

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut sistem demokrasi. Yang mana dengan sistem demokrasi tersebut meletakkan kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat, sebagaimana bunyi Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (yang selanjutnya disebut UUD NRI 1945) sebagai berikut, “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”. Pasal tersebut merupakan dasar hukum yang menjamin pelaksanaan demokrasi di Indonesia. Yang mana salah satu wujud dari pelaksanaan kedaulatan rakyat tersebut dalam hal pengisian jabatan yaitu dengan terselenggaranya pemilihan umum (yang selanjutnya disebut pemilu). Pelaksanaan demokrasi di suatu negara dengan terselenggaranya pemilu telah mendorong pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam wujud pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

Pemilu merupakan sarana untuk menentukan orang-orang yang akan mewakili rakyat dalam menjalankan pemerintahan baik dalam lembaga legislatif maupun lembaga eksekutif. Kedudukan konstitusional pemilu tercantum dalam pasal 22E UUD NRI 1945.¹ Pemilihan umum tidak lain merupakan cara yang diselenggarakan untuk memilih wakil-wakil rakyat secara demokratis.² Pemilu dilaksanakan berdasarkan asas pemilu, yang mana asas pemilu tersebut diatur

¹ Lihat Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

² Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2013, hlm. 414.

dalam Pasal 22E ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut, “*Pemilihan umum diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali*”. Pasal tersebut kemudian dipertegas dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yang menyatakan bahwa “*Pemilu dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil*”³. Jadi selain menjalankan asas pemilu yang tercantum dalam UUD NRI 1945 demi terciptanya pemilu yang demokratis. Indonesia yang juga merupakan negara yang mengklaim diri sebagai negara demokrasi, maka pemilu merupakan ciri penting yang harus dilaksanakan secara berkala dalam waktu-waktu tertentu.⁴

Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily berpendapat bahwa tujuan dari pemilu ada 3, yaitu:⁵

- a. *Untuk memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan secara aman dan tertib;*
- b. *Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat;*
- c. *Dalam rangka melaksanakan hak-hak asasi warga negara.*

Dalam pemilu tidak hanya memilih wakil rakyat dalam lembaga legislatif, akan tetapi juga memilih pemimpin pemerintahan dalam lembaga eksekutif. Maka dengan peralihan jabatan secara berkala dapat menentukan pemerintahan yang baik. Dan dalam hal pemenuhan kedaulatan rakyat dan melaksanakan hak-hak asasi warga negara merupakan hak yang sangat mendasar yang telah diatur dalam UUD NRI 1945. Sedangkan Jimly Asshiddiqie menambahkan tujuan dari pemilu

³Lihat Pasal 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

⁴Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.*, hlm. 414.

⁵Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983, hlm. 330.

yaitu “untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan”.⁶ Maka dengan diselenggarakannya pemilu, terlebih di suatu negara yang mengklaim diri sebagai negara demokrasi sangat wajar apabila terjadi pergantian pejabat baik dalam lingkungan legislatif maupun lingkungan eksekutif.

Partai politik merupakan suatu badan hukum publik yang diakui oleh pemerintah dan terdiri dari sekelompok orang yang terorganisir secara baik dengan mempunyai tujuan yang sama. Partai politik mempunyai posisi dan peranan penting dalam rangka dinamika pelembagaan demokrasi. Keberadaan partai politik pada hakikatnya sebagai salah satu wujud dari pelaksanaan hak asasi manusia untuk berkumpul, berserikat dan mengemukakan pendapat, selain itu juga demi berjalannya demokrasi yang baik dalam suatu negara. Miriam Budiarjo berpendapat bahwa “partai politik merupakan sarana bagi warga negara untuk turut serta atau berpartisipasi dalam proses pengelolaan negara”.⁷

Institusi partai politik bisa disebut sebagai pilar dalam sistem demokrasi dalam suatu negara selain institusi pemilu, eksekutif, legislatif, yudikatif, dan lembaga pers. Karenanya peran partai politik dalam negara demokrasi diharapkan menjadi alat penting untuk mengorganisir kekuasaan politik, mempengaruhi keputusan-keputusan pemerintah serta turut melaksanakannya, merumuskan aspirasi dan tuntutan rakyat serta memasukkannya ke dalam proses membuat keputusan. Sehingga dapat dikatakan bahwa partai politik merupakan penghubung antara pemerintahan negara dengan warga negaranya.

⁶Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.*, hlm. 419.

⁷Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2012, hlm. 397.

Adapun kedudukan partai politik dalam pemilu yaitu tercantum dalam UUD NRI Tahun 1945 yakni dalam pasal 6A ayat (2) yang berbunyi “*Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum*” dan dalam pasal 22E ayat (3) yang berbunyi “*Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik*”. Berdasarkan bunyi pasal tersebut telah menunjukkan betapa peran sentral partai politik di Indonesia tidak dapat diabaikan karena partai politik adalah sebagai tempat suksesi kepemimpinan dan alat kontrol dari rakyat atas segala kebijakan pemerintah lewat badan legislatif yang diisi oleh kader-kader partai politik lewat pemilu yang diselenggarakan secara berkala dan damai.⁸

Pemilu diselenggarakan oleh institusi yang telah dinyatakan dalam UUD NRI 1945 pada pasal 22E ayat (5) yang berbunyi “*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri*”. Komisi Pemilihan Umum (yang selanjutnya disebut KPU) adalah lembaga negara yang menyelenggarakan pemilu di Indonesia. Sebagaimana yang dimaksud dalam pasal tersebut bahwa sifat KPU kemudian ditegaskan dalam UU No. 7 Tahun 2017 yang menyatakan bahwa :

- a. Sifat nasional yang dimaksud bahwa wilayah kerja KPU meliputi seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁸Mustafa Lutfi dan M. Iwan Satriawan, *Risalah Hukum Partai Politik di Indonesia*, Malang, UB Press, 2016, hlm. 13.

- b. Sifat tetap yang dimaksud bahwa KPU menjalankan tugasnya secara berkesinambungan.
- c. Sifat mandiri yang dimaksud bahwa KPU dalam menyelenggarakan pemilu, bebas dari pengaruh pihak manapun berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenangannya.

KPU sebagai penyelenggara pemilu saat ini berbeda halnya dengan pelaksana pemilu pada tahun sebelumnya. Pasca amandemen UUD NRI 1945 perbedaan penyelenggara pemilu tersebut tidak hanya disebabkan oleh adanya perbedaan dasar hukum pembentukannya saja, akan tetapi juga mengenai tugas, kewenangan dan posisi dari penyelenggara pemilu.⁹ Pemilu yang diselenggarakan oleh KPU bersifat nasional, tetap, dan mandiri serta dilaksanakan setiap lima tahun sekali, hal itu merupakan wujud proses pemberian mandat baru oleh rakyat kepada wakil-wakilnya di lembaga legislatif dan kepada Presiden dan Wakil Presiden sebagai manifestasi dari kedaulatan rakyat.

Penyelenggaraan pemilu tidak akan terlepas dari permasalahan yang terjadi dalam pemilu itu sendiri, baik sengketa dalam proses pemilu maupun sengketa hasil pemilu. Penyelesaian sengketa dalam pemilu baik itu dalam proses maupun dalam hasil pemilu, tentunya merupakan tanggungjawab dari lembaga yudisial yang mempunyai kewenangan dalam menangani sengketa tersebut, yang mana kewenangan tersebut telah diatur dalam undang-undang. Yang menjadi titik fokus penulis disini yaitu mengenai sengketa pemilu yang terjadi dalam proses pemilu serta penanganannya dalam lembaga yudisial.

⁹Safi', *Dinamika Hukum Pemilihan Umum di Indonesia*, Surabaya, Bintang Surabaya, 2011, hlm. 111.

Keberadaan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menimbulkan dinamika hukum baru dalam berperkara di Pengadilan Tata Usaha Negara (yang selanjutnya disebut PTUN) yakni dalam hal sengketa dalam proses pemilu. Sengketa dalam proses pemilu yaitu sengketa yang terjadi pada saat proses tahapan pemilu dilaksanakan. Sengketa proses pemilu itu sendiri meliputi sengketa yang terjadi antar peserta pemilu dan sengketa peserta pemilu dengan penyelenggara sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/kota. Adapun sengketa proses pemilu menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 timbul antara yaitu¹⁰ :

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

Yang menjadi titik fokus penulis disini yaitu sengketa proses pemilu yang terjadi antara KPU dan partai politik calon peserta pemilu yang tidak lolos verifikasi sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu. Mengenai persyaratan untuk menjadi peserta pemilu diatur dalam pasal 173 ayat (2) UU No. 7 tahun 2017.¹¹ Apabila partai politik calon peserta pemilu tidak lolos dalam verifikasi penetapan peserta pemilu yang

¹⁰Lihat Pasal 470 ayat (2) UU No. 7 Tahun 2017.

¹¹Lihat Pasal 173 ayat (2) UU No. 7 Tahun 2017.

dilakukan oleh KPU, maka partai politik calon peserta pemilu dapat mengajukan upaya administratif kepada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam penyelesaian sengketa proses Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU kabupaten/Kota.

Terhadap upaya administratif yang diajukan kepada Bawaslu tidak dapat diterima oleh calon partai politik peserta pemilu mengenai keputusan yang dikeluarkan oleh KPU maka dapat diajukan kembali kepada PTUN. Menurut Titik Triwulan Tutik berpendapat bahwa yang dimaksud PTUN disini adalah *salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa tata usaha negara*.¹² PTUN memeriksa dan memutus gugatan paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak gugatan dinyatakan lengkap. Putusan PTUN sebagaimana yang dimaksud terhadap proses sengketa pemilu yaitu bersifat final dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain. Hal tersebut tertuang dalam pasal 470 ayat (7) UU Nomor 7 Tahun 2017.¹³

Jadi dengan tidak adanya upaya hukum lagi setelah putusan PTUN yang bersifat final dan mengikat, yang sebagaimana mestinya masih ada upaya hukum banding yaitu di tingkat pengadilan tinggi tata usaha negara seperti peradilan umum lainnya yang berada dibawah Mahkamah Agung. Maka hal ini akan memberikan ruang yang sempit bagi partai politik untuk menjadi peserta pemilu dan putusan pengadilan tata usaha negara tersebut akan menimbulkan ketidakpuasan, maka partai politik tidak bisa berbuat apa-apa.

¹²Titik Triwulan Tutik, *Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta, Prestasi Pustaka, 2010, hlm. 301.

¹³Lihat Pasal 470 ayat (7) UU No. 7 Tahun 2017.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat diambil beberapa rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam sengketa pemilu apabila telah dilakukan upaya banding administratif?
2. Bagaimana kekuatan hukum dari putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang bersifat final dan mengikat dalam sengketa proses pemilu pada perkara verifikasi partai politik peserta pemilu ?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Mengkaji dan menganalisa kedudukan Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai lembaga yudisial yang berwenang mengadili dalam sengketa proses pemilu.
2. Mengkaji dan menganalisa kedudukan Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai pengadil tingkat pertama dan terakhir.
3. Menganalisis kekuatan hukum putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang bersifat final dan mengikat.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan manfaat bagi seluruh lapisan yang ada di masyarakat. Adapun beberapa manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1.4.1 Manfaat Teoritis

- a. Diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu yang berkaitan dengan sengketa proses pemilu.
- b. Diharapkan dapat dijadikan sebagai literatur dan bahan-bahan informasi bagi penelitian-penelitian sejenis yang akan datang.
- c. Memberikan solusi dari permasalahan mengenai kedudukan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam sengketa pemilu yang berwenang mengadili sengketa proses pemilu terhadap dikeluarkannya keputusan KPU tentang penetapan partai politik calon peserta pemilu.

1.4.2 Manfaat Praktis

- a. Diharapkan memberikan wawasan kepada masyarakat mengenai kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam sengketa pemilu menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.
- b. Penelitian ini diharapkan menjadi rekomendasi dalam memperbaiki lembaga peradilan di Indonesia kedepannya serta dapat membentuk peradilan khusus untuk menangani sengketa pemilu.

1.5 Keaslian

Daftar tabel dibawah ini akan menjelaskan tentang penelitian terdahulu yang mempunyai kemiripan dengan judul penelitian ini.

No	Penelitian Sebelumnya	Judul Penelitian	Fokus Pembahasan	Rumusan Masalah
1	Priyan Afandi	Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Sengketa Pemilihan	Pada skripsi ini meneliti mengenai penyelesaian sengketa pemilu	Bagaimanakah Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dalam Sengketa

		Kepala Daerah Yang Bersifat Administratif	yang bersifat administratif yang menjadi kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara.	Pemilihan Kepala Daerah yang bersifat administratif ? Apa sajakah Jenis Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat digugat di Peradilan Tata Usaha Negara dalam proses Pemilihan Kepala Daerah ?
2	Heriyanto	Tinjaun Analisis Normatif Yuridis terhadap Pelaksanaan Putusan Sengketa Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2010 oleh Komisi Pemilihan Umum	Pada tesis ini meneliti tentang kewenangan yang dimiliki oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi dalam sengketa penyelenggaraan Pilkada dan kepatuhan KPU dalam melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi.	Bagaimana dan apa latar belakang lahirnya kewenangan menyelesaikan sengketa penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Indonesia? Bagaimana kerangka hukum penyelesaian sengketa penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Indonesia yang merupakan dasar penyelesaian sengketa penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala

				daerah di Indonesia? Bagaimana pelaksanaan putusan sengketa penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tahun 2010 oleh Komisi Pemilihan Umum?
--	--	--	--	--

Tulisan ini mempunyai ciri khas tersendiri dibandingkan dengan tulisan-tulisan sebelumnya yang pernah dibuat dalam bentuk skripsi dan tesis. Karena tulisan ini memiliki pembeda terkait judul dan permasalahan yang diangkat, mengenai kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu dan kekuatan hukum dari putusan Peradilan Tata Usaha Negara itu sendiri.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang didasarkan pada analisis terhadap sistematisasi dan sinkronisasi pada aturan hukum positif berupa peraturan perundang-undangan yakni Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Adapun penelitian hukum normatif adalah suatu prosedur dan cara penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan

hukum disegi normatif.¹⁴ Maka tipe penelitian hukum yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif, yakni penelitian yang mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.¹⁵

1.6.2 Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan oleh penulis ada 2, yaitu:

- a. Pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statute Approach*) yaitu penelitian yang dilakukan dengan menelaah dan mengkaji menggunakan legislasi dan regulasi.¹⁶ Pendekatan ini dilakukan dengan cara menelaah beberapa pasal dalam peraturan perundang-undangan terkait dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu dan mengenai Peradilan Tata Usaha Negara yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 51 tahun 2009.
- b. Pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*) yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara merujuk pada prinsip-prinsip hukum serta doktrin-doktrin hukum.¹⁷ Adapun teori-teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori kewenangan, teori putusan, dan teori pemilu.

1.6.3 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Sebagai salah satu bagian dari penelitian adalah terdapat teknik pengumpulan bahan hukum. Teknik pengumpulan bahan hukum adalah teknik

¹⁴Jhony Ibrahim, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang, Banyumedia Publishing, 2005, hlm. 57.

¹⁵Ibid, hlm. 295.

¹⁶Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Grup, 2005, hlm. 137.

¹⁷Ibid, hlm. 178.

yang digunakan untuk mengumpulkan bahan hukum yakni bahan hukum primer, sekunder, tersier.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan hakim.¹⁸ Peraturan perundang-undangan yang digunakan sebagai literatur penelitian penulis, yaitu ;

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
3. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan umum.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder terdiri dari buku, skripsi, tesis, disertasi hukum dan jurnal hukum. Adapun bahan hukum sekunder yang digunakan oleh penulis yaitu yang berkaitan dengan Peradilan Tata Usaha Negara dan Pemilu.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum pendukung terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Dalam tulisan ini menggunakan bahan dari kamus, media internet dan juga sumber lain yang dapat menunjang terhadap permasalahan dalam penelitian ini.

¹⁸*Ibid*, hlm. 181.

1.6.4 Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan oleh penulis adalah deskriptif analisis. Metode ini menggambarkan terlebih dahulu tentang isu hukum atau permasalahannya yang ada dan mengolah bahan hukum yang sudah terkumpul sebagai penunjang penyelesaian masalah, kemudian dilakukan analisa yang nantinya akan memperoleh hasil berupa kesimpulan dan saran.