

BAB II

TINJAUAN TEORI

A. Demokrasi

1. Pengertian Demokrasi

Demokrasi berasal dari dua kata, yaitu *demos* yang berarti rakyat, dan *kratos* yang berarti pemerintahan sehingga dapat diartikan sebagai pemerintahan yang berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat sebagaimana yang diungkapkan oleh Abraham Lincoln. Demokrasi memberikan kesempatan perubahan karena dapat menjawab persoalan masyarakat yang berubah-ubah. Demokrasi merupakan bentuk pemerintahan yang semua warganya memiliki hak yang sama dalam setiap pengambilan keputusan yang menyangkut hidup mereka sebagai warga Negara.

Sementara itu, ada banyak yang mendefinisikan demokrasi sebagaimana yang dikemukakan para ahli sebagai berikut:¹

- a. Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI),
 - (1) “Demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan dimana seluruh rakyatnya ikut serta dalam memerintah yaitu melalui perantara wakil-wakil terpilih mereka”
 - (2) “Demokrasi adalah suatu gagasan atau pandangan hidup yang mengutamakan persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan yang sama buat semua warga negaranya.”
- b. Abraham Lincoln
“Demokrasi yaitu suatu sistem pemerintahan yang diselenggarakan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.”

¹ Anugerah Ayu Sendari, “Pengertian Demokrasi Menurut Para Ahli,” <https://hot.liputan6.com/read/4548260/15-pengertian-demokrasi-menurut-ahli-ketahui-hakikatnya>, diakses pada 12 Juli 2021, pukul 20.30 WIB.

- c. C.F Strong
“Demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan dimana kebanyakan dari anggota dewan yang berasal dari masyarakat turut dan dalam kegiatan politik yang berdasarkan pada system perwakilan.”
- d. Yusuf Al-Qordhawi
“Demokrasi yaitu warga masyarakat bias menunjuk seseorang untuk mengurus dan mengatur segala urusan mereka melalui suatu wadah.”

Menurut Hans Kelsen, awal ide datangnya demokrasi adalah kebebasan yang ada di setiap benak manusia. Awal mulanya, kosa kata “kebebasan” ini mengandung konotasi buruk yang dianggap bebas dari ketiadaan terhadap segala keterikatan dan kewajiban. Namun, hal tersebut ditolak oleh Hans Kelsen, karena manusia tidak dapat dipisahkan dalam kehidupan bermasyarakat, sehingga ide “kebebasan” itu tidak lagi bisa dinilai sederhana dan semata-mata bebas dari keterikatan, namun ide “kebebasan” dianalogikan sebagai prinsip penentuan kehendak sendiri tanpa merugikan orang lain.

Makna demokrasi sebagai dasar hidup bermasyarakat dan bernegara mengandung makna bahwa rakyatlah yang memberikan ketentuan dalam masalah-masalahnya tentang kehidupannya termasuk menilai kebijakan pemerintah yang akan menentukan nasib kehidupannya. Dengan demikian, Negara yang menganut sistem demokrasi adalah Negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak rakyat atas persetujuannya sendiri karena kedaulatan berada ditangan rakyat.

2. Prinsip Demokrasi

Suatu Pemerintahan dapat dikatakan demokratis apabila dalam mekanisme pelaksanaannya didasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi. Keberhasilan suatu Negara dalam menerapkan pelaksanaan demokrasi dapat dinilai berdasarkan prinsip-prinsip tertentu. Secara komprehensif, kriteria demokrasi juga dikemukakan oleh Gwendolen M. Carter, John H. Herz, dan Henry B. Mayo. Gwendolen M. Carter dan John H. Herz mengkonseptualisasikan demokrasi sebagai pemerintahan yang dijalankan melalui prinsip:²

- a. Pembatasan terhadap tindakan pemerintah untuk memberikan perlindungan bagi individu dan kelompok untuk menyusun pergantian pemimpin secara berkala;
- b. Adanya sikap toleransi terhadap pendapat yang berbeda;
- c. Persamaan di hadapan hukum tanpa membedakan kedudukan politik;
- d. Adanya pemilihan yang bebas dan damai dengan disertai adanya model perwakilan yang efektif;
- e. Diberikan kebebasan partisipasi dan berposisi bagi semua partai politik, organisasi kemasyarakatan, masyarakat dan perseorangan, serta kelengkapan lain seperti pers dan media massa;
- f. Adanya penghormatan terhadap hak rakyat untuk menyatakan pandangannya;
- g. Dikembangkannya sikap menghargai hak-hak minoritas dan perorangan dengan lebih mengutamakan penggunaan cara-cara persuasif dibanding cara yang represif;

Sedangkan Henry B. Mayo mengemukakan pendapat sendiri mengenai nilai-nilai yang harus dipenuhi untuk kriteria demokrasi, diantaranya sebagai berikut:³

87. ² Miriam Budiardjo, *Masalah Kenegaraan*, (Jakarta: PT. Gramedia, 1975) h., 86 –

³ Miriam Budiardjo, *Masalah Kenegaraan*,,,,,,, h. 165 – 191

- a. Menyelesaikan pertikaian secara damai dan sukarela;
- b. Menjamin terjadinya perubahan secara damai didalam keadaan masyarakat yang selalu berubah;
- c. Pergantian kekuasaan secara teratur;
- d. Penggunaan paksaan seminimal mungkin;
- e. Pengakuan dan penghormatan terhadap nilai-nilai keanekaragaman;
- f. Menegakkan keadilan;
- g. Memajukan ilmu pengetahuan; dan
- h. Pengakuan dan penghormatan terhadap kebebasan.

Prinsip-prinsip Negara demokrasi yang telah disebutkan diatas kemudian dituangkan dalam konsep yang lebih praktis sehingga dapat dijadikan tolak ukur. Menurut Franz Magnis Suseno, ada 5 (lima) ciri Negara demokratis, yaitu: (1) negara hukum; (2) pemerintahan di bawah kontrol nyata masyarakat; (3) pemilihan umum yang bebas; (4) prinsip mayoritas; dan (5) adanya jaminan terhadap hak-hak demokratis.

3. Sejarah dan Perkembangan Demokrasi di Indonesia

Perkembangan demokrasi di Indonesia telah mengalami pasang surut dalam pelaksanaannya. Hal tersebut disebabkan karena keanekaragaman masyarakat Indonesia dalam pola budayanya. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan membina kehidupan sosial politik yang tenteram dan damai merupakan esensi dari demokrasi itu sendiri. Oleh sebab itu perlu disusun suatu sistem politik dimana kekuasaan memiliki legitimasi yang kuat untuk melaksanakan pembangunan nasional tersebut dengan melibatkan partisipasi rakyat dan menghindari kekuasaan yang absolut atau diktator, baik diktator yang bersifat perorangan, militer, atau partai.

Dilihat dari sudut pandang historis, perkembangan demokrasi di Indonesia dapat dilihat dari masa ke masa dimulai sejak Indonesia merdeka sampai saat ini. Ada 4 (empat) masa perkembangan demokrasi di Indonesia, diantaranya:

a. Demokrasi Parlementer

Demokrasi ini ada pada periode 1945-1959, diberlakukan sebulan setelah kemerdekaan diproklamasikan. Dalam konstitusi Indonesia yang termaktub dalam UUD NRI 1945 yang disahkan pada 18 Agustus 1945, sistem pemerintahan Indonesia pada saat itu presidensial. Pada saat itu, sistem presidensial merupakan kekuasaan tunggal tanpa didampingi kekuasaan lain sehingga menyebabkan Belanda ikut campur untuk mempropagandakan bahwa pemerintahan Indonesia yang dibentuk merupakan pemerintahan diktator karena pemerintahan akan terpusat di tangan Presiden. Akibat hal tersebut, diambil kebijakan sebagai berikut:

- (1) Maklumat Wakil Presiden No. X Tahun 1945 pada tanggal 16 Oktober, isi dari maklumat tersebut adalah mengubah kedudukan dan fungsi Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang awalnya hanya sebagai pembantu presiden sesuai Aturan Peralihan Pasal 4 diubah sebagai lembaga pembuat undang-undang bersama-sama dengan Presiden dan diberikan kewenangan untuk menetapkan Garis Besar Haluan Negara (GBHN).⁴
- (2) Maklumat Pemerintah pada tanggal 14 November 1945 yang menetapkan susunan kabinet di bawah Perdana Menteri Sutan Syahrir dan secara resmi mengubah system presidensial menjadi parlementer.

Sistem parlementer yang diberlakukan di Indonesia ternyata kurang cocok untuk Indonesia. Kelemahan sistem parlementer disebabkan karena Indonesia menggunakan sistem multi partai, sikap mental partai yang belum demokratis, dan tidak adanya partai yang memiliki suara dominan sehingga koalisi menjadi ompong. Kurang

⁴ Dwi Sulisworo,. “Demokrasi,” Buku Bahan Ajar Pembelajaran Non Konvensional, <http://eprints.uad.ac.id/9437/>, diakses pada 27 Juli 2021, pukul 20.30 WIB, h. 21.

mantapnya koalisi dan kecenderungan partai dalam koalisi yang terkadang menarik dukungan sewaktu-waktu menyebabkan kabinet mengalami keretakan dalam koalisi sendiri. Disisi lain, partai-partai yang berposisi pun tidak mampu untuk berperan memberikan kritik konstruktif dalam penyusunan program-program alternative karena seringkali hanya menunjukkan segi-segi negatifnya saja.

Pemilihan Umum tahun 1955 tidak memberikan stabilitas politik yang diharapkan, malah memperkeruh keadaan karena sudah menyebabkan perpecahan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah. Selain itu, tidak mampunya *konstituante* untuk mencapai konsensus mengenai dasar Negara untuk undang-undang dasar yang baru mendorong Presiden Ir. Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 untuk memberlakukan kembali Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebabkan masa sistem pemerintahan parlementer berakhir.

b. Demokrasi Terpimpin

Demokrasi terpimpin diawali dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menegaskan konstitusi Indonesia kembali ke Undang-Undang Dasar 1945. Dekrit Presiden 5 Juli 1959 itu dianggap sebagai usaha untuk mencari solusi untuk membentuk kepemimpinan yang kuat. UUD NRI 1945 pada saat itu memberikan waktu kepada Presiden untuk bertahan selama sekurang-kurangnya 5 tahun dan selanjutnya dapat dipilih kembali. Akan tetapi, dikeluarkannya Ketetapan MPRS No. III/1963 secara resmi mengangkat Ir. Soekarno sebagai Presiden seumur hidup.⁵

Ide mengenai demokrasi terpimpin banyak ditentang oleh kelompok partai oposisi karena kata “terpimpin” dianggap

⁵ Dwi Sulisworo, “Demokrasi... h. 24

bertentangan dengan hakikat dari demokrasi itu sendiri. Syarat mutlak demokrasi adalah kebebasan dan kata terpimpin justru dianggap akan menghilangkan kebebasan itu sendiri sehingga akan menuju ke arah praktek pemerintahan yang diktator dalam pelaksanaan demokrasi di Indonesia. Ciri demokrasi ini adalah dominannya politik presiden dan berkembangnya pengaruh komunis serta peranan tentara dalam panggung politik Indonesia.

Politik mercusuar di bidang hubungan luar negeri dan ekonomi dalam negeri telah menyebabkan keadaan ekonomi pada saat itu tambah suram. Akibatnya, praktek demokrasi terpimpin dianggap gagal dan selesai bersamaan dengan pemberontakan G30 S/PKI pada tanggal 30 September 1965 yang sekaligus menghancurkan kekuasaan Soekarno.

c. Demokrasi Pancasila

Demokrasi pada periode 1965-1998 merupakan masa pemerintahan presiden Soeharto dengan Orde Barunya. Seiring dengan pergantian kepemimpinan nasional pada saat itu, demokrasi Presiden Soekarno diganti menjadi Demokrasi Pancasila. Format baru sistem politik Indonesia diharapkan menemui bentuknya pasca diterapkannya Demokrasi Pancasila sebagai landasan pelaksanaan demokrasi. Ketetapan MPRS No. III/1963 yang menetapkan masa jabatan seumur hidup untuk Presiden Soekarno telah dibatalkan dan jabatan presiden kembali berdasarkan UUD 1945 yaitu 5 (lima) Tahun dan setelahnya dapat dipilih kembali.

Bahkan, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 yang memberikan kewenangan kepada Presiden untuk ikut campur urusan kekuasaan Yudikatif telah diganti dengan Undang-Undang baru Nomor 14 Tahun 1970 sehingga asas kebebasan badan-badan

peradilan kembali ditetapkan. Selain itu, hak kontrol dari parlemen yang ditiadakan kembali diberikan dan menghilangkan pasal yang memberikan kewenangan kepada Presiden untuk memutuskan permasalahan yang tidak mencapai mufakat antara anggota badan legislatif.

Badan eksekutif yang tidak kuat dan tidak berkelanjutan tidak akan dapat memerintah secara efektif walaupun program ekonominya teratur. Tetapi, badan eksekutif yang kuat dan tidak berkomitmen pada program pembangunan malah akan menyebabkan kebobrokan ekonomi karena kekuasaan yang dimilikinya di sia-siakan untuk tujuan pribadi yang merugikan rakyat sehingga melampaui batas-batas kekuasaan formilnya. Akibatnya, kekuasaan akan membungkam suara-suara rakyat yang kritis dan cenderung bergerak menuju otokrasi sehingga membawa masyarakat jauh dari gaya hidup yang demokratis.

Ketetapan MPR No. II/MPR/1983 tentang GBHN meneguhkan Demokrasi Pancasila dan menetapkan Pancasila sebagai satu-satunya asas yang mewarnai sistem politik di Indonesia. Runtuhnya pemerintahan Soeharto pada tahun 1998 mengakibatkan pula terhapusnya konsep dan pelaksanaan Demokrasi Pancasila di Indonesia.

d. Demokrasi Mencari Bentuk (1998-Sekarang)

Berakhirnya masa Orde Baru melahirkan era baru yang disebut Reformasi. Orde baru berakhir ketika Presiden Soeharto melimpahkan kekuasaannya kepada Wakil Presiden pada saat itu yaitu B.J Habibie tanggal 21 Mei 1998. Demokrasi yang terus dikembangkan pada masa reformasi pada dasarnya demokrasi yang didasarkan pada Pancasila dan UUD 1945. Pada masa reformasi,

usaha untuk membangun kehidupan yang demokratis ditandai dengan dikeluarkannya peraturan perundang-undangan, antara lain sebagai berikut:⁶

- (1) Ketetapan MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi.
- (2) Ketetapan MPR No. VII/MPR/1988 tentang Pencabutan TAP MPR tentang Referendum.
- (3) Ketetapan MPR RI No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas dari KKN.
- (4) Ketetapan MPR RI No. XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden RI.
- (5) Amandemen I, II, III, dan IV pada UUD 1945.

Penyelenggaraan demokrasi pada masa reformasi bertumpu pada Pancasila dan Amandemen UUD NRI 1945. Pelaksanaan demokrasi setelah amandemen UUD NRI 1945 memberikan kemajuan. Terbukti bahwa sebagian besar aspirasi rakyat telah terakomodir dengan baik. Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai wakil rakyat tanpa campur tangan kekuasaan telah diberikan fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran yang sebelumnya tidak disebutkan secara eksplisit oleh Undang-Undang Dasar. Hal ini memberikan semangat dari penyelenggara Negara untuk tidak menyimpang dari konstitusi dalam menafsirkan demokrasi. Prinsip *check and balances* harus dijalankan sesuai dengan koridor yang berlaku.

⁶ Dwi Sulisworo, "Demokrasi.... h. 31.

B. Pemilihan Kepala Daerah

Negara Indonesia adalah Negara hukum yang menganut sistem politik demokrasi. Dalam sistem politik demokrasi, semua kegiatan bernegara termasuk pengisian jabatan kepala daerah harus melibatkan partisipasi publik. Amandemen UUD 1945 membawa perubahan besar terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia, terlebih pada tingkat lokal. Salah satu perubahan tersebut adalah mengenai pengisian jabatan kepala daerah. Dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 berbunyi: “*Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis*”.⁷ Frasa “Dipilih secara demokratis” dapat dibedakan menjadi dua cara, yaitu:

- a. Pemilihan langsung (*popular vote*), yaitu rakyat secara langsung memilih calon-calon kepala daerah yang mencalonkan diri dalam pemilihan tersebut.
- b. Pemilihan tidak langsung (*indirect popular vote*), yaitu rakyat tidak terlibat secara langsung dalam pemilihan karena diwakilkan oleh anggota DPRD.

Pemilihan kepala daerah di Indonesia merupakan perjalanan politik yang sangat panjang. Sejarah mencatat mekanisme pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia telah mengalami 4 (empat) system pemilihan, diantaranya sebagai berikut:⁸

⁷ JDIH DPR RI, “Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” dalam Risalah Rapat Paripurna ke-5 Sidang Tahunan MPR Tahun 2002 sebagai Naskah Perbantuan dan Kompilasi Tanpa Ada Opini, diakses <https://www.dpr.go.id/jdih/uu1945> pada 01 Okt. 2021, pukul 22.15 WIB.

⁸ Topan Yuniarto, “Pilkada Langsung Serentak: Sejarah dan Perkembangannya di Indonesia,” <https://kompaspedia.kompas.id/baca/paparan-topik/pilkada-langsung-serentak-sejarah-dan-perkembangannya-di-indonesia>, diakses pada 18 Agustus 2021, pukul 01.15 WIB.

- (1) Sistem penunjukan atau pengangkatan oleh pusat. Mekanisme ini dilakukan sejak masa kolonial Hindia Belanda, penjajahan Jepang serta pasca kemerdekaan. Setelah kemerdekaan, Indonesia menerapkan sistem ini dengan mengeluarkan UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948 dan UU No. 1 Tahun 1957 dan disempurnakan dengan Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960 disertai alasan "situasi yang memaksa".
- (2) Sistem pemilihan perwakilan. Dengan system ini, pemilihan kepala daerah dipilih oleh DPRD untuk kemudian ditentukan oleh Presiden. Ketentuan ini didasarkan pada Undang-Undang No. 5 Tahun 1974.
- (3) Sistem pemilihan perwakilan (murni). Sama halnya dengan sistem pemilihan perwakilan sebelumnya, namun bedanya dalam system ini kepala daerah dipilih secara murni oleh DPRD tanpa melibatkan intervensi dari pemerintah pusat. Ketentuan ini didasarkan pada Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 dan Undang-Undang No. 22 tahun 1999
- (4) Sistem pemilihan langsung. Dimana kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat diawali ketika ditetapkannya ketentuan UU No. 32 Tahun 2004.

Pilkada dengan sistem perwakilan bukan merupakan mekanisme yang buruk dalam upaya peningkatan kualitas demokrasi ditingkat lokal. System tersebut justru meminimalisir biaya politik yang besar yang mesti dikeluarkan oleh Negara bahkan juga membuka peluang terpilihnya kepala daerah yang memiliki kualitas cukup sebagai kepala daerah. Namun, keberhasilan system itu tergantung dari kualitas DPRD, tetapi faktanya tindakan politik DPRD tidak seperti dikehendaki rakyat sehingga menimbulkan keraguan terhadap kualitas kepala daerah.

Setelah mengalami pasang surut perjalanan demokrasi, Pemilihan kepala daerah secara langsung untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota di Indonesia baru terlaksana pada Juni 2005. Lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan perubahan mendasar mengenai persoalan kewenangan yang diberikan kepada daerah.

Menurut Mahfud MD, ada 2 (dua) hal mengapa pilkada langsung diperlukan, diantaranya: *Pertama*, membuka peluang tampilnya calon kepala daerah yang sesuai dengan mayoritas kehendak rakyat. *Kedua*, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan oleh parlemen.⁹ Pilkada langsung pada hakikatnya merupakan perluasan partisipasi politik rakyat untuk menentukan pemimpinnya sebagai bentuk mewujudkan kedaulatan rakyat sehingga akan melahirkan pemimpin sesuai dengan harapan dan aspirasi rakyat serta mempunyai legitimasi yang kuat.

Eksistensi pilkada langsung harus tetap dipertahankan dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Menguatnya legitimasi kepala daerah merupakan bukti konkrit bahwa pemilihan langsung merupakan solusi atas kepercayaan diri kepala daerah untuk melakukan tindakan baik bagi rakyatnya. Rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi semestinya tidak lagi dibatasi hak politiknya dengan hanya diberikan kesempatan untuk memilih Presiden dan anggota legislatif saja. Namun juga pemilihan kepala daerah dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat dengan pemilihan secara langsung oleh rakyat tanpa diwakilkan oleh DPRD atau pemerintah pusat.

⁹ Mahfud, MD. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2011), h. 137-139.

Namun, pelaksanaan Pilkada harus menjamin terwujudnya kaidah demokrasi, maka dari itu pelaksanaannya harus dilakukan dengan sistem yang baik, yaitu adanya bagian-bagian sistem sekunder (*sub systems*) seperti *electoral regulations*, *electoral process*, dan *electoral law enforcement*. *Electoral regulations* merupakan ketentuan yang berlaku mengenai pilkada yang bersifat mengikat dan menjadi pedoman bagi penyelenggara, pemilih, dan calon dan melaksanakan perannya masing-masing. *Electoral process* adalah seluruh kegiatan yang berkaitan dengan pelaksanaan yang bersifat legal maupun teknik. *Electoral law enforcement* adalah penegakkan hukum pilkada baik administratif maupun pidana. Dengan terpenuhinya ketiga bagian tersebut akan menentukan sejauh mana kualitas sistem untuk mencapai tujuan dan proses pelaksanaan pilkada.

C. Sengketa dan Pelanggaran Pilkada

Pelaksanaan Pilkada di Indonesia tidak selalu berjalan mulus tanpa hambatan. Praktik-praktik pelanggaran sering kita temukan dalam proses pelaksanaan Pilkada yang berjalan. Setidaknya, ada 5 (lima) macam pelanggaran dan sengketa dalam Pilkada, diantaranya sebagai berikut:

a. Pelanggaran Kode Etik

Dalam pelaksanaan Pilkada di Indonesia, kode etik penyelenggara sangat diperlukan untuk menjaga kemandirian, integritas, akuntabilitas, profesionalitas, dan kredibilitas penyelenggara Pilkada. Pelanggaran kode etik telah secara tegas diatur dalam Pasal 136 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 : *“Pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilihan adalah pelanggaran terhadap etika penyelenggara Pemilihan yang*

berpedoman pada sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilihan.”¹⁰

Salah satu contoh dari pelanggaran kode etik penyelenggara Pilkada adalah ikut serta menjadi tim sukses peserta pemilihan atau menerima gratifikasi dari oknum calon peserta pemilihan. Dalam Pasal 155 Undang-Undang Nomor. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, untuk memeriksa dan memutus pengaduan dan/atau laporan mengenai dugaan adanya pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilihan diselesaikan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) berjumlah 7 (tujuh) orang dan dibentuk paling lama 2 (dua) bulan sejak anggota KPU dan anggota Bawaslu mengucapkan sumpah/janji. Keputusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) bersifat final dan mengikat.

b. Pelanggaran Administrasi

Pelanggaran administrasi pemilihan merupakan pelanggaran mengenai tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilihan dalam setiap tahapan penyelenggaraan.¹¹ Isu-isu pokok yang sering menjadi pelanggaran administrasi pemilihan adalah pemasangan alat peraga peserta kampanye yang melanggar aturan, kampanye dilakukan melebihi batas waktu yang ditentukan, pelibatan anak-anak dalam proses kampanye, serta tidak adanya pemberitahuan penyelenggaraan arak-

¹⁰ JDIH MKRI, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, TLN. No. 5898, h. 37.

¹¹ JDIH MKRI, Pasal 138 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, TLN. No. 5898.

arakan/konvoi kepada kepolisian. Laporan mengenai adanya dugaan pelanggaran administrasi pemilihan diselesaikan Bawaslu Provinsi.

Dalam hal menerima, memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi pemilihan, Bawaslu Provinsi diberikan waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja. Selanjutnya, KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu Provinsi dengan menerbitkan keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak diterbitkannya putusan Bawaslu Provinsi.¹² Keputusan KPU dapat berupa sanksi administrasi pembatalan pasangan calon. Dalam hal tidak terima dengan keputusan KPU mengenai pembatalan sebagai pasangan calon, pasangan calon dapat mengajukan upaya hukum ke Mahkamah Agung dalam jangka waktu 3 (tiga) hari kerja sejak keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota ditetapkan. Mahkamah Agung diberikan waktu untuk memutus upaya hukum tersebut paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak berkas perkara diterima oleh Mahkamah Agung. Putusan Mahkamah Agung bersifat final dan mengikat serta KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan tersebut.

c. Sengketa Tindak Pidana

Dalam rangka penegakkan demokrasi, upaya perlindungan integritas pemilihan dan menegakkan esensi pemilihan yang adil menjadi tugas semua lapisan masyarakat, salah satunya menghindari adanya tindak pidana dalam pemilihan. Tindak pidana pemilihan merupakan pelanggaran atau kejahatan terhadap ketentuan

¹² JDIH MKRI, *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 ... h. 37.*

pemilihan sebagai yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Salah satu contoh dari tindak pidana pemilihan adalah politik uang (*money politik*), ujaran kebencian, kampanye hitam, dan lain sebagainya.

Prosedur penyelesaian tindak pidana pemilihan diawali dengan adanya laporan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia. Kemudian penyidik kepolisian menyampaikan hasil penyidikannya disertai dengan berkas perkara kepada jaksa penuntut umum paling lama 14 (empat belas hari) sejak laporan tersebut diterima. Dalam hal penyidikan belum lengkap, penuntut umum mengembalikan berkas perkara ke penyidik kepolisian paling lama 3 (tiga) hari disertai petunjuk yang harus dilakukan untuk dilengkapi. Dan dalam waktu 3 (tiga) hari pula sejak diterimanya berkas, penyidik kepolisian harus mengembalikan kembali berkas perkara ke penuntut umum. Kemudian penuntut umum melimpahkan berkas perkara ke pengadilan Negeri paling lama 5 (lima) hari sejak berkas perkara kembali diterima dari penyidik kepolisian.¹³

Selanjutnya, Pengadilan Negeri wajib memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana pemilihan paling lama 7 (tujuh) hari setelah pelimpahan berkas perkara dari penuntut umum. Apabila putusan pengadilan diajukan banding, maka permohonan banding dapat diajukan paling lama 3 (tiga) hari setelah putusan dibacakan. kemudian, pengadilan Negeri melimpahkan berkas perkara ke Pengadilan Tinggi paling lama 3 (tiga) hari setelah permohonan banding diterima. Dalam hal memeriksa dan memutus

¹³ JDIH MKRI, Pasal 145, Pasal 146 ayat (1), Pasal 146 ayat (2), Pasal 146 ayat (3), dan Pasal 146 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, TLN RI No. 5898.

perkara, Pengadilan Tinggi diberikan waktu paling lama 7 (tujuh) hari setelah permohonan banding diterima dan sifat putusan Pengadilan Tinggi adalah final dan mengikat karena tidak dapat dilakukan upaya hukum lagi.¹⁴

d. Sengketa Tata Usaha Negara

Berdasarkan Pasal 153 ayat (1) Undang-Undang Nomor. 10 Tahun 2016, sengketa tata usaha Negara pemilihan merupakan sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha Negara pemilihan antara Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota dengan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota. Isu-isu pokok yang sering termasuk kedalam kategori sengketa tata usaha Negara adalah penetapan pasangan bakal calon menjadi calon resmi oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) atau pasangan calon yang digugurkan oleh KPU karena adanya persyaratan yang dianggap kurang lengkap atau tidak memenuhi.

Pengajuan gugatan atas Sengketa tata usaha Negara pemilihan diselesaikan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dapat dilakukan setelah upaya administratif di Bawaslu Provinsi dan/atau Panwas Kabupaten/Kota telah dilakukan. Selanjutnya, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dapat memeriksa dan memutus gugatan diberikan waktu paling lama 15 (lima belas) hari sejak gugatan diterima dan dinyatakan lengkap. Dalam hal terjadi ketidakpuasan terhadap hasil putusan dapat dilakukan permohonan kasasi ke Mahkamah Agung paling lama 5 (lima) hari kerja sejak

¹⁴ JDIH MKRI, Pasal 148 ayat (1), Pasal 148 ayat (2), dan Pasal 148 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, TLN RI No. 5898.

putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Kemudian, Mahkamah Agung diberikan waktu paling lama 20 (dua puluh) hari sejak permohonan kasasi diterima. KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara atau Mahkamah Agung.¹⁵

e. Sengketa Hasil Pemilihan

Sengketa hasil pemilihan adalah perselisihan antara KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota dan peserta Pemilihan mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilihan. Sementara itu, Perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan merupakan perselisihan penetapan perolehan suara yang signifikan dan dapat mempengaruhi penetapan calon terpilih.

Berdasarkan Pasal 157 ayat (1) Undang-Undang Nomor. 10 Tahun 2016, Prosedur penyelesaian sengketa hasil dapat diajukan permohonan pembatalan penetapan hasil perhitungan perolehan suara kepada badan peradilan khusus. Dikarenakan badan peradilan khusus sampai saat ini belum terbentuk, ditegaskan dalam Pasal 157 ayat (3) bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa dan mengadili perselisihan hasil pemilihan sebelum terbentuknya badan peradilan khusus. Peserta pemilihan mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi paling lambat 3 (tiga) hari kerja sejak diumumkannya penetapan perolehan suara oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.¹⁶

¹⁵ JDIH MKRI, Pasal 154 ayat (1), Pasal 154 ayat (6), Pasal 154 ayat (8), Pasal 154 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, TLN RI No. 5898.

¹⁶ JDIH MKRI, Pasal 156 ayat (1) Pasal 156 ayat (2), dan Pasal 157 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, TLN RI No. 5898.

Pengajuan permohonan harus dilengkapi alat/dokumen bukti dan surat keputusan KPU KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota. Kemudian, Mahkamah Konstitusi diberikan waktu untuk memutus perkara perselisihan sengketa hasil paling lama 45 (empat puluh lima) hari kerja sejak diterimanya permohonan. Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat serta KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi tersebut.¹⁷

D. Peradilan Khusus

Desain kekuasaan kehakiman di Indonesia saat ini terbagi kedalam 2 (dua) bagian, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Kedua lembaga Negara tersebut merupakan puncak kekuasaan kehakiman di Indonesia yang memiliki esensi filosofis, sosiologis, dan yuridis yang dibentuk dengan fungsi, tugas, dan kewenangan yang berbeda-beda. Mahkamah Agung memegang tugas mengadili masalah-masalah umum pada tingkat kasasi sekaligus melakukan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang. Sedangkan Mahkamah Konstitusi memegang tugas untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga Negara, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum serta memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden.¹⁸

¹⁷ JDIIH MKRI, Pasal 157 ayat (8) dan Pasal 157 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota, TLN RI No. 5898.

¹⁸ JDIIH DPR RI, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” dalam Risalah Rapat Paripurna ke-5 Sidang Tahunan MPR Tahun 2002 sebagai

Eksistensi dan keberadaan peradilan khusus di Indonesia bukan merupakan hal yang baru. Secara historis, Indonesia pernah membentuk dan mengakui beberapa peradilan khusus yang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tertentu, misalnya pada awal kemerdekaan dikenal Pengadilan Swapraja dan Pengadilan Adat dan keberadaannya tetap dilanjutkan pada masa Konstitusi RIS.¹⁹

Pengadilan khusus lain juga dapat dilihat dengan dibentuknya Pengadilan Ekonomi yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1955 yang pada pokok perkaranya berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus tindak pidana yang merugikan perekonomian Negara serta dibentuknya pengadilan khusus pada tingkat Mahkamah Agung yaitu *Forum Privilegiatum* yang pada pokok perkaranya secara khusus pada tingkat pertama dan terakhir memeriksa, mengadili, dan memutus kejahatan dan pelanggaran jabatan yang dilakukan pejabat Negara.²⁰ Selain itu, dibentuknya Mahkamah Militer Luar Biasa (Mahmilub) pasca Dekrit Presiden 5 Juli 1959 didasarkan pada ketentuan Penpres Nomor 16 Tahun 1963 yang pada pokok perkaranya memeriksa dan mengadili dengan cepat perkara-perkara yang membahayakan dan mengancam keamanan, persatuan, dan kesatuan bangsa serta keutuhan wilayah Negara merupakan bentuk keberadaan pengadilan khusus di Indonesia sejak lama.

Naskah Perbantuan dan Kompilasi Tanpa Ada Opini, <https://www.dpr.go.id/jdih/uu1945> diakses pada 01 Okt. 2021, pukul 22.15 WIB.

¹⁹ Komisi Yudisial Republik Indonesia, *Putih Hitam Pengadilan Khusus*, (Jakarta: Pusat Analisis dan Layanan Informasi Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial RI, 2013), h. 171.

²⁰ JDIH DPR RI, Pasal 106 Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) Tahun 1950, LN & TLN Tahun 1950 yang telah di cetak ulang, <https://www.dpr.go.id/dokjdih/document/uu/1657.pdf> diakses pada 28 Okt. 2021, pukul 02.03 WIB, h. 27.

Keberadaan pengadilan khusus lebih jauh dapat dilihat pasca disahkannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 tentang Kekuasaan Kehakiman. Walaupun dan ketentuan tersebut tidak disebutkan secara eksplisit istilah pengadilan khusus, namun terdapat pengaturan yang mengindikasikan dapat dibentuknya pengadilan khusus dalam salah satu lingkungan peradilan. Dalam ketentuan Penjelasan Pasal 7 ayat (1), terdapat beberapa pengadilan yang menangani perkara khusus, seperti Pengadilan Ekonomi, Pengadilan Subversi, Pengadilan Korupsi.

Pada masa reformasi, pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 35 tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman, telah terbentuk 7 (tujuh) pengadilan khusus di Indonesia, diantaranya: Pengadilan Anak, Pengadilan Niaga, Pengadilan Hak Asasi Manusia, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Pengadilan Hubungan Industrial yang berada dalam lingkungan Peradilan Umum, Pengadilan Syariah/Mahkamah Syariah yang berada dalam lingkungan Peradilan Agama, dan Pengadilan Pajak yang berada dalam lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara.

Amandemen UUD NRI 1945 membawa perubahan dengan meneguhkan adanya 4 (empat) lingkungan peradilan dibawah Mahkamah Agung yaitu lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha Negara. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Kekuasaan Kehakiman, Pasal 15 ayat (1) mengatur mengenai pengadilan khusus, berbunyi: "*Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 yang diatur dengan undang-undang*". Setelah adanya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, dibentuk pula Pengadilan Perikanan yang pokok

perkaranya secara khusus memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pidana yang terkait dengan perikanan.

Dengan demikian, sampai saat ini terdapat 8 (delapan) Pengadilan Khusus yang dikelompokkan sesuai lingkungan peradilanannya, diantaranya sebagai berikut:

- a. Dalam lingkungan peradilan umum terdapat 6 (enam) pengadilan khusus, yaitu: Pengadilan Anak, Pengadilan Hak Asasi Manusia, Pengadilan Perikanan, Pengadilan Niaga, dan Pengadilan Hubungan Industrial.
- b. Dalam lingkungan peradilan tata usaha Negara terdapat 1 (satu) pengadilan khusus, yaitu Pengadilan Pajak.
- c. Tambahan, dalam lingkungan peradilan umum dan peradilan agama terdapat 1 (satu) pengadilan khusus, yaitu Peradilan Syariah Islam/Mahkamah Syariah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Kedudukan pengadilan khusus di Indonesia semakin dipertegas pasca disahkannya Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menggantikan ketentuan sebelumnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004. Dalam ketentuan tersebut, diberikan pengaturan mengenai pengertian pengadilan khusus dalam Pasal 1 angka (8), pembentukan pengadilan khusus dalam Pasal 27 ayat (1), dan dibolehkannya pengangkatan hakim ad hoc yang bertugas di pengadilan khusus dalam Pasal 32 ayat (1).