

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1. Latar Belakang

##### a. Latar belakang permasalahan.

Negara Indonesia sudah menganut paham demokrasi sejak negara didirikan. Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) Pasal 1 ayat (2) secara tegas menyatakan bahwa kedaulatan adalah ditangan rakyat. Paham tersebut merupakan konsep dasar dari negara demokrasi. Kata demokrasi berasal dari bahasa Yunani yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *cratos* yang berarti pemerintahan. Jadi arti demokrasi adalah bentuk pemerintahan yang didasarkan atas kerakyatan<sup>1</sup>. Dalam sistem demokrasi rakyatlah pemegang kekuasaan sesungguhnya. Demokrasi menjamin adanya partisipasi rakyat dalam kebijakan pemerintahan. Namun demikian perwujudan demokrasi di Indonesia tidak seperti yang diharapkan baik di masa orde lama maupun orde baru oleh karena kondisi negara yang melatarbelakanginya pada masa itu.

Pada masa orde lama, demokrasi yang dianut pada awalnya adalah demokrasi parlementer. Akan tetapi hal tersebut tidak membawa kesejahteraan bagi masyarakat karena sistem parlementer menciptakan ketidakstabilan dan berdampak pada buruknya ekonomi. Kemudian lahirlah demokrasi terpimpin yang otoriter yang semakin menambah labilnya kondisi ekonomi dan politik. Orde baru kemudian mengoreksi atas jalannya

---

<sup>1</sup>C.S.T. Kansil, et.al, *Kamus Istilah Aneka Hukum*, Jakarta: Jala Permata, 2009, h.264.

pemerintahan pada masa orde lama. Ketidakstabilan dan buruknya ekonomi membuat orde baru memiliki program stabilitas nasional dan pembangunan ekonomi. Didasarkan pada pemikiran bahwa pembangunan ekonomi akan berjalan dengan baik jika didukung adanya stabilitas nasional, keadaan menciptakan stabilitas nasional ini mengantarkan orde baru pada kecenderungan untuk membatasi / mengontrol hak-hak demokrasi rakyat<sup>2</sup>.

Pada era orde baru sistem pemerintahan juga tidak demokratis dan cenderung sentralistik karena kurangnya *check and balance* antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Pembatasan kebebasan dan kecenderungan pemerintahan yang otoriter akhirnya terulang lagi meskipun dalam bentuk yang berbeda dari otoriter orde lama. Orde baru kemudian berakhir dan digantikan oleh orde reformasi.

Orde reformasi berupaya untuk mengoreksi dan meninjau ulang semua sistem baik sistem berdemokrasi maupun sistem pemerintahan. Sebagai negara hukum maka langkah awal yang dilakukan adalah dengan melakukan peninjauan dan perubahan terhadap konsitusi negara. Undang-Undang Dasar 1945 kemudian diubah/diamandemen dengan memperkuat dan menyinergikan kewenangan masing-masing lembaga negara agar terjadi *check and balance*. Sampai saat ini Undang-Undang Dasar 1945 telah mengalami empat kali amandemen, yaitu pada tahun 1999, tahun 2000, tahun 2001, dan tahun 2002.

Selain melakukan amandemen terhadap konstitusi, dalam rangka

---

<sup>2</sup> Moh. Mahfud M.D., *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2003, h. 4.

membangun sistem pemerintahan yang kuat dan memiliki legitimasi di masyarakat maka diselenggarakanlah pemilihan umum (pemilu) sebagaimana juga biasanya dilakukan oleh negara-negara pada umumnya. Pemilu merupakan sarana bagi rakyat untuk berperan serta secara langsung untuk menentukan para wakilnya. Bagi negara Indonesia, pemilu sebetulnya sudah diselenggarakan sejak tahun 1955 dan sampai saat ini sudah dilangsungkan sebanyak sebelas kali. Namun demikian tiap-tiap penyelenggaraan pemilu memiliki perbedaan satu dengan yang lainnya. Pada era orde lama dan era orde baru pemilu dilakukan untuk memilih partai yang selanjutnya partai tersebut yang menentukan orang-orang yang duduk dalam lembaga legislatif dan eksekutif (presiden dan wakil presiden).

Pemilu yang diselenggarakan pada era reformasi berbeda dengan pemilu pada masa orde lama maupun orde baru. Pada era reformasi pun tiap-tiap penyelenggaraan pemilu juga memiliki perbedaan yang cukup mendasar antara penyelenggaraan pemilu yang satu dengan yang lainnya. Pada era reformasi telah dilangsungkan empat kali pemilu. Pada pemilu tahun 1999 dibentuknya Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara pemilu serta terdapat banyak partai politik sebagai peserta pemilu. Pada pemilu tahun 2004 terjadi perubahan lagi karena tidak saja adanya multi partai akan tetapi untuk pertama kalinya dilakukan pemilihan secara langsung terhadap orang/person untuk duduk sebagai anggota legislatif, Dewan Perwakilan Daerah, dan juga pemilihan langsung presiden dan wakil presiden. Dengan diadakannya pemilu dengan sistem memilih orang/person tersebut maka mereka yang terpilih adalah para wakil pilihan rakyat sendiri sehingga

diharapkan mendapatkan kepercayaan dan dukungan dari rakyat dalam menjalankan tugas-tugasnya.

Partai politik yang hendak menjadi peserta pemilu tidak dibatasi jumlahnya, artinya semua partai yang ada memiliki kesempatan yang sama untuk dapat ikut serta menjadi peserta pemilu. Pada pemilu tahun 1999 jumlah partai politik peserta pemilu sebanyak 48 partai. Pada pemilu tahun 2004 jumlah partai politik peserta pemilu berkurang menjadi 24 partai. Pada pemilu tahun 2009 jumlah partai politik peserta pemilu bertambah lagi sehingga menjadi 38 partai, dan pada pemilu tahun 2014 jumlah partai politik peserta pemilu hanya diikuti oleh 12 partai politik nasional dan tiga partai lokal khusus untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Pasang surut jumlah partai politik peserta pemilu disebabkan oleh berubahnya peraturan tentang syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh partai politik untuk dapat ikut sebagai peserta pemilu. Meskipun peraturan tentang persyaratan partai politik dapat menjadi peserta pemilu berubah-ubah akan tetapi hal tersebut tidak menyurutkan berbagai pihak dalam membentuk partai politik baru oleh karena hanya melalui partai politiklah seseorang dapat mencalonkan diri sebagai anggota legislatif dan bahkan menjadi calon presiden dan wakil presiden. Pembentukan partai-partai politik baru tentunya dimaksudkan sebagai *kendaraan politik* agar dapat duduk sebagai anggota legislatif atau eksekutif.

Lembaga yang berwenang menentukan terpenuhi atau tidaknya persyaratan serta dapat tidaknya sebuah partai politik menjadi peserta pemilu adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU). KPU mulai dibentuk pada

penyelenggaraan pemilu tahun 2008. Pada penyelenggaraan pemilu tahun 2014, undang-undang yang berlaku adalah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 menyatakan : “Komisi Pemilihan Umum, selanjutnya disingkat KPU adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan Pemilu.” KPU terdiri dari KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Untuk pemilihan anggota KPU daerah mekanismenya sama dengan KPU Pusat hanya saja dipilih oleh DPRD masing-masing. Sebagai lembaga penyelenggara pemilu, KPU memiliki tugas melaksanakan pemilu.

Dalam melaksanakan tugasnya, KPU diawasi oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Pada Pasal 1 angka 17 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 menyatakan : “Badan Pengawas Pemilu, selanjutnya disebut Bawaslu, adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Anggota KPU dan Bawaslu pusat dipilih berdasarkan *fit and proper test* yang dilakukan oleh DPR RI setelah sebelumnya lolos seleksi dari Tim Seleksi yang dibentuk oleh eksekutif. Sedangkan anggota KPU dan Bawaslu daerah pemilihannya dilakukan oleh tim yang dibentuk oleh KPU dan Bawaslu Pusat. Agar pelaksanaan pemilu berjalan dengan terencana dan sistematis, undang-undang telah mengatur tahapan penyelenggaraan

pemilu. Untuk pemilu anggota legislatif, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Pasal 4 ayat (2) telah mengatur sebelas tahapan penyelenggaraan pemilu yang meliputi :

- a. perencanaan program dan anggaran, serta penyusunan peraturan pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu;
- b. pemutakhiran data Pemilih dan penyusunan daftar Pemilih;
- c. pendaftaran dan verifikasi Peserta Pemilu;
- d. penetapan Peserta Pemilu;
- e. penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan;
- f. pencalonan anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota;
- g. masa Kampanye Pemilu;
- h. Masa Tenang;
- i. pemungutan dan penghitungan suara;
- j. penetapan hasil Pemilu; dan
- k. pengucapan sumpah/janji anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.

KPU bertanggung jawab terhadap terselenggaranya semua pentahapan tersebut. Tahapan pendaftaran dan verifikasi peserta pemilu adalah tahapan yang sangat penting bagi partai politik. Tahapan ini menentukan dapat tidaknya suatu partai politik menjadi calon peserta pemilu dan mengajukan kader-kadernya untuk menjadi calon anggota legislatif yang akan dipilih langsung oleh rakyat. Untuk dapat menjadi calon peserta pemilu, setiap partai politik tanpa terkecuali diharuskan mendaftar dengan syarat-syarat yang telah ditentukan. Adanya mekanisme pendaftaran bagi setiap partai politik yang hendak menjadi peserta pemilu memberikan kesempatan bagi partai politik baru untuk ikut sebagai peserta pemilu. Keharusan adanya pendaftaran ini juga berarti tidak semua partai politik yang pernah ikut pemilu sebelumnya secara otomatis menjadi peserta pemilu berikutnya. Dapat terjadi partai politik yang sudah pernah

menjadi peserta pemilu tidak lolos menjadi peserta pemilu berikutnya apabila ternyata tidak memenuhi syarat-syarat yang ditentukan.

KPU sebagai penyelenggara pemilu memiliki wewenang untuk menyatakan partai politik lolos atau tidak lolos seleksi yang dinyatakan dalam suatu keputusan. Hal ini membuka kemungkinan adanya konflik atau sengketa antara partai politik yang tidak lolos seleksi dengan KPU selaku penyelenggara pemilu karena lolos tidaknya partai politik merupakan pintu masuk / tiket untuk menjadi peserta pemilu. Sengketa yang demikian termasuk dalam kategori sengketa pemilu. Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Pasal 257 disebutkan : “Sengketa Pemilu adalah sengketa yang terjadi antar peserta Pemilu dan sengketa Peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.”

Dari pengertian tentang sengketa pemilu tersebut dapat diketahui bahwa ada dua jenis sengketa pemilu yaitu sengketa antar peserta pemilu (baik antara satu partai politik dengan partai politik lain, atau antar calon legislatif) dan sengketa antara peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu (KPU). Kedua jenis sengketa ini dapat diselesaikan di Bawaslu. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Pasal 258 ayat (1) menyatakan Bawaslu berwenang untuk menyelesaikan sengketa pemilu. Pada Pasal 259 menyatakan bahwa keputusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa Pemilu merupakan keputusan terakhir dan mengikat. Akan tetapi khusus dalam hal sengketa Pemilu yang berkaitan dengan verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu dan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi,

dan DPRD kabupaten/kota, apabila tidak dapat diselesaikan di Bawaslu, para pihak yang merasa kepentingannya dirugikan oleh keputusan KPU dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Sengketa pemilu dalam hal verifikasi partai politik atau verifikasi Daftar Calon Tetap (DCT) anggota legislatif digolongkan sebagai sengketa tata usaha negara pemilu. Dengan adanya ketentuan tersebut maka sengketa tata usaha negara pemilu menjadi kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara. Adanya kesempatan untuk menggugat keputusan KPU ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara merupakan kaidah baru baik bagi penyelenggaraan pemilu maupun bagi lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara itu sendiri. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 telah melahirkan kewenangan baru bagi Peradilan Tata Usaha Negara. Selama ini masyarakat pada umumnya hanya mengenal sengketa hasil pemilu (pasca pemilu) yang merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi, sedangkan prosedur penyelesaian sengketa pada masa pra pemilu belum banyak dipahami. Meskipun Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara memiliki kewenangan untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara pemilu, akan tetapi prosedurnya tentu berbeda dengan sengketa tata usaha negara pada umumnya.

Dalam hukum acara di peradilan tata usaha negara, pihak yang dapat duduk sebagai tergugat hanya badan atau pejabat tata usaha negara saja. Dalam sengketa tata usaha negara pemilu, pihak tergugatnya adalah KPU.

Ada beberapa pihak yang menilai bahwa KPU bukanlah badan atau pejabat tata usaha negara. Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Pasal 1 angka 6 menyatakan bahwa KPU adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan Pemilu.

Ditinjau dari objek sengketa, dalam sengketa tata usaha negara mensyaratkan adanya keputusan yang final yang berarti keputusan yang diambil terakhir, akan tetapi dalam sengketa tata usaha negara pemilu objek sengketanya adalah keputusan KPU, padahal dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Pasal 259 ayat (2) disyaratkan bahwa gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara baru dapat dilakukan apabila sudah melalui penyelesaian terlebih dahulu di Bawaslu. Dalam sengketa tata usaha negara, hasil penyelesaian di tingkat terakhirlah yang merupakan suatu keputusan final dan menjadi objek sengketa, tidak kembali kepada keputusan awal yang dipersengketakan sebelumnya.

Selain hal-hal tersebut, jangka waktu pengajuan gugatan sengketa tata usaha negara pemilu sangat terbatas yaitu hanya tiga hari kerja, berbeda dengan sengketa tata usaha negara pada umumnya yang memberi jangka waktu mengajukan gugatan sampai sembilan puluh hari.

Alasan ataupun dasar-dasar hukum penunjukan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (Pengadilan tingkat banding) sebagai pengadilan tingkat pertama yang berwenang mengadili gugatan sengketa tata usaha negara pemilu juga belum sepenuhnya dipahami oleh masyarakat baik ditinjau dari aspek filosofis, yuridis, dan sosiologis. Pada umumnya gugatan diajukan di

pengadilan tingkat pertama, baru kemudian mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi, dan kasasi ke Mahkamah Agung.

**b. Rumusan masalah.**

Berdasarkan latar belakang seperti telah disebutkan sebelumnya, dapat dirumuskan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini, yaitu :

1. Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara sebagai peradilan administratif.
2. Prosedur penyelesaian sengketa administrasi pemilu di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta

**2. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan :

1. Untuk menjelaskan ruang lingkup kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara sebagai peradilan administrasi.
2. Untuk mengalisis dan menjelaskan prosedur penyelesaian sengketa tata usaha negara pemilu di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta.

**3. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian ini adalah :

1. Secara teoritis diharapkan dapat menambah pengetahuan dan masukan bagi perkembangan hukum administrasi terutama dalam hal penyelesaian sengketa tata usaha pemilu di pengadilan.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan memiliki kegunaan atau manfaat bagi kalangan akademisi, praktisi, maupun masyarakat secara umum dalam memahami sengketa pemilihan umum dan tata cara penyelesaiannya di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

#### 4. Kajian Bacaan

Istilah “peradilan” atau “pengadilan” kadang dipergunakan tanpa membedakan makna yang terkandung di dalamnya, padahal kedua kata tersebut memiliki makna yang berbeda. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dalam jaringan (kbbi *online*), peradilan berarti segala sesuatu mengenai perkara pengadilan, sedangkan pengadilan berarti dewan atau majelis yang mengadili perkara, proses mengadili, atau rumah (bangunan) tempat mengadili perkara.<sup>3</sup> Menurut **C.S.T. Kansil, et.al.** dalam kamus hukumnya, peradilan (*rechtspraak, judiciary*) ialah segala sesuatu yang berhubungan dengan tugas negara menegakkan hukum dan keadilan, sedangkan arti pengadilan (*rechtbank, court*) adalah badan yang melakukan peradilan, yaitu memeriksa dan memutus sengketa-sengketa hukum dan pelanggaran-pelanggaran hukum/undang-undang.<sup>4</sup> Menurut **Sjachran Basah** dengan mengambil pendapat para ahli menyimpulkan bahwa istilah pengadilan ditujukan kepada badan atau wadah yang memberikan peradilan, sedangkan peradilan menunjuk kepada proses untuk memberikan keadilan dalam suatu perkara, hal mana termasuk wadah, fungsionaris, proses, putusan, dan pelaksanaannya.<sup>5</sup>

Dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (sekarang telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009) lebih jelas dipahami perbedaan antara pengadilan dan peradilan. Dalam pasal tersebut disebutkan

---

<sup>3</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia Daring, “adil”, <<http://kbbi.web.id/adil>>, diunduh 9 September 2014.

<sup>4</sup> C.S.T. Kansil, *et.al*, *Op.Cit.* h. 361 dan 363.

<sup>5</sup> Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1997, h.23-24.

bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh *Pengadilan* dalam lingkungan *peradilan* umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara.

Badan-badan peradilan di bawah Mahkamah Agung terdiri dari empat badan yaitu peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara. Pada masing-masing lingkungan terdapat dua instansi berjenjang yaitu pengadilan tingkat pertama dan pengadilan tingkat banding. Dari pengertian-pengertian tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa arti kata *peradilan* memiliki makna yang lebih luas dibandingkan dengan kata *pengadilan* yang merupakan suatu institusi satuan kerja.

Selain kata pengadilan dan peradilan yang memiliki perbedaan makna, kata lainnya yang sering juga digunakan secara bergantian tanpa memperhatikan makna lebih dalam yang terkandung di dalamnya adalah kata kewenangan dengan kompetensi. Menurut **S.F. Marbun**, kompetensi (*authority*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun pemerintah. Kompetensi merupakan kumpulan dari wewenang-wewenang. Sedangkan arti kewenangan adalah kemampuan untuk melakukan tindakan hukum publik, atau secara yuridis diartikan kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1997, h.154.

Istilah kompetensi berasal dari kata Latin *competentia* yang berarti apa yang menjadi wewenang seseorang.<sup>7</sup> Menurut kbbi *online*, arti dari kata kompetensi adalah kewenangan (kekuasaan) untuk menentukan (memutuskan) sesuatu. Sedangkan arti kewenangan adalah hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Dalam penelitian ini penulis memilih menggunakan kata kewenangan sebagaimana yang digunakan oleh perundang-undangan yang berlaku.

Penelitian ini mengambil judul *Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta* dengan melakukan studi kasus terhadap putusan perkara Nomor 12/G/2013/PT.TUN.JKT Perihal Gugatan Perkara Partai Bulan Bintang Terhadap Komisi Pemilihan Umum RI, 7 Maret 2013. Alasan peneliti memilih Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta berkaitan dengan adanya kewenangan baru yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta memiliki ragam atau jenis perkara yang lebih banyak dibandingkan dengan pengadilan tata usaha negara lainnya oleh karena berkedudukan di Ibu Kota Negara Indonesia dimana pusat-pusat pemerintahan berada. Dalam hukum acara peradilan tata usaha negara juga berlaku asas *actor sequitur forum rei* yaitu gugatan diajukan ke pengadilan yang meliputi tempat kedudukan tergugat.

Peradilan Tata Usaha Negara dalam menjalankan tugas dan wewenangnya berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dimana undang-undang tersebut telah mengalami

---

<sup>7</sup> Sjahan Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Cetakan Ketiga, Bandung: Alumni, 1997, h.65.

dua kali perubahan yaitu perubahan pertama dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Pasal 4 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 menyatakan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa tata usaha negara. Dari pengertian tersebut dapat diambil dua unsur dari pengertian Peradilan Tata Usaha Negara yaitu :

- salah satu pelaku kekuasaan kehakiman;
- pada bidang sengketa tata usaha negara.

Sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman di bawah Mahkamah Agung, Peradilan Tata Usaha Negara memiliki karakteristik yang berbeda dengan pelaku kekuasaan kehakiman lainnya. Karakteristik tersebut dipengaruhi oleh asas-asas hukum yang mendasarinya. Menurut **Philipus M Hadjon et.al.** ada empat asas hukum administrasi yang melandasi hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara dan merupakan karakteristik hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu asas praduga *rechtmatic*, asas pembuktian bebas, asas keaktifan hakim, dan asas putusan mempunyai kekuatan mengikat *erga omnes*<sup>8</sup>.

1. Asas Praduga *Rechmatig (Prasumptio Iustae Causa)*.

Asas ini bermakna bahwa setiap tindakan penguasa selalu harus dianggap

---

<sup>8</sup> Philipus M. Hadjon, et.,al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administratif Law)*, Cet. Ketiga, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994, h. 313.

sah (*rechmatig*) sampai ada pembatalannya. Dengan asas ini, gugatan tidak menunda pelaksanaan keputusan tata usaha negara yang digugat (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Pasal 67 ayat (1)). Namun demikian pelaksanaan dari keputusan tersebut dapat dimohonkan penundaan pelaksanaannya ke Pengadilan Tata Usaha Negara, hanya saja terdapat syarat-syarat yang harus dipenuhi dikabulkannya permohonan penundaan tersebut. Syarat atau kondisi tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 67 ayat (4) yang berbunyi sebagai berikut:

Permohonan penundaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2):

- a. dapat dikabulkan hanya apabila terdapat keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat sangat dirugikan jika Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu tetap dilaksanakan;
- b. tidak dapat dikabulkan apabila kepentingan umum dalam rangka pembangunan mengharuskan dilaksanakannya keputusan tersebut.

## 2. Asas pembuktian bebas.

Asas ini berkaitan dengan kewenangan hakim tata usaha negara dalam memeriksa sengketa yang ditanganinya. Hakimlah yang berwenang untuk menetapkan beban pembuktian, tidak melulu harus Penggugat selaku pihak yang memperkarakan suatu sengketa tata usaha negara yang dibebani untuk membuktikan kebenaran materiil. Hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Pasal 107 ayat (1) yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut :

“Hakim menentukan apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian beserta penilaian pembuktian, dan untuk sahnya pembuktian diperlukan sekurang-kurangnya dua alat bukti berdasarkan keyakinan Hakim.”

### 3. Asas keaktifan hakim (*dominus litis*)

Asas ini lahir karena adanya ketidakseimbangan kedudukan antara penggugat melawan Tergugat yang merupakan badan atau pejabat tata usaha negara dengan segala kewenangan/kekuasaan yang melekat padanya berdasarkan perundang-undangan. Keaktifan hakim dimaksudkan untuk memperoleh kebenaran materiil dan sebagai penyeimbang antara penggugat dengan tergugat. Kedudukan Penggugat dan tergugat tidaklah sama kuat. Penggugat berada di pihak yang relatif lemah oleh karena pihak tergugat adalah penguasa (badan atau pejabat tata usaha negara) yang memiliki kekuasaan yang berasal dari perundang-undangan.<sup>9</sup> Untuk menyeimbangkan perbedaan tersebut maka hakim diberi kewenangan untuk berperan aktif. Dalam proses pemeriksaan, keaktifan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara sudah mulai dari awal proses perkara sampai dengan pembuktian. Keaktifan hakim ini tercermin dari Pasal 58, Pasal 63 ayat (1), (2), Pasal 80, dan Pasal 85 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang selengkapnyanya berbunyi sebagai berikut:

Pasal 58 : Apabila dipandang perlu Hakim berwenang memerintahkan kedua belah pihak yang bersengketa datang menghadap sendiri ke persidangan, sekalipun sudah diwakili oleh seorang kuasa.

Pasal 63 (1) Sebelum pemeriksaan pokok sengketa dimulai, Hakim wajib mengadakan pemeriksaan persiapan untuk melengkapi gugatan yang kurang jelas

- (2) Dalam pemeriksaan persiapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) Hakim:
- a. wajib memberi nasihat kepada penggugat untuk memperbaiki gugatan dan melengkapinya dengan data yang diperlukan dalam jangka waktu tiga puluh hari;

---

<sup>9</sup> Mr. Martiman Prodjohamidjojo, *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara dan UU PTUN 2004*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2005, h.8-9.

- b. dapat meminta penjelasan kepada Badan atau Pejabat Tata usaha Negara yang bersangkutan;
- Pasal 80 Demi kelancaran pemeriksaan sengketa, Hakim Ketua Sidang berhak di dalam sidang memberikan petunjuk kepada para pihak yang bersengketa mengenai upaya hukum dan alat bukti yang dapat digunakan oleh mereka dalam sengketa;
- Pasal 85 (1) Untuk kepentingan pemeriksaan dan apabila Hakim Ketua Sidang memandang perlu ia dapat memerintahkan pemeriksaan terhadap surat yang dipegang oleh Pejabat Tata Usaha Negara, atau pejabat lain yang menyimpan surat, atau meminta penjelasan dan keterangan tentang sesuatu yang bersangkutan dengan sengketa;
- (2) Selain hal sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) Hakim Ketua Sidang dapat memerintahkan pula supaya surat tersebut diperlihatkan kepada Pengadilan dalam persidangan yang akan ditentukan untuk keperluan itu;
- (4) Jika pemeriksaan tentang benarnya suatu surat menimbulkan persangkaan terhadap orang yang masih hidup bahwa surat itu dipalsukan olehnya, Hakim Ketua Sidang dapat mengirimkan surat yang bersangkutan kepada penyidik yang berwenang, dan pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara dapat ditunda dahulu sampai putusan perkara pidananya dijatuhkan;

4. Asas putusan mempunyai kekuatan mengikat *erga omnes*.

Asas *erga omnes* ini bermakna putusan Peradilan Tata Usaha Negara yang telah berkekuatan hukum tetap tidak hanya berlaku bagi para pihak yang bersengketa akan tetapi juga berlaku bagi siapa saja. Sebagai contoh adanya putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah berkekuatan hukum tetap atas suatu sertifikat hak milik, maka setiap orang harus mengakui dan menghormati hak-hak kepemilikan dari yang bersangkutan meskipun mereka tidak ikut menjadi pihak dalam perkara tersebut sewaktu di pengadilan. Kekuatan mengikat secara umum ini timbul oleh karena sengketa tata usaha negara merupakan sengketa dalam ranah hukum publik sehingga daya berlakunya juga untuk umum.

Peradilan Tata Usaha Negara memiliki wewenang untuk memeriksa dan memutus suatu sengketa tata usaha negara. Objek sengketanya adalah suatu keputusan Tata Usaha Negara yang berupa penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. penetapan tersebut bersifat konkret, individual, dan final, dan menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Peradilan Tata Usaha Negara dapat disebut juga sebagai Peradilan Administrasi Negara. Sebagai peradilan administrasi, Peradilan Tata Usaha Negara memiliki fungsi kontrol yuridis. Kontrol yuridis yang dilakukan adalah mengawasi sikap tindak pemerintah dalam tugasnya menyelenggarakan kepentingan umum agar tetap dalam koridor hukumnya dan sekaligus melindungi hak warga masyarakat dari penyalahgunaan wewenang atau tindakan sewenang-wenang dari pemerintah.

Tidak hanya tindakan dalam penyelenggaraan bidang administrasi negara pada umumnya saja yang termasuk dalam pengertian administrasi negara, dengan adanya dinamika hukum dalam era reformasi maka administrasi dalam penyelenggaraan pemilu juga dikategorikan sebagai suatu tindakan administrasi negara (tata usaha negara). Dengan adanya pemahaman yang baru tersebut maka sengketa yang berkaitan dengan administrasi pemilu juga menjadi wewenang dari Peradilan Tata Usaha Negara. Sengketa administrasi tersebut dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 disebut sebagai sengketa tata usaha negara pemilu. Sengketa tata usaha negara pemilu menjadi kewenangan dari Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara apabila telah

ditempuh upaya administratif di Bawaslu. Dalam hal ini Bawaslu berperan sebagai lembaga banding administratif.

## 5. Metode Penelitian

Kata “metode” berasal dari kata Yunani “methods” atau kata latin “methodus” yang artinya upaya untuk mencari pengetahuan atau ilmu memeriksa dan cara melakukan kegiatan penelitian<sup>10</sup>. Dalam penelitian ini digunakan metode ilmiah agar hasil dari penelitian ini diterima oleh dunia ilmu pengetahuan.

### a. Tipe penelitian.

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif adalah jenis penelitian yang lazim dilakukan dalam kegiatan pengembangan Ilmu Hukum<sup>11</sup>. Penelitian normatif adalah penelitian yang menekankan pada penggunaan norma-norma hukum yang ada dalam menyelesaikan suatu permasalahan. Dalam penelitian ini penulis menguraikan berbagai perangkat hukum yang digunakan untuk menyelesaikan sengketa tata usaha negara pemilu di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta.

### b. Pendekatan masalah (*approach*).

Untuk memecahkan permasalahan dalam penelitian ini maka pendekatan yang dipergunakan adalah pendekatan perundang-undangan

---

<sup>10</sup> *Encyclopaedie Winkler Prins, Jilid 2 h.603* sebagaimana dikutip oleh Sunaryati Hartono dalam bukunya *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Bandung: Alumni, 1994, h.105-106.

<sup>11</sup> Bernard Arief Sidharta, *Penelitian Hukum Normatif : Analisis Penelitian Filosofikal dan Dogmatikal*, Dalam Metode Penelitian Hukum Konsteladi Dan Refleksi, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009, h.142.

(*statute approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menganalisa peraturan perundang-undangan yang relevan dengan permasalahan yaitu penyelesaian sengketa tata usaha negara pemilihan umum di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta.

Selain pendekatan perundang-undangan juga dipandang perlu untuk melakukan pendekatan kasus (*case approach*) dalam hal ini putusan perkara Nomor 12/G/2013/PT.TUN.JKT antara Partai Bulan Bintang (PBB) melawan Komisi Pemilihan Umum dimana partai tersebut lolos dalam tahap verifikasi administratif akan tetapi dinyatakan tidak lolos dalam verifikasi faktual oleh KPU. Pendekatan kasus diperlukan agar dapat memberikan pemahaman secara menyeluruh baik dari segi teori maupun praktek di lapangan mengenai proses penyelesaian sengketa tata usaha negara pemilihan umum di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta.

**c. Sumber bahan hukum (*legal sources*).**

Penelitian ini merupakan penelitian tipe normatif yang menjadikan data kepustakaan sebagai data tumpuan utama. Bahan-bahan yang diperlukan dalam penelitian ini terdiri dari :

- 1) Bahan hukum primer, berupa peraturan perundang-undangan mulai dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil amandemen, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 beserta perubahan-perubahannya, peraturan-peraturan lain yang terkait, serta putusan-putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

- 2) Bahan hukum sekunder berupa buku-buku ilmiah, jurnal hukum, makalah, dan artikel baik cetak maupun elektronik (internet).

**d. Prosedur pengumpulan dan analisa bahan hukum.**

Bahan-bahan hukum yang erat kaitannya dengan sengketa tata usaha negara pemilu dihubungkan dengan karakteristik hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara akan dikumpulkan dan disusun secara terstruktur guna mendapatkan landasan-landasan teoritis dalam bentuk ketentuan formal. Metode yang digunakan adalah metode analisis normatif kualitatif. Bahan-bahan yang telah tersusun akan dianalisa secara deduktif dan dilaporkan secara preskriptif yaitu sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

**6. Pertanggungjawaban Sistematika**

Dalam penelitian dengan judul Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta dilakukan pembabakan untuk mempermudah penelitian dengan pembagian sebagai berikut :

Bab I tentang Pendahuluan. Dalam bab ini berisi pemaparan tentang latar belakang yang terdiri dari latar belakang permasalahan dan rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kajian bacaan, metode penelitian yang terdiri dari tipe penelitian, pendekatan masalah (*approach*), sumber bahan hukum (*legal sources*), prosedur pengumpulan dan analisa bahan hukum, dan pertanggungjawaban sistematika penulisan.

Bab II mengenai Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara sebagai peradilan administrasi. Substansi bab ini berisi tentang pengertian peradilan administrasi, kedudukan Peradilan Tata Usaha Negara dalam sistem peradilan

di Indonesia, ruang lingkup kewenangan peradilan tata usaha negara sebagai peradilan administrasi yang meliputi kewenangan absolut dan kewenangan relatif, kewenangan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, kewenangan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta sebagai Pengadilan Tingkat Pertama, serta kewenangan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta dalam menyelesaikan sengketa tata usaha negara pemilu.

Bab III mengenai Prosedur penyelesaian sengketa tata usaha negara pemilu di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta. Pada bab ini diuraikan tentang prosedur penyelesaian sengketa tata usaha negara secara umum yang meliputi pemeriksaan dengan acara biasa dan cepat maupun prosedur penyelesaian sengketa tata usaha negara pemilu yang meliputi tahap pengajuan gugatan, tahap pemeriksaan persidangan, dan upaya hukum. Pada bagian berikutnya diuraikan tentang penyelesaian sengketa tata usaha negara pemilu di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta dengan studi kasus putusan Nomor 12/G/2013/PT.TUN.JKT antara Partai Bulan Bintang melawan Komisi Pemilihan Umum RI yang menguraikan proses penyelesaian mulai dari posisi kasus, pendaftaran gugatan, pemeriksaan persidangan, putusan, pelaksanaan putusan, dan analisis terhadap kasus tersebut.

Bab IV adalah bab Penutup yang berisi kesimpulan dari hasil penelitian dan saran sebagai rekomendasi akademik bagi implikasi teoritis dan praktis penelitian ini.