

**PENYELESAIAN SENGKETA ADMINISTRASI
PEMILIHAN KEPALA DAERAH
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2015
TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI DAN WALIKOTA
(Studi Putusan Sengketa Administrasi Pemilihan
Walikota Dan Wakil Walikota
Di Panwas Kota Pematangsiantar Tahun 2015)**

Herdi Munte

Mirza Nasution, Pendastaren Tarigan, Jusmadi Sikumbang

hard_mun@yahoo.com

ABSTRACT

Legal norms of dispute resolution to local election administration has been specified in the legislation where Election Supervisory Body of Province and District/Municipal authorities resolve the dispute whose decision is final and binding. Problems in this study, first, how rationalization of legal norms, whether the decision is final and binding dispute may be canceled and how the settlement method according to the principles and legal norms. The study is a normative juridical deskriptif analytical. The results showed that the logical reasoning or rationalization of the legal norms of appropriate dispute resolution never mind good philosophical, juridical, sociological and political based on the principles of Pancasila state law. Supervisory Body of Province and District/City have attributive and absolute authority to examine and decide administrative disputes. The role of the Election Supervisory Body of Province and District/Municipal conduct a complete assessment in terms of both *rechtmatigheid* (certainty) and *doelmatigheid* (usefulness). For that it must be credible and competent and consistent on the principle of law to reduce the weaknesses that still exist.

Keywords: Dispute Administration, Adjudication, Final and Binding and Elections

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemilu merupakan serangkaian kegiatan politik yang dilakukan secara demokratis untuk menampung kepentingan masyarakat yang kemudian dirumuskan dalam berbagai bentuk kebijakan (*policy*). Pemilu yang dilaksanakan menjadi representasi dari rakyat selaku pemegang kedaulatan khususnya dalam menentukan pemimpin dalam rangka perwujudan demokrasi Pancasila.¹

Dalam pemilihan umum atau pemilihan kepala daerah, sistem keadilan pemilu dikembangkan untuk mencegah dan mengidentifikasi “*ketidakberesan*” pada pemilu, sekaligus sebagai sarana dan mekanisme untuk membenahi ketidakberesan tersebut dan memberikan sanksi kepada pelaku pelanggaran.² Tahapan demi tahapan pemilihan kepala daerah (pilkada) kerap ditemui banyaknya sengketa atau konflik kepentingan hukum baik sesama peserta maupun dengan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat keluarnya keputusan-keputusannya dalam proses penyelenggaraan pemilihan tersebut. Sengketa atau konflik dimaksud salah satunya adalah sengketa administrasi yang mekanismenya dalam bentuk banding administrasi sebagaimana amanat undang-undang Pilkada. Munculnya norma penyelesaian sengketa (adjudikasi) ini sesuatu yang baru dalam Pilkada yang juga menimbulkan konsekuensi dan akibat hukum pula. Dalam undang-undang Pilkada ini (pasal 142-144, ada 3 pasal), Bawaslu dan Panwas Kabupaten/Kota diperintahkan menyelesaikan sengketa dimaksud dan berfungsi sebagai lembaga banding administrasi yang putusan sengketaanya final dan mengikat (*final and binding*).

Pada tahun 2015, cukup banyak perkara yang ditangani atau diputus oleh Panwas Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara, salah satunya adalah sengketa administrasi pada tahap pencalonan yang diputus oleh Panwas Kota Pematangsiantar. Sengketa pada Pilkada Kota Pematangsiantar tahun 2015 ini menjadi studi perbandingan untuk mengkaji aspek hukum administrasi maupun hukum tata negara dalam kerangka hukum Pilkada.

B. Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka yang akan menjadi pokok permasalahan adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana rasionalisasi norma hukum penyelesaian sengketa administrasi pemilihan kepala daerah;

¹ Marzuki Lubis, *Kewenangan Bawaslu/Panwaslu Dalam Pilkada Serentak Pada Perspektif Hukum Tata Negara dan Demokrasi di Indonesia Terkait Dengan Revisi Undang-Undang Pilkada*, Makalah Disampaikan Pada Rakor Evaluasi Pilkada 2015 Bawaslu Provinsi Sumatera Utara di Patra Jasa Hotel Parapat, tanggal 14 Maret 2016

² IDEA, *Keadilan Pemilu : Ringkasan Buku Acuan Intentional IDEA*, Penyunting CETRO, 2010, hal. 5

2. Apakah putusan sengketa yang final dan mengikat berdasarkan undang-undang dapat dibatalkan atau dikoreksi (studi putusan sengketa administrasi pemilihan Nomor Register : 004/PS/PWSL.PTS.02.04/IX/2015 di Kota Pematangsiantar);
3. Bagaimana metode penyelesaian sengketa administrasi pemilihan sesuai prinsip dan norma-norma hukum.

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah sebagai berikut :

- a. Untuk menganalisis rasionalisasi norma hukum (*ratio legis*) penyelesaian sengketa administrasi pemilihan kepala daerah;
- b. Untuk menganalisis apakah suatu putusan sengketa yang final dan mengikat berdasarkan undang-undang dapat dibatalkan atau dikoreksi (studi putusan sengketa administrasi pemilihan Nomor Register : 004/PS/PWSL.PTS.02.04/IX/2015 di Panwas Kota Pematangsiantar); dan
- c. Untuk mengetahui metode penyelesaian sengketa administrasi pemilihan sesuai prinsip dan norma-norma hukum.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat dan berguna dari dua bagian yaitu :

- a. Secara teoritis hasil penelitian ini bermanfaat bagi peneliti selanjutnya dan bermanfaat pula menambah khasanah ilmu pengetahuan di bidang hukum tata negara dan hukum administrasi negara khususnya yang berhubungan dengan kajian terkait penyelesaian sengketa pemilihan umum maupun pemilihan kepala daerah.
- b. Secara praktis hasil penelitian ini dapat menjadi bahan masukan bagi Penyelenggara Pemilu khususnya Pengawas Pemilu/Pemilihan, Komisi Pemilihan Umum, Praktisi Hukum dan sumbangan pemikiran bagi pembuat kebijakan yaitu Bawaslu RI, DPR RI dan Pemerintah Pusat.

II. KERANGKA TEORI

Untuk mengetahui permasalahan yang diungkapkan dalam penulisan ini digunakan teori sistem hukum yang didukung oleh teori kepastian hukum dan teori negara hukum "Pancasila". Teori besarnya adalah teori negara hukum yang dikembangkan oleh JJ. Rosseau³ (teori hukum formal aliran klasik), dimana prinsipnya apabila dalam pelaksanaan kewenangannya, pemerintah melanggar hak-hak warga negara harus ada pengadilan administrasi yang menyelesaikannya. Pemikiran ini diperkuat dengan konsep negara hukum Pancasila yang diperkenalkan oleh Mochtar Kusuma Atmaja dimana di dalam masyarakat diperlukan berbagai peraturan yang mengatur segala tindak tanduk manusia sampai sedetail-detailnya demi kelancaran hidup masyarakat dan untuk mencegah hambatan-hambatan atau ketidakadilan.⁴

Teori sistem hukum (*legal system theory*) juga digunakan untuk menganalisis permasalahan. Menurut Lawrence M.Friedman, dikatakannya dalam sistem hukum mengandung 3 (tiga) komponen yaitu struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*) dan budaya hukum (*legal culture*)⁵. Komponen struktur hukum dalam hal ini mencakup berbagai institusi yang diciptakan oleh sistem hukum dengan berbagai macam fungsinya dalam rangka mendukung bekerjanya sistem hukum tersebut. Salah satu institusi tersebut adalah Badan/Panitia Pengawas Pemilu (Bawaslu/Panwas) yang menjalankan fungsinya sebagai struktur hukum. Komponen struktur hukum (*legal structure*) ini relevan untuk membahas permasalahan, yang menekankan pada upaya dalam menyelesaikan sengketa yang terjadi dalam pemilihan kepala daerah. Substansi hukum meliputi aturan-aturan hukum, norma-norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu termasuk produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum itu, mencakup keputusan-keputusan yang mereka keluarkan atau aturan baru yang mereka susun. Sementara budaya hukum yang dimaksud dalam tesis ini adalah keadaan budaya (*culture*) masyarakat hukum dalam penyelesaian masalah ini antara lain Bawaslu/Panwas, KPU, DKPP dan Pasangan Calon/Partai Politik pengusung dalam memberi respon terhadap norma atau aturan hukum perundang-undangan terkait penyelesaian sengketa pemilihan.

Teori kepastian hukum dikemukakan oleh Roscoe Pound.⁶ Teori kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian yaitu *pertama*, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan dan *kedua*, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena adanya aturan hukum yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibenarkan atau dilakukan negara terhadap individu.

Dikaitkan dengan fungsi Bawaslu/Panwaslu dalam penyelesaian sengketa pemilu atau sengketa pemilihan adalah tergambar jelas berfungsi sebagai peradilan semu (*adjudikasi*) dalam memutuskan sengketa. Dalam konteks peradilan semu (*bukan peradilan murni*) berlaku prinsip *rechtmatigheid* dan *doelmatigheid*. Istilah *rechtmatigheid* dan *doelmatigheid* merupakan istilah yang berasal dari ranah hukum administrasi negara.

³ Dwi Rezki Sri Astarini, *Mediasi Pengadilan : Salah Satu Bentuk Penyelesaian Sengketa Berdasarkan Asas Peradilan Cepat, Sederhana, Biaya Ringan*, Alumni, 2013, hal. 16

⁴ CFG. Sunaryati, Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Binacipta, 1988, hal. 20

⁵ Lawrence M.Friedman, *The Legal System : A.Social Science Perspective*, Russel Sage Foundation, New York, 1969, hal.16.

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Prenada Media Group 2008, hal. 158

Namun kini berkembangnya paradigma hukum sering kali memasukkan atau mempergunakan istilah tersebut sebagai pertimbangan dalam upaya membentuk suatu aturan hukum atau putusan peradilan.

Menurut Gustav Radbruch dari tiga tujuan hukum (yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum), keadilan harus menempati posisi yang pertama dan utama dari pada kepastian dan kemanfaatan. Memanglah demikian bahwa keadilan adalah tujuan hukum yang pertama dan utama, karena hal ini sesuai dengan hakekat atau ontologi hukum itu sendiri.

Pada mulanya, ajaran prioritas dari Gustav Radbruch dirasakan jauh lebih maju dan arif, ketimbang “ajaran ekstrem”, yaitu ajaran etis, utilistis, dan dogmatic-legalistik. Namun lama-kalamaan, karena semakin kompleksnya kehidupan manusia di era modern ini, maka pilihan prioritas yang sudah dibakukan, kadang – kadang memunculkan pertentangan antara kebutuhan hukum dan kasus – kasus tertentu. Sebab adakalanya dalam suatu kasus keadilan yang lebih tepat diprioritaskan ketimbang kemanfaatan dan kepastian hukum, tetapi dalam kasus lain justru terasa lebih tepat jika kemanfaatan lebih diprioritaskan ketimbang keadilan dan kepastian hukum; dan mungkin lagi, dalam kasus lainnya justru kepastian hukum yang lebih tepat di prioritaskan ketimbang keadilan dan kemanfaatan. Konsep termutakhir ini yang oleh dunia praktik hukum yang dianggap paling relevan untuk menjawab masalah-masalah hukum dewasa ini.

Maka penelitian tesis ini akan mencoba mencari bagaimana metode penyelesaian sengketa sesuai prinsip-prinsip hukum yang mengandung tiga unsur tujuan hukum secara proporsional sehingga Bawaslu atau Panwas sebagai mejelis banding administrasi dapat secara optimal melaksanakan fungsi dan perannya sebagai lembaga penyelesaian sengketa administrasi (fungsi adjudikasi sengketa administrasi pemilihan) terhadap keputusan administrasi pemerintahan dalam bidang penyelenggaraan pemilu/pemilihan yang menjunjung tinggi prinsip mandiri, jujur, adil, bermanfaat dan berkepastian hukum.

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Rasionalisasi rasionalisasi norma hukum (ratio legis) penyelesaian sengketa administrasi pemilihan kepala daerah

Sengketa (*Disputes*, bahasa Inggris), seringkali disebut sama dengan konflik yang menurut Ali Achmat⁷ berpendapat :

“sengketa adalah pertentangan antara dua belah pihak atau lebih yang berawal dari persepsi yang berbeda tentang suatu kepentingan atau hak milik yang dapat menimbulkan akibat hukum bagi keduanya”

Berdasarkan dua pengertian sengketa di atas, dapat diuraikan menjadi beberapa elemen antara lain⁸ : 1) adanya dua pihak atau lebih; 2)adanya hubungan atau kepentingan yang sama terhadap objek tertentu; 3)adanya pertentangan dan perbedaan persepsi; dan 4) adanya akibat hukum. Namun secara sfesifik, definisi sengketa pemilihan berdasar Peraturan Bawaslu Nomor 8 tahun 2015 tentang tata cara penyelesaian sengketa pemilihan gubernur, bupati dan walikota, pasal 2 ayat 2), mendefinisikan penyelesaian sengketa dilakukan karena adanya sengketa yang timbul karena : perbedaan penafsiran atau suatu ketidakjelasan tertentu mengenai suatu masalah kegiatan dan/atau peristiwa yang berkaitan dengan pelaksanaan Pemilihan sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan; keadaan dimana terdapat pengakuan yang berbeda dan/atau penolakan penghindaran antarpeserta Pemilihan atau antara peserta pemilihan dengan penyelenggara pemilihan; dan keputusan KPU Provinsi atau keputusan KPU Kabupaten/Kota. Namun dari kedua definisi umum dan sfesifik tersebut, tetap ada kesamaan unsurnya yaitu : adanya dua pihak atau lebih, adanya hubungan dengan masalah atau objek tertentu, adanya pertentangan/pengakuan berbeda/penolakan/penghindaran dan adanya akibat hukum.

Dikaitkan dengan konsep negara hukum formal aliran klasik tipe Eropa didukung oleh F.J. Sthal dalam bukunya *Philosophie des Recht* (1878) yang mengadopsi pemikiran liberal J.J Rosseau, yaitu unsur-unsur utama negara hukum yang salah satunya adalah apabila dalam pelaksanaan kewenangannya pemerintah melanggar hak asasi warga negara harus ada pengadilan administrasi yang menyelesaikannya.⁹ Maka norma hukum penyelesaian sengketa administrasi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015 merupakan perwujudan negara hukum yang diharapkan untuk menyediakan akses bagi masyarakat untuk mencari keadilan (*access for justice*) yang bertujuan menjamin dan melindungi hak-hak warga negara atas tindakan KPU dan jajaranya dalam mengeluarkan keputusan-keputusan yang merugikan kepentingan hukum warga negara itu. Dengan demikian perlu dijelaskan apa yang menjadi pertimbangan atau alasan adanya norma penyelesaian sengketa dilahirkan oleh pembentuk undang-undang.

⁷ Ali Achmat, *Pintar Berbahasa*, 2003

⁸ D.Y Witanto, *Hukum Acara Mediasi (Dalam Perkara Perdata di Lingkungan Peradilan Umum dan Peradilan Agama menurut PERMA No. 1 Tahun 2008 Tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan)*, Alfabeta, Bandung, 2011, hal. 2

⁹ Dwi Rezki Sri Astarini, *Op.Cit*

Landasan Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah

Penyelesaian sengketa pemilihan merupakan proses atau perbuatan untuk menyelesaikan sengketa atau konflik yang timbul dalam proses Pilkada. Rasionalisasi penyelesaian sengketa pemilihan adalah mempertanyakan apa landasan pertimbangan yang logis sehingga muncul dan dibutuhkan adanya penyelesaian sengketa pemilihan pada proses Pilkada. Untuk itu, berbicara landasan atau dasar logis penyelesaian sengketa pemilihan maka adalah tepat jika kita bisa mempertimbangkan landasan mengapa norma penyelesaian sengketa itu berlaku atau diberlakukan.

Secara umum dapat dikemukakan adanya empat dasar pertimbangan yang logis yang menyebabkan norma hukum penyelesaian sengketa pemilihan dalam aturan undang-undang atau peraturan perundang-undangan diberlakukan.¹⁰ Untuk itu, norma hukum penyelesaian sengketa dimaksud dapat diberlakukan karena adanya pertimbangan yang bersifat a) filosofis, b) yuridis, c) sosiologis dan d) politis.

Bentuk dan Cara Penyelesaian Sengketa

Pola penyelesaian sengketa di Indonesia pada umumnya menerapkan dua sistem penyelesaian sengketa yang tersedia, yaitu dengan menggunakan jalur (sistem) adjudikasi yaitu pengadilan dan arbitrase, yang sering kali dalam ilmu hukum dikenal dengan istilah "litigasi" dan menggunakan jalur di luar pengadilan atau orang mengenalnya dengan istilah *non adjudikasi*. Sementara penyelesaian sengketa secara adjudikatif dibedakan menjadi dua, yaitu adjudikatif publik dan adjudikatif privat. Adjudikatif publik dilakukan melalui institusi pengadilan negara (*litigasi formal*).

Jika melihat dari dua jenis ini, maka penyelesaian sengketa pemilu atau pemilihan kepala daerah termasuk jenis adjudikasi publik karena dilakukan melalui institusi negara namun tidak peradilan murni atau dengan kata lain *semi adjudikasi publik*. Hal ini diperkuat dengan argumentasi bahwa para pihak tidak bisa memilih dan menentukan sendiri hakimnya. Para pihak yang bersengketa dalam pemilihan kepala daerah adalah pasangan calon atau peserta pemilihan dan penyelenggara pemilihan yaitu KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dan para pihak ini menggunakan institusi negara dalam hal ini pengawas pemilihan yaitu Bawaslu Provinsi atau Panwas Kabupaten/Kota untuk menyelesaikannya.

Dalam konteks hukum tata negara, KPU adalah pejabat tata usaha negara (pejabat TUN) yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan (eksekutif) di bidang pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah. Setiap keputusan atau penetapan yang dilakukan oleh KPU memiliki konsekuensi digugat atau disanggah oleh pihak yang merasa dirugikan atas keluarnya keputusan atau penetapan KPU. Kondisi ini, disadari oleh pembuat undang-undang karena potensi benturan, konflik maupun sengketa hukum dalam proses dan tahapan selalu ada. Pembuat undang-undang menyadari bahwa dalam proses penyelenggaraannya, benturan/sengketa yang terjadi harus diberi wadah atau sarana untuk menyelesaikannya.

Sesuai dengan konsep teori negara hukum yaitu unsur-unsur utama negara hukum formal (*rechstaat*) yang antara lain menyebutkan apabila dalam pelaksanaan kewenangannya pemerintah melanggar hak asasi warga negara, harus ada pengadilan administrasi yang menyelesaikannya.¹¹ Maka dengan merujuk kepada teori ini, dalam setiap sengketa atau adjudikasi yang terjadi dalam proses atau tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah, mengharuskan adanya struktur atau kelembagaan penyelesai sengketa. Dalam hal ini maka adapun proses penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota dikategorikan sebagai proses adjudikasi semu dalam bentuk persidangan mini (*mini trial*).

Adapun yang menjadi objek sengketa pemilihan kepala daerah adalah setiap keputusan (*beschikking*) yang dikeluarkan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dalam setiap tahapan Pilkada. Sengketa pemilihan yang terkait dengan keputusan KPU inilah yang kerap banyak muncul dalam proses dan tahapan Pilkada sehingga permasalahan sengketa administrasi pemilihan ini perlu didalami.

Mengenai penggunaan istilah "keputusan" dan "peraturan", menurut Jimly Asshiddiqie¹², negara sebagai organisasi kekuasaan umum dapat membuat tiga macam keputusan yang mengikat secara hukum bagi subjek-subjek hukum yang terkait dengan keputusan-keputusan itu: Yaitu keputusan-keputusan yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract*) biasanya bersifat mengatur (*regeling*), sedangkan yang bersifat individual dan konkret dapat merupakan keputusan yang bersifat atau berisi penetapan administratif (*beschikking*) ataupun keputusan yang berupa '*vonnis*' hakim yang lazimnya disebut dengan istilah putusan.

Dengan melihat karakteristik sengketa sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015 pasal 142 (b) yaitu sengketa antar peserta pemilihan dengan penyelenggara pemilihan akibat keluarnya keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota maka perlu dipertanyakan apakah sengketa jenis ini termasuk sengketa tata usaha negara (TUN) atau tidak. Maka untuk menjawab hal itu perlu dilakukan identifikasi didasarkan kepada norma aturan yang dapat dijadikan pijakan jawabannya. Dalam pasal 142 (b) tersebut dapat diurai unsurnya, yaitu : a) sengketa b) peserta pemilihan c) penyelenggara pemilihan d) keputusan dan e) KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Dengan demikian, pertanyaan selanjutnya, apakah sengketa yang dimaksud dalam pasal 142 ayat (b) ini merupakan sengketa tata usaha negara atau tidak. Maka untuk mengidentifikasi karakteristik sengketa ini dapat dirujuk kepada ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 (UU Peratun). Berdasarkan pada identifikasi dengan rumusan norma aturan perundangan yang berlaku itu, maka dapat

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Raja Grafindo Persada, 2010, hal 166

¹¹ Dwi Rezki Sri Astarini, *Op.Cit*

¹² Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.* hal. 7

disimpulkan suatu keputusan yang dikeluarkan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dalam urusan pelaksanaan (eksekutif/pemerintahan) di bidang penyelenggaraan pemilihan kepala daerah merupakan keputusan tata usaha negara yang dapat disengketakan karena memenuhi kriteria penetapan tertulis, konkrit, individual, final dan menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Disini ada dua pihak, satu pihak pertama adalah seseorang atau badan hukum perdata yaitu peserta pemilihan (calon gubernur/wakil gubernur atau calon bupati/wakil bupati atau calon walikota/wakil walikota) dan pihak kedua adalah badan/pejabat tata usaha negara yaitu KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara (KTUN).

Maka jika demikian halnya, maka sengketa antarpeserta pemilihan (sesama calon atau pasangan calon dengan satu atau lebih pasangan calon lainnya) sebagaimana pasal 142 (a) Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 merupakan bukan sengketa tata usaha negara (non-TUN) atau dapat dikatakan non-TUN merupakan sengketa di lapangan *private* yang mekanisme penyelesaian hukumnya menggunakan sistem *adjikasi privat* pula.

Prinsip Peradilan Administrasi

Peradilan cepat adalah menyangkut masalah jalannya peradilan dengan ukuran waktu atau masa acara persidangan berlangsung.¹³ Hal ini berkaitan dengan masalah kesederhanaan prosedur atau proses persidangan diatas, apabila prosedurnya terlalu rumit akan berakibat memakan waktu yang lebih lama. Penyelesaian perkara yang memakan waktu terlalu lama, akan menimbulkan masalah-masalah (sampingan) baru, belum lagi apabila kita berbicara tentang dampak perubahan keadaan bagi pelaksanaan putusan. Jangka waktu yang pantas, artinya bahwa hakim menjaga agar tidak terjadi keterlambatan yang tidak pantas atau pelaksanaan prosedur atas permintaan para pihak atau atas dasar jabatannya, hakim dapat mengambil tindakan-tindakan untuk mempercepat prosedur ini.

Banyaknya formalitas (berbelit-belit) bukan hanya hambatan bagi jalannya peradilan dalam pemeriksaan di muka sidang saja, tetapi juga penyelesaian daripada berita acara pemeriksaan di persidangan sampai pada penandatanganan putusan dan pelaksanaannya. Pengaturan biaya ringan, agar terpikul oleh rakyat. Biaya perkara yang tinggi menyebabkan kebanyakan pihak yang berkepentingan enggan untuk mengajukan tuntutan hak kepada pengadilan.

M. Yahya Harahap, memberikan penjelasan yang lebih tegas tentang makna dan arti peradilan sederhana, cepat, dan biaya ringan. Menurut beliau, yang dicita-citakan dari peradilan sederhana, cepat, dan biaya ringan adalah :

*“ . . . suatu proses pemeriksaan yang relatif tidak memakan jangka waktu lama sampai bertahun-tahun sesuai dengan kesederhanaan hukum acara itu sendiri. Apa yang sudah memang sederhana, jangan sengaja dipersulit oleh hakim kearah proses pemeriksaan yang berbelit-belit dan tersendat-sendat. Jangan sampai jalannya pemeriksaan mundur terus untuk sekian puluh kali atas berbagai alasan yang tidak sah menurut hukum”.*¹⁴

Adil, tepat guna, dan berdaya guna merupakan ciri-ciri peradilan yang unggul, hal ini sejalan dengan asas-asas peradilan yang baik dalam sistem peradilan di Indonesia yang menyatakan setiap orang berkedudukan sama di depan hukum, peradilan dilaksanakan secara tepat waktu, terjadwal dengan baik, tidak berbelit-belit sehingga bisa menghindari pemborosan biaya. Meskipun tidak disebut dengan kata cepat, makna kata tepat efektif dan efisien adalah tepat waktu dan tepat guna dengan kata lain tidak membuang kesempatan lain, selain untuk proses persidangan biaya yang harus dikeluarkan juga menjadi hemat, tidak mahal dan terjangkau.

Dalam hal terjadi sengketa antara pemerintah dengan rakyat, prinsip utama yang perlu dikedepankan adalah prinsip penyelesaian sengketa dengan cara musyawarah melalui wadah atau sarana upaya administratif, sedangkan penyelesaian melalui peradilan administrasi dijadikan sebagai sarana terakhir. Penyelesaian sengketa dengan sarana upaya administrasi, diharapkan mampu menjaga dan memulihkan keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat, sehingga tercipta kembali kerukunan.

Paham gotong royong yang telah diangkat sebagai konsep politik bangsa Indonesia, sumber awalnya ditemukan dalam pidato Soekarno dan Soepomo pada sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia 1 Juni 1945, Soekarno¹⁵ mengatakan :

“...Negara Indonesia yang kita dirikan haruslah negara gotong royong! Alangkah hebatnya ! negara gotong royong!...”

Demikian pula Soepomo¹⁶ mengatakan :

“...Dalam suasana persatuan antara rakyat dan pemimpinya antara golongan-golongan rakyat satu sama lain, segala golongan diliputi oleh semangat gotong royong dan semangat kekeluargaan...”

¹³ Cicut Sutiarto, *Op.Cit.*, hal. 73

¹⁴ M. Yahya Harahap, *Kedudukan Kewenangan dan Acara Peradilan Agama*, Pustaka Kartini, 1993, hal. 54

¹⁵ *Id.at*, hal.91

¹⁶ *Ibid*

Bila kita bandingkan pendapat diatas dengan kedudukan adjudikasi dalam proses Pilkada, maka kita bisa melihat pasal 143 yang berbunyi sebagai berikut :¹⁷

“ (1) Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota berwenang menyelesaikan sengketa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 142, (2) Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota memeriksa dan memutus sengketa Pemilihan paling lama 12 (dua belas) hari sejak diterimanya laporan atau temuan. (3) Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota melakukan penyelesaian sengketa melalui tahapan (a) menerima dan mengkaji laporan atau temuan; dan (b) mempertemukan pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui **musyawarah dan mufakat**”

Maka pendapat para ahli tersebut diatas sangat relevan mendasari norma pengaturan *adjudikasi* sengketa pemilihan dimana tujuannya agar semangat kekeluargaan dan gotong royong itu terpelihara dan dikedepankan sesuai filosofi tujuan negara hukum Pancasila. Metode penyelesaian sengketa melalui musyawarah dan mufakat ini sesungguhnya harus didorong secara efektif sebagai sarana untuk memperbaiki atau mengoreksi kesalahan yang dilakukan oleh pejabat TUN di bidang pemilihan kepala daerah. Namun masalah kemudian bagaimana caranya agar para pihak dapat secara jujur (*azas jujur dan fair*) mau menempuh musyawarah dan mufakat atau malah tetap mempertahankan kebenaran dan kepentingan masing-masing.

Tujuan Peradilan Administrasi

Tujuan pembentukan suatu peradilan administrasi dalam suatu negara, pada dasarnya selalu terkait dengan falsafah negara tersebut. Tujuan pembentukan peradilan administrasi yang dibangun atas dasar falsafah liberalistis dan demokratis, adalah untuk memberikan perlindungan hukum terhadap berbagai kepentingan yang bersifat individualistis. Tujuan peradilan administrasi dirumuskan, secara preventif untuk mencegah tindakan-tindakan administrasi negara yang melawan hukum dan merugikan, sedangkan secara represif ditujukan terhadap tindakan-tindakan administrasi negara yang melawan hukum dan merugikan rakyat perlu dan harus dijatuhi sanksi. Dengan demikian akan terjaga dan terwujud keserasian, keseimbangan, dan keselarasan antara kepentingan individu dengan kepentingan masyarakat.

Upaya Administratif Sebagai Bentuk Perlindungan Hukum

Dalam negara hukum modern keterlibatan negara turut campur hampir di setiap aspek kehidupan masyarakat semakin besar, sehingga konsekuensi dari keterlibatan itu, administrasi negara memerlukan kekuasaan dan kebebasan yang semakin besar pula. Agar kekuasaan dan kebebasan tersebut tidak disalahgunakan, dan perlindungan hukum tetap terjamin, untuk itu perlu dilakukan pengawasan terhadap administrasi negara. Pengawasan dapat dilakukan melalui pengawasan ekstern dan pengawasan intern. Pengawasan intern dapat dilakukan melalui badan-badan di lingkungan pemerintahan sendiri, baik melalui atasan yang mempunyai hubungan hierarkis maupun melalui lembaga/isntitusi lain yang diatur oleh perundang-undangan. Pengawasan intern ini ditinjau dari segi waktu dilakukannya pengawasan dapat pula disebut pengawasan preventif dan upaya administratif merupakan salah satu bentuknya.

B. Putusan Pangawas Pemilu Yang Bersifat Final Dan Mengikat Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan

Model Penyelesaian Sengketa Pemilu di Indonesia

Peran yang dilaksanakan Bawaslu beserta seluruh jajarannya di daerah untuk menyelesaikan sengketa pemilu sudah tidak bisa dikategorikan sebagai mekanisme penyelesaian sengketa pemilu informal karena sudah dilembagakan secara formal dengan peraturan perundang-undangan UU Nomor 15 Tahun 2011 dikuatkan dengan UU Nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilu Legislatif dan UU Nomor 1 tahun 2015 sebagaimana dirubah dengan UU Nomor 8 tahun 2015. Bawaslu beserta aparatnya di daerah sesungguhnya dapat memainkan peran sebagai mekanisme penyelesaian sengketa pemilu maupun pemilihan alternatif apabila membentuk dan mengembangkan sistem menampung dan merespon pertanyaan, keluhan, ataupun kesalah-pahaman dalam pelaksanaan tata cara setiap tahapan pemilu atau pemilihan kepala daerah.

Berbagai perkara atau sengketa pemilu atau sengketa pemilihan kepala daerah yang timbul karena ketidak-tahuan atau kesalah-pahaman dapat diselesaikan secara awal melalui mekanisme yang dimandatkan oleh undang-undang dan disusun oleh Bawaslu sebagai lembaga banding administrasi yang putusannya bersifat final dan mengikat tanpa membawa kasus ini kepada pengadilan murni. Sistem peradilan (*adjudikasi*) khusus yang mampu menyelesaikan sengketa semacam ini diharapkan semakin kuat dan dipercaya publik.¹⁸ Penyelesaian sengketa inilah yang disebut sebagai penyelesaian sengketa alternatif melalui adjudikasi (peradilan) administrasi semu sambil menunggu adanya peradilan khusus pemilu yang defenitif pada pemilihan umum serentak nasional yang dicanangkan.

¹⁷ Lihat pasal 143 Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015 yang mengatur terkait sengketa pilkada

¹⁸ *Ibid.* hal. XXVI

Pengaturan Sengketa Administrasi Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia

Ada tiga pasal penting dalam undang-undang ini, yang merupakan norma pengaturan sengketa maupun sengketa administrasi pemilihan kepala daerah yaitu pasal 142 sampai dengan pasal 144. Jika mengacu kepada ketiga pasal pengaturan mengenai sengketa pemilihan dalam undang-undang ini, dapat ditarik unsur norma yang diatur yaitu : jenis sengketa pemilihan, otoritas hukum yang berwenang menyelesaikan sengketa (Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota), batas waktu penyelesaian, cara penyelesaian, sifat keputusan dan prinsip pertanggungjawaban. Walau demikian perlu dipertegas keputusan KPU yang mana saja yang dapat dijadikan objek sengketa administrasi masih belum ada batasannya sehingga masih terlalu umum. Menurut pendapat Jimly :

“Apabila ketentuan itu belum cukup dan masih diperlukan pengaturan lebih lanjut, maka pendelegasian kewenangan pengaturan itu baru dapat dilakukan dengan tiga (3) alternatif syarat, yaitu (a) adanya perintah yang tegas mengenai subjek lembaga pelaksana yang diberi delegasi kewenangan dan bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan, (b) adanya perintah yang tegas mengenai bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan, atau (c) adanya perintah yang tegas mengenai pendelegasian kewenangan dari undang-undang atau lembaga pembentuk undang-undang kepada lembaga penerima delegasi kewenangan, tanpa penyebutan bentuk peraturan yang mendapat delegasi.”¹⁹

Maka dengan demikian ketentuan tata cara penyelesaian sengketa yang diatur dengan suatu Peraturan Bawaslu merupakan ketentuan yang memiliki kekuatan mengikat karena diperintahkan dengan tegas oleh undang-undang. Masalahnya, memang undang-undang telah memberi perintah dengan tegas tentang pengaturan lebih lanjut yaitu dengan bentuk Peraturan Bawaslu, akan tetapi siapa subjek yang berwenang membentuk Peraturan Bawaslu itu tidak dengan tegas diperintahkan oleh perundang-undangan.

Mengacu kepada teori kepastian yang dikemukakan, Roscoe Pound, kepastian hukum mengandung pengertian akan adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan. Apa yang boleh dan tidak boleh dijadikan objek sengketa administrasi atau dengan kata lain keputusan TUN apa saja yang dibolehkan disengketakan kepada lembaga banding administrasi (Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota, haruslah jelas. Tentunya juga selain batasan jenis keputusannya, harus ada batasan secara kualitatif, keputusan yang merugikan kepentingan hukum secara langsung dan dapat terbukti secara nyata saja yang dapat dijadikan objek hukum sengketa administrasi pemilihan. Sehingga dengan demikian aturan yang bersifat umum diketahui publik dan tidak menimbulkan tafsir.

Bawaslu/Panwaslu Sebagai Lembaga/Majelis Banding Administratif

Dalam teori Lawrence Friedmen, penegak hukum merupakan bagian struktur yang penting dalam pembentukan sistem hukum. Komponen struktur hukum dalam hal ini mencakup berbagai institusi yang diciptakan oleh sistem hukum dengan berbagai macam fungsinya dalam rangka mendukung bekerjanya sistem hukum Pilkada. Salah satu institusi tersebut adalah Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota diberikan kewenangan oleh peraturan perundangan untuk menjalankan fungsinya sebagai struktur lembaga atau majelis dalam sistem peradilan administrasi pemilihan pada Pilkada. Dikaitkan dalam sistem hukum Pilkada yang ada, salah satu institusi itu adalah Bawaslu dan Panwas Kabupaten/Kota yang menjalankan fungsinya sebagai struktur sistem peradilan administrasi Pilkada. Komponen struktur hukum (*legal structure*) yang menekankan pada upaya dalam menyelesaikan sengketa yang terjadi dalam pemilihan kepala daerah. Salah satu adalah sengketa utama yang timbul dalam proses tahapan pemilihan adalah sengketa administrasi pemilihan sebagai akibat keluarnya keputusan KPU yang merugikan kepentingan calon atau peserta pemilihan maupun masyarakat.

Maka Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota dalam penyelesaian sengketa administrasi pada proses Pilkada mempunyai kedudukan sebagai wadah atau sarana perlindungan hukum bagi pihak yang dirugikan akibat keluarnya keputusan tata negara di lapangan pemilihan kepala daerah adalah rasional, untuk mendapatkan perlindungan hukum dan keadilan dengan adanya upaya administrasi berupa banding administrasi. Banding administrasi ini telah dikenal dalam hukum administrasi negara atau tata usaha negara yang merupakan bagian dari bentuk upaya administrasi.

Sisi positif upaya administrasi yang melakukan penilaian secara lengkap suatu keputusan tata usaha negara (KTUN) baik dari segi legalitas (*rechtmatigheid*) maupun aspek kesempatan (*doelmatigheid*), para pihak tidak dihadapkan pada hasil keputusan menang atau kalah (*win or loose*) seperti halnya di lembaga peradilan (murni), tapi dengan pendekatan musyawarah. Sedangkan sisi negatifnya dapat terjadi pada tingkat obyektifitas penilaian karena Badan/Pejabat tata Usaha Negara yang menerbitkan surat keputusan kadang-kadang terkait kepentingannya secara langsung ataupun tidak langsung sehingga mengurangi penilaian maksimal yang seharusnya ditempuh.

Studi Putusan Sengketa Administrasi di Panwas Kota Pematangsiantar

Mengacu pada makna terakhir (*final*) dan mengikat (*binding*) dari putusan pengawas pemilihan secara harfiah, dapat diidentifikasi makna filosofis yuridis yang terkandung dalam “putusan” Bawaslu Provinsi dan

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit*, hal. 266

Panwas Kabupaten/Kota yang bersifat terakhir (*final*) dan mengikat (*binding*) ini ke dalam beberapa segmen (bagian) yakni mewujudkan kepastian hukum, pengawas pemilihan berfungsi sebagai pemutus sengketa (ajudikasi atau peradilan semu) dan alat pengendalian sosial (*a tool of social control*).

Akibat hukum yang ditimbulkan oleh putusan Pengawas Pemilihan yang bersifat terakhir dan mengikat (*final and binding*) berdasarkan studi pustaka yang dilakukan dibagi ke dalam 2 (dua) garis besar, yaitu akibat hukum yang bermakna positif dan akibat hukum yang bermakna negatif. Adapun akibat hukum dari putusan Pengawas Pemilihan bersifat terakhir dan mengikat (*final and binding*), yang bermakna positif yakni mengakhiri suatu sengketa hukum dalam tahapan Pilkada dan menjaga prinsip *checks and controlling*. Adapun akibat hukum yang ditimbulkan oleh putusan yang sifat terakhir dan mengikat (*final and binding*) Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota dalam sengketa pemilihan, sebaliknya juga memiliki makna negatif yakni menutup akses upaya hukum bagi pihak termohon dan menimbulkan kekosongan hukum.

Sengketa administrasi pemilihan ini terjadi pada tahapan pencalonan dimana yang menjadi objek sengketa ini adalah keputusan KPU Kota Pematangsiantar yang tidak meloloskan bakal pasangan calon walikota/wakil walikota pada tahapan pencalonan. Panwas Kota Pematangsiantar telah memeriksa dan memutuskan secara final dan mengikat dimana permohonan pemohon dikabulkan. Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Pematangsiantar selaku pihak Termohon dalam sengketa ini (*a quo*) telah melaksanakannya. Pada kenyataan lain, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Republik Indonesia (DKPP RI) dalam putusan perkara pelanggaran kode etik memutuskan dan memerintahkan kepada Bawaslu Provinsi Sumatera Utara selaku atasan Panwas Kota Pematangsiantar untuk melakukan atau melaksanakan koreksi atau pembatalan atau dengan kata lain diperintahkan untuk menganulir putusan final dan mengikat tersebut.

Dari aspek hukum, pada Panitia Pengawas Pemilihan Kota Pematangsiantar (Panwas Kota Pematangsiantar) melekat kewenangan atributif (wewenang pada jabatannya) untuk memeriksa dan memutus penyelesaian sengketa pemilihan yang dimohonkan oleh peserta pemilihan dalam hal ini calon atau pasangan calon maupun partai politik pengusung pasangan calon kepadanya.²⁰ Putusan sengketa oleh Panwas Kota Pematangsiantar ini dapat ditinjau dari beberapa aspek :

- a. Segi kewenangan ; sebagai perintah undang-undang diberi wewenang atributif melekat untuk menyelesaikan sengketa yang putusannya final dan mengikat
- b. Segi Prosedur Menyelesaikan Sengketa (*Procedure*); dilakukan dengan aturan formal prosedural yang baku
- c. Segi Subtansi Kewenangan (*Substance*); dari segi substansi pelaksanaan dan penggunaan kewenangan apakah secara materi/ substansi telah sesuai dengan ketentuan–ketentuan hukum atau peraturan perundang–undangan yang berlaku. Untuk itu, maka hal substansi atau materi ini dapat dilihat dari apa maksud dan tujuan hukum memberi kewenangan dan batasan penggunaan kewenangan itu. Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota diberi wewenang untuk memeriksa dan memutuskan sengketa yang diajukan kepadanya.
- d. Segi penerapan kemanfaatan atau kebijaksanaan (*doelmatigheid*); hak menguji formil adalah wewenang untuk menilai, apakah suatu produk legislatif seperti undang-undang misalnya terjelma melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana telah ditentukan atau diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atau tidak.

Melihat pertimbangan “majelis banding administrasi” dalam pokok sengketa administrasi di Panwas Kota Pematangsiantar tersebut, walaupun tertulis “pertimbangan hukum”, namun secara makna dapat dibedakan ada dua aspek penilaian atau pengujian yang dilakukan yaitu *pertama*; aspek fakta hukum keluarnya keputusan yang dinilai berdasarkan fakta musyawarah sengketa (segi hukum “*rechtmatigheid*”) dan *kedua*; aspek tujuan dan manfaat keputusan yang dinilai dalam sidang²¹ sengketa (segi kedayagunaan “*doelmatigheid*”). Tanpa memberi penilaian apakah putusan yang dihasilkan oleh Panwas Kota Pematangsiantar secara *materil* sudah benar atau tidak akan tetapi perlu menganalisa apa yang menjadi “batu uji” dan bagaimana ukuran uji yang digunakan Panwas Kota Pematangsiantar untuk menilai atau menguji segi penerapan hukum (*rechtmatigheid*) dan kemanfaatan (*doelmatigheid*) dari suatu keputusan administrasi negara dijadikan objek pertimbangan dalam suatu sengketa.

Dalam *adjudikasi*-semu yang dilakukan Panwas Kota Pematangsiantar, tentunya menggunakan instrumen hukum yang sama yaitu Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 juncto Nomor 8 tahun 2015 sebagai hukum *materil* dan Peraturan Bawaslu Nomor 8 tahun 2015 sebagai hukum *formil* – beracara dalam setiap penyelesaian sengketa. Di luar itu belum ada acuan atau standard baku yang dapat digunakan sebagai “alat ukur” atau “baju uji” untuk melakukan segi penilaian atau pengujian secara lengkap terhadap objek sengketa . Jika pun ada masih berupa surat edaran yang dikeluarkan oleh Bawaslu, itupun belum ada yang memberikan acuan standar “ukuran uji” atau “batu uji” yang benar-benar terukur dan implementatif.²²

²⁰ Bandingkan dan lihat : Panwas Kota Pematangsiantar, *Salinan Putusan Sengketa Nomor 004...Op.Cit*, hal. 2

²¹ Lihat <http://kbbi.web.id/sidang> berarti : *pembahasan bersama dengan maksud mencapai keputusan atas penyelesaian masalah*

²² Panwas Kota Pematangsiantar, *Salinan Putusan Register Nomor.004.... Op.Cit*, hal. 2, bandingkan dengan Surat Edaran No.0210/Bawaslu/VII/2015 tanggal 31 Juli 2015 perihal : *pencalonan pemilihan gubernur, bupati dan walikota tahun 2015*

Mengacu kepada Lawrence M. Friedman²³, dikaitkan dengan sistem penyelenggaraan pemilu, maka KPU, Bawaslu dan DKPP harus “bersatu” dalam satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum.²⁴ Dikatakan ketiga lembaga ini adalah *badan intern* dalam fungsi penyelenggaraan pemilu. Satu kesatuan fungsi penyelenggaraan harus saling terhubung dan saling mendukung. Prinsip kesetaraan dan kemandirian menjadi landasan berpijak ketiga lembaga penyelenggara pemilu ini sehingga tidak saling mencampuri kewenangan atau meniadakan kewenangan lembaga lain. Jika setara, berarti tidak ada saling membawahi atau tidak ada yang lebih di atas dari yang lain. Masing-masing harus berjalan dalam koridornya masing-masing (tugas pokok dan fungsi) sesuai dengan legalitas kewenangan yang ditentukan aturan hukum. Maka dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa putusan sengketa administrasi yang bersifat final dan mengikat adalah merupakan kewenangan mutlak (*absolut*) yang diatur oleh hukum yang umum dan norma hukum tersebut tidak boleh diintervensi apalagi oleh lembaga/badan yang tidak berwenang. Norma hukum demikian ini harus dijamin dan dilindungi oleh demi kepastian hukum dan rasa keadilan di masyarakat. Putusan hakim pengadilan (PTUN) mengisyaratkan jikapun ada kekeliruan atau kesalahan (baik bersifat formal maupun materil) dalam putusan Bawaslu Provinsi atau Panwas Kabupaten/Kota dalam memeriksa dan memutuskan sengketa pemilihan mestinya hanya dilakukan koreksi atau pembatalan atas perintah hukum perundang-undangan atau harus dilakukan berdasarkan kewenangan (*based on authority*).

C. Metode Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemilihan Kepala Daerah Sesuai Prinsip Hukum

Penyelesaian Sengketa Administrasi Dalam Sistem Hukum

Dalam konteks ini, Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota sebagai lembaga atau institusi yang diperintahkan untuk memeriksa dan memutuskan sengketa pemilihan sesuai dengan norma hukum Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 Jo. Nomor 8 tahun 2015. Sebagai lembaga banding administrasi (majelis banding) tentunya harus melakukan cara-cara yang teratur dalam suatu sistem hukum yang baik guna mencapai tujuan hukum. Adapun tujuan yang dimaksudkan tidak terlepas dari tujuan hukum, yang secara prinsip menurut Gustav Radbruch mengandung tiga (3) nilai dasar yaitu : nilai dasar keadilan hukum (*gerechticheid*) yang meninjau sudut filosofis, kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid* atau *doelmatigheid*) yang meninjau dari sudut sosiologis dan kepastian hukum (*rechtmatigheid*) yang meninjau dari sudut yuridis.

Bagaimana menempatkan ketiga nilai ini secara selaras atau harmonis tentu tidak mudah. Problematika hukum Pilkada berikut dinamika aturan dan masalah-masalah yang berkembang sangat cepat dan beragam bahkan kompleksitasnya membutuhkan sikap, kesiapan, pengetahuan, kompetensi dan kemampuan (*skill*) yang memadai sehingga apa yang menjadi esensi dan tujuan yang ingin dicapai dalam penegakan hukum atau penyelesaian atas konflik atau sengketa dalam proses Pilkada terwujud.

Maka sistem penyelesaian sengketa administrasi secara umum yang merupakan bagaimana sistem hukum peradilan administrasi pemilihan itu sendiri bisa bekerja untuk mencapai tujuan yang diharapkan, dimana dalam makna sempit tujuan puncaknya adalah keadilan pemilu (*electoral justice*)²⁵. Keadilan pemilu (Pilkada) itu digunakan untuk memastikan proses berjalan sesuai perundang-undangan (baik wewenang, prosedur dan substansi), perlindungan hak-hak dan mendapatkan *adjudikasi* apabila haknya dilanggar (*access to justice*).

Untuk dapat bekerjanya suatu sistem hukum, apa yang diungkapkan Lawrence M. Friedman, mengatakan dalam sistem hukum mengandung 3 (tiga) komponen, yaitu : struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*) dan budaya hukum (*legal culture*). Ketiga komponen ini merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan, saling terhubung dan saling mendukung agar sistem hukum itu menjadi hidup dan mengakar dalam kehidupan masyarakat itu sendiri.²⁶ Dalam kerangka sistem dan tujuan yang dimaksudkan ini, maka kerangka dan pola penyelesaian sengketa administrasi sebagai sebuah lembaga atau majelis banding administrasi diketahui bagaimana metode penyelesaian sengketa berdasarkan prinsip hukum. Prinsip hukum dimaksudkan adalah baik prinsip hukum dalam arti luas maupun sempit (hukum yang mengatur Pilkada).

Metode Adjudikasi Pemilihan Kepala Daerah Yang Diharapkan

Menurut Lawrence M. Friedman, ada tiga unsur dalam sistem hukum, yaitu : Pertama-tama, sistem hukum mempunyai struktur. Struktur sistem hukum terdiri dari unsur jumlah dan ukuran peradilan, yurisdiksinya (yaitu, jenis perkara yang diperiksa, dan bagaimana serta mengapa), dan cara naik banding dari satu pengadilan ke pengadilan lain. Jelasnya struktur adalah semacam sayatan sistem hukum – semacam foto diam yang menghentikan gerak.

Aspek lain sistem hukum adalah substansinya. Yaitu aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang

²³ Lawrence M. Friedman, *The Legal System : A.Social ...*, Op.Cit

²⁴ Lihat dan bandingkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang penyelenggara pemilu, poin 5) berbunyi : *Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu...dst* pada poin 22) berbunyi : *“Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, selanjutnya disingkat DKPP, adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu”*.

²⁵ Ramlan Surbakti, Kata Pengantar dalam buku Irvan Mawardi, *Dinamika...*, Op.Cit

²⁶ Lawrence M. Friedman, *The Legal System : A.Social ...*, Op.Cit

berada dalam sistem itu. Substansi juga berarti “produk” yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum itu – keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Penekannya di sini terletak pada hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya pada aturan dalam kitab hukum (*law books*).

Komponen ketiga dari sistem hukum adalah budaya hukum. Yaitu sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum – kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Dengan kata lain budaya hukum adalah suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalah gunakan. Tanpa budaya hukum, sistem hukum itu sendiri tidak akan berdaya – seperti ikan yang mati terkapar di keranjang, bukan seperti ikan hidup yang berenang di lautnya.

Berkaitan hal ini, apabila teori Lawrence M Friedman dikaitkan dengan sistem peradilan administrasi di Indonesia saat ini maka dalam “struktur” terdapat dua lingkungan peradilan yaitu, yaitu lingkungan peradilan semu (Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota) dan lingkungan peradilan murni. Setiap peradilan memiliki yurisdiksinya kewenangan sendiri-sendiri baik secara mutlak (absolut) maupun wilayah hukum mengadili (relatif). Kewenangan absolut adjudikasi sengketa administrasi (semu) ada pada Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota, sementara peradilan administrasi murni berada pada pengadilan tinggi tata usaha negara (PT TUN) yang berpuncak di Mahkamah Agung (MA).

Kalau berbicara mengenai substansinya maka berbicara tentang bagaimana undang-undangnya, apakah sudah memenuhi rasa keadilan, tidak diskriminatif, responsif atau tidak. Jadi penataan materi peraturan perundang-undangnya dalam hal ini Undang-Undang Pilkadaanya adalah sangat penting untuk memastikan peradilan administrasi sebagai alat pencapaian tujuan hukum : keadilan pemilu (*electoral justice*) yang berkepastian dan kemanfaatannya dapat dirasakan dan terukur. Dalam kaitan ini, aspek hukum materil (norma) penyelesaian sengketa yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Junto Nomor 8 tahun 2015, dalam normanya telah mengatur sistem adjudikasi sengketa administrasi yang dilakukan oleh instansi bernama Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota dengan cara mempertemukan para pihak untuk mencari titik temu (bermusyawarah) dan jika tidak ada titik temu maka diambil putusan yang final dan mengikat dalam waktu dua belas (12) hari. Subtansi norma aturan penyelesaian sengketa ini untuk memberikan jaminan perlindungan hukum dan kepastian hukum pula dan harus tetap ditegakkan. Maka dengan demikian norma ini dapat dikatakan secara responsif mampu mengakomodir tuntutan dan kebutuhan akan adanya sarana complain atau keberatan yang terjadi dalam permasalahan pemilihan kepala daerah yang kompleks dan dinamis.

Dalam budaya hukum, pembicaraan difokuskan pada upaya-upaya untuk membentuk kesadaran hukum masyarakat, membentuk pemahaman masyarakat terhadap hukum, dan memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat dalam setiap adjudikasi sengketa administrasi pemilihan kepala daerah. Masyarakat hukum dalam pemilihan kepala daerah adalah seluruh komponen struktur hukum yang terlibat mulai dari penyelenggara pemilu (KPU, Bawaslu dan DKPP), calon atau peserta pemilihan, warga masyarakat, pemerintah daerah, penegak hukum (polisi, jaksa dan hakim) dan yang utama adalah bagaimana kesadaran hukum struktur sistem peradilan administrasi pemilihan kepala daerah yaitu KPU, Bawaslu/Panwas, DKPP yang merupakan satu kesatuan sistem penyelenggaraan pemilu memiliki kesadaran, memposisikan diri sesuai tugas dan fungsinya masing-masing, berlaku tertib dan pasti untuk menjamin terwujudnya keadilan pemilu (*electoral justice*) yang diharapkan.

Parameter “Batu Uji” Dalam Aspek Pengujian

Peraturan kebijakan merupakan instrumen yang selalu melekat pada administrasi negara. Yang menjadi masalah, ada kalanya peraturan kebijakan tersebut kurang memperhatikan tatanan hukum yang berlaku. Berbagai aturan kebijakan menyimpang dari ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku karena terlalu menekankan aspek “*doelmatigheid*” dari pada “*rechtsmatigheid*”. Hal-hal semacam ini sepiantas lalu dapat dipandang sebagai “terobosan” atas ketentuan-ketentuan hukum yang dipandang tidak memadai lagi. Namun demikian dapat menimbulkan kerancuan dan ketidakpastian hukum.²⁷ Dalam konteks menilai atau menguji apakah suatu keputusan atau tindakan hukum administrasi negara lebih cenderung menitikberatkan kepastian hukum saja atau kebijaksanaan saja atau memang sudah secara berimbang memperhatikan segi keduanya, memerlukan parameter atau ukuran yang standard dan sesuai prinsip hukum.

Maka, sebagai majelis banding administrasi, tidak cukup hanya memiliki kesiapan struktur aparatur dan mekanisme yang mendukung, akan tetapi sebagai suatu sistem peradilan administrasi mestinya memiliki parameter yang standar atau alat ukur atau batu uji dalam menilai suatu sengketa secara lengkap baik dari segi objek penilaian *rechtsmatigheid* maupun *doelmatigheid*. Parameter atau ukuran yang diharapkan tentunya sesuai dengan prinsip hukum yang ada.

Ada dua parameter uji yang dapat digunakan dalam melakukan segi penilaian secara lengkap berdasarkan prinsip hukum, antara lain prinsip atau azas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dan prinsip penyelenggaraan pemilu atau pemilihan umum.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik yang selanjutnya disingkat AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi pejabat pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sebagaimana pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan, AAUB dimaksud adalah kepastian hukum, kemanfaatan,

²⁷ Sunarmi, *Membangun Sistem Peradilan Di Indonesia* (Makalah), sumber : e-USU Repository ©2004 Universitas Sumatera Utara, hal.3

ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum dan pelayanan yang baik.

Sementara prinsip penyelenggara pemilu atau pemilihan merupakan prinsip yang dapat pula memberikan kerangka ukuran penilaian apakah suatu keputusan badan/pejabat administrasi negara telah secara bijaksana atau tidak dalam membuat keputusan administrasi negara. Sebagaimana pasal 2 Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang penyelenggara pemilu, ada dua belas (12) asas atau prinsip yang harus ditegakkan penyelenggara pemilu dalam setiap tindakannya dalam penyelenggaraan pemilu dan berlaku juga dalam Pilkada, yaitu: *mandiri* (artinya : tidak bergantung pada atau campur-tangan pihak lain), *jujur* (artinya : lurus hati), *adil* (artinya : tidak memihak; berpihak kepada yang benar; berpegang pada kebenaran), *kepastian hukum* (artinya berdasar hukum dan mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara), *tertib* (artinya : teratur; menurut aturan), *kepentingan umum* (artinya : bertindak atas kepentingan seluruhnya atau orang banyak; bukan kepentingan pribadi atau golongan tertentu), *keterbukaan* (artinya : transparan, tidak ada yang ditutupi), *proporsionalitas* (artinya : sesuai dengan proporsi; sebanding; seimbang; berimbang), *profesionalitas* (artinya : kemampuan untuk bertindak secara profesional;sesuai profesi), *akuntabilitas* (artinya : dapat dipertanggungjawabkan secara moral, agama dan hukum), *efisiensi* (artinya : ketepatan cara; usaha kerja dalam menjalankan sesuatu dengan tidak membuang waktu, tenaga, biaya; kedayagunaan; ketepatangunaan) dan *efektivitas* (artinya : apa yang dilakukan dapat membawa hasil; berhasil guna).²⁸ Alat ukur ini adalah standard umum yang dapat dipakai Bawaslu Provinsi atau Panwas Kabupaten/Kota sebagai majelis banding administrasi dalam menilai atau menguji suatu tindakan administrasi negara baik dari segi penerapan hukum (*rechmatigheid*) maupun segi kemanfaatan (*doelmatigheid*). Tentunya penggunaan alat ukur atau batu uji ini dapat mencapai tujuan yang diharapkan yaitu keadilan pemilu jika aparatur atau perangkat pelaksana *adjudikasi* administrasi memiliki pengetahuan (penguasaan masalah), kemampuan dan keterampilan (*skill*) yang memadai.

Perihal kemampuan yang diharapkan maka kriteria atau prasyarat yang pernah dibuat Aristoteles, filsuf dari Yunani beberapa ratus tahun silam sangat cocok diimplementasikan. Seorang dianggap mampu dan cakap menjadi “penilai atau penguji” dalam mempertimbangkan suatu sengketa, harus memiliki tiga syarat yaitu :

- a) Etos artinya memiliki etika, moral yang tinggi
- b) Patos yang berarti simpatik (meresapi dan menguasai setiap masalah yang diajukan kepadanya dan disegani)
- c) Logos yang artinya harus cerdas, memiliki pengetahuan, keterampilan, dan dapat mengambil putusan yang tepat. Tepat mutu dan tepat waktu.

Ketiga kriteria syarat etos, patos, dan logos harus dimiliki oleh aparatur (personil majelis) Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota agar mampu dan terampil dalam mempertimbangkan setiap sengketa adjudikasi administrasi yang diajukan kepadanya. Maka dengan demikian, sebagai konsekuensinya diperlukan pula penguatan dan peningkatan kapasitas, struktur dan manajemen adjudikasi sengketa administrasi Pilkada sangatlah penting.

Penguatan Struktur dan Manajemen Adjudikasi Administrasi Pemilihan Kepala Daerah

Menurut SF Marbun²⁹, adapun beberapa faktor yang menjadi kendala yang mempersulit pelaksanaan upaya administrasi baik dalam proses banding administrasi maupun proses keberatan antara lain : a) Ketiadaan Hukum Acara; b) Kurangnya Informasi; c) Penilaian Segi Kebijaksanaan; d) Penentuan Batas Waktu; e) Kurangnya Fasilitas. Namun dalam konteks penyelesaian sengketa pemilihan berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015 untuk poin a) dan d) sudah teratasi meskipun perlu dilakukan evaluasi yang komprehensif.

Guna menunjang fungsi upaya administratif dalam melaksanakan fungsi penasihat dan perdamaian prinsip musyawarah harus tetap dikedepankan. Dengan cara musyawarah yang dijiwai oleh semangat kekeluargaan dan semangat gotong royong, diharapkan hubungan pemerintah dengan warga akan pulih kembali dan kerukunan dapat terwujud. Prinsip musyawarah perlu tetap dikedepankan karena sejalan dengan jiwa Pancasila dan konsep negara hukum Indonesia, yang pada pokoknya menekankan agar hubungan Pemerintah dengan warga diletakkan pada keseimbangan hak dan kewajiban terhadap masyarakat dan negara. Menurut Soeprapto³⁰, prinsip kerakyatan berisi ketentuan :

“*Dalam mengambil keputusan untuk kepentingan bersama diutamakan musyawarah untuk mencapai mufakat. Win-win solution dijadikan acuan dalam mencari kesepakatan bersama. Dengan cara ini tidak ada yang merasa dimenangkan atau dikalahkan, dst..setiap keputusan untuk kepentingan bersama harus mengarah pad terwujudnya rasa keadilan*”

Dengan menerapkan asas keseimbangan secara tepat, diharapkan kerukunan antara pemerintah dengan warga akan tercipta. Untuk itu posisi strategis lembaga banding adminitrati dalam penyelesaian sengketa Pilkada haruslah dimaksimalkan agar tercapai mufakat dengan cara musyawarah, sehingga sengketa hanya akan diteruskan ke pengadilan tata usaha negara (PTUN) sebagai alternatif terakhir jika tidak ada pilihan lagi.

²⁸ <http://kbbi.web.id>

²⁹ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara ...*, Op.Cit, hal. 102

³⁰ Soeprapto, *Pancasila*, Kompas, 2013, hal. 24

Untuk itu di bawah ini, dapat dirumuskan pola penguatan *ajudikasi* banding administrasi pemilihan pada Pilkada, sebagai berikut : a) Majelis Banding Administrasi (MBA), b) Kedudukan Majelis Banding Administratif dan c) Hukum Acara Banding Administratif

Prinsip-prinsip hukum acara yang berkaitan dengan prosedur pemeriksaan banding administratif itu mencakup antara lain :³¹ a) Sederhana dan Cepat; b) Batas Waktu; c) Bentuk dan Isi Permohonan; d) Pemeriksaan; e) Hak untuk didengar; f) Pengujian; g) Putusan; h) Keaktifan “Majelis”; i) Terbuka Untuk Umum dan j) Putusan Dengan Pertimbangan Yang Cukup.

IV. PENUTUP DAN SARAN

A. Kesimpulan

Dari uraian dan analisis dalam bab-bab sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Rasionalisasi atau alasan pertimbangan adanya norma hukum penyelesaian sengketa administrasi Pilkada yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Jo. Nomor 8 tahun 2015 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2014 Menjadi Undang-Undang, memang sudah tepat dan dapat diterima secara logis. Hal ini didukung dasar pertimbangan logika yang memiliki legitimasi keberlakuan yaitu pertimbangan yang bersifat filosofis, yuridis, sosiologis dan politis. Dasar pertimbangan logis tersebut bertujuan untuk menjamin hak-hak warga negara dalam mencari keadilan (*access to justice*) dan perlindungan hukum bagi warga negara sebagai syarat unsur negara hukum yang berasaskan Pancasila. Adapun salah satu tujuan dibentuk dan diberlakukannya norma hukum penyelesaian sengketa Pilkada adalah untuk mencapai tujuan hukum dalam arti luas dan keadilan pemilu (*electoral justice*) dalam arti sempit.
2. Putusan Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota menurut undang-undang angat strategis dan menentukan. Apabila ada keputusan tata usaha negara (KTUN) yang dikeluarkan oleh KPU Provinsi maupun KPU Kabupaten/Kota yang merugikan kepentingan hukum warga negara atau peserta pemilihan, wajib hukumnya terlebih menempuh upaya administrasi kepada Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota disebut banding administrasi sengketa Pilkada. Putusan majelis banding administrasi merupakan terakhir dan mengikat (*final and binding*) yang bermakna terhadap putusan tersebut tidak ada lagi upaya hukum dan memiliki nilai eksekutorial (wajib dilaksanakan) oleh penyelenggara pemilu atau para pihak. Hakikat putusan final dan mengikat mengandung makna yaitu : mewujudkan kepastian hukum, pengawas pemilihan sebagai pemutus akhir sengketa dan juga putusan itu sebagai alat pengendali social (*a tool of social control*).
3. Metode penyelesaian sengketa yang tepat dan terukur sangat menentukan kualitas penegakan norma hukum penyelesaian sengketa yang putusan hukumnya final dan mengikat. Dari aspek hukum materil (norma undang-undang) dan formil (hukum acara/produral) maka belum ditemukan adanya parameter atau batu uji yang terukur untuk dijadikan standard penilaian atau pengujian yang digunakan oleh Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota dalam melakukan pengujian objek sengketa sesuai dengan prinsip-prinsip hukum. Prinsip hukum dalam arti luas adalah prinsip hukum yang berlaku umum dan prinsip hukum dalam arti sempit adalah sesuai azas penyelenggaraan pemilu berdasarkan undang-undang.

B. Saran

Ada beberapa saran yang mungkin dapat dijadikan masukan sebagai berikut :

1. Hendaknya fungsi penyelesaian sengketa administrasi ini tetap dipertahankan dan diperkuat keberadaannya atau bahkan ditingkatkan dalam sebuah sistem peradilan pemilu yang terpadu. Untuk mempertegas dan memperjelas kewenangan pembentukan Peraturan Bawaslu sebagai pelaksanaan atau turunan dari undang-undang di atasnya, hendaknya agar ditentukan secara limitatif tugas dan kewenangan siapa membentuk dan menyusun Peraturan Bawaslu tersebut.
2. Untuk tidak membuat penafsiran yang keliru dan bervariasi, disarankan agar penyebutan produk hasil pemeriksaan sengketa peradilan administrasi semu melalui prosedur banding administrasi ini sebaiknya disebut dengan putusan (vonis), bukan keputusan (*beschikking*), untuk panel pemeriksa sengketa dalam proses adjudikasi/peradilan administrasi semu disebut saja sebagai majelis banding administrasi disingkat “MBA” dan untuk semakin memberikan kesepahaman bersama maka perlu dibuat nota kesepahaman bersama pemangku kepentingan antara lain Mahkamah Agung, KPU RI, Bawaslu RI, DKPP RI dan Komisi II DPR RI atas putusan yang final dan mengikat yang bersifat akhir dan memiliki nilai eksekutorial yang wajib dilaksanakan.
3. Sistem atau metode pengujian yang terukur dan standar sangat dibutuhkan untuk dapat diimplementasikan oleh majelis banding administrasi dalam menilai secara lengkap dari segi *rechtmatigheid* maupun segi *doelmatigheid*. Alat ukur atau batu uji sesuai prinsip hukum yang implementatif yang perlu dirumuskan yang disarankan minimal memuat : alat ukur dengan azas-azas umum pemerintahan yang baik (AUPB) yang dikenal dalam sistem hukum administrasi pemerintahan dan alat ukur dengan menggunakan dua belas (12) asas penyelenggara pemilihan

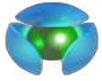
³¹ SF.Marbun, *Peradilan Administrasi Negara, Op.Cit.*, hal.124

umum, yang sebaiknya disusun dan dirumuskan secara dengan baik dan mendalam (komprehensif) baik dalam bentuk peraturan perundangan atau bisa dalam bentuk peraturan kebijaksanaan (*beleidregel*: istilah Belanda atau *policy rule*: istilah Inggris) berupa Standar Operasional Procedure (SOP), Kerangka Acuan, Petunjuk Teknis Majelis Banding Administrasi dan lain sebagainya. Lalu, untuk semakin memantapkan dan memperkuat fungsi dan kewenangan strategis itu, Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota dalam memeriksa dan memutuskan sengketa administrasi, ada beberapa hal strategis yang menjadi fokus perhatian untuk dikaji ulang baik manajemen maupun teknis. Idealnya, memang sebaiknya penyiapan dan peningkatan struktur dan manajemen adjudikasi penyelesaian sengketa Pilkada ini, selaras dengan urgensi adanya badan peradilan khusus (pengadilan khusus) pemilu. Pengadilan khusus pemilu urgen dibentuk untuk menyatu-padukan semua sistem adjudikasi pemilu dalam bentuk kamar-kamar, yaitu kamar pidana, kamar tata usaha negara (administrasi), kamar etik bahkan kamar sengketa peselisihan hasil pemilu maupun sengketa perdata dalam bidang pemilu. Bawaslu disarankan dapat *bermetamorfosa* menjadi cikal-bakal suatu badan peradilan penyelesaian sengketa pemilu (BPPSP atau BP2SP).

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

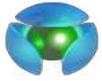
- Adji, Seno, Oemar, 1985, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Erlangga, Jakarta
- Ali, Achmad, 2001, *Keterpurukan Hukum di Indonesia (Penyebab dan Solusinya)*, Penerbit Ghalia, Jakarta
- Ali, Achmad, 2002, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis & Sosiologis)*, PT. Toko Buku Agung, Jakarta
- Ali, Achmad, 2009, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang – Undang (Legisprudence)*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta
- Ali, Achmad, 2009, *Menguak Tabir Hukum : Edisi Kedua*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta
- Amnani, Nurmaningsih, 2011, *Mediasi Alternatif Penyelesaian Sengketa Perdata di Pengadilan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Anton, M. Moeliono, dkk, 1990, *Kamus Besar Basaha Indonesia*
- Asshiddiqie, Jimly, 2014, *Peradilan Etik Dan Etika Konstitusi*, Sinar Grafika, Jakarta
- Asshiddiqie, Jimly, 2010, *Perihal Undang-Undang*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Astarini, Sri, Rezki, Dwi, 2013, *Mediasi Pengadilan : Salah Satu Bentuk Penyelesaian Sengketa Berdasarkan Asas Peradilan Cepat, Sederhana, Biaya Ringan*, Alumni, Bandung
- Atmosudirdjo, Prajudi, 1988, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Basah Sjachran, 1985, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung
- Bidlle B.J., 1986, *Recent Development in Role Theory*, Annual Reviews Inc.Social
- Fatmawati, 2005, *Hak Menguji (toetsingsrecht), Yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Friedman, M., Lawrence, 1969, *The Legal System : A.Social Science Perspective*, Russel Sage Foundation, New York
- Gaffar, M.,Janedjri, 2013, *Hukum Pemilu Dalam Yurisprudensi Mahkamah Konstitusi*, KONpress, Jakarta
- Gaffar M., Janedjri, 2013, *Demokrasi Konstitusional : Praktek Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, KONpress, Jakarta
- _____, 2013, *Demokrasi Lokal : Evaluasi Pemilukada Di Indonesia*, KONpress, Jakarta
- Ganjong, 2007, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor
- Hadjon, Philipus, M., dkk, 2005, *Hukum Administrasi Negara*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- Hadjon, M., Philipus, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT.Bina Ilmu, Surabaya
- Harahap, Zairin, 2007, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Revisi, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Harahap, Yahya M., 1993, *Kedudukan Kewenangan dan Acara Peradilan Agama*, Pustaka Kartini, Jakarta
- Hart, H.L.A, 1997, *Konsep Hukum (the concept of law)*, diterjemahkan oleh M.Khozim, PT Nusa Media, Bandung
- Hartono, Sunaryati, CFG., 1998, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Binacipta, Bandung
- HR. Ridwan, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta
- HS.Salim, H dan Erlies, Septiana, 2014, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, Raja Grafindo, Jakarta
- Kelsen, Hans, 1973, *Teori Hukum Murni (General Theory Of Law and State)*, Rimdi Press
- Lubis, Solly, M., 1994, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung
- Lubis, Solly, M., 1994, *Ilmu Negara*, Mandar Maju, Bandung.
- Lubis, Solly, M, 2007, *Memberdayakan Sikap dan Penegakan Hukum Yang Paradigmatik*, IKA-FH USU, Pekanbaru
- Lutfi, Mustafa, 2010, *Hukum Sengketa Pemilukada Di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta
- Marbun, S.F, 2015, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia, Edisi Revisi*, FH.UII Press Yogyakarta
- Mahadi, 1989, *Filsafat Hukum, Suatu Pengantar*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Margono, Suyud, 2000, *ADR (Alternative Dispute Resolution) & Arbitrase: Proses Pelembagaan dan Aspek Hukum*, Cet I, Ghalia Indonesia, Jakarta



- Marmosudjono, Sukartono, 1989, *Penegakan Hukum di Negara Pancasila*, Pustaka Kartini, Jakarta
- Marzuki, Mahmud, Peter, 2014, *Penelitian Hukum : Edisi Revisi*, Cetakan Kedelapan, Prenada Media Group, Jakarta
- Marzuki, Mahmud, Peter, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Pranada Media Goup, Jakarta
- Mawardi, Irvan, 2014, *Dinamika Sengketa Hukum Administrasi di Pemilukada : Mewujudkan Electoral Justice dalam kerangka Negara Hukum Demokratis*, Rangkang Education, Jogjakarta
- M.D, Mahfud, Moh.1993, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta
- Mertokusumo, Sudikno, 1998, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta
- Mertokusumo, Sudikno, 1998, *Hukum acara Perdata Indonesia*, edisi ke-5, Liberty, Yogyakarta
- Mertokusumo, Sudikno, 1998, *Sejarah Peradilan dan Perundang-Undangan di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta
- Moeliono, M., Anton, dkk, 1990, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta
- Mulyadi, Lilik, 2015, *Mediasi Penal : Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Alumni, Bandung
- Muchsin, H., 2004, *Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka dan Kebijakan Asasi (Seri Hukum Peradilan)*, STIH "IBLAM", Depok
- Nasution, Akbar, Faisal, 2003, *Dimensi Hukum Dalam Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama, Pustaka Bangsa Press, Medan
- Nasution, Mirza, 2011, *Pertanggungjawaban Gubernur Dalam Negara Kesatuan Indonesia*, Softmedia, Jakarta.
- Nawawi, Hadari, 2003, *Metode Penelitian Sosial*, Universitas Gajah Mada Press, Yogyakarta
- ND., Fajar, Mukti dan Achmad, Yulianto, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Hukum Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Raharjo, Satjipto, 2014, *Ilmu Hukum : Cetakan Kedelapan; Editor Awaludin Marwan*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- S., Maria, Farida, Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan 1 (Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan)*, Kanisius, Yogyakarta
- Salim, H.S, 2010, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Sinamo, Nomensen, 2015, *Hukum Administrasi Negara*, Jala Permata Aksara, Jakarta
- Soekanto, Soerjono dan Mamuji Sri, 2013, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Soemitro, Rochmat, 1976, *Masalah Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak di Indonesia*, Eresco, Bandung
- Seoprpto, 2013, *Pancasila*, KONpress, Jakarta
- Sudarsono, 2007, *Kamus Hukum Edisi Baru*, Rineka Cipta, Jakarta
- Sutiarso, Cicut, 2011, *Pelaksanaan Putusan Arbitrase dalam Sengketa Bisnis*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta
- Tjitrosoedibio, Subekti R&R, 1971, *Kamus Hukum*, Paramita, Jakarta
- Winarta, Hendra, Frans, *Hukum Penyelesaian Sengketa : Arbitrase Nasional Indonesia dan Internasional*, Sinar Grafika, Jakarta
- Zein, Kurniawan, dkk, 2015, *Assesmen Partisipatif Pemilu 2014 : Pilihan Model Evaluasi Pemilu di Indonesia*, LP3ES, Jakarta

B. Jurnal, Makalah, Tesis, Disertasi

- Anggraini, Titi, dkk, 2011, *Menata Kembali Pengaturan Pemilukada*, Perludem, Jakarta
- Atmasasmita, Romli, 2003, *Menata Kembali Masa Depan Pembangunan Hukum Nasional*, Makalah disampaikan dalam "Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII" tanggal 14-18 Juli 2003, di Denpasar
- IDEA, 2010, *Keadilan Pemilu : Ringkasan Buku Acuan Intenational IDEA*, Penyunting CETRO, Jakarta
- Jurnal Etika & Pemilu, 2015, *Mahkamah Etik Penyelenggara Negara*, Volume 1, Nomor 1 – Juni 2015, DKPP RI, Jakarta
- Limbong Benhard, 2011, *Perlindungan Hukum Terhadap Hak Ays Tanah Berdasarkan Prinsip Penghormatan Terhadap Hak Atas Tanah Dalam Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Disertasi)*, Program Pascasarjana Universitas Padjajaran, Bandung
- Lubis, Marzuki, *Kewenangan Bawaslu/Panwaslu Dalam Pilkada Serentak Pada Perspektif Hukum Tata Negara dan Demokrasi di Indonesia Terkait Dengan Revisi Undang-Undang Pilkada*, Makalah Disampaikan Pada Rakor Evaluasi Pilkada 2015 Bawaslu Provinsi Sumatera Utara di Patra Jasa Hotel Parapat, tanggal 14 Maret 2016
- Santoso, Topo, dkk, 2006, *Penegakan Hukum Pemilu : Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*, Perludem, Jakarta
- Suprayitno, Didik, dkk, 2012, *Penguatan Bawaslu : Optimalisasi Posisi, Organisasi dan Fungsi Dalam Pemilu 2014*, Perludem, Jakarta
- _____, 2014, *Evaluasi Penegakan Hukum Pemilu 2014*, Perludem, Jakarta
- Tjitrosoebono, Harjono, (September 1987), *Pokok-Pokok Hukum Acara Perdata Dalam Menyongsong Undang-Undang Hukum Acara Perdata Yang Baru*, Varia Peradilan II No.24



C. Kamus

Achmat, Ali, *Pintar Berbahasa*, 2003
Algra, N.E., dkk., 1983 (terjemahan) Saleh Adiwinata, *Kamus Istilah Hukum*, Binacita, Jakarta
Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1989, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta
Poerwadarminta, 1986, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta
Sally, Wehmeier, dkk, 2000, *Oxford Advance Learner's Dictionary Of Current English*
Termorshuizen, Marjanne, 2002, *Kamus Hukum Belanda-Indonesia*
Tjitrosoedibio, Subekti R&R, 1971, *Kamus Hukum*

D. Internet/Koran/Majalah

Boedi, Djatmiko, *Karakter Hukum Keputusan PTUN*, Yogyakarta, 2009, Dapat diakses di
<http://sertifikattanah.blogspot.com/2009/09/karakter-hukum-keputusan-ptun.html>
www.kbbi.co.id
www.kpu.go.id
www.bawaslu.go.id
Koran Sindo, Selasa, 19 Juli 2016, *KPU Kasasi Putusan Pilkada Siantar*

E. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945
Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu
Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan walikota.
Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan walikota
Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang
Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme
Peraturan Bawaslu Nomor 8 tahun 2015 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota
Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 2 tahun 2015 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota
Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 tahun 2015 tentang Perubahan Peraturan KPU Nomor 9 tahun 2015 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota
Peraturan Bersama Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 13 tahun 2012, 11 tahun 2012 dan 1 tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum

F. Putusan Lembaga/Peradilan

Putusan Sengketa Panwaslu Kota Pematangsiantar Nomor Register 004/PS/PWSL.PTS.02.04/IX/2015 tanggal 12 Oktober 2015
Putusan DKPP RI Nomor : 61/DKPP-PKE-IV/2015 tertanggal 17 November 2015
Putusan PTUN Medan Register No : 98/G/2015/PTUN-MDN, antara Surfenov Sirait dan SL.Parlindungan Sinaga vs Komisi Pemilihan Umum Kota Pematangsiantar, tanggal 25 Februari 2016.

G. Risalah Sidang

Risalah Rapat Panitia Kerja RUU Tentang Pemilihan Kepala Daerah, Komisi II DPR RI (Tahun Sidang 2012-2013), Jakarta, Rabu 13 Februari 2013.