alan Lawton dan Rose Aidan sebagaimana dikutip oleh Jimly⁵⁶:

“a process where a person or groups of people are required to present an account of their activities and the way in which they have or have not discharged their duties”.

Berdasarkan hal tersebut maka UU No.7 Tahun 2017 mengakomodir keberadaan DKPP, dan diletakkan pengaturannya pada pasal 159. Dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa DKPP bertugas untuk memeriksa, menyelidiki dan memutuskan pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu yaitu KPU dan Bawaslu.

Dalam perjalanannya DKPP sejak tahun 2012 sampai 2014,DKPP telah menerima pengaduan sebanyak 561 kasus dengan rincian pada tahun 2012 menerima sebanyak 99 kasus, tahun 2013 sebanyak 577 kasus dan pada tahun 2014 sebanyak 885 pengaduan. Sebanyak 500 pengaduan dan atau laporan yang memenuhi syarat untuk disidangkan dengan putusan yang bervariasi seperti rehabilitasi, peringatan tertulis yang terdiri dari: (a) peringatan biasa dan (b) peringatan keras serta pemberhentian dari jabatan sebagai penyelenggara pemilu⁵⁷.

Bahkan pada tahun 2013, DKPP telah memberhentikan dengan tidak hormat lebih dari 70 anggota KPUD dan

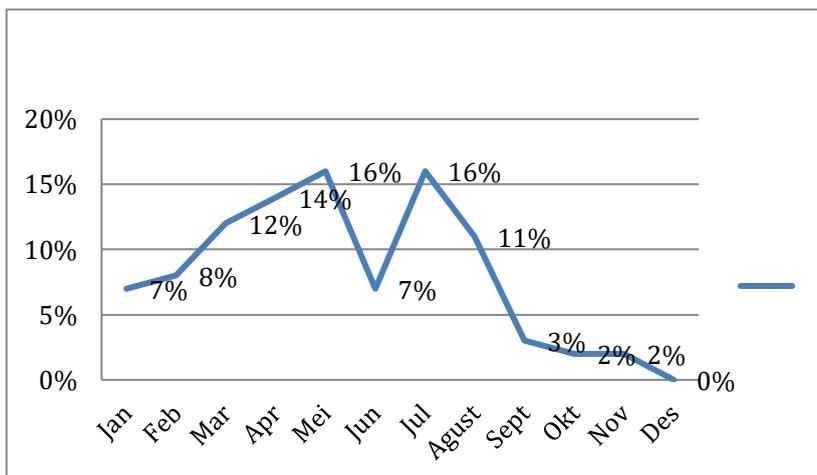
⁵⁶ Jimly Asshidiqie, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, (Jakarta:Rajawali Press,2013),hlm.71

⁵⁷ Muh.Risnain, *Kelembagaan Mahkamah Etik Penyelenggara Negara*, Jurnal Etika dan Pemilu, Vol.1 No.1 Tahun 2015, hlm.39

Bawaslu, namun pelanggaran asas mandiri masih saja terjadi dalam penyelenggaraan pemilukada⁵⁸.

Disisi lain untuk tahun 2018 terhitung sejak 1 Januari sampai dengan 1 Desember 2018, DKPP telah menerima pengaduan sebanyak 333 pengaduan, dengan rekapitulasi per bulan sebagaimana ditampilkan pada grafik di bawah ini:

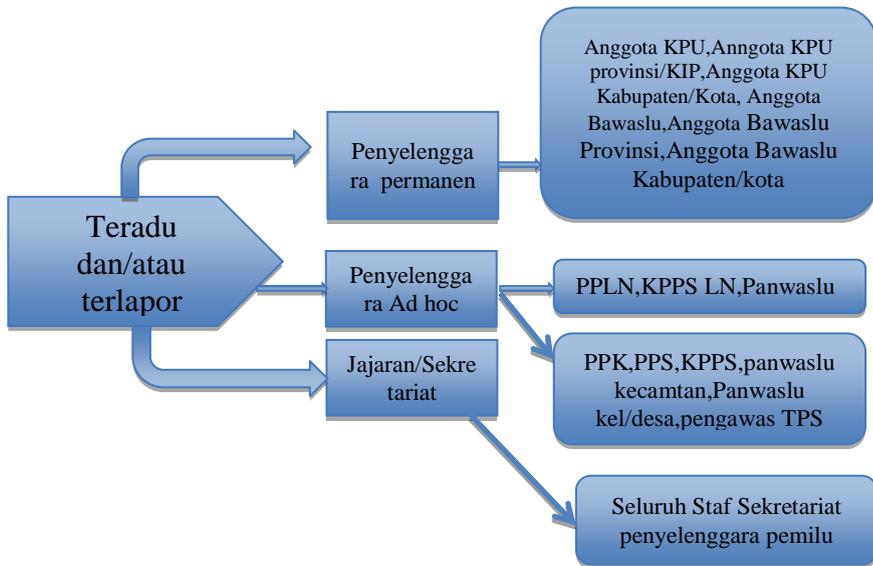
Grafik 1. Pengaduan ke DKPP 2018



Sumber :*Laporan Kinerja DKPP 2018*

Banyaknya laporan pada bulan April hingga Agustus adalah terkait dilaksanakannya Pilkada serentak pada tahun 2018 di 17 Provinsi, 39 Kota dan 115 Kabupaten di seluruh Indonesia.

Bagan 5.
Skema Pihak Yang dapat Diadukan ke DKPP



Sumber: *Lapkin DKPP, 2018*

E. Sengketa Hukum Hasil Pemilu

Lahirnya peradilan sengketa hasil pemilu di Indonesia tidak terlepas dari dinamika praktik penyelenggaraan pemilu sejak orde lama. Dalam penyelenggaraan pemilu 1955 tidak muncul sengketa hasil pemilihan. Pada pemilu 1971, sebagai pemilu pertama di masa orde baru, tidak muncul sengketa karena penyelenggara pemilu diletakkan di bawah arahan presiden dengan menunjuk Menteri Dalam Negeri sebagai ketua Lembaga Pemilihan Umum (LPU). Peserta pemilu tidak mempersengkatakan hasil karena khawatir dituduh sebagai pengikut Partai Komunis Indonesia (PKI)⁵⁹.

⁵⁹Soedarsono dalam Heru Widodo, *Op.Cit*, hlm.83

Berdasarkan pasal 24 C ayat (1) UUD 1945 bahwa Mahkamah konstitusi berwenang memutus sengketa hasil pemilu. Sengketa hasil pemilu sendiri didefinisikan sebagai perselisihan hasil pemilu antara KPU dan peserta pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional atau perselisihan hasil pemilukada antara calon kepala daerah peserta pemilukada dengan KPUD⁶⁰.

Mahkamah konstitusi sendiri merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang mempunyai peranan penting dalam usaha menegakkan konstitusi dan prinsip negara hukum sesuai dengan tugas dan wewenangnya berdasarkan UUD 1945. Sebagaimana Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi juga merupakan lembaga yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman, Mahkamah Konstitusi berkedudukan di ibukota negara Republik Indonesia⁶¹.

Berdasarkan teori kewenangan, maka kewenangan yang dimiliki oleh M.K adalah kewenangan atribusi, yaitu kewenangan yang langsung diberikan oleh UUD 1945, kewenangan itu bersifat melekat tidak bisa ditambah atau dikurangi⁶².

Maka amanat UUD 1945 sudah jelas yaitu memutus sengketa hasil pemilu. Dan pemilu berdasarkan Pasal 22E ayat(2) adalah pemilihan DPR,DPD,DPRD, Presiden dan

⁶⁰Uraian lebih lanjut dapat dibaca pada pasal 271 UU No.8 Tahun 2012 dan UU No.10 Tahun 2016

⁶¹Roni Wijayanto,*Penegakkan Hukum Pemilu DPR,DPD dan DPRD*,(Bandung:Mandar maju,2014),hlm.51

⁶²Menurut Iza Rumesten RS menyatakan bahwa kewenangan MK memutus sengketa pemilukada bukan ranah wilayah M.K, bahkan Pasal 236C UU No.12 Tahun 2008 adalah inkonstitusional karena dalam UUD 1945 yang disebut pemilu hanya pemilihan DPR,DPD,DPRD, Presiden dan wakil Presiden,baca dalam Iza Rumesten,Dilema dan Akibat Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Mengenai Kewenangan Memutus Sengketa Pilkada,Jurnal Konstitusi,Vol.11 No.4 Desember 2014,hlm.709

Wakil Presiden. Namun karena beban MA dalam memutus sengketa peradilan umum sudah sangat berat, untuk sementara hingga lahirnya peradilan khusus pemilu, maka sengketa hasil pilkada dititipkan ke M.K. Hal ini disebabkan belum adanya tafsir secara jelas apa yang dimaksud dengan pemilu. Apakah pemilihan kepala daerah termasuk rezim pemilu ataukah masuk rezim pemerintahan daerah⁶³?

Dimasukkan Pilkada sebagai Pemilu sebagaimana Pasal 1 angka 4 UU 22/2007 lahir usai Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Nomor 7273/PUU-II/2004 yang pada pokoknya memberikan kebebasan bagi pembuat undang-undang untuk memasukkan pemilihan kepala daerah pada rezim pemilihan umum ataupun tidak (*open legal policy*). Lebih lanjut, Pasal 236C UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (UU No.12/2008) memerintahkan pengalihan penanganan sengketa hasil penghitungan suara Pilkada dari Mahkamah Agung (MA) ke Mahkamah Konstitusi (MK) paling lama 18 bulan sejak UU tersebut di undangkan⁶⁴.

Sedangkan Mahkamah Konstitusi dalam memeriksa, mengadili dan memutus suatu permohonan dilakukan dalam sidang pleno dengan 9 (sembilan) orang hakim konstitusi, kecuali dalam keadaan luar biasa dengan 7 (tujuh) orang hakim konstitusi yang dipimpin oleh Ketua Mahkamah Konstitusi atau Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi apabila ketua Mahkamah Konstitusi berhalangan, atau persidangan dilakukan oleh panel hakim yang anggotanya 3(tiga) orang hakim konstitusi tetapi hasilnya

⁶³Baca Pasal 1 UU No.8 tahun 2015 sebagaimana telah dirubah dengan UU No.10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur,Bupati dan Walikota

⁶⁴Qurrata Ayuni, *Gagasan Pengadilan Khusus Untuk Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah*, Jurnal Hukum dan Pembangunan,Tahun ke-48,No.1 Januari-Maret,2018,hlm.2013

dibahas dalam sidang pleno untuk diambil putusan. Secara formil, setiap putusan Mahkamah Konstitusi dilakukan dalam sidang yang dibuka untuk umum. Tidak dipenuhi syarat formil tersebut berakibat putusan Mahkamah Konstitusi tidak sah dan tidak berkekuatan hukum⁶⁵.

Disisi lain sengketa hasil pemilu yang ditetapkan secara nasional oleh KPU yang dapat diproses di MK yaitu jika mempengaruhi terpilih atau tidaknya calon anggota DPD, perolehan kursi parpol di suatu daerah serta ditetapkannya dan/atau terpilihnya pasangan Presiden dan wakil Presiden. Lain daripada itu maka MK memutuskan tidak dapat menerima permohonan tersebut⁶⁶.

Berdasarkan data yang ada sejak pengalihan kewenangan memutus sengketa pemilu pada sejak tahun 2008 sampai pertengahan Agustus 2013, Mahkamah Konstitusi telah memutus 598 permohonan. Sedangkan semenjak dilakukan pemilu pada tahun 2015, Mahkamah Konstitusi telah menerima sebanyak 88 gugatan sengketa dan pada tahun 2017 Mahkamah Konstitusi menerima sebanyak 49 gugatan sengketa sehingga total semenjak diberlakukannya pemilu serentak, Mahkamah Konstitusi telah menerima 137 gugatan sengketa pemilu.

Dan uniknya putusan M.K lebih banyak antara hitung ulang atau coblos ulang di TPS-TPS yang ditengarai jika terjadi perubahan penghitungan akan berpengaruh pada perolehan suara calon untuk dapat dilantik atau tidak.

⁶⁵Pasal 28 UU No.24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan UU No.8 Tahun 2012 tentang Mahkamah Konstitusi.

⁶⁶Soimin dan Mashuriyanto, *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2013), hlm.155

BAB IV

EVALUASI PENEGAKKAN HUKUM PEMILU

A. Kelemahan Penegakkan Hukum

Penegakkan hukum dari waktu ke waktu selalu mengalami kendala khususnya di Indonesia. Banyak orang mengatakan bahwa penegakkan hukum di Indonesia khususnya seperti pisau tajam ke bawah namun tumpul ke atas. Dalam artian hukum dapat ditegakkan jika berhadapan dengan rakyat kecil dan miskin namun mandul atau tumpul jika sudah berhadapan dengan penguasa dan orang kaya.

Jika jarak hukum (*legal gap*) dengan praktiknya kian jauh, hukum itu jadi aturan yang sekarat bahkan ironisnya bisa mati. Aturan yang dilanggar berkali-kali tapi tidak bisa ditegakkan dan pelakunya tidak dijatuhi sanksi, akan menjadi sia-sia pengaturannya.

Hal ini sesuai dengan pernyataan Freidman bahwa untuk penegakkan hukum dibutuhkan tiga komponen yaitu substansi hukum (*substance of the law*), struktur (*structure of law*) dan kultur (*legal culture*). Kadangkala secara substansi atau produk hukumnya sudah baik mulai dari adanya UU No.8 tahun 2012 tentang pilpres, UU No.10 tahun 2016 tentang Pilkada hingga puncaknya dibentuknya UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu namun stuktur atau aparat penegak hukumnya yang masih kurang baik. Untuk mengetahui aparat hukumnya masih kurang baik dapat dilihat dari proses rekrutmennya. Secara umum proses rekrutmen KPU dan Bawaslu masih belum bersih dari kepentingan politik. Pemilihan pimpinan KPU, Bawaslu, Bank Sentral, dan TNI dan POLRI tidak diatur secara ekspisit di dalam Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, melainkan diatur melalui Undang-Undang Khusus. Bank Sentral yaitu diatur dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, Undang-

Undang Nomor 34 Tahun 2004 mengatur tentang Tentara Nasional Indonesia, dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 mengatur tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Sedangkan seleksi pimpinan KPU diatur dalam Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Pemilu, yaitu Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Sampai saat ini, **belum ada undang-undang khusus yang mengatur mengenai KPU secara kelembagaan [komisi]**, pengaturannya masih menyatu dengan proses penyelenggaraan Pemilu yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011.

Disisi lain ada kelemahan juga dalam sentra gandum yaitu antara Bawaslu, Kejaksaan dan Kepolisian belum bisa padu atau satu visi dalam menerjemahkan arti dari pelanggaran pemilu. Hal ini menyebabkan banyak pelanggaran pemilu yang tidak dapat diproses lebih lanjut karena sudah berhenti dalam tingkat penyidikan karena bukti kurang kuat atau tidak memenuhi asas kumulatif sebagaimana perintah undang-undang.

Demikian juga sebaliknya jika secara substansi dan struktur sudah baik namun budaya hukum masyarakat masih belum mendukung. Secara undang-undang dan aparat hukumnya sudah baik, namun budaya masyarakat enggan untuk datang ke TPS atau ikut serta dalam penyampaian visi dan misi calon jika tidak ada embel-embel berupa penggantian transportasi atau pembagian sembako, kerudung atau sarung tidak datang ketempat kampanye. Padahal inilah awal mula munculnya korupsi bagi anggota dewan karena untuk menjadi anggota dewan berbiaya mahal. Mulai dari pembuatan APK (alat peraga kampanye), pembentukan timses hingga pada biaya mendatangkan massa pendukung untuk kampanye.

B. Kelemahan Penerapan Tindak Pidana Pemilu

Sikap tegas pengawa pemilu yang membawa temuan-temuan tindak pelanggaran pidana pemilu acapkali

menemui jalan buntu (kuldesak) dengan aparat kepolisian. Hal ini terkait belum adanya satu persepsi antara panwas di lapangan dengan aparat kepolisian terkait dengan definisi tindak pidana pemilu dan mana yang sudah memenuhi unsur-unsurnya dan mana yang tidak memenuhi. Disatu sisi terhentinya suatu kasus tindak pidana pemilu akan menjadi bumerang bagi penyelenggara pemilu dalam hal ini pengawas karena kemungkinan adanya serangan balasan berupa pengaduan balik dari pihak teradu ke kepolisian atau bahkan dari masyarakat ke DKPP terkait tidak mandirinya dan profesionalnya pengawas pemilu.

Fenomena ini juga berdampak adanya beberapa tindak pidana pemilu yang hampir-hampir tidak pernah teruji dipengadilan, misalnya tindak pidana pemilu yang berkaitan dengan dana kampanye. Klarifikasi di lapangan yang dilakukan baik oleh pemantau maupun pengawas membuktikan banyaknya keganjilan dan bukti-bukti awal pelanggaran dalam soal ini. Faktor-fkator baik hukum maupun non hukum tidak mustahil menghambat penegakkanya⁶⁷.

C. Penerapan Batas Waktu

Batas waktu pelaporan jika merujuk pada UU sebelumnya adalah 3(tiga) hari⁶⁸. Akan tetapi ketentuan ini kemudian direvisi dalam UU yang terbaru yaitu UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu menjadi 7 (tujuh) hari sesuai dengan Pasal 454 ayat (5)-(7), bahkan dapat diperpanjang menjadi 14 (empat belas) hari jika memang dibutuhkan. Bahkan dalam Pasal 476, laporan dugaan tindak pidana pemilu diteruskan oleh Bawaslu kepada Kepolisian Negara paling lama 1x24 jam sejak Bawaslu menyatakan bahwa

⁶⁷ Ramlan Surbakti dkk, *Penanganan Pelanggaran Pemilu*, (Jakarta:Kemitraan bagi Pembaruan Tata pemerintahan,2011)hlm.25

⁶⁸Pasal 131 UU No.12 Tahun 2003 dan UU No.10 Tahun 2008

perbuatan atau tindakan yang diduga merupakan tindak pidana pemilu.

Fenomena singkatnya masa pelaporan ini merupakan hal yang dilematis dalam hal penegakkan hukum pemilu. Hal ini terkait dengan letak dan posisi pengawas pemilu di daerah yang tidak sama dalam memperoleh percepatan akses ke pusat kota selain itu jumlah pengawas ditingkat kecamatan dan desa yang hanya 3 (tiga) orang juga mempunyai pengaruh pada respon pelaporan pelanggaran tindak pidana pemilu.

Penetapan batas waktu pelaporan pelanggaran pemilu yang sangat singkat dalam UU No.7 Tahun 2017 telah dengan sangat jelas melanggar hak negara dalam menegakkan keadilan pemilu khususnya dalam menghukum seorang pelaku tindak pidana (*jus puniendi*). Para pakar pidana berpendapat seharusnya batas waktu hanya untuk tindak pidana ringan, namun tidak berlaku bagi tindak pidana berat.

Tindak pidana pemilu menurut beberapa pakar dimasukkan dalam tindak pidana berat khususnya yang menghilangkan hak orang lain untuk mendapatkan suara sebagaimana hak nya atau hak untuk melakukan pemilihan. Berikutnya yang dianggap berat juga berkenaan dengan money politic, karena ini dianggap sama dengan penyuapan. Namun dalam faktanya karena dibutuhkan kepastian hukum siapa yang harus dilantik menjadi wakil rakyat atau pejabat publik maka pembatasan waktu tersebut digunakan demi memberikan kepastian hukum kepada calon terkait hak dan kewajibannya. Hak nya untuk dilantik dan kewajibannya untuk melaksanakan tugas sebagai wakil rakyat.

Contoh paling jelas adalah ada pada Pasal 484 (1) UU No.7 Tahun 2017 yang menyatakan bahwa putusan pengadilan terhadap kasus tindak pidana pemilu yang menurut undang-undang ini dapat mempengaruhi perolehan suara peserta pemilu harus sudah selsai paling lama 5 (lima) hari sebelum KPU menetapkan hasil pemilu secara nasional.

Akibatnya tidak dapat diprosesnya berbagai manipulasi dan tindak pidana lainnya terhadap berita acara atau sertifikat hasil penghitungan suara pada masa-masa paling krusial dalam pemilu yakni tahapan rekapitulasi suara di tingkat PPK, KPU Kabupaten/kota dan KPU Provinsi.

BAB V

MENUJU PERADILAN PEMILU

A. Perbandingan Electoral Dispute Resolution

Sistem keadilan pemilu adalah instrumen utama dari negara hukum (*rule of law*) dan tujuan utama dari pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi untuk menjaga kebebasan dan keadilan pemilu. Hal ini sesuai dengan asas pemilu yaitu jurdil (jujur dan adil).

Berdasarkan teori hukum kepemiluan maupun kajian ilmu politik, resolusi sengketa pemilu adalah suatu sistem yang disediakan untuk menguji tindakan-tindakan atau prosedur kepemiluan secara hukum⁶⁹.

Indonesia sebagai negara hukum (*rechtstaat*) bukan negara kekuasaan (*machtstaat*) sebagaimana telah disebutkan dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (3), dimana hukum menjadi panglima dalam menyelesaikan segala permasalahan termasuk juga sengketa pemilu.

Pentingnya perhatian terhadap keberlangsungan keadilan pemilu hingga pada penyelesaian sengketanya disebabkan kualitas pemilu telah menjadi indikator kualitas praktik demokrasi yang ada dalam suatu negara termasuk juga di Indonesia.

Hal ini lah yang menjadikan pemilu di Indonesia pasca reformasi selalu mengalami perubahan. Baik dalam metode penghitungannya, sistemnya hingga pada upaya untuk membentuk lembaga hukum sendiri yang khusus menangani penyelesaian pemilu.

Dalam hal keberadaan mekanisme penyelesaian sengketa pemilu, Ace Project mencatat terdapat 3 (tiga) model utama lembaga penyelesaian oleh lembaga peradilan,

⁶⁹ Fritz Edward Siregar, *Bawaslu Menuju Peradilan Pemilu*, (Jakarta:Themis Publising,2018),hlm.57-58

penyelesaian oleh lembaga penyelenggara pemilu dan lembaga khusus penyelesaian sengketa pemilu⁷⁰.

Mayoritas negara didunia 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 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 pemilu⁷¹.

B. Badan Peradilan khusus Pemilu di Bawah Mahkamah Agung

Titik tolak pelaksanaan demokrasi adalah pada premis bahwa partisipasi rakyat yang sebesar-besarnya diperlukan dalam menjalankan penyelenggaraan negara, sebab dalam prinsip yang menjadi dasar bagi penyelenggaraan negara kekuasaan disanggah oleh prinsip demokrasi yaitu dari, oleh dan untuk rakyat. Disini penekanan dalam kekuasaan atau kedaulatan suatu negara sesungguhnya berasal dari rakyat, begitu juga dalam pelaksanaannya. Pada hakikatnya, rakyatlah yang akan menjalankan kedaulatan itu untuk mencapai kesejahteraan⁷². Yang kemudian kedaulatan rakyat tersebut di Indonesia dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar⁷³ sebagai implementasi dari keberadaan negara hukum⁷⁴ (*rechtstaat*) bukan negara kekuasaan (*machtstaat*)

⁷⁰Ace Project dalam Friszt Edward Siregar, *Op.Cit*, hlm.64

⁷¹Ibid, hlm.65

⁷² Veri Junaidi, *Mahkamah Konstitusi Bukan Mahkamah Kalkulator*, (Jakarta: Themis Book, 2013), hlm.25

⁷³ Pasal 1 ayat (2) UUD 1945

⁷⁴ Pasal 1 ayat (3) UUD 1945

Sebagai negara hukum, maka untuk melaksanakan dan menegakkan hukum diperlukan lembaga peradilan yang berwenang di bidangnya. Yang dalam perkembangannya di Indonesia lembaga peradilan tersebut pada puncaknya terbagi menjadi dua yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Agung sendiri menjadi puncak dari 4 (empat) lingkungan peradilan di Indonesia yaitu peradilan umum, peradilan militer, peradilan agama dan peradilan Tata Usaha Negara.

Sedangkan Mahkamah Konstitusi adalah lembaga tinggi negara baru yang lahir akibat amandemen UUD 1945. Mahkamah Konstitusi sendiri tidak mempunyai lembaga peradilan dibawahnya karena merupakan badan peradilan pada tingkat pertama dan terakhir.

Jika ingin memasukkan peradilan pemilu di bawah Mahkamah Agung, maka menjadikan tidak hanya 4 (empat) lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung namun menjadi 5 (lima) yaitu peradilan pemilu. Alasannya adalah karena dalam peradilan pemilu melingkupi tindak pidana pemilu dan pelanggaran administrasi pemilu yang mana kedua bidang ini linier dengan peradilan umum dan Tata Usaha Negara di bawah Mahkamah Agung.

Namun persoalannya adalah bahwa M.A dengan membawahi 4 (empat) peradilan saja ada sekitar 7000 kasus agraria mandek⁷⁵ belum lagi kasus pidana korupsi, waris perdata dan lain-lain. Bahkan pada tahun 2017 ada 16.012 perkara dengan rincian perkara sisa tahun 2016 2.357, perkara tahun 2017 ada 13.655⁷⁶.

Maka jika peradilan pemilu di letakkan di bawah MA atau menjadi cabang peradilan di bawah MA, hemat penulis tidak tepat disebabkan beban peradilan yang macet di MA

⁷⁵ <http://www.tribunnews.com/nasional/2012/01/03/budiman-7000-kasus-agraria-mandek-di-ma>

⁷⁶ <https://kepaniteraan.mahkamahagung.go.id/index.php/kegiatan/1543-periode-januari-oktober-2017-91-16-perkara-diputus-makurang-dari-3-bulan>

sudah cukup banyak sehingga justru tidak membuat efektif peradilan pemilu dan jauh dari semangat peradilan pemilu yang menginginkan peradilan cepat, tepat dan adil.

C. Badan Peradilan Khusus Pemilu Sebagai Badan Otonom

Sebagai pengawal demokrasi khususnya dalam memutus sengketa pemilu, Mahkamah Konstitusi hanya berwenang memutus perselisihan hasil pemilu (PHPU) bukan pada ranah administrasi apalagi pidananya. Dan keputusan Mahkamah Konstitusi perihal PHPU adalah final dan mengikat. Hal ini berdampak pada banyaknya permohonan gugatan sengketa hasil pemilu setiap selesai pelaksanaan pemungutan suara.

Jika kita mengacu pada praktik Mahkamah Konstitusi diberbagai belahan negara di dunia, tidak semua Mahkamah Konstitusi diberikan wewenang untuk memutus sengketa hasil pemilu. Ada beberapa negara yang Mahkamah Konsitusinya tidak mempunyai kewenangan menyelesaikan sengketa hasil pemilu seperti Rusia, Chechnya, Italia, Slovenia⁷⁷.

Berbeda halnya dengan di Indonesia, untuk menyelesaikan berbagai masalah hukum pemilu mengalami berbagai dinamikanya. Pada Pemilu 1955 kerangka hukumnya disusun sangat sederhana sehingga berdasarkan UU No.7 Tahun 1953 hanya mengenal satu masalah hukum pemilu yaitu tindak pidana pemilu⁷⁸. Dengan tujuan dan maksud yang berbeda, UU No.15 Tahun 1969 (dengan empat kali perubahan) juga hanya mengenal satu masalah hukum pemilu, yakni tindak pidana pemilu⁷⁹.

⁷⁷ Baca dalam Soimin dan Mashuriyanto, *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2013), hlm. 93-109

⁷⁸ Diatur dalam pasal 113-129 UU No.7 Tahun 1953

⁷⁹ Diatur dalam pasal 26-29 UU No.15 Tahun 1969

Pasca runtuhnya orde baru, pemilu dipercepat dengan mendasarkan pada UU No.3 tahun 1999 yang menyebutkan ada empat masalah hukum pemilu yakni pelanggaran pidana pemilu, pelanggaran administrasi pemilu, pelanggaran tata cara pemilu dan sengketa pemilu⁸⁰.

Dalam perjalanannya, UU No.3 Tahun 1999 mengalami perbaikan dengan UU No.12 Tahun 2003 dan UU No.23 Tahun 2003 dengan mempertegas masalah hukum pemilu yakni pelanggaran pidana pemilu, pelanggaran administrasi pemilu, sengketa dalam penyelenggaraan pemilu dan perselisihan hasil pemilu⁸¹.

Untuk lembaga-lembaga tempat memproses pelanggaran pemilu tersebut maka untuk pelanggaran tindak pidana pemilu di pengadilan umum dari PN hingga MA, untuk pelanggaran administrasi ditempatkan pada PTUN dan perselisihan hasil pemilu di M.K ditambah 1 (satu) lembaga penegak kode etik penyelenggara pemilu yaitu DKPP. Maka tidak heran jika kemudian beberapa ahli dan pengamat mengatakan bahwa pemilu di Indonesia adalah pemilu yang berbiaya tinggi, tidak efektif dan efisien karena melibatkan banyak lembaga penyelenggara pemilu dan lembaga peradilan⁸². Selain itu juga berbeda-bedanya lembaga peradilan yang menyelesaikan sengketa pemilu menimbulkan ketidaktepatan waktu dalam penyelesaian

⁸⁰ Diatur dalam Pasal 72-75 untuk ketentuan pidana, Sedangkan untuk pelanggaran administrasi dan tata cara pemilu diatur dalam PP No.33 Tahun 1999 . Untuk sengketa pemilu diatur dalam pasal 26 UU No.3 Tahun 1999

⁸¹ Untuk ketentuan pidana diatur dalam Pasal 137-141 UU No.12/2003 dan Pasal 88-92 UU No.23/2003. Untuk pelanggaran administrasi diatur dalam Pasal 130 UU No.12/2003 dan pasal 82 UU No.23/2003.Tentang sengketa dalam penyelenggaraan pemilu diatur dalam Pasal 122-129 serta pasal 77-81 UU No.12/2003 dan mengenai perselisihan hasil diatur dalam pasal 134 UU No.12/2003 dan Pasal 85 UU No.23/2003.

⁸² Bandingkan dalam Pramono Anung Wibowo, *Mahalnya Demokrasi Memudarnya Ideologi*,(Jakarta:Kompas,2013)

sengketa.Khususnya jika masuk ranah peradilan Tata Usaha Negara.

Karena putusan pengadilan Tata Usaha Negara tidak menjadi alasan untuk menunda tahapan pemilukada, KPUD cenderung meneruskan tahapan pemilukada. Bahkan, walaupun calon yang tersisih tadi menang di PTUN, KPUD bisa tetap meneruskan tahapan tanpa menyertakan pasangan calon tersebut, dengan mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi TUN. Akibatnya, calon yang dicoret tidak akan bisa mengikuti pemungutan suara⁸³.

Dalam perjalanannya, karena banyaknya kasus berkaitan dengan peradilan umum di Mahkamah Agung yang tidak terselesaikan dan menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat kepada Mahkamah Agung, maka berdasarkan Pasal 236C UU No.12 Tahun 2008 secara tegas telah mengalihkan kewenangan Mahkamah Agung dalam penyelesaian sengketa pilkada kepada Mahkamah Konstitusi.

Namun uniknya dalam perjalanannya melalui putusan M.K No.97/PUU-XI/2013 kembali M.K menolak menyelesaikan sengketa hasil pemilukada karena menganggap pemilukada bukan rezim pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Oleh pembuat Undang-Undang keputusan M.K ini disiasati dengan munculnya pasal 157 UU 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 bahwa selama belum adanya peradilan khusus, maka sengketa hasil pemilukada diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi.

⁸³ Saldi Isra, *Pemilu dan Pemulihan Daulat rakyat*,(Jakarta:Themis Publishing,2017),hlm.79

Dalam kenyataannya, dengan melihat volume jumlah perkara yang ada, Mahkamah Konstitusi cenderung akhirnya menjadi Mahkamah Sengketa Pemilu (*Election Court*) karena jumlah perkara sengketa pemilu yang ditangani lebih banyak volumenya dibandingkan pengujian undang-undang (*Judicial Review*) yang merupakan kewenangan utama sebuah Mahkamah Konstitusi. Kewenangan baru ini ternyata juga mengubah irama kehidupan dan suasana kerja di MK. Para hakim konstitusi maupun pegawai MK pada bulan tertentu harus bekerja ekstra keras dan dalam durasi waktu yang panjang untuk menyelesaikan sengketa pemilukada yang masuk ke MK⁸⁴.

Pada sisi lain, perluasan terhadap kewenangan MK dalam menyelesaikan sengketa hasil Pemilukada ini disebabkan karena tidak tegasnya pengaturan yang dibuat pemerintah khususnya dalam hal terjadinya beragam pelanggaran yang terjadi dalam pelaksanaan Pemilukada, sehingga hal ini berdampak pada kualitas pelaksanaan Pemilukada yang tercermin pada setiap pelaksanaannya. Pengaturan terhadap pelanggaran yang ringan ini memunculkan peluang adanya kecurangan yang terstruktur dan sistematis yang mengabaikan prinsip murni dari tegaknya prinsip kedaulatan masyarakat dalam melaksanakan konstitusionalitas politiknya pada saat Pemilukada berlangsung.

Hamdan Zoelva, menyatakan bahwa terjadinya pelanggaran-pelanggaran dalam pelaksanaan Pemilukada antara lain disebabkan karena regulasi Pemilukada yang memiliki banyak kekurangan, antara lain terlalu ringannya sanksi atas pelanggaran aturan Pemilukada serta minimnya

⁸⁴ Uraian lebih lanjut dapat dibaca dalam studi efektifitas penyelesaian sengketa hasil pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi, Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan teknologi Informasi dan Komunikasi Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2012, hlm.3

pengaturan mengenai pembatasan dan transparansi keuangan dana Pemilukada⁸⁵.

Lebih lanjut dikatakan bahwa sesungguhnya nilai filosofi terhadap pengaturan sanksi dari sebuah undang-undang pemilu termasuk undang-undang yang menjadi payung hukum Pemilukada adalah didasarkan pada anggapan bahwa pemilu adalah pesta demokrasi. Oleh karena itu, sebagai suatu pesta, diperkirakan akan banyak sekali pelanggaran, sehingga sanksi tidak diperberat. Demikian juga, mengenai pembatasan dan transparansi keuangan dana kampanye, termasuk sanksi atas pelanggaran tersebut, tidak diatur secara ketat dan dengan sanksi yang ringan karena partai-partai politik yang menyusun undang-undang ini, tidak menghendaki adanya pengaturan yang mempersulit partai-partai politik dan peserta Pemilukada⁸⁶.

Kasus di Indonesia hampir sama dengan yang terjadi di negara-negara lain didunia seperti Uruguay, Brazil dan Kostarica. Dimana di negara-negara tersebut, tugas Mahkamah Konstitusi juga menyelesaikan sengketa hasil pemilihan umum (Pemilu).

Maka amandemen Pasal 18 ayat (4), 22E ayat (2) ,24C ayat (1) UUD 1945 menjadi sebuah keharusan demi memperbaiki kinerja lembaga peradilan di Indonesia. Salah satu poin krusial dalam amandemen pasal-pasal tersebut adalah menerjemahkan arti pemilu dan pemilukada. Karena hal ini akan berpengaruh pada pembentukan badan khusus peradilan pemilu atau Mahkamah Pemilu dan kewenangannya. Mahkamah Agung tetap dalam posisinya menyelesaikan sengketa peradilan umum, Mahkamah Konstitusi dikurangi kewenangannya tidak lagi memutus

⁸⁵ Hamdan Zoelva, *Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi*, dalam Jurnal Mahkamah Konstitusi, Volume 10, Nomor 3, September 2013, hlm. 384.

⁸⁶*ibid*

hasil pemilu namun hanya khusus menguji UU terhadap UUD, memutus sengketa antar lembaga negara, pembubaran partai politik dan menguji putusan DPR terhadap dugaan pelanggaran presiden dan wakil presiden (*impeachment*).

Pentingnya peradilan khusus pemilu tidak terlepas dari adanya tiga isu fundamental dalam penyelesaian sengketa pemilu, yaitu (1) validitas hasil, dan dengan demikian hak untuk menguji atau menggugat hasil pemilu; (2) tindakan administratif dari penyelenggara pemilu untuk memperbaiki atau menyelesaikan suatu masalah, yang dipersoalkan oleh para pencari keadilan yang hak-hak pemilu dilanggar; dan (3) tuntutan pidana bagi mereka yang melakukan tindak pidana pada proses pemilu⁸⁷.

Pengaturan hukum yang komprehensif, jelas dan tepat tentu dengan sendirinya akan menghasilkan pelaksanaan Pemilu dan Pemilukada yang berkualitas dan jauh dari beragam potensi pelanggaran dalam segala bentuknya. Pengaturan ini pada akhirnya akan “menghilangkan” perluasan kewenangan MK dalam hal memutus sengketa hasil Pemilukada yang secara konseptual praktis terjebak pada konteks matematik penghitungan suara melanggar atau tidak dalam pelaksanaannya. Satu sisi dengan perluasan kewenangan ini memberikan pintu harapan masyarakat dalam menjaga konstitusionalitas berdemokrasinya, tapi pada sisi lain akan menghindarkan MK dari bayang-bayang kepentingan politik yang setiap saat akan mengintai dan mengganggu eksistensi sekaligus kredibilitas lembaga yang secara konstitusi keberadaannya sangat dihormati.

Sehingga persoalan-persoalan administrasi dalam penyelenggaraan Pemilu dan Pemilukada baik yang berkaitan dengan proses-proses awal hingga akhir pada saat penghitungan suara, jika hal itu ditemukan suatu

⁸⁷ Ramlan Surbakti dalam Zainal Arifin Hoesein dan Rahman Yasin, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung (Penguatan Konsep dan Penerapannya)*, (Jakarta: LP2AB, 2015), hlm. 155

pelanggaran hukum, maka seyogyanya dikembalikan pada Peradilan diluar MK, yaitu dapat diselesaikan oleh Mahkamah Pemilu. Mahkamah Pemilu ini tentu harus dipertimbangkan keberadaannya. Penulis berpandangan bahwa Mahkamah Pemilu ini dapat diwujudkan dalam dua hal. *Pertama*, dengan mengoptimalkan peran dari lembaga DKPP yang selama ini hanya berkuat pada persoalan-persolan etik penyelenggara Pemilu, dan *Kedua*, Mahkamah Pemilu ini dapat berupa Peradilan Ad Hoc yang dibentuk oleh Mahkamah Agung, yang keberadaannya disiapkan pada saat adanya pesta demokrasi atau Pemilu. Hakim Ad Hoc ini tentu tidak hanya terdiri dari Hakim MA melainkan dapat juga melibatkan kalangan profesional yang memiliki kapasitas dan kompetensi keilmuan secara hukum khususnya Hukum Pemilu.

Dengan bermaksud untuk lebih membuat efisiensi dan efektifitas kelembagaan peradilan, maka keberadaan Mahkamah Pemilu ini merupakan pengejawantahan atau beralih fungsinya lembaga yang sudah ada yaitu dengan cara memperluas kewenangan DKPP. DKPP tidak hanya menyelesaikan dan menjaga kehormatan etika penyelenggara pemilu saja namun juga diberi beban untuk menyelesaikan seluruh sengketa dan pelanggaran pemilu. Realita ini mempunyai konsekuensi berubahnya nama DKPP menjadi Mahkamah Pemilu dan penguatan kelembagaannya.

Dari kedua alternatif ini menurut hemat penulis yang paling mungkin adalah penguatan terhadap lembaga DKPP, sehingga keberadaan lembaga ini tidak hanya fokus pada persoalan etik penyelenggara Pemilu, tetapi juga dapat menjaga kemurnian konstitusionalitas berdemokrasi dari setiap warga negara dan tentu saja akan berdampak pada pemurnian lembaga MK dari kepentingan politik pada pelaksanaan Pemilu dan Pemilu. Hal ini didasarkan pada kasus-kasus yang melibatkan Hakim MK pada masa lalu yang terjatuh pada persoalan-persoalan hukum, baik

etik maupun yang telah terbawa arus persoalan tindak pidana korupsi dan telah ditangani oleh KPK.

Dalam konsep proses transisi demokrasi di Indonesia, maka Mahkamah Pemilu atau sebutan lain akan memiliki peran dan fungsi untuk mengawal tegaknya kedaulatan rakyat sebagaimana dijamin dalam UUD 1945. Sehingga akan meringankan beban Mahkamah Konstitusi yang tentunya akan lebih fokus untuk mengawal dan menjaga konstitusi sebagai hukum tertinggi (*the supreme law of the land*). Terpenting, dengan kehadiran Mahkamah Pemilu melalui penguatan terhadap DKPP akan melahirkan sekaligus menjaga para Hakim MK agar tidak terjebak pada persoalan-persoalan politik kepentingan dari pemilu dan Pemilukada itu sendiri. Hal ini tentu akan mengembalikan fungsi MK sebagai sebuah peradilan konstitusi yang mengemban fungsi utama "*the guardian of the Constitution*" yang dilakukan melalui *judicial review*.

Yang jadi pertanyaan sekarang adalah pertama, apakah Mahkamah pemilu tersebut kedudukannya sejajar dengan M.K dan MA ataukah menjadi lembaga dibawah M.A namun putusannya final dan mengikat sehingga tidak ada upaya hukum lain sebagaimana peradilan niaga. Kedua adalah kedudukan mahkamah pemilu atau sebutan lain hanya ada di pusat ataukah disetiap provinsi satu. Pertanyaan-pertanyaan seperti yang menurut penulis membutuhkan kajian lebih mendalam. Namun menurut penulis jika merujuk jawaban yang pertama maka peradilan pemilu ada disetiap provinsi yang komposisinya terdiri dari hakim peradilan umum dan dari para akademisi sebagaimana komposisi hakim tipikor di setiap provinsi.

REFERENSI

Buku

- A.S Hikam, 1998, *Pemilu dan Legitimasi Politik dalam Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan PPW-LIPI
- Afan Gaffar, 1992, *Javanese Voters, a Case Study of Election under a Hegemonic Party System*, UGM Press: Yogyakarta
- Agus Riwanto, 2016, *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia*, Yogyakarta: Thafamedia
- Ahmad Sukardja, 2012, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Jakarta: Rajawali Press
- Bintan R. Saragih, 1987, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta: Gaya Media Pratama
- Dahlan Sinaga, 2018, *Tindak Pidana Pemilu*, Bandung: Nusa Media
- Fajlurrahman Jurdi, 2018, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana: Jakarta
- Fritz Edward Siregar, 2018, *Bawaslu Menuju Peradilan Pemilu*, Jakarta: Themis Publising
- Hanta Yuda, 2010, *Presidensialisme Setengah Hati*, Gramedia: Jakarta
- Heru Widodo, 2018, *Hukum Acara Sengketa Pemilu* (Dinamika di Mahkamah Konstitusi), Jakarta: Konstitusi Press
- Irvan Mawardi, 2014, *Dinamika Sengketa Hukum Administrasi di Pemilu* (Dinamika di Mahkamah Konstitusi), Jakarta: Rangkang Education
- Jimly Asshidiqie, 2013, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, Jakarta: Rajawali Press
- _____, 2015, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi*, Jakarta: Sinar Grafika

- Miriam Budiardjo, 2007,*Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta:Gramedia
- Muchammad Ali Sa'faat, 2011,*Pembubaran Partai Politik*,Jakarta:Rajawali Press
- M. Rusli Karim,1991,*Pemilu Demokrasi Kompetitif*, Yogyakarta; PT. Tiara Wacana
- Ni'matul Huda dan M.Imam Nasef, 2017,*Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*,Jakarta:Kencana Media
- Pramono Anung Wibowo,2013,*Mahalnya Demokrasi Memudarnya Ideologi*,Jakarta:Kompas
- Ramlan Surbakti dkk, 2011, *Penanganan Pelanggaran Pemilu*,Jakarta:Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan
- Roni Wijayanto, 2014, *Penegakkan Hukum Pemilu DPR,DPD dan DPRD*,Bandung:Mandar maju
- Robert A. Dahl,1999, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, Yogyakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Saldi Isra ,2018, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta:Rajawali Press
- _____,2017,*Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat*,Jakarta:Themis Publishing
- _____, 2010,*Pergeseran Fungsi Legislasi* Jakarta:Rajawali Press
- Siti Hasanah,2016,*Sistem Pemilu dan Kualitas Produk Legislasi di Indonesia*, Yogyakarta:Genta Publishing
- Soimin dan Mashuriyanto, 2013, *Mahkamah Konstitusi Dalam Sisitem Ketatanegaraan Indonesia*,Yogyakarta:Ull Press
- Syamsuddin Haris, 2007, *Konflik Presiden-DPR dan Dilema Transisi Demokrasi di Indonesia*,Jakarta:Pustaka Utama Grafiti
- Veri Junaidi,2013,*Mahkamah Konstitusi Bukan Mahkamah Kalkulator*,Jakarta:Themis Book

Jurnal, Desertasi, Makalah

- Binov dkk, *Peran Sentra Penegakkan Hukum Terhadap (Gakkumdu) dalam Penegakkan Tindak Pidana Pemilu*, Seminar Nasional Hukum UNNES, Vol.4 Nomor 2 tahun 2018
- Handoko, *Sentra Penegakan Hukum Terhadap Dalam Konsep Sistem Peradilan Pidana Pemilu*, Jurnal Adhysta Pemilu Vol.4, No.2 tahun 2018
- Hamdan Zoelva, *Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi*, dalam Jurnal Mahkamah Konstitusi, Volume 10, Nomor 3, September 2013
- Iwan Gardono Sudjatmoko, *Reformasi Sistem Pemilu Indonesia* dalam Jurnal Masyarakat Sosiologi No.4 Tahun 1996, Fisip UI Jakarta
- Iza Rumesten RS, *Dilema dan Akibat Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Mengenai Kewenangan Memutus Sengketa Pilkada*, Jurnal Konstitusi Vol.11 No.4, tahun 2014
- Khairul Fahmi, *Sistem Tindak Pidana Pemilu*, Jurnal Konstitusi Vol.12 Nomor 2, Juni 2015
- M.Lutfi Chakim, *Desain Institusional Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai Peradilan Etik* dalam Jurnal Konstitusi Volume 11 Nomor 2 Juni 2014
- Muh.Risnain, *Kelembagaan Mahkamah Etik Penyelenggara Negara*, Jurnal Etika dan Pemilu, Vol.1 No.1 Tahun 2015
- Novianto M.Hantoro, *Pelanggaran Administrasi Pemilu dan Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD tahun 2014*, Jurnal Negara Hukum, Vol.5 No.2 Tahun 2014
- Qurrata Ayuni, *Gagasan Pengadilan Khusus Untuk Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Tahun ke-48, No.1 Januari-Maret, 2018
- Tria Monita dkk, *Polemik Budaya Gratifikasi (Mahar Politik) dalam Implisit Penyelenggaraan Pesta Rakyat di*

*Indonesia, Seminar Nasional Hukum UNNES, Vol.4
Nomor 2 Tahun 2018*

Veri Junaedi dan Adelline Syahda, *Mekanisme Penanganan
Pelanggaran Administrasi Pemilu Dalam UU No.7 tahun
2017* dalam Jurnal Bawaslu Vol.3 No.1 Tahun 2017

Wicipto Setiadi, *Peran Partai Politik Dalam Penyelenggaraan
Pemilu yang Aspiratif dan Demokratis*, Jurnal Legislasi
Indonesia, Vol.5.No.1 Maret 2008

Yos Johan Utama dalam *Modul Pengertian Administrasi
Negara dan Hukum Administrasi
Negara*, repository.ut.ac.id



DAFTAR INDEKS

B

Bawaslu 26, 30
Brazil 50

C

C.F Strong 8

D

DAPIL 23
Demokrasi 1
distrik16 6
DK-KPU 33
DKPP 30
DPS 32
DPT 32

E

effective government 5
Election Court 49

F

Franz Magnis Suseno 2

G

Gakkumdu 27
Giovanni Sartori 8
Golkar 17
Gramsci 4

H

hukum administrasi 30

I

integrasi politik 5

J

Judicial Review 49
jurdil 3

Diskursus Penanganan Pelanggaran Pemilu dan Pembentukan Peradilan Pemilu

Buku kecil ini merupakan referensi awal mengenai penanganan pelanggaran pemilu dan pembentukan peradilan pemilu di Indonesia. Hal ini terkait dari pemilu ke pemilu pelanggaran yang berkenaan dengan aspek pidana, administrasi hingga hasil pemilu tidak semakin berkurang bahkan bertambah. Di satu sisi kemandirian dan profesionalitas penyelenggara pemilu semakin dipertanyakan ditengah kebutuhan semakin banyaknya rekrutmen penyelenggara pemilu mulai dari KPU dan Bawaslu dari tingkat pusat hingga daerah. Maka kehadiran buku kecil ini bagaikan oase di padang pasir atas keterbatasan buku yang khusus membahas berkenaan pelanggaran dan pembentukan peradilan pemilu di Indonesia.



Muhammad Iwan Satriawan, dilahirkan di Malang 4 Juli jauh sebelum reformasi Mei tahun 1998. S1 Fakultas Hukum diselesaikan di Universitas Jember. Pendidikan Pasca Sarjana sendiri diselesaikan oleh penulis pada Progam Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang pada tahun 2010. Penulis saat ini aktif sebagai pengajar dibagian HTN di Fakultas Hukum Universitas Lampung, Wakil Sekretaris PWNLU Lampung, Ketua bidang Penelitian FKPT Provinsi Lampung. Dan anggota bidang kajian dan penelitian MUI Provinsi Lampung.



Ade Arif Firmansyah, Menghirup udara dunia pertama kali di Tanjung Karang pada 18 Februari 1987. Saat ini mengemban amanah sebagai dosen tetap pada bagian HTN Fakultas Hukum Universitas Lampung dengan area interest Law, Governance and Development. S1 dari FH Unila (2008) dengan di biayai beasiswa PPA, S2 dari Almamater yang sama (2012) di danai Bakrie Center Foundation (BCF).

Diterbitkan Atas Kerjasama dengan



LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN
KEPADA MASYARAKAT, UNIVERSITAS LAMPUNG

ISBN: 978-623-228-027-4

