

---

## Dualisme Hukum Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Mengenai Sengketa Proses Pemilihan Umum

Zahra Malinda Putri<sup>1</sup>, Muhammad Panca Prana Mustaqim Sinaga<sup>2</sup>, La Ode Mbunai<sup>3</sup>  
<sup>1,2,3</sup>Uniiiversitas Sains Indonesia  
Email: Zahra.malinda@lecturer.sains.ac.id

### Abstrak

Proses penyelesaian sengketa tata usaha negara mengenai proses pemilihan umum diatur oleh dua macam undang-undang yang berbeda. Dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) mengatur mengenai subjek, objek, dan prosedur penyelesaian sengketa pemilihan umum namun, dalam Undang-Undang Pemilihan Umum (UU Pemilu) juga mengatur mengenai hal yang sama tetapi, dalam UU Pemilu terjadi pelebaran makna terkait subjek dan objek sengketa pemilu. Hal tersebut akan menimbulkan suatu ketidakpastian hukum dan ketidakadilan apabila terjadi suatu peristiwa hukum dalam proses pemilihan umum. Penelitian ini bertujuan untuk memberikan suatu gambaran serta pandangan terkait Analisa penyelesaian sengketa proses pemilihan umum. Selain itu, penelitian ini juga dapat memberikan suatu rekomendasi kepada penegak hukum dan Masyarakat terkait Solusi penyelesaian sengketa dalam proses pemilihan umum guna menciptakan keadilan, kepastian hukum, dan ketertiban. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian normatif-kualitatif dengan pendekatan undang-undang dan pendekatan konseptual. Data diperoleh melalui kajian literatur, analisis dokumen hukum, pendapat pakar hukum, militer, dan akademisi. Teknik analisis data dilakukan secara deskriptif-analitis untuk mengeksplorasi perbandingan anatara UU PTUN dan UU Pemilu. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan rekomendasi kebijakan yang baik dan adil kepada Pemerintah Indonesia dan memberikan informasi pengetahuan untuk masyarakat Indonesia.

**Kata Kunci:** Dualisme Hukum, Penyelesaian Sengketa TUN, Proses Pemilu, Sengketa Pemilu.

### Abstract

*The process of resolving state administrative disputes regarding the general election process is regulated by two different laws. The State Administrative Court Law (UU PTUN) regulates the subject, object, and procedure for resolving general election disputes, however, the General Election Law (UU Pemilu) also regulates the same thing, but in the Election Law there is a broadening of meaning regarding the subject and object of election disputes. This will create legal uncertainty and injustice if a legal event occurs in the general election process. This study aims to provide an overview and perspective regarding the Analysis of dispute resolution in the general election process. In addition, this study can also provide recommendations to law enforcement and the Community regarding Solutions for resolving disputes in the general election process in order to create justice, legal certainty, and order. The research method used in this study is normative-qualitative research with a statutory approach and a conceptual approach. Data were obtained through literature reviews, legal document analysis, opinions of legal experts, the military, and academics. The data analysis technique was carried out descriptively-analytically to explore the comparison between the*

*PTUN Law and the Election Law. This research is expected to be able to provide good and fair policy recommendations to the Indonesian Government and provide knowledge information for the Indonesian people.*

**Keywords:** *Legal Dualism, Settlement of State Administrative Disputes, Election Process, Election Disputes*

## I. PENDAHULUAN

Friedrich Julius Stahl mengemukakan ciri-ciri dari konsep negara hukum (*Rechtsstaat*) bagi negara *Eropa Continental* dan negara-negara yang berada dibawah pengaruhnya diantaranya(Muntoha, 2013):

1. Adanya perlindungan untuk hak asasi manusia.
2. Adanya pembagian kekuasaan, yang artinya bahwa kekuasaan negara tidak boleh hanya bertumpuan pada satu tangan/kekuasaan.
3. Setiap tindak Pemerintahan harus didasarkan atas dasar peraturan perundang-undangan (Asas Legalitas).
4. Adanya peradilan administrasi yang berdiri sendiri.

Penggunaan konsep “Trias Politika” memisahkan kekuasaan Negara menjadi eksekutif, legislatif dan yudikatif. Kekuasaan legislatif menurutnya adalah kekuasaan untuk membuat Undang-Undang, kekuasaan eksekutif meliputi penyelenggaraan Undang-Undang, sedangkan kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan mengadili atas pelanggaran Undang-Undang(Keke Febrianti et al., 2022). Selain itu adanya Peradilan administrasi yang berdiri sendiri dimaksudkan untuk melindungi masyarakat dari para kekuasaan “trias Politika” tersebut, karena rakyat dianggap sebagai pihak yang lemah jika menghadapi para penguasa, sehingga dalam Pasal 24 UUD 1945 diatur mengenai lembaga

peradilan yang dapat mengatasi permasalahan kesenjangan antara penguasa dengan masyarakat yaitu Peradilan Tata Usaha Negara.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dengan perubahan-perubahannya yaitu Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan perubahan terakhir yaitu Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (yang selanjutnya ditulis dengan UU PTUN). Lahirnya UU PTUN untuk mengatasi berbagai sengketa dibidang Tata Usaha Negara atau yang berkaitan dengan penyelenggaraan Negara, salah satunya bentuknya adalah Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

Di kebanyakan negara demokrasi penyelenggaraan pemilu menjadi salah satu tolak ukur dari pelaksanaan sistem demokrasi(Miriam Budiardjo, 2005). Maka dari pada itu penyelenggaraan pemilihan umum yang berkualitas diperlukan sebagai sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilihan umum yang dapat menjamin pelaksanaan hak politik masyarakat, dibutuhkan lembaga penyelenggara

pemilihan umum yang profesional serta mempunyai integritas, kapabilitas, dan akuntabilitas salah satunya Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai lembaga negara tambahan (*State Auxiliary*). Namun dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemilihan umum banyak terjadi permasalahan-permasalahan mulai dari polemic penentuan calon peserta pemilu, penetapan peserta pemilu, hingga pada hasil pemilu. Sengketa-sengketa tersebut harus dapat diselesaikan secara adil.

Pasal 2 Huruf g UU PTUN yang tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara adalah Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum. Berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 8 tahun 2015 menyatakan bahwa penafsiran mengenai Pasal 2 huruf g UU PTUN tersebut termasuk kedalam seluruh rangkaian penyelenggaraan pemilihan umum. Namun hal tersebut, menjadi pertentangan antara UU dengan SEMA tersebut. SEMA No. 7 Tahun 2010 cenderung berusaha meluruskan materi SEMA No. 8 Tahun 2005. Namun SEMA membedakan dua jenis kelompok keputusan, yaitu keputusan-keputusan yang berkaitan dengan tahap persiapan penyelenggaraan Pilkada dan keputusan yang berisi mengenai hasil pemilihan umum. Dengan demikian SEMA No. 7 Tahun 2010 mengatur bahwa keputusan-keputusan yang belum atau tidak merupakan “hasil pemilihan umum” dapat digolongkan sebagai keputusan di bidang urusan pemerintahan. Oleh karena itu, sepanjang keputusan tersebut memenuhi kriteria Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas

Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara pasal 1 ayat 9 maka tetap menjadi kewenangan PTUN untuk memeriksa dan mengadilinya. Selanjutnya proses penyelesaian Sengketa Proses Pemilu diatur dan dilakukan oleh dua peraturan perundang-undangan yang dimana masih terdapat perbedaan. Sehingga, dapat dikaji lebih dalam mengenai proses Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum.

## II. METODE

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif. Pendekatan yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. (Soekanto, 2001). Data yang akan dikumpulkan dalam penelitian ini terdiri dari data sekunder dengan melakukan studi kepustakaan. Data sekunder adalah sumber data yang tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data (Sugiyono, 2009). Teknik pengumpulan data menggunakan berbagai literatur bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa buku, karya ilmiah, hasil penelitian, dan bahan hukum tersier berupa kamus, majalah, dan lain sebagainya.

### III. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### 1. Prosedur Penyelesaian sengketa proses pemilihan umum berdasarkan UU PTUN dihubungkan dengan UU Pemilihan Umum

Dalam penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara tidak terlepas dari berbagai peraturan perundang-undangan yang melingkupinya, salah satu contoh sebagaimana telah dibahas pada bab sebelumnya yaitu mengenai Pemilihan Umum. 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 (Nasution et al., 2017). Berdasarkan pengertian tersebut, unsur-unsur sengketa adalah sebagai berikut (D.Y Witanto, 2008):

- 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.

Sengketa Pemilihan umum yang terbagi kedalam dua bagian yaitu mengenai Sengketa Proses Pemilu dengan Sengketa Hasil Pemilu sebagaimana diatur dalam UU No 7 tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Salah satu jenis Sengketa Pemilihan Umum yaitu, Sengketa Proses Pemilu dapat dilakukan di badan Peradilan Tata Usaha Negara. Dengan demikian, setidaknya ada dua peraturan perundang-undangan yang melingkup proses penyelesaian sengketa tersebut yaitu, UU

Peradilan Tata Usaha Negara dengan UU Pemilihan Umum.

#### a. UU Peradilan Tata Usaha Negara

Sengketa Tata Usaha Negara (STUN) adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tata Usaha Negara adalah administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.

Subyek STUN antara lain:

- a. Penggugat  
Yang dapat mengajukan gugatan mengenai STUN sebagaimana yang telah didefinisikan dalam Pengertian STUN yaitu Orang dan Badan Hukum Perdata.
- b. Tergugat  
Tergugat adalah badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata.

Kompetensi (kewenangan) suatu badan pengadilan untuk mengadili suatu perkara dapat dibedakan atas kompetensi relatif dan kompetensi absolut. Kompetensi relatif berhubungan dengan kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara sesuai dengan wilayah hukumnya. Sedangkan kompetensi absolut adalah kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara menurut obyek, materi atau pokok sengketa (Kusnardi, 1986). PTUN

berkedudukan di ibukota Kabupaten/Kota, dan daerah hukumnya meliputi wilayah Kabupaten/Kota sedangkan PT TUN berkedudukan di ibukota Provinsi, dan daerah hukumnya meliputi wilayah Provinsi. Kompetensi absolut berkaitan dengan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk mengadili suatu perkara menurut obyek, materi atau pokok sengketa. Objek STUN yaitu Keputusan Tata Usaha Negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu 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, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Adapun pengecualian KTUN yang tidak menjadi Kompetensi PTUN yaitu:

- a Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
- b Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
- c Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan;
- d Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
- e Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

- f Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia;
- g Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.

Apabila unsur-unsur sebagaimana diatas telah terpenuhi mengenai subjek, objek sengketa, dan pengecualian dari kompetensi PTUN maka, Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi. Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan adalah:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Jangka waktu pengajuan Gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkanannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Penyelesaian STUN di Pengadilan Tata Usaha negara sebagai pengadilan tingkat Pertama apabila dalam peraturan perundang-undangan yang terkait atau yang memberikan wewenang untuk diselesaikan di PTUN tidak mengatur mengenai upaya administrasi terlebih dahulu atau dengan kata lain langsung mendelegasikan kepada PTUN. Sebaliknya, apabila suatu Badan

atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif, maka upaya administratif tersebut harus dilakukan terlebih dahulu sebelum diperiksa dan diadili pada PTUN.

## **b. UU Pemilihan Umum**

Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta DPRD yang dilaksanakan secara langsung secara umum, bebas rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Sengketa Proses Pemilihan Umum (SPP) meliputi sengketa yang terjadi antar-peserta pemilu dan sengketa peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU Kabupaten/Kota. Subjek sengketa yaitu Penggugat dilakukan calon Peserta Pemilu dan/atau Peserta Pemilu, sedangkan tergugat adalah penyelenggara pemilu. Objek sengketa dari SKP adalah Keputusan yang dikeluarkan oleh KPU.

Sengketa proses Pemilu melalui pengadilan tata usaha negara meliputi sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara Pemilu antara calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, atau partai politik calon Peserta Pemilu, atau bakal Pasangan Calon dengan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/Kota. Sengketa proses Pemilu merupakan sengketa yang timbul antara:

- a. KPU dan Partai Politik calon Peserta Pemilu yang tidak lolos verifikasi sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu
- b. KPU dan Pasangan Calon yang tidak lolos verifikasi sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang Penetapan Pasangan Calon
- c. KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dengan calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota yang dicoret dari daftar calon tetap sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang Penetapan Daftar Calon Tetap.

Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara Pemilu ke pengadilan tata usaha negara, dilakukan setelah upaya administratif di Bawaslu telah digunakan. Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara Pemilu dilakukan paling lama 5 (lima) hari kerja setelah dibacakan putusan Bawaslu.

## **2. Analisis Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum**

Dalam prosedur penyelesaian sengketa yang diatur dalam dua peraturan perundang-undangan yaitu, UU Peradilan Tata Usaha Negara dengan UU Pemilihan Umum terdapat persamaan juga perbedaan/perluasan cakupan mengenai STUN yang akan dikaji atau dianalisis sebagai berikut:

### **a. Subjek Sengketa**

#### **1. Penggugat**

Dalam STUN yang dapat mengajukan gugatan (Penggugat) adalah subjek hukum perdata yaitu, orang dan badan hukum perdata. Pengertian badan

hukum adalah Kumpulan orang-orang yang bersama-sama bertujuan untuk mendirikan suatu badan yang berwujud himpunan dan memiliki harta kekayaan yang disendirikan untuk tujuan tertentu yaitu mencari keuntungan (Soedewi Masjchoen, 2008). Dalam SPP yang dapat mengajukan gugatan (Penggugat) adalah Peserta Pemilu atau Pasangan calon peserta Pemilu. Peserta Pemilu adalah partai politik untuk pemilu anggota DPR, anggota DPRD provinsi, anggota DPRD kabupaten/kota, perseorangan untuk pemilu anggota DPD, dan pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik gabungan partai politik untuk pemilu presiden dan Wakil Presiden. Dengan kata lain, penggugat SPP adalah orang dan partai politik. Dilihat dari sisi penggugat antara STUN yang diatur dalam UU PTUN dengan SPP yang diatur dalam UU Pemilu terdapat perbedaan atau dapat dikatakan perluasan subjek penggugat STUN karena STUN hanya dapat dilakukan oleh orang dan badan hukum perdata seperti Perseroan Terbatas, Yayasan, Koperasi, dll, sedangkan subjek penggugat SPP adalah orang dan Partai Politik yang dimana partai politik bukanlah yang dimaksud badan hukum perdata.

## 2. Tergugat

Tergugat dari STUN ialah Badan/Pejabat TUN adalah Badan/Pejabat baik di pusat maupun di daerah yang melakukan kegiatan yang bersifat eksekutif/dibawah kekuasaan eksekutif. Sedangkan Tergugat dari SPP adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU). Apabila dilihat kedudukan KPU berdasarkan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menyatakan bahwa “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”. Dalam pasal

ini komisi pemilihan umum dimaksudkan dirumuskan dengan huruf kecil yaitu “suatu komisi pemilihan umum.” Dimana dalam konstitusi terdapat lembaga negara yang tidak disebut namanya namun kewenangan dinyatakan akan diatur dengan undang-undang, yaitu: bank central yang tidak disebut namanya “Bank Indonesia” dan komisi pemilihan umum yang juga bukan nama karena ditulis dengan huruf kecil. Baik Bank Indonesia maupun Komisi Pemilihan Umum yang sekarang menyelenggarakan kegiatan pemilihan umum merupakan lembaga negara tambahan independen yang mendapatkan kewenangannya dari Undang-Undang. (Asshiddiqie, 2009). Oleh karena itu, nama Komisi Pemilihan Umum (KPU) merupakan nama yang diberi melalui undang-undang, bukan nama yang secara eksplisit diberikan langsung oleh UUD 1945.

Berdasarkan Putusan MK Nomor 81/PUU-XV/2011, menafsirkan klausula “suatu komisi pemilihan umum” Pasal 22E Ayat (5) UUD 1945 tidak merujuk kepada sebuah nama institusi, akan tetapi menunjuk pada fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Lembaga-lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945, ada yang dapat dikategorikan sebagai organ utama atau primer (*primary constitutional organs*), dan ada pula yang merupakan organ pendukung atau penunjang (*auxiliary state organs*). Lembaga Negara yang dapat dikatakan bersifat pokok atau utama (*primary constitutional organs*) adalah Presiden, DPR, DPD, MPR, MK, MA, KY, dan BPK. Sedangkan lembaga-lembaga negara yang lainnya bersifat penunjang

(*auxiliary state organs*) adalah KPU, Bank Indonesia(Liany, 2018).

Salah satu sifat organ negara penunjang (*Auxiliary State`s Organ*) yakni Independen, yang sering disebut dengan istilah seperti komisi negara independen atau lembaga negara independen. Komisi negara independen adalah organ negara (*state organs*) yang diidealkan independen dan karenanya berada di luar kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Pengertian dasar dari istilah independen adalah adanya kebebasan, kemerdekaan, kemandirian, otonom (otonomi), tidak dalam dominasi personal maupun institusional. Sehingga, ada pelaksanaan kehendak bebas (*free will*) yang dapat terwujud tanpa ada pengaruh yang secara signifikan merubah pendiriannya untuk membuat keputusan atau kebijakan. Oleh karena itu, komisi negara independen berbeda dengan komisi negara biasa. Keberadaan lembaga independen sering disamakan dengan keberadaan lembaga penunjang lainnya yang dibentuk oleh eksekutif. Keberadaan lembaga ini setidaknya harus dibedakan dengan lembaga negara eksekutif(Basarah, 2014).

*Auxiliary State Organs* merupakan bagian dari struktur ketatanegaraan. Keberadaannya dalam struktur ketatanegaraan dapat disimpulkan lembaga negara pembantu dapat berupa bagian dari fungsi-fungsi kekuasaan negara yang ada (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) atau dibentuk di luar bagian fungsi kekuasaan negara tersebut. Sehingga KPU sebagai lembaga tambahan/penunjang yang menjalankan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum merupakan lembaga independent diluar dari kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif namun,

ada yang berpendapat bahwa KPU dibawah kekuasaan Eksekutif dalam menjalankan fungsi pemerintahan.

Dengan demikian, menurut hemat penulis pembatasan terhadap lingkup subjek tergugat dalam STUN yang hanya pada lembaga eksekutif saja akan tidak relevan mengingat lembaga negara di NKRI sangat bervariasi mulai dari lembaga dengan kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif hingga lembaga yang tidak termasuk kedalam ketiga kekuasaan tersebut. Selain itu pembentukan lembagapun bervariasi mulai dari dibentuk oleh konstitusi, UU, peraturan presiden, dan lacin sebagainya. Sehingga selama pejabat/badan tersebut mengeluarkan keputusan yang bersifat administrative maka, dapat dibawa ke PTUN apabila terjadi sengketa.

#### **b. Objek Sengketa**

Objek STUN yaitu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang memiliki unsur:

##### 1) Penetapan Tertulis

Menunjuk kepada isi dan bukan kepada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara. Keputusan itu memang diharuskan tertulis, namun yang disyaratkan tertulis bukanlah bentuk formalnya seperti surat keputusan pengangkatan dan sebagainya. Persyaratan tertulis itu diharuskan untuk kemudahan segi pembuktian. Oleh karena itu sebuah memo atau nota dapat memenuhi syarat tertulis tersebut dan akan merupakan suatu Keputusan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara apabila sudah jelas Badan/Pejabat Tata Usaha Negara mana yang

mengeluarkannya, maksud serta mengenai hal apa isi tulisan itu, dan kepada siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan di dalamnya.

- 2) **Badan/Pejabat TUN**  
Badan/Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan/Pejabat baik di pusat maupun di daerah yang melakukan kegiatan yang bersifat eksekutif/dibawah kekuasaan eksekutif.
- 3) **Tindakan Hukum TUN**  
Perbuatan hukum Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang bersumber pada suatu ketentuan hukum Tata Usaha Negara (bersifat administratif) yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada orang lain.
- 4) **Kongkrit, Individual, Final**  
Bersifat konkret, artinya objek yang diputuskan dalam KTUN itu tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan, umpamanya keputusan mengenai sumah si A, Izin usaha bagi si B, pemberhentian si A sebagai pegawai negeri.

Bersifat individual artinya KTUN itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Kalau yang dituju itu lebih dari seorang, tiap-tiap nama orang yang terkena keputusan itu disebutkan. Umpamanya, keputusan tentang perbuatan atau pelebaran jalan dengan lampiran yang menyebutkan nama-nama orang yang terkena keputusan tersebut.

Bersifat final artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain belum bersifat final karenanya belum dapat menimbulkan suatu

hak atau kewajiban pada pihak yang bersangkutan. Umpamanya, keputusan pengangkatan seorang pegawai negeri memerlukan persetujuan dari Badan Administrasi Kepegawaian Negara.

Sedangkan, Objek SPP adalah Keputusan KPU yang dimana keputusan KPU tidak selalu bersifat Individual dan final. Akan tetapi yang dimaksud dari keputusan KPU yang menjadi objek STUN berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No 3 Tahun 2015 Yang mempunyai legal standing untuk mengajukan gugatan adalah:

- a. Peserta yang dinyatakan tidak lolos sebagai pasangan calon,
- b. Peserta yang lolos dan telah ditetapkan sebagai pasangan calon akan tetapi masih mempersoalkan pasangan calon lain, karena pasangan calon yang dimaksud tidak memenuhi syarat sebagai pasangan calon.

Sehingga keputusan KPU yang dimaksud bersifat individual menunjuk pada peserta pemilu ataupun calon peserta pemilu. Sedangkan unsur lain seperti penetapan tertulis dan tindakan hukum juga sudah memenuhi kriteria untuk dapat diajukan ke PTUN.

### **c. Jangka Waktu**

Pengajuan gugatan STUN yaitu selama 90 hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkanannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Bagi pihak yang namanya tersebut dalam Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat, maka tenggang waktu sembilan puluh hari itu dihitung sejak hari diterimanya Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat. Sedangkan, Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara

Pemilu dilakukan paling lama 5 (lima) hari kerja setelah dibacakan putusan Bawaslu. Adanya perbedaan pemberian jangka waktu gugatan ke PTUN berdasarkan kedua undang-undang tersebut. Walaupun waktu yang diberikan dalam UU Pemilu masih terhitung dan termasuk kedalam jangka waktu yang di tentukan oleh UU PTUN tetapi, terjadi penyempitan hak menggugat atas KTUN yang dikeluarkan.

#### **d. Prosedur Penyelesaian Sengketa**

Dalam UU PTUN, Upaya administratif harus terlebih dahulu dilakukan sebelum mengajukan gugatan ke PTUN apabila peraturan perundang-undangan terkait menyediakan upaya penyelesaian secara administratif. Apabila tidak diberi kewenangan penyelesaian secara administratif maka, dapat mengajukan gugatan ke PTUN yang merupakan Pengadilan Tingkat pertama untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara bagi rakyat pencari keadilan. Sebaliknya, di dalam sistem peraturan perundang-undangan kita dikenal adanya penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara melalui upaya administratif, sehingga Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN) pada dasarnya merupakan Pengadilan tingkat banding terhadap sengketa yang telah diputus oleh PTUN menjadi Pengadilan tingkat Pertama setelah upaya administratif digunakan.

Berdasarkan penjelasan pasal 48 UU PTUN bentuk upaya administrasi ada 2 yaitu, Banding administrasi dan Keberatan. Banding administrasi dilakukan apabila penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara tersbut dilakukan oleh instansi lain dari Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang

menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan. Sedangkan, keberatan dilakukan apabila penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus dilakukan sendiri oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut.

Berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung RI No. 2 tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Ketentuan Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, disebutkan:

**IV.1.** Yang dimaksud Upaya Adiministratif adalah:

- a. Pengajuan surat keberatan (*Bezwaarscriff Beroep*) yang diajukan kepada Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan (Penetapan/ *Beschikking*) semula;
- b. Pengajuan banding administratif (*administratif Beroep*) yang ditujukan kepada atasan Pejabat atau instansi lain dari Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan yang berwenang memeriksa ulang keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan.

**IV.2. a.** Apabila peraturan dasarnya hanya menentukan adanya upaya administratif berupa peninjauan surat keberatan, maka gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan diajukan kepada pengadilan Tata Usaha Negara;

b. Apabila peraturan dasarnya menentukan adanya upaya adiministratif berupa surat keberatan dan atau mewajibkan surat banding administratif, maka gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang telah diputus dalam tingkat banding administratif diajukan langsung kepada

Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dalam tingkat pertama yang berwenang.

Pada kasus sengketa Putusan PT TUN Jakarta Nomor 25/G/2013/PT.TUN.JKT disebabkan karena Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) tidak bersedia menerima tindakan KPU yang menurut PKPI tidak bersedia melaksanakan Keputusan Bawaslu Nomor 012/ SP-2/Set.Bawaslu/I/2013. tindakan KPU untuk tidak melaksanakan Keputusan Bawaslu tersebut menurut versi KPU adalah karena adanya perbedaan penilaian terkait keterangan KPU Provinsi, bukti-bukti yang disampaikan dalam sidang ajudikasi, dan ruang lingkup tugas Bawaslu yang tidak memiliki wewenang untuk menguji Peraturan KPU terhadap norma UU (Tjandra, 2013). Dengan demikian PKPI sebagai partai politik (penggugat) sebagai calon peserta pemilu yang merasa dirugikan atas keputusan KPU yang dikeluarkan sudah benar mengajukan ke PT TUN mengenai objek yang digugat oleh penggugat yaitu Keputusan KPU Nomor 05/Kpts/KPU/Tahun 2013 tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu Tahun 2014. Hal tersebut dikarenakan prosedur upaya administratif dalam penyelesaian SPP sudah tepat dilakukan oleh Bawaslu dengan dikeluarkannya Putusan Bawaslu Nomor 012/ SP-2/Set.Bawaslu/I/2013. UU Pemilihan Umum hanya mengatur upaya penyelesaian administratif berupa Banding administratif saja untuk SPP yang dimana banding administratif dapat diajukan kepada instansi/badan lain dari Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan yang berwenang memeriksa ulang keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan, yaitu dalam hal SPP adalah

Bawaslu. Sehingga, sesuai dengan SEMA RI No. 2 tahun 1991, apabila dalam peraturan hanya mengatur keberatan dan/atau banding administratif maka upaya selanjutnya diajukan ke PT TUN.

Keputusan KPU yang digugat menyatakan bahwa PKPI tidak lolos verifikasi sebagai peserta pemilu. Merupakan salah satu bentuk dari SPP sebagaimana jelaskan dalam Pasal 470 ayat (2) huruf a UU Pemilihan Umum yang menyatakan bahwa “*KPU dan Partai Politik calon Peserta Pemilu yang tidak lolos verifikasi sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu*”. Hal tersebut juga termasuk kedalam lingkup objek STUN dalam menyelesaikan SPP berdasarkan SEMA (SEMA) No 3 Tahun 2015. Alasan mengajukan dasar gugatan karena Keputusan yang dikeluarkan oleh KPU telah melanggar ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.

Disamping itu, terdapat hal yang sangat menarik dalam Putusan PT TUN Jakarta Nomor 25/G/2013/PT.TUN.JKT mengenai pertimbangan hakim dalam menerima untuk memeriksa objek sengketa yang menyatakan bahwa “*berdasarkan uraian di atas dengan demikian Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berwenang untuk memeriksa sengketa pemilu dalam bentuk perbuatan faktual, faiteljik handeling, materiellaad yang dilakukan KPU*”. Berdasarkan pertimbangan tersebut telah terjadi penggeseran wewenang peradilan tata usaha negara yang dalam UU Peradilan TUN kewenangan pokoknya adalah menilai legalitas suatu KTUN justru menilai tindakan faktual KPU (tindakan KPU untuk tidak melaksanakan Putusan).

Tindakan material/faktual (*materialehandeling*) adalah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka melayani kebutuhan faktual/material rakyat dan tidak ditujukan untuk menimbulkan akibat hukum (Tjandra, 2009). tindakan faktual (istilah yang akan digunakan seterusnya) merupakan tindakan nyata atau fisik yang dilakukan oleh pemerintahan. tindakan ini tidak hanya terbatas pada tindakan aktif saja namun juga perbuatan pasif. yang dimaksud perbuatan pasif dalam hal ini adalah pendiaman akan sesuatu hal, sedangkan yang dimaksud tindakan material/faktual dalam UU PTUN adalah:

- a. Apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara.
- b. Jika suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan data peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud.
- c. Dalam hal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu, maka setelah lewat jangka waktu empat bulan sejak di terimanya permohonan, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan.

Dengan demikian adanya perbedaan mengenai tindakan material yang diatur

dalam UU PTUN dengan pertimbangan hakim, bahwa tindakan material/faktual dalam UU PTUN pendiaman badan/pejabat untuk tidak mengeluarkan Keputusan yang seharusnya dikeluarkan, bukan sebaliknya. Mengingat Putusan PT TUN Jakarta Nomor 25/G/2013/PT.TUN.JKT dikeluarkan pada tahun 2013 sebelum adanya perluasan mengenai STUN dalam UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, maka pertimbangan tersebut tidak relevan atau tidak berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### IV. PENUTUP

Prosedur Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu dilakuakn berdasarkan dua peraturan perundnag-undangan yang berlaku yaitu, UU Peradilan Tata Usaha Negara dengan UU Pemilihan Umum. Prosedur Pengajuan gugatan STUN dilakukan apabila telah dilakukan upaya administratif apabila peraturan perundang-undangan terkait menyediakan upaya administratif, lalu dapat mengajukan ke PT TUN sebagai pengadilan tingkat perama, dan begitupun sebaliknya apabila tidak menyediakan upaya administrative maka, dapat mengajukanya ke PTUN. Jangka waktu mengajukan gugatan adalah embilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Sedangkan, prosedur Pengajuan gugatan atas SPP harus dilakukan upaya administratif terlebih dahulu pada Badan Pengawas Pemilu, apabila upaya tersebut sudah dilakukan tetapi tidak juga cukup puas terhadap putusanya maka, dapat mengajukan gugatan ke PT TUN sebagai pengadilan tingkat pertama dalam jangka

waktu 5 hari setelah dikeluarkannya keputusan Bawaslu.

Terdapat perbedaan/pelebaran mengenai subjek sengketa dalam hal ini yang menjadi Penggugat antara UU PTUN dengan UU Pemilihan Umum. Subjek sengketa Penggugat STUN adalah orang/Badan Hukum Perdata sedangkan, penggugat SPP adalah orang/partai politik. Hal tersebut terjadi pelebaran dimana partai politik tidak termasuk kedalam ranah orang ataupun badan hukum perdata. Selain itu terjadi perbedaan yang mengakibatkan penyempitan hak menggugat, dimana jangka waktu untuk mengajukan gugatan dalam STUN adalah sembilan puluh hari sedangkan, pengajuan gugatan dalam SPP hanyalah lima hari. Subjek sengketa tergugat terdapat ketidakrelevanan dalam UU PTUN (sebelum lahirnya UU AP) apabila tergugat hanya dibatasi terhadap badan/pejabat TUN dalam kekuasaan eksekutif saja, karena Indonesia selain menganut trias politika juga menganut lembaga diluar ketiga kekuasaan tersebut yaitu lembaga independen. Selain itu dalam Putusan PT TUN Jakarta Nomor 25/G/2013/PT.TUN.JKT terdapat penafsiran tindakan material/factual yang dilakukan oleh Hakim namun, tidak sesuai dengan UU PTUN.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, J. (2009). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Raja Grafindo Persada.
- Basarah, A. (2014). Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State'S Organ Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia. *MMH*, 43(1).
- D.Y Witanto. (2008). *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.
- Keke Febrianti, Y., Malinda Putri, Z., & Wikrama Maheswara, A. (2022). *Bureaucracy and the Government*. 3(1), 11–18. <https://doi.org/10.25041/constitutio>
- Kusnardi, Moh. I. H. (1986). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Sinar Bakti.
- Liany, L. (2018). Kedudukan Dan Kewenangan Bawaslu Dalam Struktur Lembaga Negara Indonesia. *Bawaslu Dalam Struktur Lembaga Negara Indonesia Lex Jurnalica*, 15, 308.
- Miriam Budiardjo. (2005). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama.
- Muntoha. (2013). *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*. Kaukaba Dipantara.
- Nasution, M., Tarigan, P., & Sikumbang, J. (2017). Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemilu. *USU Law Journal*, 5(1).
- Soedewi Masjchoen, Sri. (2008). *Badan Hukum pribadi*. Gajah Mada.
- Soekanto, Soerjono. Sri. (2001). *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Rajawali Pers.
- Sugiyono. (2009). *Metode Penelitian Bisnis (Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D)*. Alfabeta.
- Tjandra, W. R. (2009). *Hukum Administrasi Negara*. Sinar Grafika.

---

Tjandra, W. R. (2013). *Pergeseran Wewenang Peradilan Tata Usaha Negara Atas Penetapan Parpol*

*Peserta Pemilu (Kajian Putusan PTTUN Jakarta Nomor 25/G/2013/PT.TUN.JKT). 6(2).*