



PROSIDING

KONFERENSI NASIONAL HUKUM TATA NEGARA KE

5

“ Tantangan Menjaga Daulat Rakyat ”
dalam Pemilihan Umum

BATUSANGKAR, 9 - 12 NOVEMBER 2018

EDITOR :

Feri Amsari, S.H., M.H., LL.M • Khairul Fahmi, S.H., M.H. • Charles Simabura, S.H., M.H.



DIPUBLIKASIKAN OLEH:
PUSAT STUDI KONSTITUSI (PUSaKO) 2019

ISBN 978-602-50378-1-8

Prosiding
**Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-5 :
Tantangan Menjaga Daulat Rakyat Dalam Pemilihan Umum**

Diselenggarakan oleh:

**Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas dan
Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara
(APHTN-HAN) Republik Indonesia**

Batusangkar, 9-11 November 2018



**Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO)
Fakultas Hukum Universitas Andalas
2019**

Prosiding
Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-5
Tantangan Menjaga Daulat Rakyat Dalam Pemilihan Umum

Susunan Kepanitiaan:

Pelindung : Dekan Fakultas Hukum Universitas Andalas
Steering Committee : Prof. Dr. Yuliandri, SH., MH.
Prof. Dr. Zainul Daulay, SH., MH.
Ilhamdi Taufik, SH., MH.

Penanggung Jawab : Feri Amsari, SH., MH., LL.M.

Ketua Panitia : Khairul Fahmi, SH., MH.

Wakil Ketua Panitia : Charles Simabura, SH., MH.

Sekretaris Panitia : M Nurul Fajri, SH., MH.

Bendahara : Beni Kurnia Illahi, SH., MH.

Kesekretariatan dan
Keuangan : Wenny Purnama Y, SH.
Ifzi Wartu
Nova Aryanti

Divisi Acara : M. Ichsan Kabullah, SIP., MPA.
Sumitra Abdi Negara, SH.
Hemi Lavour F. SH.

Divisi Humas dan
Publikasi : Ari Wirya Dinata, SH., MH.
Yovan Adhiyaksa
Alfariz Maulan Reza

Divisi Perlengkapan : M. Ikhsan Alia, SH.
Maulan Fajri Adrian

Divisi Transportasi : Andre Aulia Rahman, SH.
Afrizal, SH.
M. Nasir

Divisi Konsumsi : Tikatul Chairnessy, SH.

Reviewer :

Prof. Dr. Yuliandri, SH., MH.
Prof. Dr. Zainul Daulay, SH., MH.

Editor :

Feri Amsari, S.H., M.H., LL.M.
Khairul Fahmi, S.H., M.H.
Charles Simabura, S.H., M.H.

Penyusun :

Ari Wirya Dinata, S.H., M.H.
Sumitra Abdi Negara, S.H.

Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-5 : Tantangan Menjaga Daulat Rakyat dalam Pemilihan Umum
-Ed.1.-Cet. 1.-Padang : PUSaKO, 2019.
xxxii, 2133 hlm., 29,7 cm
Bibliografi : Ada di setiap makalah
ISBN : 978-602-50378-1-8

1. Pemilihan Umum

Hak cipta 2019, pada PUSaKO

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apapun, termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit.

Cetakan ke-1, April 2019

Hak Penerbitan pada Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas

Desain cover oleh alfariz.maulana@gmail.com

Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas

Kantor :

Lantai II GB Dekanat, Kampus Lima Manis, Unand.

Telp./Fax. (0751) 775692

Email : sekretariat@pusako.or.id

Web : www.pusako.or.id

Makalah/Surat Kabar

A. Hamid S. Atamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta tanggal 25 Agustus 1992

Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*. Sinar Harapan 2005

B. Arief Sidharta, *Implementasi Hukum Dalam Kenyataan (Suatu Catatan tentang Penemuan Hukum)*, dimuat dalam Majalah Hukum Pro. Justitia, Tahun XIII, No. 3, Juli 1995

Mochtar Kusumaatmadja, *Pemantap Cita Hukum dan Asas-Asas Hukum Nasional di Masa Kini dan Masa yang akan Datang*, Makalah, Jakarta, 1995

Biografi Singkat Penulis

Aan Eko Widiarto, lahir di Lumajang pada tanggal 17 April 1976. Bekerja sebagai pengajar pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya sejak tahun 2003. Alamat Kantor Jl. MT Haryono 169 Malang dengan kotak hp 081331263758. Menamatkan pendidikan doktor pada Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran dan pendidikan magister dan sarjana hukum pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Aktif sebagai penulis buku antara lain berjudul *Persinggungan Asas Independen dan Imparsial dalam Pengisian Hakim MK (Judul Buku: Pengisian Jabatan Hakim Agung dan Hakim Konstitusi)*, *Wawasan Nusantara dalam Bingkai Negara Kesatuan RI*, *Hierarchy of Legislation and Law and Order in Indonesia (Proceeding of The 2013 Padjajaran International Legal Conferences Series)*, *Legislative Drafting*, dan *Dinamika Militer dalam Sistem Ketatanegaraan*. Pengalaman bekerja sebagai staf ahli DPD RI tahun 2010-2017 dan direktur ASP Legal Consultant sampai sekarang.

**KARAKTER YURIDIS PUTUSAN BADAN PENGAWAS PEMILU DALAM
PENYELESAIAN SENGKETA PROSES PEMILU**

Adam Muhshi
Fenny Tria Yunita
Fakultas Hukum Universitas Jember
Jalan Kalimantan No. 37, Kampus Tegal Boto, Sumpalsari, Jember
adammuhsu.fh@unej.ac.id
fennytriyunita@gmail.com

Abstrak

Pada masa kini, penguatan demokrasi dalam pemilihan umum menjadi isu utama dalam setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Salah satu cara yang dapat ditempuh dalam penguatan demokrasi adalah dengan memperkuat penyelenggara pemilihan umum, yang terdiri atas Komisi Penyelenggara Pemilu (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Sebagai contoh, penguatan terhadap lembaga pemilu dapat dilihat pada diberikannya wewenang kepada Bawaslu sebagai lembaga pengawas pemilu untuk mengeluarkan sebuah instrument hukum berupa putusan yang berkekuatan final dan mengikat. Putusan Bawaslu yang bersifat final dan mengikat dalam penyelesaian sengketa proses pemilu banyak menimbulkan polemik mengingat Bawaslu bukanlah lembaga yudisial, melainkan lembaga quasi-yudisial sehingga putusan final dan mengikat Bawaslu memiliki sifat yang berbeda dengan putusan dari lembaga peradilan pada umumnya. Hal ini berimplikasi pada kekuatan eksekutorial dari putusan Bawaslu itu sendiri. Dalam prakteknya, putusan Bawaslu di Indonesia sangat sulit dilaksanakan walaupun putusan final dan mengikat seharusnya bersifat *self-executed*. Hal ini juga mengakibatkan ketidakharmonisan antara KPU dan Bawaslu sebagai penyelenggara pemilu.

Kata Kunci: Putusan, Final dan mengikat, Bawaslu

Abstract

During this period, the strengthening of democracy in general elections become the main topic in every government policy. One of the ways to strengthen democracy is by strengthening election management institutions, which consist of Commission of Election (KPU) as an administrator, Bawaslu as a controller, and DKPP as a court of ethics. For example by giving authority to the Bawaslu as an election supervisory agency to emit the legal instrument, in the form of a final and binding nature. This final and binding decision as settlement for election process then creates a polemic which considering that Bawaslu is not a judicial institution, but only a quasi-judicial institution, so that the final and binding nature of Bawaslu's decision is slightly different from the final nature and binding on the judiciary in general. It affected to the force and the execution of the Bawaslu decision itself. In Indonesian practice, the final and binding decision of Bawaslu is terribly difficult to be executed by directly. Whereas, the nature of final and binding is a self-executing decision. It also affected to inharmonious relation between KPU and Bawaslu by created their decisions differently.

Keywords : Decision, final and binding and Bawaslu

Pendahuluan

*The ballot is stronger than a bullet. To give the victory to the right, not bloody bullets, but the peaceful ballots only are necessary.*¹ Surat suara lebih kuat dari sebuah peluru. Ungkapan klasik yang dikemukakan Abraham Lincoln pada salah satu pidatonya di Bloomington tersebut cukup menggambarkan begitu besarnya impresi dari sebuah hasil pemilihan umum bagi keberlangsungan sebuah negara. Hampir setiap negara mengakui bahwa keberadaan pemilihan umum (pemilu) memang telah lama digadang-gadang sebagai salah satu mekanisme utama dalam mewujudkan demokrasi di suatu negara. Oleh karena itu keberhasilan penyelenggaraan pemilu di suatu negara menjadi cerminan dari kualitas demokrasi di negara tersebut.

Secara konstitusional, Indonesia merupakan negara yang menganut prinsip kedaulatan rakyat. Prinsip kedaulatan rakyat tersebut ditegaskan oleh Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang menentukan bahwa: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Pengejawantahan prinsip kedaulatan rakyat ini kemudian diatur dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa: "Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali". Untuk menjamin terselenggaranya pemilu yang jujur, adil, dan demokratis sesuai dengan apa yang telah diamanahkan dalam Pasal 22E ayat (1) tersebut, maka selanjutnya Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945 menghadirkan lembaga penyelenggara pemilihan umum yang kemudian berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum diberi nama Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Selain KPU, terdapat satu lembaga lain yang keberadaannya sangat penting, yakni Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Kedudukan dan kewenangan Bawaslu pada awalnya masih terbatas pada fungsi pengawasan dan monitoring saja. Namun seiring berjalannya waktu, kedudukan dan kewenangan Bawaslu diperkuat melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.² Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tersebut menegaskan secara eksplisit bahwa kedudukan Bawaslu sebagai salah satu lembaga penyelenggara pemilu disamping KPU.³ Kewenangan Bawaslu juga diperkuat, tidak lagi hanya mengawasi akan tetapi juga diberikan wewenang untuk menyelesaikan sengketa pemilu dan pelanggaran administratif pemilu.⁴ Dinamika penyelenggaraan pemilu dari tahun ke tahun mengalami permasalahan yang semakin kompleks. Berbagai persoalan itupun menuntut penyelenggara pemilu untuk sigap dalam menyelesaikan segala bentuk permasalahan seputar pemilu, baik itu pelanggaran administratif, sengketa pemilu maupun pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Bawaslu menjadi salah satu penyelenggara pemilu yang mengalami perkembangan secara signifikan, yang salah

¹ Daniel Kilham Dodge, *Abraham Lincoln: The Evolution of his Literaly Style*, (Chicago: University of Illinois Press, 2000), 28.

² Undang-Undang ini mencabut Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

³ Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

⁴ Pasal 73 ayat (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

satunya ditandai dengan diberikannya kewenangan baru kepada Bawaslu untuk menyelesaikan sengketa proses pemilu.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum⁵ memberikan beberapa kewenangan kepada Bawaslu di mana dua diantaranya adalah kewenangan menyelesaikan pelanggaran administrasi pemilu dan kewenangan menyelesaikan sengketa proses pemilu.⁶ Munculnya kewenangan Bawaslu dalam menyelesaikan pelanggaran administrasi pemilu dan sengketa proses pemilu menimbulkan sebuah konsekuensi hukum yang besar. Kewenangan tersebut membuat Bawaslu sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang independen dapat mengeluarkan sebuah instrument / produk hukum dalam rangka memberikan kepastian hukum terhadap pihak-pihak yang bersengketa dalam pemilu, sesuai rezim pemilunya. Pada rezim pemilihan kepala daerah (pilkada), Bawaslu dapat mengeluarkan sebuah keputusan sebagai bentuk penyelesaian terhadap sengketa para pihak dalam Pilkada. Sedangkan, dalam rezim pemilu, Bawaslu dapat mengeluarkan sebuah produk hukum berupa putusan yang sifatnya final dan mengikat (*final and binding*).

Di satu sisi kewenangan ini dapat diinterpretasikan sebagai manifestasi dari independensi, profesionalitas dan marwah dari sebuah lembaga pengawas pemilu. Namun disisi lain, kewenangan Bawaslu dalam menerbitkan sebuah produk hukum berupa putusan yang bersifat final dan mengikat juga menjadi ambigu. Sebab bawaslu bukanlah lembaga yudisial yang memegang kekuasaan untuk mengadili sebagaimana lembaga peradilan, akan tetapi justru diberikan kewenangan melalui undang-undang dalam mengeluarkan sebuah produk hukum berupa putusan yang biasanya merupakan produk hukum dari sebuah lembaga peradilan. Oleh sebab itu penting untuk dilakukan kajian lebih dalam terkait konsep putusan Bawaslu dalam penyelesaian sengketa proses pemilu. Pengkajian tersebut mencakup permasalahan hukum putusan Bawaslu dalam sistem hukum Indonesia guna menjawab dua permasalahan hukum berikut. Pertama, Karakter yuridis dari putusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa proses pemilu. Kedua, Sifat *final and binding* putusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa proses pemilu.

Karakter Yuridis Putusan Bawaslu

Negara Indonesia adalah negara hukum. Demikianlah UUD NRI 1945 menjamin tegaknya bangunan negara hukum Indonesia dan terpenuhinya hak-hak konstitusional masyarakat. Konsekuensinya, segala tindakan dari penyelenggara pemerintahan harus berdasar atas hukum, dan segala bentuk hasil pengambilan keputusan yang dilakukan juga harus berbentuk hukum. Sebab hukum merupakan panglima atau pemegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara.⁷

Setiap penyelenggara negara dalam melaksanakan fungsinya diberikan wewenang untuk mengeluarkan instrument hukum yang memiliki karakter yuridis tertentu sesuai dengan fungsi masing-masing penyelenggara negara. Instrument

⁵ Undang-Undang ini mencabut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011.

⁶ Baca ketentuan Pasal 95 huruf b dan huruf c, Pasal 99 huruf b dan huruf c, serta Pasal 103 huruf b dan huruf c.

⁷ Ni'matul Huda, Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: Kencana, 2017), 22.

hukum menurut Jimly Asshiddiqie pada dasarnya merupakan sebuah produk dari kegiatan pengambilan keputusan. Oleh karenanya dalam hukum administrasi terdapat 3 (tiga) bentuk instrument hukum yang utama yakni peraturan (*regeling*), ketetapan atau keputusan (*beschikking*) dan putusan (*vonnis*).⁸ Tiga instrument ini memiliki karakter yuridis yang berbeda satu sama lain.

Peraturan (*regeling*) pada umumnya memiliki karakter yuridis umum dan abstrak, yang dicirikan antara lain tidak hanya berlaku pada waktu tertentu, tempat tertentu, dan orang tertentu saja. Serta, tidak hanya ditujukan pada fakta hukum tertentu saja, tapi untuk berbagai fakta hukum (perbuatan).⁹ *Regeling* di Indonesia seringkali secara spesifik diartikan sebagai peraturan perundang-undangan karena karakternya yang umum dan abstrak. Pada tataran normatif, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya menyebutkan bahwa peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dimana segala jenis peraturan harus bersumber pada UUD NRI 1945 sebagai hukum dasar negara Indonesia.

Instrument hukum kedua adalah keputusan. Istilah “keputusan” dalam terminologi hukum administrasi negara mengerucut pada sifat penetapan atau *beschikking*. Menurut Prins, *beschikking* adalah suatu tindakan hukum yang bersifat sepihak di bidang pemerintahan yang dilakukan oleh badan pemerintahan berdasarkan wewenang yang luar biasa. Sedangkan Utrecht memaknai *beschikking* sebagai perbuatan publik bersegi satu yang dilakukan alat-alat pemerintahan berdasarkan suatu kekuasaan yang istimewa.¹⁰ Karakter yuridis dari sebuah keputusan berseberangan dengan karakter yuridis *regeling*, dimana karakter yuridis sebuah keputusan adalah konkrit dan individual. Artinya sebuah keputusan pada umumnya diterbitkan untuk menimbulkan sebuah akibat hukum tertentu bagi seseorang atau badan. Pembuatan dan penerbitan keputusan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan atau harus didasarkan pada wewenang pemerintah yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.¹¹

Sedangkan istilah “putusan” atau *vonnis* adalah suatu pernyataan yang dikeluarkan oleh hakim sebagai pejabat negara yang diberikan kewenangan untuk itu, diucapkan di persidangan dan bertujuan untuk mengakhiri dan menyelesaikan suatu perkara atau sengketa para pihak.¹² Dengan demikian dapat dipahami bahwa sebuah putusan atau *vonnis* hakim lahir karena adanya suatu sengketa yang diajukan terlebih dahulu ke pengadilan. Sedangkan untuk menerbitkan sebuah keputusan (*beschikking*) pejabat pemerintahan tidak harus menunggu pihak-pihak yang bersangkutan untuk mengajukan permohonan.

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), 10-11.

⁹ Yudhi Setiawan, et. al. *Hukum Administrasi Pemerintahan: Teori dan Praktik*. (Depok: Rajawali Press, 2017), 111.

¹⁰ Sri Pudyatmoko, *Perizinan: Problem dan Upaya Pembenahan* (Jakarta: Grasindo, 2009), 52.

¹¹ Yudhi Setiawan, *Op.Cit.*, 115.

¹² Bambang Sugeng, A.s., *Pengantar Hukum Acara Perdata & Contoh Dokumen Litigasi Perkara Perdata*, (Jakarta: Kencana, 2012), 85.

Sifat sebuah putusan sendiri dapat dibagi menjadi beberapa kategori, antara lain putusan yang bersifat deklaratif, konstitutif, serta kondemnatoir. Putusan yang bersifat deklaratif adalah putusan yang bersifat menerangkan atau menyatakan sesuatu sah atau tidak sah. Putusan deklaratif murni tidak memerlukan upaya pemaksa karena sudah memiliki akibat hukum dan hanya memiliki kekuatan mengikat saja. Putusan konstitutif adalah putusan yang sifatnya meniadakan atau menciptakan suatu keadaan hukum baru. Sedangkan putusan kondemnatoir adalah putusan yang memiliki kekuatan mengikat dan dapat dilaksanakan dengan paksa (*execution force*) melalui pengadilan.¹³ Putusan dari segi kekuatan berlakunya juga dibagi menjadi dua, yakni putusan yang belum memiliki kekuatan hukum tetap, dan putusan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap (*inkracht*). Putusan yang belum memiliki kekuatan hukum tetap masih terbuka kesempatan untuk dilakukan upaya hukum. Sedangkan putusan yang telah *inkracht* adalah putusan yang tidak dapat lagi dilakukan upaya hukum biasa (*verzet*, banding dan kasasi) untuk melawannya. Dengan demikian, putusan yang bersifat *final and binding* merupakan putusan akhir yang *inkracht* dan tidak dapat dilakukan upaya hukum lagi.

Berdasarkan pengklasifikasian instrument hukum tersebut di atas, putusan bawaslu terkait sengketa proses pemilu memiliki karakter yuridis selayaknya sebuah putusan meskipun bukan dikeluarkan oleh lembaga yudisial. Hal ini dapat diidentifikasi melalui beberapa aspek. *Pertama*, jika dilihat dari segi tujuannya, putusan Bawaslu memiliki tujuan yang sama dengan tujuan dikeluarkannya putusan badan peradilan pada umumnya. Yakni bertujuan untuk mengakhiri suatu sengketa pihak-pihak tertentu. *Kedua*, dari segi substansinya, putusan bawaslu memiliki substansi yang sama dengan substansi putusan badan peradilan pada umumnya. Substansi sebuah putusan akhir sekurang-kurangnya memuat kepala putusan (irah-irah yang menyatakan "DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA"), identitas para pihak, pertimbangan hukum¹⁴ dan amar putusan.¹⁵ Amar putusan sendiri dapat berupa gugatan / permohonan ditolak, dikabulkan, tidak dapat diterima atau gugur. *Ketiga*, karakter yuridis putusan Bawaslu dapat dilihat dari aspek prosedural. Sebuah putusan dapat dikeluarkan setelah adanya proses pemeriksaan terlebih dahulu melalui mekanisme persidangan. Undang-undang memang tidak secara eksplisit menyatakan bahwa Bawaslu berwenang menyelenggarakan proses persidangan, akan tetapi Bawaslu diberikan kewenangan untuk melakukan proses adjudikasi dalam menyelesaikan sengketa proses pemilu.¹⁶ Proses adjudikasi merupakan kategori penyelesaian sengketa dimana sifat dari penyelesaian sengketa tersebut menempatkan para pihak yang bersengketa pada dua sisi yang berhadapan (antagonistis) dan hasil putusan yang dikeluarkan oleh pihak

¹³ Cicut Sutiarmo, *Pelaksanaan Putusan Arbitrase dalam Sengketa Bisnis*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2011), 210.

¹⁴ Pertimbangan hukum setidaknya memuat alasan-alasan, dasar putusan yang berkaitan dengan hukum, pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan dasar-dasar hukum, hukum tak tertulis yang terdiri atas argumen sosiologis, dan filosofis atau *moral justice*. Syarif Mappiasse, *Logika Hukum Pertimbangan Putusan Hakim*, (Jakarta: Kencana, 2017), 45.

¹⁵ Z.A. Sangadji, *Kompetensi Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara dalam Gugatan Pembatalan Sertifikat Tanah* (Jakarta: Citra Aditya Bakti, 2003), 84.

¹⁶ Baca ketentuan Pasal 468 ayat (4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

ketiga yang diberi wewenang untuk memutus, bersifat kalah dan menang (*win-lose*).¹⁷ Proses adjudikasi ini meliputi proses litigasi dan arbitrase. Dengan demikian putusan Bawaslu memiliki karakter yuridis selayaknya sebuah putusan yang dihasilkan dari proses litigasi di pengadilan.

Selain karakter-karakter yuridis tersebut, terdapat karakter khusus dari putusan Bawaslu yakni final dan mengikat atau *final and binding* yang akan dijelaskan secara rinci pada sub bab berikutnya. Sifat *final and binding* inilah yang justru membedakan putusan Bawaslu dengan putusan lembaga peradilan pada umumnya. Putusan dari badan peradilan pada umumnya masih terbuka upaya hukum seperti banding, kasasi dan peninjauan kembali terhadap putusan tersebut. Namun putusan Bawaslu justru memiliki sifat yang melampaui putusan badan peradilan. Sebab terhadap putusan Bawaslu sendiri tidak terbuka upaya hukum apapun yang dapat dilakukan para pihak yang keberatan atas hasil putusan tersebut.

Sifat *Final and Binding* Putusan Bawaslu

Putusan *final and binding* atau putusan yang bersifat final dan mengikat lazimnya menjadi karakteristik khas putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Republik Indonesia. Dua peran signifikan yang dimiliki oleh MK, yakni sebagai *the guardian of the constitution*, sekaligus sebagai *the sole interpreter of the constitution* menjadikan putusan *final and binding* yang dijatuhkan oleh para hakim MK sebagai sebuah norma umum yang mengikat publik (*erga omnes*). Dalam konteks MK, Putusan yang bersifat “final” mengandung makna bahwa putusan tersebut langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dalam sidang, dan tidak ada upaya hukum lain yang dapat ditempuh terhadap putusan tersebut. Sedangkan sifat “mengikat” putusan MK bermakna putusan tersebut tidak hanya berlaku bagi para pihak tetapi bagi seluruh masyarakat.¹⁸

Makna final dan mengikat dalam sebuah putusan tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Secara harfiah, frase “final” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) diartikan sebagai “terakhir dari rangkaian pemeriksaan”, sedangkan frase “mengikat” diartikan sebagai mengeratkan dan menyatukan.¹⁹ Meski menjadi ciri khas dari putusan MK, sifat *final and binding* ternyata tidak hanya dimiliki oleh putusan MK yang memegang kekuasaan yudicial, akan tetapi juga dimiliki oleh beberapa badan-badan lain yang menyelenggarakan fungsi tertentu. Beberapa putusan *final and binding* yang dapat dikeluarkan oleh lembaga negara selain lembaga yudicial diantaranya putusan arbitrase yang dikeluarkan oleh Badan Arbitrase Nasional Indonesia (BANI) dan Badan Arbitrase Syariah Nasional (Basyarnas), putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), dan putusan Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu (DKPP). Putusan final dan mengikat yang dikeluarkan oleh lembaga-lembaga tersebut dapat menghilangkan atau menciptakan suatu keadaan hukum baru, dan tidak ada upaya hukum yang dapat dilakukan untuk melawan putusan tersebut baik itu banding, kasasi, maupun Peninjauan Kembali (PK).

¹⁷ Amran Suadi, *Penyelesaian Sengketa Ekonomi Syariah: Penemuan dan Kaidah Hukum* (Jakarta: Prenada Media, 2018), 35.

¹⁸ Teuku Saiful Bahri Johan, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Tataran Reformasi*, (Yogyakarta: Deepublish, 2018), 113.

¹⁹ *Ibid.*

Selain ketiga lembaga tersebut, terdapat satu lembaga lagi yang memiliki kewenangan baru berdasarkan undang-undang dalam mengeluarkan sebuah putusan yang bersifat *final and binding* terhadap sengketa proses pemilihan umum. Lembaga tersebut adalah Bawaslu, yang mendapatkan atribusi kewenangan melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Kewenangan untuk menerbitkan sebuah putusan yang bersifat final dan mengikat bukan pertama kali didapatkan oleh Bawaslu. Kewenangan ini pertama kali muncul justru pada rezim Pilkada melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Pasal 144 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 pada intinya memberikan kewenangan kepada Bawaslu untuk menerbitkan sebuah keputusan mengenai penyelesaian sengketa pemilihan, dimana putusan Bawaslu tersebut bersifat terakhir dan mengikat (*final and binding*).

Kewenangan inilah yang kemudian direpitisi oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, tepatnya Pasal 469 ayat (1) yang menyatakan bahwa putusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa proses Pemilu merupakan putusan yang bersifat final dan mengikat, kecuali putusan terhadap sengketa proses Pemilu yang berkaitan dengan:

- a. verifikasi partai politik peserta pemilu;
- b. penetapan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota; dan
- c. penetapan pasangan calon.

Perbedaan signifikan dari kedua rumusan undang-undang tersebut dapat diamati pada perbedaan penggunaan istilah “keputusan” dan “putusan” Bawaslu, dimana Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 (UU Pilkada) mencantumkan istilah “keputusan” Bawaslu, sedangkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 (UU Pemilu) menggunakan istilah “putusan” Bawaslu yang bersifat *final and binding*. Dimana keputusan Bawaslu dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sangat menunjukkan karakternya sebagai sebuah *beschikking*, sedangkan putusan Bawaslu pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 lebih menunjukkan karakternya sebagai sebuah *vonnis* yang bersifat *win-lose*.

Kembali pada persoalan utama mengenai putusan Bawaslu dalam sengketa proses pemilu, apabila diamati terdapat pengecualian sifat *final and binding* dari putusan tersebut. Artinya terdapat dua model putusan bawaslu dalam menangani sengketa proses pemilu, yakni model *binding* dan model *non-binding*. Putusan Bawaslu yang menggunakan model *binding* bersifat final dan mengikat dan diterapkan pada sengketa yang terjadi antar peserta (peserta vs. peserta) pemilu. Sedangkan putusan Bawaslu yang bermodel *non-binding*, diterapkan pada sengketa yang terjadi khusus antara peserta dan Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara pemilu. Putusan Bawaslu dengan model *non-binding* ini tidak bersifat *final dan mengikat*. UU Pemilu telah mengatur secara khusus mengenai penanganan sengketa proses pemilu tersebut yang diserahkan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).²⁰

²⁰ Dalam hal ini Pasal 469 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menentukan bahwa apabila penyelesaian sengketa proses pemilu yang dilakukan Bawaslu terkait verifikasi parpol peserta pemilu, penetapan daftar calon tetap anggota DPRD, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota,

Sifat final dan mengikatnya putusan Bawaslu ini kemudian menimbulkan polemik yang cukup besar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. *Pertama*, apakah Bawaslu yang masuk pada kategori lembaga negara independen (*Independent state organ*) dapat mengeluarkan instrument hukum berupa putusan atau *vonnis* yang bersifat *final and binding*. *Kedua*, apa makna sesungguhnya dari sifat *final and binding* putusan Bawaslu tersebut.

Hal pertama yang harus dipahami, Bawaslu merupakan lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat Independen, dan terlepas dari ketiga cabang kekuasaan negara (Legislatif, Eksekutif, Yudikatif), atau lazimnya disebut sebagai Lembaga Negara Independen (LNI/ *Independent agency/ Independent state organ*). Unikny, meskipun identitas independensi kelembagaan dari sebagian besar lembaga-lembaga ini diperoleh karena kedudukannya yang terlepas dari tiga cabang kekuasaan lainnya, namun lembaga-lembaga ini justru mempunyai fungsi campuran atau *mixed function* (fungsi legislasi, fungsi eksekutif dan fungsi yustisi). Lembaga dengan *mixed function* ini menurut Funk dan Seamon disebut sebagai “*quasi agencies*”, yang meliputi *quasi legislative, executive power* dan *quasi judicial*.²¹

Bawaslu sebagai sebuah LNI, juga menyelenggarakan fungsi campuran. Selain menyelenggarakan kekuasaan eksekutif dalam penyelenggaraan Pemilu dan pengawasan, Bawaslu juga menyelenggarakan *rulemaking function* atau fungsi regulasi, yakni menetapkan peraturan-peraturan yang berlaku secara khusus berkaitan dengan pelaksanaan Pemilu. Secara teoritis dalam hal ini Bawaslu telah menjelma menjadi *Independent Regulatory Agencies (IRAs)*²² yang merupakan lembaga dengan fungsi *self regulatory body*. Jika pelaksanaan fungsi eksekutif dari Bawaslu bisa melahirkan instrument hukum berupa keputusan-keputusan dan kebijakan (*policy*) secara administratif, maka fungsi *rulemaking* yang dimiliki oleh Bawaslu akan melahirkan aturan-aturan yang bersifat khusus terkait pelaksanaan fungsinya sebagai pengawas Pemilu.

Lahirnya kewenangan Bawaslu untuk menerbitkan sebuah putusan yang berkekuatan *final and binding* tentunya akan membuat Bawaslu juga menjelma sebagai lembaga quasi yudisial, yang sifat putusannya bahkan melebihi sifat mengikatnya putusan badan peradilan umum. Pintu masuk adanya kewenangan ini bermula dari proses adjudikasi yang diatur oleh UU Pemilu, tepatnya dalam Pasal 468 ayat (4) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2017 yang menyatakan bahwa: “Dalam hal tidak tercapai kesepakatan antara pihak yang bersengketa sebagaimana dimaksud

serta penetapan pasangan calon tidak diterima oleh para pihak, maka para pihak dapat mengajukan upaya hukum kepada pengadilan tata usaha negara. Putusan pengadilan tata usaha negara tersebut berdasarkan ketentuan Pasal 471 ayat (7) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 bersifat final dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain.

²¹ William F. Funk and Richard H. Seamon, *Administrative Law: Examples and Explanation*, (New York: Aspen Publishers, 2001), 23-24

²² Fabrizio Gillardi, sebagaimana dikutip oleh mengungkapkan sebuah konsep Independent Regulatory Agencies (IRAs) sebagai: “*the main institutional characteristic of the regulatory state, and constitute a major institutional change in regulation. They can be defined as public organizations with regulatory powers that are neither elected by the people, nor directly managed by elected officials*”. Fabrizio Gillardi, *Delegation In The Regulatory State, Independent Regulatory Agencies In Western Europe*, (United Kingdom: Edward Elgar Publishing Limited, 2008), 22.

pada ayat (3) huruf b, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota menyelesaikan sengketa proses pemilu melalui adjudikasi.”

Dalam UU Pemilu tidak terdapat penjelasan lebih lanjut terkait proses adjudikasi dalam penyelesaian sengketa proses pemilu. Ketentuan Pasal 468 ayat (4) tersebut di atas hanya menyatakan bahwa adjudikasi dilakukan apabila proses mediasi atau musyawarah mufakat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 468 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2017 gagal mencapai kesepakatan. Dengan demikian proses adjudikasi yang dimaksud dapat dimaknai sebagai sebuah upaya penyelesaian sengketa secara litigasi yang dilakukan setelah upaya hukum non litigasi (mediasi, konsiliasi, dan negosiasi) dilakukan. Meski demikian, proses adjudikasi yang dilaksanakan oleh Bawaslu dalam menyelesaikan sengketa proses Pemilu antar para peserta Pemilu tidak dapat dikatakan sebagai proses adjudikasi secara murni, sebab Bawaslu sendiri bukan merupakan lembaga yudisial sebagaimana diakomodir oleh undang-undang kekuasaan kehakiman di Indonesia.

Hal senada diungkapkan pula oleh Hardi Munte yang berpendapat bahwa proses adjudikasi yang dilakukan oleh Bawaslu merupakan adjudikasi semu (tidak murni). Namun produk keputusan dari proses adjudikasi tersebut dapat dianggap selayaknya putusan yang dihasilkan melalui proses peradilan.²³ Dalam konteks kelembagaan, sejatinya banyak lembaga independen seperti Bawaslu yang diberikan kewenangan untuk mengeluarkan sebuah putusan. Di Perancis misalnya, salah satu badan pemeriksa keuangan Perancis, *Cour des Comptes* juga memiliki kewenangan untuk mengadili sengketa yang berhubungan dengan keuangan negara. Kata “*Cour*” yang digunakan untuk menyebut lembaga ini bukanlah tanpa alasan. Makna “*cour*” sama halnya dengan “*court*” (dalam bahasa Inggris) yakni lembaga yudisial atau pengadilan. Dalam sistem kelembagaan di Perancis misalnya, lembaga ini disebut “*cour*” atau pengadilan karena memang lembaga tersebut tak hanya berfungsi memeriksa keuangan negara. Lebih dari itu, lembaga ini juga berfungsi sebagai forum yustisi bagi pemeriksaan mengenai penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dalam tanggung jawab pengelolaan keuangan negara.²⁴ Meskipun *Cour des Comptes* berwenang untuk mengeluarkan sebuah putusan, namun putusan tersebut tidak bersifat *final and binding*. Karena menurut hukum Perancis sendiri, putusan dari *Cour des Comptes* dapat diajukan keberatan kepada puncak peradilan administratif di Perancis, yakni *Conseil de etat*.²⁵

Di Indonesia sendiri, DKPP juga dapat mengeluarkan putusan mengenai pelanggaran kode etik yang bersifat final dan mengikat. Namun rumusan final dan mengikat pada putusan DKPP kemudian diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi (MK). Pada pertimbangan hukumnya, MK berpendapat bahwa putusan *final and binding* DKPP harus dimaknai final dan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, maupun Bawaslu dalam melaksanakan putusan

²³ Hardi Munte, *Model Penyelesaian Sengketa Administrasi Pilkada*, (Jakarta: Puspantara, 2017),123-124.

²⁴ Jimly Ashiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), 162.

²⁵ Riawan Candra, “Perbandingan Sistem Peradilan Tata Usaha Negara dan Conseil d’ Etat Sebagai Institusi Pengawas Tindakan Hukum Administrasi Negara”, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* NO. 3 VOL. 20 JULI 2013, hlm. 427.

DKPP. MK juga menegaskan bahwa sifat final dan mengikat putusan DKPP tidak dapat disamakan dengan putusan final dan mengikatnya lembaga peradilan pada umumnya,²⁶ karena DKPP bukan merupakan lembaga pelaku kekuasaan kehakiman di Indonesia, melainkan lembaga peradilan etik yang secara khusus menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu.

Berkaca pada dua lembaga independen diatas (*Cour des Comptes* dan DKPP), dapat dikatakan bahwa sifat final dan mengikatnya putusan Bawaslu tidak sama dengan sifat final dan mengikatnya putusan lembaga peradilan. MK dalam putusannya berpendapat bahwa sifat final dan mengikat dalam sebuah putusan pengadilan dimaknai tidak ada upaya hukum yang dapat dilakukan terhadap putusan tersebut, sedangkan sifat final dan mengikat dalam sebuah putusan menunjukkan bahwa putusan tersebut tidak memerlukan persetujuan lebih lanjut dan bisa langsung dieksekusi.²⁷ Sedangkan baik putusan DKPP maupun Bawaslu tidak dapat secara langsung dieksekusi tanpa adanya keputusan KPU yang membatalkan atau mengubah keputusan KPU yang disengketakan.

Putusan *final and binding* yang dikeluarkan oleh Bawaslu sesungguhnya dimaksudkan agar putusan tersebut dapat secara langsung dapat dilaksanakan (*self executing*). Sedangkan dalam hal kekuatan eksekutorial, nyatanya putusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa proses pemilu belum dapat dieksekusi secara langsung tanpa adanya keputusan dari KPU selaku penyelenggara pemilu. Karena secara yuridis yang dimaksud sengketa proses pemilu berdasarkan Pasal 466 UU Pemilu adalah sengketa yang terjadi antar peserta pemilu, dan sengketa peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, Keputusan KPU Provinsi dan Keputusan KPU Kabupaten/Kota. Artinya, suatu sengketa dapat dianggap sebagai sengketa proses pemilu dan dapat diajukan ke Bawaslu apabila terdapat keputusan KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten/Kota yang menyebabkan sengketa antar peserta pemilu atau sengketa antara peserta dengan penyelenggara pemilu terjadi.

Demikian pula putusan yang nantinya dikeluarkan oleh Bawaslu melalui sidang adjudikasi harus terlebih dahulu ditindaklanjuti oleh KPU meskipun melalui putusannya Bawaslu memerintahkan KPU untuk mencabut atau mengubah keputusannya. Karena hanya KPU lah yang memiliki kewenangan untuk mengeluarkan dan membatalkan keputusan yang berkaitan dengan status hukum para peserta pemilu berdasarkan asas *contrarius actus*.²⁸ Hal inilah yang masih menjadi celah hukum dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 sehingga eksekusi dari putusan *final and binding* yang dikeluarkan oleh Bawaslu untuk menyelesaikan sengketa proses Pemilu sangat sulit dilaksanakan, terlebih Bawaslu merupakan

²⁶ Selengkapnya dapat lihat pada Putusan MK No. 31/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan.

²⁷ Putusan MK No. 31/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan, hlm. 47.

²⁸ *Contrarius actus* dalam hukum administrasi negara adalah asas yang menyatakan badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan keputusan dengan sendirinya juga berwenang untuk membatalkannya. Asas ini juga berarti bahwa keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat administrasi negara hanya bisa dicabut atau dikoreksi oleh pejabat yang mengeluarkan keputusan tersebut. Majalah Konstitusi no. 34: Pemberhentian Tetap Pimpinan KPK Harus Berdasarkan Putusan Pengadilan. Nopember 2006, hlm. 34.

lembaga *quasi judicial*, bukan lembaga yudisial murni seperti MK yang putusannya bersifat *self executing*.

Secara empiris, permasalahan tersebut terjadi pada saat Bawaslu mengeluarkan sebuah putusan sengketa proses pemilu yang isinya pada intinya membatalkan keputusan KPU yang tidak memasukkan eks-terpidana korupsi dalam daftar calon sementara pemilihan legislatif. Putusan ini dinilai bertentangan dengan Peraturan KPU Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota.²⁹ Para bakal calon yang namanya tidak tercantum pada keputusan KPU mengenai daftar calon sementara kemudian mengajukan sengketa ke Bawaslu atas dikeluarkannya keputusan tersebut. Meski putusan Bawaslu tersebut bersifat final dan mengikat, pada kenyatannya KPU belum melaksanakan putusan Bawaslu dengan memasukkan nama-nama bakal calon yang sebelumnya tidak lolos verifikasi. KPU justru meminta untuk menunda pelaksanaan putusan Bawaslu hingga terdapat putusan Mahkamah Agung yang membatalkan PKPU Nomor 20 Tahun 2018. Meski saat ini Mahkamah Agung sendiri sudah mengeluarkan putusan yang membatalkan larangan mantan terpidana korupsi untuk menjadi calon legislatif, namun KPU sempat bersikeras untuk mencoret nama-nama mantan narapidana korupsi untuk maju dalam pemilu legislatif.³⁰

Penutup

Putusan Bawaslu memiliki karakter yuridis yang sama dengan putusan lembaga peradilan pada umumnya yang dapat diidentifikasi dari berbagai aspek, seperti tujuan, substansi dan prosedur. Yang menjadi perbedaan terletak pada sifat putusannya. Dimana putusan Bawaslu ini bersifat *final and binding* atau final dan mengikat sedangkan putusan badan peradilan sebagian besar belum bersifat final dan mengikat sebab masih dapat dilakukan upaya hukum terhadap putusan tersebut (banding, kasasi dan peninjauan kembali). Akan tetapi sifat *final and binding* dari keputusan Bawaslu berbeda dengan sifat *final and binding*-nya lembaga peradilan. Sifat *final and binding* dari putusan Bawaslu lebih mengacu pada sifat eksekusinya. Sedangkan sifat *final and binding* lembaga peradilan lebih mengacu pada ada atau tidaknya upaya hukum yang dapat dilakukan terhadap putusan tersebut. Sebuah putusan pengadilan yang bersifat *final and binding* tidak dapat dilakukan upaya hukum apapun terhadap putusan tersebut dan bersifat *self executing*. Sedangkan eksekusi dari putusan Bawaslu harus menunggu perubahan atau pencabutan dari KPU terhadap keputusan KPU yang menjadi objek sengketa.

²⁹<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180831183549-32-326636/bawaslu-kabulkan-gugatan-m-taufik-soal-eks-koruptor-nyaleg> diakses pada Kamis, 27 September 2018.

³⁰<https://nasional.kompas.com/read/2018/09/03/11595691/tolak-putusan-bawaslu-kpu-tetap-coret-bakal-caleg-mantan-koruptor> diakses pada Kamis, 27 September 2018.

Daftar Pustaka

Buku

- Ashiddiqie, Jimly. (2006). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi;
- Asshiddiqie, Jimly. (2010). *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Press;
- Dodge, Daniel Kilham. (2000). *Abraham Lincoln: The Evolution of his Literaly Style*. Chicago: University of Illinois Press;
- Funk, William and Seamon, Richard H. (2001). *Administrative Law: Examples and Explanation*. New York: Aspen Publishers;
- Gillardi, Fabrizio. (2008). *Delegation In The Regulatory State, Independent Regulatory Agencies In Western Europe*. United Kingdom: Edward Elgar Publishing Limited;
- Huda, Ni'matul dan Nasef, Imam. (2017). *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Kencana;
- Johan, Teuku Saiful Bahri. (2018). *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Tataran Reformasi*. Jakarta: Deepublish;
- Mappiasse, Syarif. (2017). *Logika Hukum Pertimbangan Putusan Hakim*. Jakarta: Kencana;
- Munte, Hardi. (2017). *Model Penyelesaian Sengketa Administrasi Pilkada*. Jakarta: Puspantara;
- Pudyatmoko, Sri. (2009). *Perizinan: Problem dan Upaya Pembenahan*. Jakarta: Grasindo;
- Sangadji, Z.A. (2003). *Kompetensi Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara dalam Gugatan Pembatalan Sertifikat Tanah*. Jakarta: Citra Aditya Bakti;
- Setiawan, Yudhi, et. al. (2017). *Hukum Administrasi Pemerintahan: Teori dan Praktik*. Depok: Rajawali Press;
- Suadi, Amran. (2018). *Penyelesaian Sengketa Ekonomi Syariah: Penemuan dan Kaidah Hukum*. Jakarta: Prenada Media;
- Sugeng, Bambang, A.S. (2012). *Pengantar Hukum Acara Perdata & Contoh Dokumen Litigasi Perkara Perdata*. Jakarta: Kencana;
- Sutiarso, Cicut. (2011). *Pelaksanaan Putusan Arbitrase dalam Sengketa Bisnis*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia);

Jurnal dan Majalah

- Candra, Riawan, *Perbandingan Sistem Peradilan Tata Usaha Negara dan Conseil d'Etat Sebagai Institusi Pengawas Tindakan Hukum Administrasi Negara*, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* NO. 3 VOL. 20 JULI 2013;
- _____, *Pemberhentian Tetap Pimpinan KPK Harus Berdasarkan Putusan Pengadilan*, *Majalah Konstitusi*, no. 34: Nopember 2006.

Internet

<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180831183549-32-326636/bawaslu-kabulkan-gugatan-m-taufik-soal-eks-koruptor-nyaleg> diakses pada Kamis, 27 September 2018.

<https://nasional.kompas.com/read/2018/09/03/11595691/tolak-putusan-bawaslu-kpu-tetap-coret-bakal-caleg-mantan-koruptor> diakses pada Kamis, 27 September 2018.

Biografi Singkat Penulis

1. Adam Muhshi, S.H., S.AP., M.H.

Penulis lahir di Pamekasan, 4 Oktober 1982. Penulis menyelesaikan pendidikan S-1 Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Jember pada Tahun 2006. Selain itu, Ia juga menyelesaikan pendidikan S-1 Ilmu Administrasi Publik di Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Negara – Lembaga Administrasi Negara (STIA – LAN) Bandung pada Tahun 2010 dengan predikat *cum laude*. Sedangkan pendidikan S-2 konsentrasi Hukum Pemerintahan diselesaikan di Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga, pada tahun 2013 dengan predikat *cum laude* dan sekaligus menjadi wisudawan terbaik. Dan saat ini Penulis sedang menempuh Program Doktor Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

Sejak tahun 2006 sampai dengan 2015 Ia menjadi *legal drafter* pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Pemerintah Kabupaten Bangkalan. Selain itu, Penulis sempat aktif mengajar pada Fakultas Hukum Universitas dr. Soetomo (Unitomo) Surabaya. Kemudian sejak 2016 Ia menjadi dosen pada jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Jember.

Saat ini penulis aktif sebagai Pengurus APHTN – HAN Jawa Timur. Selain itu ia juga merupakan peneliti pada the Centre for Human Rights Multiculturalism and Migration (CHRM2) Universitas Jember. Penulis juga aktif menulis buku dan artikel di jurnal ilmiah dan media cetak serta sebagai nara sumber pada forum-forum ilmiah.

Email: adammuhshi.fh@unej.ac.id atau adamtroyan@gmail.com

2. Fenny Tria Yunita

Penulis lahir di Jombang, 15 Juni 1993. Pendidikan S1 Ilmu Hukum ia selesaikan di Fakultas Hukum Universitas Jember. Sedangkan pendidikan S2 Hukum Tata Negara ia selesaikan di Program Magister Ilmu Hukum Universitas Gajah Mada. Saat ini Ia aktif sebagai dosen pada jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Univeritas Jember. Beberapa penelitian yang telah dihasilkan antara lain: Penyelesaian Sengketa Sosial Berbasis Syariah, Pernyataan Penarikan Diri Calon Presiden dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia, Reformasi Sistem Pengisian Jabatan Pimpinan Lembaga Negara Independen di Indonesia, Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan tentang Kewirausahaan Pemuda, dan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan tentang Penyelenggaraan Hiburan dan Rekreasi. email: fennytriayunita@gmail.com

EVALUASI PENANGANAN SENGKETA HASIL PILKADA OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI TAHUN 2018

Adelline Syahda
Kode Inisiatif, Jakarta,
adelsyahda@gmail.com

Abstrak

Pilkada 2018 merupakan kali ke tiga pelaksanaan pilkada serentak. Tiap Pilkada selalu berujung pada sengketa hasil ke Mahkamah Konstitusi (MK). Berbagai tantangan dihadapi MK selama penanganan sengketa karena MK harus berkejaran dengan batas waktu 45 hari yang ditentukan Undang- Undang. Seperti : **pertama**, kecenderungan permohonan sengketa yang diterima MK masih tinggi. **Kedua**, persoalan terkait syarat formil pengajuan permohonan yang akan diterima oleh MK. Dalam praktiknya terdapat perluasan pemahaman oleh pemohon tentang syarat formal mengajukan permohonan. Sehingga menimbulkan berbagai variasi. Variasi syarat formal yang diterima MK ini menjadi tantangan tersendiri dalam penanganan sengketa. Dapat disimpulkan pada Pilkada serentak 2015, 2017 hingga 2018 langkah mengajukan sengketa hasil ke MK masih menjadi trend yang tinggi. Meskipun jika dilihat secara angka relatif mengalami penurunan namun tidak signifikan. Terhadap syarat formil, dalam praktiknya terdapat variasi dalam permohonan pemohon seperti adanya variasi objek, legal standing pemohon, batas waktu pengajuan permohonan sengketa hingga ambang batas selisih suara. Selain tantangan tersendiri, perkembangan ini idealnya menjadi catatan bagi MK dalam proses penanganan sengketa hasil kedepannya. Secara keseluruhan, proses sengketa di MK dari tahun ke tahun menunjukkan kemajuan karena MK memperlakukan seluruh permohonan secara adil, tidak terbatas pada ketentuan formal keterpenuhan ambang batas selisih suara semata namun juga mempertimbangkan dalil-dalil permohonan.

Kata kunci : Pilkada, Sengketa Hasil, Mahkamah Konstitusi

Abstract

2018's local election is the third time of the local election which is done simultaneously. Every local election always challenges the electoral dispute to the Constitutional Court (MK). The challenges that faced by the Constitutional Court in handling electoral disputes because of the Constitutional Court must pursue a 45-day Law-Defined Act. Examples: first, the tendency for electoral dispute requests that the Constitutional Court receives is still high. Secondly, the problem regarding the formal application form which will be received by the Constitutional Court. In practice, there is an expansion of the understanding by the applicant about formal requirements for applying. So that causes various variations. Variations in the formal requirements received by the Constitutional Court are a challenge in handling electoral disputes. It can be concluded that in the simultaneous elections in 2015, 2017 and 2018, the steps to submitting that electoral disputes results to the Constitutional Court is still a high trend. Although if it is seen in numbers, it is relatively decreasing but not significant. Against the formal requirements, in practice, there are variations in the applicant's application such as the variation of

objects, the applicant's legal standing, the deadline for submitting a electoral dispute application and the margin threshold of the difference in vote. In addition to its own challenges, this development should ideally be a evaluation for the Constitutional Court in the process of handling future electoral disputes. Overall, the process of electoral disputes in the Constitutional Court from year to year shows progress because the Constitutional Court treats all requests fairly, not limited to formal provisions of fulfillment of the margin threshold of vote differences only, but also considers the arguments of the petition.

Keywords : local election, electoral dispute, constitutional court.

Pendahuluan

Pilkada 2018 diselenggarakan di 171 daerah yang terdiri dari 17 tingkat Provinsi, 115 Kabupaten dan 39 Kota pada 27 Juni 2018 yang lalu. Lazim diketahui pelaksanaan pilkada melewati berbagai tahapan mulai dari pencalonan, hingga hari pemungutan suara yang dianggap sebagai puncak penyelenggaraan dan proses rekapitulasi penghitungan suara. Di tahapan sebelum penetapan pasangan calon terpilih, tersedia ruang bagi para peserta atau pasangan calon untuk mengajukan permohonan keberatan terhadap hasil perolehan suara yang telah ditetapkan oleh KPU kepada Mahkamah Konstitusi (MK) (*vide pasal 156 ayat (1) UU 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota*). Kewenangan MK memutus perselisihan hasil pemilu (PHPU) berpangkal pada pemahaman bahwa pemilu merupakan instrumen demokrasi¹. Oleh karenanya harus ada jaminan secara hukum jika terjadi kesalahan dalam proses penyelenggaraan pemilu, dalam hal menjadi ranah kewenangan MK.

Secara regulasi, MK tak lagi memiliki kewenangan konstitusional dalam penyelesaian hasil pilkada². Namun saat ini MK masih menjalankan kewenangan transisional sementara waktu hingga terbentuknya peradilan khusus pemilu³. Objek permohonan sengketa hasil adalah keputusan KPU tentang penetapan perolehan suara. Permohonan yang diajukan ke MK didasari dengan syarat formal yang harus terpenuhi baik dari sisi legal standing, batas waktu pengajuan dan ambang batas selisih suara hasil rekapitulasi yang di tetapkan oleh KPU. Dari proses penyelesaian sengketa hasil Pilkada yang masih ditangani MK dapat ditemui beberapa kendala yang dihadapi MK secara kelembagaan dalam menyelesaikan permohonan sengketa hasil pilkada dalam waktu 45 hari kerja. MK harus berbagi konsentrasi dan mengenyampingkan penanganan proses judicial review Undang- Undang yang kian meningkat karena harus berkonsentrasi pada sengketa hasil. Berbagai persoalan yang dihadapi MK selama penanganan perkara seperti : **pertama**, kecenderungan permohonan sengketa yang diterima MK masih tinggi. **Kedua**, persoalan terkait dengan syarat formil dalam pengajuan permohonan yang akan diterima oleh MK. Dalam praktik menunjukkan terdapat perluasan pemahaman oleh pemohon tentang

¹ M. Gaffar, Janedri.(2013). Demokrasi dan Pemilu di Indonesia, cetakan pertama. Jakarta : Konstitusi Press. H. 168

² Putusan MK No. 97/PUU-XI/2013 telah membatalkan kewenangan MK mengadili sengketa pemilukada

³ Pasal 157 ayat (3) UU tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

syarat formal mengajukan permohonan. Sehingga menimbulkan berbagai variasi. Adanya variasi syarat formal yang diterima MK ini menjadi salah satu tantangan dalam penanganan sengketa hasil pilkada. Berdasarkan dua persoalan ini, maka perlu melihat secara kasuis proses penanganan sengketa hasil yang dilakukan oleh MK sepanjang tahun 2018. Oleh karenanya, tulisan ini berjudul **“Evaluasi penanganan sengketa hasil Pilkada oleh MK tahun 2018”**.

Pembahasan

Evaluasi Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada Oleh MK

Pengalaman tahun 2017, Pilkada diselenggarakan di 101 daerah terdapat 53 permohonan sengketa yang terdiri dari 4 permohonan tingkat Provinsi, 40 permohonan tingkat Kabupaten dan 9 permohonan tingkat Kota. Total daerah yang bersengketa adalah 48 daerah, karena terdapat daerah yang mengajukan permohonan lebih dari satu kali. Selanjutnya tahun 2018, dari 171 daerah yang melaksanakan Pilkada terdapat 72 permohonan yang terdiri dari 7 permohonan tingkat Provinsi, 49 permohonan tingkat Kabupaten dan 16 permohonan tingkat Kota. Jika dilihat dari jumlah daerahnya, 72 permohonan ini tersebar di 58 daerah. Sementara tahun 2015 lalu, dari 264 daerah yang melaksanakan pilkada terdapat 164 permohonan yang diterima MK.

Jika dilihat dari jumlah tersebut selalu MK selalu kebanjiran menerima permohonan pasca Pilkada. Secara persentase Pilkada 2018 sebesar 42%, Pilkada 2017 sebesar 52% dan Pilkada 2015 sebesar 54%⁴. Kasat mata terdapat penurunan namun tidak signifikan karena masih berada pada angka yang relatif tinggi. Penurunan jumlah permohonan yang diterima oleh MK tentu dipengaruhi oleh berbagai hal disekitaran tahapan pilkada. Satu sisi penurunan dapat diartikan dengan meningkatnya kepercayaan dan kepuasan peserta pemilu terhadap proses dan hasil pilkada sehingga tidak perlu menggunakan jalur sengketa ke MK. Namun dilain sisi, dapat diartikan sebagai filter langsung akibat berlakunya ambang batas selisih suara. Bagi pasangan calon yang memiliki selisih suara relatif besar akan berhitung untuk maju ke MK karena dapat diprediksi tidak akan diterima MK akibat syarat formil permohonan yang tidak terpenuhi. Namun, beberapa daerah Pilkada 2018 tetap mengajukan permohonan ke MK meskipun terdapat ambang batas selisih suara yang signifikan.

Tabel 1



⁴ Laporan Penelitian MK bukan Mahkamah Kalkulator : Potret ;penyelesai perselisihan hasil Pilkada serentak 2017 di MK, Kode Inisiatif dan Perludem, Jakarta, 2017

A. Profile Permohonan Sengketa Hasil ke MK

Berikut dapat dilihat profile permohonan yang diterima MK sepanjang penyelesaian sengketa hasil pilkada tahun 2018 :

No	Nomor Putusan	Daerah yang bersengketa	Provinsi	Tingkat	Pemohon	batas waktu	masuk kategori daerah (persen)	selisih suara (%)	keterangan	Putusan Sela	Putusan Akhir
1	1/PHP.KOT-XVI/2018	Tegal	Jawa Tengah	kota	Habib Ali Zaenal Abidin & Tanty Prasetyo ningrum	2 hari	1,50%	0,20%	memenuhi	dilanjutkan terhadap pokok pemeriksaa n	Ditolak
2	2/PHP.KOT-XVI/2018	Pare-pare	Sulawesi Selatan	kota	Achmad Faisal Andi Sapada & Asriady Samad	3 hari	2%	2,38%	tidak memenuhi	tidak dapat diterima	-
3	37/PHP.BUP-XVI/2018	Donggala	Sulawesi Tengah	kabupaten	Vera Elena	3 hari	1,50%	7,30%	tidak memenuhi	tidak dapat diterima	-
4	3/PHP.KOT-XVI/2018	Gorontalo	Gorontalo	kota	Adhan Sambea & Hardi Hemeto	3 hari	2%	5,20%	tidak memenuhi	tidak dapat diterima	-
5	56/PHP.KOT-XVI/2018	Madiun	Jawa Timur	kota	Harryadin Mahardika & Arief Rahman	3 hari	2%	4.01%	tidak memenuhi	tidak dapat diterima	-
6	4/PHP.BUP-XVI/2018	Bangkalan	Jawa Timur	kabupaten	Moch Farid Al Fauzi & Sudarmawan	3 hari	0,50%	10%	tidak memenuhi	tidak dapat diterima	-
7	5/PHP.BUP-XVI/2018	Bangkalan	Jawa Timur	kabupaten	Imam Buchori & Mondir A Rofii	3 hari	0,50%	23%	tidak memenuhi	tidak dapat diterima	-
8	6/PHP.BUP-XVI/2018	Bolaang Mongondow Utara	Sulawesi Utara	kabupaten	Hamdan Datunsolang & Murianto	3 hari	2%	0,89%	Memenuhi	dilanjutkan terhadap pokok pemeriksaa n	Ditolak