

Rekonstruksi Kewenangan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum

Reconstruction of Authority in the Settlement of Dispute Over the Result of General Election

Refly Harun

Rumah Konstitusi,
Jl. Musyawarah I No. 10, Kebun Jeruk, Jakarta Barat
email: reflilharun@yahoo.com

Naskah diterima: 26/02/2016 revisi: 09/03/2016 disetujui: 10/03/2016

Abstrak

Konstruksi kewenangan penyelesaian sengketa hasil pilkada sampai saat ini masih berdinamika menjadi format ideal. Pada saat yang sama, kewenangan penyelesaian sengketa pemilu yang terbagi ke banyak lembaga juga menuntut dilakukannya penyederhanaan. Fakta itu menghendaki untuk dilakukannya rekonstruksi terkait penyelesaian semua jenis masalah hukum pemilu, termasuk sengketa hasil pilkada. Terkait hal itu, salah satu proposal yang ditawarkan melalui paper ini adalah disederhanakannya sistem penyelesaian dan lembaga peradilan yang terlibat dalam penyelesaian sengketa. Di mana, untuk penyelesaian sengketa hasil pemilu tetap menjadi kewenangan MK, sedangkan penyelesaian sengketa pemilu, sengketa pilkada dan sengketa hasil pilkada ditangani peradilan khusus pemilu. Peran peradilan pemilu dimaksud nantinya akan dijalankan oleh Bawaslu yang akan bertransformasi menjadi sebuah pengadilan khusus pemilu.

Kata kunci : Kewenangan, Penyelesaian Sengketa, Pengadilan Pemilu

Abstract

Construction of authority in the settlement of dispute over the result of local election is still in transformation to become the ideal format. At the same time, the authority in the settlement of election dispute which is distributed to many agencies is also demanding simplification. The fact requires that there must be reconstruction on the settlement of all kinds of legal problems in election, including the dispute over local election results. Related to this, one of the proposals offered through this paper is the simplification of settlement system and the courts involved in the settlement of disputes. Where, for the settlement of disputed election results remain under the authority of the Constitutional Court, while the settlement of election disputes, local election disputes and disputes over the results of local election are handled by a special election court. The role of the election court referred to will be run by the Election Supervisory Body which will transform into a special election court.

Keywords: Authority, Dispute Settlement, Election Court

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 24C Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) memuat ketentuan tentang kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) Republik Indonesia untuk memutuskan dalam tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk memutus “perselisihan tentang hasil pemilihan umum”. Kewenangan penyelesaian perselisihan tentang hasil pemilihan umum lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi¹, di mana Undang-Undang tersebut menyebut “perselisihan tentang hasil pemilihan umum” dengan “perselisihan hasil pemilihan umum”.²

Perselisihan hasil pemilihan yang menjadi kewenangan MK menyelesaikannya adalah pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Hanya saja, sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah,

¹ Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan tentang Mahkamah Konstitusi (LNRI No. 70 Tahun 2003 TLNRI Nomor 5226).

² Bagian Kesebelas UU MK.

MK juga diberi kewenangan untuk memutus perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah (pemilukada).³ Namun kewenangan MK menyelesaikan sengketa hanya bertahan selama lebih kurang 5 tahun. Sebab, melalui Putusan Perkara Nomor 97/PUU-XI/2013,⁴ MK menyatakan tidak lagi berwenang menyelesaikan sengketa hasil pemilihan kepala daerah. Salah satu alasan yang dikemukakan dalam putusan tersebut, pilkada bukanlah rezim pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945.

Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013 kemudian ditindaklanjuti dengan penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 yang kemudian disetujui DPR menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. UU Nomor 1 Tahun 2015 yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 kemudian mengadopsi sebuah badan peradilan khusus yang diberi kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil pemilihan kepala daerah. Hanya saja, menjelang badan peradilan khusus tersebut dibentuk, kewenangan penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi berdasarkan ketentuan Pasal 157 ayat (3) UU Nomor 8 Tahun 2015 yang menyatakan, “Perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus.”

Badan peradilan khusus sebagaimana diamanatkan Pasal 157 UU Nomor 8 Tahun 2015 sampai saat ini belum jelas bagaimana struktur dan cara kerjanya. Sekalipun sudah diatur, namun keberadaan badan peradilan khusus masih dalam wacana. Butuh waktu untuk mendesain badan peradilan khusus yang nanti akan berwenang menyelesaikan sengketa hasil pilkada serentak nasional yang diperkirakan akan terlaksana pada tahun 2027.⁵

Jika logika peradilan khusus pilkada yang hari ini diamanatkan UU Nomor 8 Tahun 2015 diikuti, nantinya dalam penyelesaian sengketa-sengketa pemilu dan pilkada akan ada Mahkamah Konstitusi, badan peradilan khusus, PTTUN, dan Bawaslu. Artinya ada empat lembaga yang terlibat secara langsung dalam penyelesaian sengketa, baik berkenaan dengan hasil maupun proses

³ Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan, “Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan.” Pada tanggal 29 Oktober 2008, Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Mahkamah Konstitusi menandatangani Berita Acara Pengalihan Wewenang Mengadili, sebagai pelaksanaan Pasal 236C UU Nomor 12 Tahun 2008.

⁴ Lihat http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/putusan/putusan_sidang_1694_97%20PUU%202013-UU_Pemda%20dan%20UU_kekuasaankehakiman-telahuncap19Mei2014%20-%20header-%20wmActionWiz.pdf, diakses pada tanggal 11 Juni 2015.

⁵ Pasal 157 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 8 Tahun 2015.

penyelenggaraan pemilu dan pilkada. Banyaknya lembaga yang terlibat setidaknya akan menjadi salah satu ruang tidak efektifnya proses penyelesaian sengketa. pada saat yang sama, juga akan menyebabkan bertambah panjangnya birokrasi penyelesaian sengketa pemilu dan pilkada.

Oleh karena itu, sekalipun misalnya sudah ada mandat pembentukan peradilan khusus untuk penyelesaian sengketa hasil pilkada, namun perkembangan yang terjadi sesungguhnya masih membuka ruang untuk memikirkan sejumlah alternatif tentang desain peradilan yang berwenang menyelesaikan tidak hanya sengketa hasil pilkada, melainkan juga menyelesaikan sengketa-sengketa yang muncul dalam penyelenggaraan pemilu dan pilkada. Dalam arti, desain penyelesaian sengketa dan sengketa hasil pemilu dan pilkada harus didesain secara lebih sederhana dan efektif.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan penyelesaian masalah hukum pemilu dan pilkada?
2. Bagaimana desain kelembagaan dan kewenangan peradilan pemilu?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif sehingga yang terutama dipergunakan adalah data sekunder, yaitu data yang berasal dari bahan pustaka.⁶ Adapun metode pengumpulan datanya adalah melalui studi kepustakaan, yaitu meneliti dan menggali bahan-bahan hukum atau data-data tertulis berupa kitab-kitab perundang-undangan, putusan pengadilan buku-buku, jurnal, majalah, surat kabar, dan bahan hukum lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.

II. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Masalah Hukum Pemilu dan Penyelesaiannya

Sebagaimana diketahui bahwa Pemilu dilakukan melalui beberapa tahapan utama, terjadinya sengketa atau pelanggaran sangat mungkin terjadi di dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu. Kemungkinan tersebut bisa disebabkan oleh kecurangan (*fraud*), kekhilafan (*mistake*), maupun strategi

⁶ Soerjono Soekanto, (*Pengantar Penelitian Hukum*), Jakarta : UI Press, 2008, h. 11.

pemenangan pemilu yang tidak melanggar hukum tetapi menurunkan kepercayaan publik (*non-fraudulent misconduct*).⁷

Oleh Karena itulah dibentuk aturan sebagai panduan penyelesaian masalah hukum yang muncul dalam pemilu. Berdasarkan perundang-undangan yang ada, masalah-masalah hukum pemilu di Indonesia dapat dikelompokkan ke dalam enam kategori,⁸ yaitu (1) pelanggaran administrasi pemilu, yaitu pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu di luar tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu;⁹ (2) tindak pidana pemilu, yaitu tidak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini;¹⁰ (3) sengketa pemilu, yaitu sengketa antarpeserta pemilu¹¹ dan sengketa peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Propinsi, dan KPU Kabupaten/Kota;¹² (4) sengketa tata usaha negara pemilu, yaitu 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 dengan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota;¹³ (5) pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, yaitu pelanggaran terhadap etika penyelenggara Pemilu yang berpedomankan sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilu;¹⁴ (6) perselisihan hasil pemilu, yaitu perselisihan antara KPU dan peserta pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional yang dapat mempengaruhi perolehan kursi peserta pemilu.¹⁵

⁷ Janedjri M. Gaffar, (*Politik Hukum Pemilu*), Jakarta : Konstitusi Press, 2013, h. 77.

⁸ Bandingkan dengan dengan Topo Santoso dkk., (*Penegakan Hukum Pemilu: Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*), Jakarta, September 2006, h. 6. Menurut Topo Santoso dkk, berdasarkan peraturan yang ada, masalah hukum pemilu terdiri atas (1) pelanggaran administrasi pemilu, (2) pelanggaran tata cara pemilu, (3) pelanggaran pidana pemilu, (4) sengketa dalam penyelenggaraan pemilu, dan (5) perselisihan hasil pemilu.

⁹ Pasal 253 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.

¹⁰ Pasal 260 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.

¹¹ Bandingkan dengan pengaturan sebelumnya, di mana UU Pemilu 2008 tidak mengatur mekanisme penyelesaian sengketa pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 129 UU Pemilu 2003 (UU Nomor 12 Tahun 2003), tetapi secara teoretis sengketa jenis ini mungkin saja terjadi. Selain sengketa antarpeserta pemilu, sangat mungkin terjadi pula sengketa antara peserta dan penyelenggara pemilu yang bukan merupakan sengketa atas keputusan tata usaha negara. Baik UU Pemilu 2003 dan UU Pemilu 2008 tidak mengatur mekanisme penyelesaiannya bila hal itu terjadi.

¹² Pasal 257 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.

¹³ *Ibid.*, Pasal 268

¹⁴ *Ibid.*, Pasal 251

¹⁵ Pasal 258 UU No 10 Tahun 2008.

Terhadap berbagai masalah hukum di atas, juga diatur mekanisme penyelesaiannya. Di mana, setiap masalah hukum yang ada memiliki mekanisme sendiri dengan keterlibatan lembaga penyelesaian yang berbeda-beda.

Pertama, pelanggaran administrasi pemilu ditangani oleh KPU, KPU Propinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Pelanggaran administrasi bisa berbentuk pelanggaran syarat pendidikan atau syarat usia pemilih, pelanggaran pemasangan atribut kampanye, larangan membawa anak-anak di bawah 7 tahun atau larangan berkonvoi lintas daerah.¹⁶ *Kedua*, penyelesaian tindak pidana pemilu dilakukan dengan melibatkan pengawas pemilu, kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan dalam suatu sistem penyelesaian layaknya sistem peradilan pidana.

Ketiga, penyelesaian sengketa. sengketa pemilu yaitu sengketa yang terjadi antarpeserta pemilu.¹⁷ Di mana, sengketa ini diselesaikan oleh Bawaslu beserta jajarannya. Dalam Pasal 73 ayat (4) huruf c ditegaskan bahwa Bawaslu berwenang untuk menyelesaikan sengketa pemilu. Pada Pemilu tahun 2004, tata cara penyelesaian terhadap jenis pelanggaran ini diatur dalam satu pasal tersendiri, yaitu Pasal 129 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 pengaturan tentang mekanisme penyelesaian sengketa ditiadakan. Kemudian, ketika Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, mekanisme penyelesaian sengketa kembali diatur dalam Pasal 258 dan Pasal 259, baik sengketa antarpeserta maupun antara peserta dengan penyelenggara pemilu. Sementara sengketa antara peserta dengan penyelenggara merupakan sengketa antara KPU dengan peserta Pemilu yang timbul akibat dikeluarkannya suatu Keputusan KPU. Terhadap hal itu, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 telah memberikan ruang khusus, di mana sebelumnya dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 ruang tersebut sama sekali tidak disediakan.¹⁸

Keempat, sengketa Tata Usaha Negara Pemilu muncul karena dua alasan, yaitu :¹⁹

¹⁶ http://www.kemitraan.or.id/sites/default/files/Buku_15_Penanganan%20Pelanggaran%20Pemilu%20web_0.pdf diakses pada tanggal 12 Oktober 2015

¹⁷ UU Pemilu 2008 tidak mengatur mekanisme penyelesaian sengketa pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 129 UU Pemilu 2003 (UU Nomor 12 Tahun 2003), tetapi secara teoretis sengketa jenis ini mungkin saja terjadi. Selain sengketa antarpeserta pemilu, sangat mungkin terjadi pula sengketa antara peserta dan penyelenggara pemilu yang bukan merupakan sengketa atas keputusan tata usaha negara. Baik UU Pemilu 2003 dan UU Pemilu 2008 tidak mengatur mekanisme penyelesaiannya bila hal itu terjadi.

¹⁸ <http://catatanseorangpelajar90.blogspot.co.id/2013/03/mekanisemepenyelesaian-pelang-garan.html> diakses pada tanggal 15 November 2015

¹⁹ Pasal 268 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012

1. dikeluarkannya Keputusan KPU tentang penetapan Partai Politik Peserta Pemilu.
2. dicoret dari daftar calon tetap sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang penetapan daftar calon tetap.

Sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, secara limitatif ditentukan bahwa objek yang termasuk dalam sengketa tata usaha negara pemilu hanya dua hal dimaksud. Dalam arti, hanya keputusan-keputusan KPU, KPU Propinsi dan KPU Kabupaten/kota yang berhubungan dengan penetapan partai politik peserta pemilu dan penetapan daftar calon tetap yang dapat diajukan sebagai sengketa melalui mekanisme gugatan/permohonan penyelesaian sengketa tata usaha negara pemilu. Adapun penyelesaiannya dilakukan oleh Bawaslu dan PTTUN.

Kelima, perselisihan hasil pemilu antara KPU dan peserta pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional yang dapat mempengaruhi perolehan kursi peserta pemilu.²⁰ Perselisihan hasil pemilu ini menjadi domain MK untuk menyelesaikan berdasarkan mandat konstitusi yang diberikan (Pasal 24C ayat [1]) Perubahan Ketiga UUD 1945). Perselisihan hasil Pemilu itu sendiri adalah perselisihan antara KPU dengan Peserta Pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilu, dalam artian bahwa jika dinilai ada kesalahan terhadap hasil perhitungan suara yang dilakukan oleh KPU, maka peserta Pemilu dapat mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi.

Pertanyaan selanjutnya, apa kaitan antara kewenangan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum yang dimiliki MK berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dengan kewenangan penyelesaian masalah hukum pemilu lainnya yang dimiliki Bawaslu, Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara? Terkait hal itu, dapat dijelaskan bahwa dalam penyelesaian perselisihan hasil pemilu anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPRD dan kepala daerah, MK sesungguhnya tidak hanya disugahi permohonan penyelesaian sengketa hasil, melainkan juga disertai dengan dalil-dalil yang berhubungan dengan pelanggaran administrasi pemilu, pidana pemilu, sengketa tata usaha negara pemilu, bahkan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Misalnya, masalah tidak terdistribusinya surat

²⁰ *Ibid.*, Pasal 271

undangan memilih atau Model C.6 yang tidak diedarkan kepada pemilih,²¹ warga yang tidak terdaftar dalam DPT dan saksi tidak diberi formulir C.1 oleh KPPS,²² pembukaan kotak suara,²³ pemilih yang tidak terdaftar dalam DPT yang memberikan suara menggunakan KTP dan dicatat oleh penyelenggara dalam daftar pemilih tambahan (DPTb) dan daftar pemilih khusus tambahan (DPKTb),²⁴ keterlibatan pejabat penguasa daerah di Jawa Tengah dan Kalimantan Tengah,²⁵ rekayasa pihak penyelenggara sehingga terjadi mobilisasi massa,²⁶ proses rekapitulasi suara,²⁷ tidak sinkronnya jumlah pemilih yang menggunakan hak pilih,²⁸ persyaratan calon,²⁹ penyelenggara tidak melakukan pemutakhiran data pemilih secara benar/tidak *valid*.³⁰ dan politik uang.³¹

Selain itu, dalam kasus-kasus tertentu, putusan pengadilan tata usaha negara justru berseberangan dengan Putusan MK. Misalnya dalam kasus pilkada Kabupaten Manggarai Barat, dalam Putusan Nomor 38/PHPU.D-VIII/2010, Mahkamah Konstitusi menolak permohonan Pemohon³² untuk seluruhnya. Salah satu dalil yang dikemukakan Pemohon dalam permohonan, bahwa KPU setempat elah membiarkan terjadinya pembagian uang oleh Tim pemenangan pasangan calon peraih suara terbanyak.³³

Selain kasus di atas, juga terjadi kondisi di mana baik Mahkamah Konstitusi maupun Pengadilan Tata Usaha Negara menyatakan tidak berwenang untuk mengadili pokok persoalan yang diajukan peserta pemilu. Misalnya perkara perselisihan hasil pemilihan umum anggota DPRD Kabupaten Kepulauan

²¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 58/PHPU.C-VII/2009 terkait Pekara Permohonan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum yang diajukan Partai Kebangkitan Nasional Ulama, h. 4

²² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PHPU.C-VII/2009 terkait Perkara Permohonan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum yang diajukan Partai Kebangkitan Bangsa, h. 127

²³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1/PHPU.PRES-XII/2014 dalam perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014, h. 4139

²⁴ *Ibid.*, h. 4146

²⁵ *Ibid.*, h. 4146

²⁶ *Ibid.*, h.4147

²⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 terkait perkara permohonan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah Propinsi Jawa Timur, h. 4

²⁸ *Ibid.*, h. 6

²⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 57/PHPU.D-VI/2008 terkait perkara permohonan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Bengkulu Selatan, h. 4

³⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 38/PHPU.D-VIII/2010 terkait perkara Permohonan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Manggarai Barat Tahun 2010, h. 10

³¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 123/PHP.BUP-VI/2016 terkait perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Rja Empat, h. 5

³² Yang berindak sebagai Pemohon adalah 3 pasangan calon dari 8 pasangan calon dalam Pemilukada Kabupaten Manggarai Barat 2010. Peraih suara terbanyak adalah pasangan calon Nomor Urut 8, Agustinus Ch. Dula dan Drs. Gaza Maximus, M.Si dan pasangan calon peraih suara terbanyak kedua adalah Pasangan Calon Nomor Urut 2, Drs. W. Fidelis Pranda dan Pata Vinsensius, SH., MM. Tiga pasangan calon yang mengajukan permohonan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah kepada MK adalah pasangan calon Nomor Urut 2, Nomor Urut 4, dan Nomor Urut 7. Baca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 38/PHPU.D-VIII/2010

³³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 38/PHPU.D-VIII/2010 terkait perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Manggarai Barat Tahun 2010, h. 29

Mentawai. Dalam pemilihan umum anggota DPRD Kabupaten Mentawai 2009, Partai Persatuan Daerah mendapatkan tiga kursi, hanya saja partai politik dimaksud dibatalkan sebagai peserta pemilu 10 hari setelah hari pemungutan suara yang jatuh pada tanggal 9 April 2009.³⁴ Padahal sesuai Surat Edaran KPU Nomor 626/KPU/III/2009, tanggal 31 Maret 2009, batas waktu penjatuhan sanksi pembatalan sebagai peserta pemilu karena terlambat menyerahkan laporan awal dana kampanye adalah enam hari sebelum hari pemungutan suara.³⁵ Terhadap pembatalan tersebut, Partai PPD mengajukan permohonan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum ke Mahkamah Konstitusi. Terhadap permohonan tersebut, MK menolaknya dengan alasan tidak mempunyai wewenang untuk memeriksa permohonan dimaksud.³⁶

Pada saat yang sama, ketika Keputusan KPU Mentawai Nomor 17 Tahun 2009 tentang Penetapan Pembatalan Partai Politik yang Tidak Menyerahkan Rekening Khusus dan Laporan Awal Dana Kampanye Partai Politik Hingga Batas Waktu yang Telah Ditentukan Sebagai Peserta Pemilu Tahun 2009 di Kabupaten Kepulauan Mentawai digugat melalui Pengadilan Tata Usaha Negara Padang, PTUN Padang juga menyatakan tidak berwenang mengadili gugatan dimaksud. Sebab, pokok gugatan yang diajukan adalah berkenaan dengan Keputusan penyelenggara pemilu terkait pelaksanaan pemilihan umum. Putusan PTUN Padang juga dikuat oleh PT TUN Medan melalui Putusan pada tingkat banding.

Kondisi di atas, baik ketika terjadinya tumpang tindih ataupun satu sama lain sama-sama menyatakan tidak berwenang mengadili sehingga menimbulkan *legal vacuum* akan berujung pada munculnya ketidakpastian hukum bagi para pencari keadilan pemilu. Pada saat yang sama juga dapat menimbulkan ketidakpastian terhadap hasil pemilihan umum secara keseluruhan.

Di tengah berbagai dinamika penyelesaian sengketa proses dan hasil pemilu dan pilkada sebagaimana digambar di atas, terdorong oleh skandal yang melibatkan Akil Mukhtar (manta Ketua Mahkamah Konstitusi), Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013 memutuskan bahwa MK tidak lagi berwenang untuk menyelesaikan sengketa hasil pemilihan kepala

³⁴ Khairul Fahmi, *Pembatalan Partai Politik Sebagai Peserta Pemilu (Studi Kasus Pembatalan Partai Politik Peserta Pemilu 2009 di Kabupaten Kepulauan Mentawai)*, Jurnal Konstitusi Volume IV Nomor 1, Juni 2011, Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi, h. 101

³⁵ *Ibid.*, h. 102

³⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 73/PHPU.C-VII/2009 dalam perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Calon Anggota Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Partai Persatuan Daerah, h. 107

daerah. Salah satu alasan yang dikemukakan, pilkada bukanlah rezim pemilu sebagaimana diatur dalam pasal 22E UUD 1945.³⁷

Menghadapi situasi yang demikian, oleh karena Mahkamah Agung juga keberatan untuk diserahkan kembali kewenangan penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah,³⁸ pembentuk Undang-undang pun merumuskan norma baru terkait lembaga yang berwenang menyelesaikan sengketa hasil pemilihan kepala daerah dalam Pasal 157 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Dalam norma tersebut ditentukan bahwa yang berwenang menyelesaikan perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah adalah badan peradilan khusus. Bagaimana dan seperti apa mekanisme bekerjanya badan peradilan khusus dimaksud sama sekali belum diatur.

B. Gagasan Pembentukan Peradilan Pemilu

Uraian sebelumnya setidaknya menggambarkan sejumlah persoalan terkait penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum, yaitu : (1) terlalu banyak institusi yang terlibat dalam penyelesaian masalah hukum pemilu, ada bawaslu, kepolisian, kejaksaan, peradilan umum, peradilan tata usaha negara, Mahkamah Konstitusi, dan nanti akan ada lagi badan peradilan khusus untuk pilkada; (2) Pengadilan yang ada ternyata memiliki keterbatasan untuk menyidangkan sengketa pemilu tertentu, baik karena hukum acaranya yang tidak dapat mengikuti proses pemilu/pemilukada yang terikat pada tahapan-tahapan waktu maupun karena keterbatasan lingkup kewenangan; (3) Dengan begitu banyaknya mekanisme dan institusi yang terlibat, hampir semua pencari keadilan tidak dapat memulihkan hak mereka yang terlanggar.

Untuk menjawab berbagai persoalan di atas, pembenahan terhadap sistem penyelesaian sengketa proses dan hasil pemilu perlu dilakukan. Pembenahan tersebut dapat dilakukan dengan mendesain ulang sistem dimaksud. Salah satunya adalah dengan mengadopsi peradilan khusus pemilu yang akan memeriksa dan mengadili semua masalah hukum pemilu yang ada, kecuali perselisihan hasil yang tetap menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi sesuai mandat Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Jika dilihat ke negara lain, Pengadilan khusus Pemilu (*Election Court*) juga dikenal dalam sistem peradilan beberapa negara lain. Salah satunya adalah Inggris yang di atur di dalam *Representation*

³⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, h. 70

³⁸ MA Keberatan Tangani Sengketa Pilkada, <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/politik/15/01/07/nhspl1-ma-keberatan-tangani-sengketa-pilkada>, di akses tanggal 7 Februari 2016

of People Act 1983.³⁹ Selain itu, juga ada di Mexico (*The Electoral Tribunal of the Federal Judiciary*)⁴⁰, Brazil (*The Supreme Electoral Court*), Panama (*Electoral Tribunal*), Guatemala (*Electoral Tribunal*), Bolivia (*Electoral National Court*), Uruguay (*Electoral Court*), Peru (*National Jury of Elections*)⁴¹ dan lain-lain.⁴² Jika hendak mengadopsi peradilan khusus sebagaimana juga dianut oleh negara-negara lainnya, maka tawaran desainnya adalah sebagaimana akan dijelaskan berikut ini.

1. Yurisdiksi Peradilan Khusus Pemilu

Dalam hal pemilu yang dijadikan objek kajian dalam kaitannya dengan yurisdiksi badan peradilan, setidaknya ada lima badan peradilan yang memiliki kekuasaan mengadili, baik karena faktor tingkat peradilan maupun karena aspek keberadaan lingkungan peradilan. Peradilan yang memiliki yurisdiksi karena faktor lingkungan peradilan atau atribusi kewenangan yang dimiliki adalah : Mahkamah Konstitusi untuk perselisihan hasil,⁴³ badan peradilan khusus untuk penyelesaian perselisihan hasil pilkada,⁴⁴ Pengadilan negeri untuk penyelesaian pidana pemilu dan pilkada,⁴⁵ pengadilan tinggi tata usaha negara untuk penyelesaian sengketa tata usaha negara pemilu dan pilkada.⁴⁶ Sedangkan badan peradilan yang memiliki yurisdiksi karena faktor tingkat pengadilan adalah : Pengadilan Tinggi dalam hal banding atas Putusan Pengadilan Negeri dalam perkara pidana pemilu dan pilkada,⁴⁷ dan Mahkamah Agung dalam hal kasasi atas putusan PTTUN.⁴⁸ Khusus untuk sengketa tata usaha negara, terlebih dahulu juga harus diselesaikan oleh Bawaslu atau Bawaslu Propinsi. Di mana, putusan Bawaslu itulah kemudian yang dijadikan dasar pengajuan gugatan kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.⁴⁹ Dengan demikian, ada enam⁵⁰ badan peradilan yang terlibat

³⁹ Election Court, https://en.wikipedia.org/wiki/Election_court, diakses tanggal 12 Oktober 2015

⁴⁰ Electoral Tribunal of The Federal Judicial Branch, <http://portal.te.gob.mx/en/contenido/about-us>, diakses tanggal 12 Oktober 2015

⁴¹ National Jury of Elections (JNE), <http://aceproject.org/about-en/regional-centres/jne>, baca juga Elections in Peru, https://en.wikipedia.org/wiki/Elections_in_Peru, diakses tanggal 12 Oktober 2015

⁴² <http://donny-tri-istiqomah.blogspot.co.id/2010/08/menggagas-pengadilan-pemilu-indonesia.html> diakses pada tanggal 12 Oktober 2015

⁴³ Atribusi kewenangan sesuai Pasal 24C ayat (1) UUD 1945

⁴⁴ Atribusi kewenangan sesuai Pasal 157 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015

⁴⁵ Atribusi kewenangan sesuai Pasal 261 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 dan Pasal 146 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015

⁴⁶ Atribusi kewenangan sesuai Pasal 269 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 dan Pasal 153 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015

⁴⁷ Diatur dalam Pasal 263 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 dan Pasal 148 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015

⁴⁸ Diatur dalam Pasal 269 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 dan Pasal 154 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015

⁴⁹ Diatur dalam Pasal 269 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 dan Pasal 154 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015

⁵⁰ Tidak termasuk Bawaslu yang menjadi mekanisme awal penyelesaian sengketa dan sengketa TUN pemilu yang kemudian akan bermuara ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

memeriksa dan mengadili baik sengketa ataupun pelanggaran dalam pemilu dan pilkada.

Dari sekian banyak atribusi kewenangan untuk menyelesaikan sengketa pemilu dan pilkada, hanya satu saja yang merupakan atribusi kewenangan yang bersumber dari Undang-Undang Dasar 1945, yaitu kewenangan penyelesaian sengketa hasil pemilihan umum yang dimiliki Mahkamah Konstitusi. Dalam konteks ini, tentunya kompetensi Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan sengketa hasil pemilihan umum, khususnya pemilihan umum yang ditafsirkan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013 tidak dapat diganggu gugat, kecuali jika terlebih dahulu melakukan perubahan terhadap Pasal 24C ayat (1) UUD 1945.

Sementara yurisdiksi lainnya merupakan atribusi kewenangan yang bersumber dari undang-undang, sehingga lebih memungkinkan untuk didesain ulang melalui perubahan Undang-Undang Pemilu maupun Undang-Undang Pilkada. Terkait hal itu, desain pengadilan khusus pemilu yang hendak ditawarkan ini berada dalam ranah pembenahan terhadap penentuan kewenangan mengadili sengketa dan pelanggaran pemilu yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang Pilkada.

Sehubungan dengan itu, peradilan khusus pemilu diberi kewenangan (yurisdiksi) memeriksa dan mengadili sengketa dan pelanggaran yang bukan sengketa hasil pemilu. Peradilan khusus pemilu diberi kewenangan untuk memeriksa dan mengadili pelanggaran dan sengketa administrasi pemilu. Dalam konteks ini, peradilan khusus pemilu akan memiliki kewenangan absolut yang meliputi kewenangan yang sebelumnya diberikan kepada Pengadilan Umum dan juga Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Artinya, peradilan khusus pemilu akan menjalankan kompetensi yang bersifat koneksitas antara peradilan umum dan peradilan tata usaha negara.

Dengan demikian, peradilan khusus pemilu akan menjadi pusat penyelesaian masalah hukum pemilu untuk selain sengketa hasil dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Dengan memusatkan penyelesaian pelanggaran dan sengketa pemilu di bawah satu atap peradilan khusus, maka inefisiensi dan disharmoni putusan pengadilan dalam perkara pemilu yang sama seperti yang terjadi selama ini dapat dihindari.

Pertanyaan berikutnya, apakah badan peradilan khusus pemilu masih ditempatkan menjadi bagian dari Mahkamah Agung dan badan peradilan yang ada di bawahnya atau tidak? Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, Mahkamah Agung sesungguhnya telah menolak diberi tugas tambahan untuk menyelesaikan sengketa hasil pemilihan kepala daerah. Jika semangat pembentukan badan peradilan khusus pemilu ini adalah untuk menyatukan penyelesaian seluruh pelanggaran dan sengketa, maka penolakan Mahkamah Agung dapat dimaknai bahwa kewenangan ini haruslah ditempatkan di luar Mahkamah Agung dan badan peradilan yang ada di bawahnya. Mahkamah Agung dan badan peradilan yang ada di bawahnya hanya terlibat dalam hal penegakan hukum pada kasus tindak pidana pemilu saja.

Dengan mengambil opsi bahwa badan peradilan khusus pemilu dimaksud berada di luar Mahkamah Agung, maka pilihan paling rasional adalah memberikan peran dan kewenangan tersebut kepada Bawaslu dan Bawaslu Propinsi. Setidaknya beberapa alasan berikut dapat dijadikan dasar. *Pertama*, sejak tahun 2012, melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, pembentuk undang-undang telah memberikan kewenangan penyelesaian sengketa pemilu kepada Bawaslu, termasuk sengketa tata usaha negara pemilu; *Kedua*, Bawaslu dan Bawaslu Propinsi telah telah didesain menjadi sebuah lembaga tetap⁵¹ atau permanen sesuai Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu; *Ketiga*, desain awal kelembagaan Bawaslu memang untuk mengawal penyelenggaraan pemilu, namun dengan kewenangan penyelesaian sengketa yang diberikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 maupun Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, Bawaslu justru memiliki banyak pengalaman dalam menyelesaikan sengketa, baik sengketa antarpeserta maupun antara peserta dengan penyelenggara selama pemilu 2009 dan 2014 serta pilkada sepanjang tahun 2008 hingga 2015.

Terkait kompetensi absolut yang akan diserahkan kepada Bawaslu, apakah Bawaslu tetap akan diberi nama dengan Bawaslu? Dalam hal tugas utamanya adalah menyelesaikan sengketa pemilu, maka tidak tepat lagi mempertahankan nomenklatur nama yang ada saat ini. Perlu

⁵¹ Pasal 69 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011

ada penyesuaian nama berbasis kompetensi yang dimilikinya. Hal inipun akan dibahas pada bagian selanjutnya.

2. Kedudukan dan Sifat Peradilan Khusus

Di dalam kekuasaan kehakiman, sampai saat ini, setidaknya ada delapan pengadilan khusus yang berada di bawah lingkungan peradilan umum, agama dan tata usaha negara, yaitu : pengadilan anak⁵², pengadilan niaga⁵³, pengadilan hak asasi manusia⁵⁴, pengadilan tindak pidana korupsi⁵⁵, pengadilan hubungan industrial⁵⁶, pengadilan perikanan⁵⁷, mahkamah syariah⁵⁸, pengadilan pajak.⁵⁹ Enam jenis pengadilan pertama merupakan pengadilan yang berada dalam lingkungan peradilan umum, sedangkan dua jenis pengadilan yang terakhir masing-masing berada dalam lingkungan peradilan agama dan peradilan tata usaha negara.

Lalu bagaimana dengan lembaga di luar pengadilan yang diberi tugas menjalankan fungsi peradilan khusus pemilu? Apakah secara normatif hal itu dimungkinkan?

Dalam berbagai peraturan perundang-undangan, penyelesaian sengketa melalui lembaga di luar pengadilan juga telah dikenal dan diadopsi dalam peraturan perundang-undangan Indonesia. Misalnya penyelesaian sengketa melalui Lembaga Arbitrase yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Dalam Undang-Undang tersebut dinyatakan, sengketa atau beda pendapat dapat diselesaikan oleh pihak-pihak melalui alternatif penyelesaian sengketa yang didasarkan pada itikad baik dengan mengenyampingkan penyelesaian secara litigasi di pengadilan.⁶⁰ Sekalipun sengketa yang dimaksud di sana adalah sengketa perdata dan lembaga arbitrase merupakan institusi yang disetujui dua belah pihak untuk menyelesaikan sengketa, namun prinsip penyelesaian sengketa di luar pengadilan tentu dapat pula diadopsi ke dalam sistem penyelesaian sengketa pemilu.

⁵² Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Anak

⁵³ Undang-Undang nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Hutang

⁵⁴ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia

⁵⁵ Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi

⁵⁶ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial

⁵⁷ Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan

⁵⁸ Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Propinsi Naggroe Aceh Darussalam

⁵⁹ Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak

⁶⁰ Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa

Penyelesaian sengketa di luar badan peradilan juga dikenal dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup,⁶¹ penyelesaian sengketa konsumen,⁶² penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia yang tidak termasuk dalam ranah hukum pidana,⁶³ penyelesaian sengketa hubungan industrial,⁶⁴ dan penyelesaian sengketa informasi.⁶⁵ Dengan demikian, penyelesaian sengketa di luar pengadilan, baik sengketa antar warga negara ataupun antar warga negara dengan badan publik sudah diadopsi dalam sistem hukum Indonesia. Oleh karena itu, mengadopsi sistem penyelesaian di luar lembaga peradilan untuk penyelesaian sengketa pemilu (tidak termasuk pidana pemilu) merupakan sebuah kecincaan. Di mana, lembaga yang kemudian akan menjalankan fungsi tersebut adalah Bawaslu dan Bawaslu Propinsi.

Sebagai penyelesaian sengketa, Bawaslu berkedudukan sebagai lembaga semi peradilan yang bersifat permanen. Di mana, fungsi peradilan sengketa pemilu menjadi kewenangan tetap Bawaslu.

3. Badan Peradilan Khusus Sengketa Hasil Pilkada

Pasal 157 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 mengamanatkan agar sebelum pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak nasional, badan peradilan khusus penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah sudah tertentu.

Untuk menindaklanjuti mandat tersebut Bawaslu dalam menjalankan fungsi sebagai peradilan khusus pemilu secara bersamaan juga dapat bertindak sebagai badan peradilan khusus pilkada. Sebagai badan peradilan khusus pemilu, Bawaslu hanya memiliki kewenangan menyelesaikan sengketa, tidak termasuk hasil pemilu. Sementara dalam kapasitas sebagai badan peradilan khusus pilkada, selain menyelesaikan sengketa pilkada, Bawaslu juga bertindak sebagai lembaga penyelesaian sengketa hasil pilkada. Jadi, jika dalam pemilu Bawaslu hanya bertindak sebagai badan penyelesaian sengketa untuk sebagai sengketa saja, namun dalam pilkada, Bawaslu menangani semua sengketa, termasuk sengketa hasil.

⁶¹ Pasal 84 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Lingkungan Hidup

⁶² Pasal 47 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

⁶³ Pasal 89 ayat (4) butir a Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

⁶⁴ Pasal 4 ayat (4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Perselisihan Hubungan Industrial

⁶⁵ Pasal 1 butir 5 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik

Lalu bagaimana desain kewenangan Bawaslu dalam penyelesaian sengketa dan sengketa hasil pilkada? Terkait penyelesaian sengketa pilkada, baik antarpeserta ataupun antar peserta dengan penyelenggara, kewenangan penyelesaiannya ada pada Bawaslu Propinsi. Di mana, setiap sengketa yang muncul baik dalam pilkada Gubernur dan Wakil Gubernur maupun pilkada Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota, penyelesaiannya menjadi wewenang Bawaslu Propinsi.

Terkait penyelesaian sengketa pilkada kabupaten/kota, yang kewenangannya tetap ada pada Bawaslu Propinsi didasarkan pada alasan: *pertama*, Bawaslu Propinsi bersifat tetap, sementara Panwaslu kabupate/kota bersifat adhoc; *kedua*, sumber daya manusia setiap kabupaten/kota tidak merata sehingga dikhawatirkan proses penyelesaian sengketa tidak berjalan maksimal.

Terhadap keputusan Bawaslu Propinsi dalam penyelesaian sengketa pilkada dapat diajukan banding kepada Bawaslu. Di mana, dalam konteks itu, Bawaslu bertindak sebagai peradilan banding yang putusannya bersifat final dan mengikat dalam penyelesaian sengketa pilkada.

Adapun terkait sengketa hasil pilkada, dengan desain penyelenggaraan pilkada serentak secara nasional, maka kewenangan penyelesaian sengketa hasil pilkada pun harus dibagi antara Bawaslu dan Bawaslu Propinsi. Hal itu harus dilakukan untuk menghindari menumpuknya perkara di tingkat Bawaslu, sementara terdapat instrument di tingkat propinsi yang dapat digunakan untuk memeriksa permohonan penyelesaian sengketa hasil pilkada yang diajukan peserta pilkada.

Sehubungan dengan itu, untuk penyelesaian sengketa hasil pilkada tingkat kabupaten/kota diselesaikan oleh Bawaslu Propinsi. Terhadap putusan Bawaslu propinsi dapat diajukan banding kepada Bawaslu dengan putusan yang bersifat final dan mengikat. Adapun penyelesaian sengketa hasil pilkada tingkat propinsi dilakukan oleh Bawaslu dengan putusan yang juga bersifat final dan mengikat.

4. Merekonstruksi Fungsi Bawaslu

Saat ini, baik Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 ataupun Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015

menempatkan Bawaslu sebagai lembaga yang memiliki tugas utama melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pemilu dan pilkada. Hal itu tentu sangat logis karena pemilu dan pilkada yang dijalankan tanpa mekanisme dan iklim pengawasan yang bebas dan mandiri akan menjadi ajang kontestasi yang dipenuhi kecurangan. Sehingga pemilu dan pilkada akan terlaksana secara tidak jujur dan adil. Berangkat dari pemahaman itulah yang menempatkan pengawasan Pemilu sebagai “kebutuhan dasar” (*basic an objective needs*) dari setiap Pemilu yang digelar, baik secara nasional maupun secara lokal di tiap daerah dalam Pemilu/pilkada menjadi penting.

Keberadaan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai lembaga yang ditunjuk secara resmi untuk mengawasi berlangsungnya berbagai tahapan Pemilu diharapkan dapat mendorong pelaksanaan tahapan Pemilu berjalan dengan baik. Tetapi dalam pelaksanaan tugasnya terlihat dengan jelas keberadaan lembaga pengawas pemilu pada umumnya belum ideal sebagaimana yang diharapkan.

Persoalan utama pengawasan pemilu adalah penegakan hukum namun walaupun secara resmi ditunjuk undang-undang, akan tetapi secara kelembagaan Bawaslu dan Panwaslu seringkali ditempatkan dalam posisi serba dilematis. Di satu sisi, ekspektasi masyarakat sangat besar terhadap peran lembaga ini dalam mengawal berbagai tahapan Pemilu. Namun, di sisi lain, keterbatasan kewenangan yang dimiliki membuat lembaga pengawas tidak dapat berfungsi sebagaimana yang diharapkan. Selain itu, masyarakat juga harus memahami bahwa Bawaslu ataupun Panwaslu bukanlah penyidik seperti polisi atau jaksa, maka ketika terjadi pelanggaran atau tindak pidana pemilu, lembaga ini hanya bisa melaporkan dan memberi rekomendasi semata.

Dengan segala kondisi yang ada, bagaimana kemudian Bawaslu dapat ditraformasi sehingga dapat menjalankan tugasnya menegakan hukum pemilu secara maksimal? Di mana, Bawaslu tidak lagi ditempatkan sebagai lembaga yang memiliki tugas utama melakukan pengawasan, melainkan menegakkan hukum pemilu untuk terwujudnya keadilan pemilu. Untuk menjawab pertanyaan di atas, setidaknya lima hal berikut perlu dijelaskan, yaitu: kewenangan pengawasan pemilu dan pilkada (terbatas),

kewenangan penyelesaian sengketa, kewenangan penyelesaian sengketa hasil pilkada, penyidikan dan penuntutan tindak pidana pemilu, dan nomenklatur lembaga.

a. Kewenangan Pengawasan Pemilu dan Pilkada

Jika konstruksi Pasal 73 ayat (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 sebagaimana dikutip di atas dipahami lebih jauh, dapat dibaca bahwa tugas utama Bawaslu adalah melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemilu dan pilkada. Selain itu, pemberian nama “Bawaslu” juga menunjukkan bahwa tugas utama yang diberikan kepada lembaga ini melakukan pengawasan.

Pengawasan terhadap penyelenggaraan pemilu dan pilkada sesungguhnya dapat digeser. Dalam arti, fungsi pengawasan pemilu tidak lagi dijadikan tugas utama Bawaslu dan jajarannya, melainkan terbatas pada tindaklanjut atas laporan pelanggaran atau kecurangan yang terjadi dalam pemilu dan pilkada. Dalam konteks itu, pengawasan terhadap penyelenggaraan pemilu sudah saatnya menjadi tugas bersama seluruh pihak yang berkepentingan dengan pemilu, termasuk masyarakat luas.

Dengan demikian, tugas pengawasan pemilu oleh Bawaslu dan jajaran cukup dilakukan secara passif. Dalam arti, fungsi pengawasan Bawaslu dan jajaran hanyalah menunggu adanya laporan dari masyarakat atau peserta terkait pelanggaran pemilu. Sementara tugas-tugas aktif yang dilakukan selama ini tidak lagi perlu dilakukan Bawaslu dan jajaran, melainkan sudah saatnya memporong pengawasan pemilu secara partisipatif oleh masyarakat.

b. Kewenangan Penyelesaian Sengketa

Dengan mengurangi tugas-tugas dibidang pengawasan, Bawaslu kemudian didesain menjadi institusi penyelesaian sengketa pemilu dan pilkada. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, tugas penyelesaian sengketa pemilu merupakan salah satu tugas utama yang dimiliki Bawaslu.

Dalam konteks itu, kewenangan penyelesaian sengketa pemilu yang sebelumnya telah diadopsi dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 maupun Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 perlu

diperkuat. di mana, sebagian kewenangan penyelesaian sengketa tata usaha negara pemilu yang masih berada dalam kewenangan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara harus dipindahkan menjadi kewenangan Bawaslu.

c. Kewenangan Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada

Selain memperkuat kewenangan penyelesaian sengketa pemilu dan pilkada, mandat pembentukan badan peradilan khusus yang diperintahkan Pasal 157 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dapat ditindaklanjuti dengan memberikan kewenangan penyelesaian sengketa pilkada kepada Bawaslu. Dengan demikian, Bawaslu akan diposisikan sebagai badan peradilan khusus dimaksud.

Dengan demikian, pembentuk Undang-Undang tinggal hanya menindaklanjuti perintah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dengan melengkapi Bawaslu dengan kewenangan penyelesaian sengketa hasil pilkada. di mana, desain kewenangan penyelesaian sengketa hasil sesuai dengan uraian yang telah dikemukakan sebelumnya.

d. Penyidikan dan Penuntutan Tindak Pidana Pemilu

Dalam hal penanganan tindak pidana pemilu, peran Bawaslu dan jajarannya adalah meneruskan laporan dugaan tindak pidana yang telah dikaji dan terbukti kebenarannya kepada kepolisian negara republik Indonesia.⁶⁶ Selanjutnya, proses penyidikan akan dilakukan oleh penyidik Polri,⁶⁷ dan penuntutan dilakukan oleh Penuntut Umum setempat.⁶⁸

Untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana pemilu, Bawaslu bersama Kepolisian dan Kejaksaan Agung membentuk sentra penegakan hukum terpadu⁶⁹ atau Sentra Gakkumdu, termasuk untuk tingkat propinsi dan kabupaten/kota.

Dalam pelaksanaannya, Gakkumdu tidak berjalan secara efektif, sehingga penegakan hukum pidana pemilu masih lemah.⁷⁰ Hal itu

⁶⁶ *Ibid.*, Pasal 250 ayat (1) hurud d.

⁶⁷ *Ibid.*, Pasal 261 ayat (1)

⁶⁸ *Ibid.*, Pasal 261 ayat (4)

⁶⁹ *Ibid.*, Pasal 267 ayat (1)

⁷⁰ Bawaslu : Penegakan Aturan Pemilu Lemah Karena Ego Sektoral, <http://news.liputan6.com/read/2140645/bawaslu-penegakan-aturan-pemilu-lemah-karena-ego-sektoral>, diakses tanggal 8 Februari 2016

disebabkan karena kepolisian dan kejaksaan memiliki paradigma berbeda atau cara pandang berbeda dalam penegakan hukum pemilu.⁷¹ Akibatnya hukum pidana pemilu yang disediakan tidak cukup efektif untuk mengurangi praktik kecurangan dalam pemilu.

Gakkumdu bukanlah lembaga baru dalam penegakan hukum pemilu, melainkan sudah dibentuk sejak pelaksanaan pemilu Tahun 2009, setelah kepolisian dan kejaksaan tidak lagi menjadi unsur anggota Panitia Pengawas pemilu yang diterapkan pada Pemilu 2004.⁷² Faktanya, setelah dua periode pemilu, keberadaan lembaga ini tetap tidaklah efektif. Oleh karena itu, keberadaannya perlu dievaluasi.

Salah satu wujud konkrit evaluasi terhadap Gakkumdu adalah dengan merevitalisasi fungsi Bawaslu dalam melaksanakan penegakan hukum pidana pemilu. di mana, proses penyidikan dan penuntutan tindak pidana pemilu tidak lagi mesti melalui Gakkumdu, melainkan semua proses cukup selesai di lembaga Bawaslu. Dalam arti, gakkumdu tidak lagi perlu dipertahankan.

Sebagai konsekuensinya, penyidik dan penuntut untuk tindak pidana pemilu sepenuhnya berada di bawah tanggung jawab Bawaslu. Dengan demikian, penyidik kepolisian dan penuntut umum dari kejaksaan akan bertindak sebagai penyidik dan penuntut secara adhoc di Bawaslu. Di mana, tugas dan tanggungjawabnya sebagai penyidik dan penuntut sepenuhnya berada di bawah tanggung jawab Bawaslu.

Dengan demikian, terkait penegakan hukum pidana pemilu, Bawaslu, Bawaslu Propinsi dan Panwaslu kabupaten/kota akan bertindak sebagai penyidik sekaligus penuntut untuk dugaan tindak pidana pemilu dan pilkada.

e. Nomenklatur Lembaga

Kewenangan baru yang lebih menitikberatkan pada kewenangan penanganan masalah hukum dan penyelesaian sengketa pemilu dan pilkada dan juga pengurangan perannya pada bidang pengawasan memiliki konsekuensi logis akan keharusan mengubah nama lembaga. Jika nama "Bawaslu" yang selama ini diambilkan dari peran utamanya

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Baca Pasal 124 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003

melakukan pengawasan, maka dengan peran dan kewenangan baru yang dimiliki, nama ideal juga harus sesuai dengan kewenangan baru.

Terkait hal itu, salah satu alternatif nama yang mungkin dapat ditawarkan adalah Badan Penyelesaian Pelanggaran dan Sengketa Pemilihan Umum. Namun, apapun nama yang akan diberikan, dengan kewenangan yang ada lembaga ini tentu tidak lagi ditempatkan sebagai penyelenggara pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945. Sekalipun masih melekat fungsi pengawasan yang merupakan bagian dari penyelenggaraan pemilu,⁷³ namun fungsi penyelesaian sengketa jauh lebih dominan, sehingga lembaga ini tidak lagi dapat disebut sebagai satu kesatuan penyelenggara pemilu dengan komisi pemilihan umum.

Selain itu, dengan memegang fungsi penyelesaian sengketa, lembaga ini tidak dapat diletakkan dalam satu rumpun dengan Komisi Pemilihan Umum. Sebab, KPU merupakan salah satu pihak yang mungkin akan bersengketa di badan Penyelesaian Pelanggaran dan Sengketa Pemilihan Umum dimaksud. Meletakkan pada rumpun sama-sama sebagai penyelenggara pemilu, justru amat potensial menimbulkan konflik kepentingan.

III. PENUTUP

Mendesain ulang lembaga yang berwenang menyelesaikan perselisihan hasil, sengketa dan masalah hukum pemilu dan pilkada lainnya sudah perlu dilakukan. Arahnya adalah menyederhanakan sistem dan lembaga yang terlibat dalam penyelesaian masalah hukum pemilu di maksud. Dalam konteks itu, mandat pembentuk peradilan khusus yang akan diberi kewenangan menyelesaikan sengketa hasil pilkada seharusnya ditindaklanjuti dalam kerangka berfikir yang komprehensif. Dalam arti, peradilan khusus ini seyogianya tidak hanya dibentuk untuk penyelesaian sengketa hasil pilkada semata, melainkan juga harus diformat sebagai sebuah peradilan pemilu yang berwenang menyelesaikan semua sengketa pemilu dan pilkada, kecuali sengketa hasil pemilu DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD yang tetap menjadi kewenangan MK.

⁷³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010 terkait Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, h. 111-112

Dengan demikian, hanya akan ada dua peradilan yang terlibat dalam penyelesaian perselisihan terkait proses maupun hasil pemilu dan pilkada, yaitu MK untuk penyelesaian sengketa hasil pemilu, dan peradilan pemilu yang akan menyelesaikan sengketa pemilu (proses saja) dan sengketa pilkada (proses maupun hasil). Agar tidak menimbulkan masalah baru dengan bertambahnya sat lembaga lagi dalam penyelesaian masalah hukum pemilu dan pilkada, maka sebaiknya Bawaslu saat ini ditransformasi menjadi lembaga yang akan menjalankan fungsi peradilan pemilu dimaksud.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku dan Jurnal

Janedjri M. Gaffar, 2013, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta, Konstitusi Press.

Khairul Fahmi, *Pembatalan Partai Politik Sebagai Peserta Pemilu (Studi Kasus Pembatalan Partai Politik Peserta Pemilu 2009 di Kabupaten Kepulauan Mentawai)*, Jurnal Konstitusi Volume IV Nomor 1, Juni 2011, Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi

Soerjono Soekanto, 2008, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : UI Press

Topo Santoso dkk., *Penegakan Hukum Pemilu: Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*, Jakarta, September 2006

International IDEA, 2002, *International Electoral Standards, Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections*, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance

B. Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 terkait Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 terkait perkara permohonan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah Propinsi Jawa Timur

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 57/PHPU.D-VI/2008 terkait perkara permohonan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Bengkulu Selatan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 58/PHPU.C-VII/2009 terkait Perkara Permohonan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum yang diajukan Partai Kebangkitan Nasional Ulama

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PHPU.C-VII/2009 terkait Perkara Permohonan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum yang diajukan Partai Kebangkitan Bangsa

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 73/PHPU.C-VII/2009 dalam perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Calon Anggota Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Partai Persatuan Daerah

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 132/PUU-VII/2009, 29 Desember 2009

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010 terkait Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 38/PHPU.D-VIII/2010 terkait perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Manggarai Barat Tahun 2010

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1/PHPU.PRES-XII/2014 dalam perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 123/PHP.BUP-VI/2016 terkait perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Rja Ampat

C. Website

MA Keberatan Tangani Sengketa Pilkada, <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/politik/15/01/07/nhspi1-ma-keberatan-tangani-sengketa-pilkada>, di akses tanggal 7 Februari 2016

Election Court, https://en.wikipedia.org/wiki/Election_court, diakses tanggal 12 Oktober 2015

Electoral Tribunal of The Federal Judicial Branch, <http://portal.te.gob.mx/en/contenido/about-us>, diakses tanggal 12 Oktober 2015

National Jury of Elections (JNE), <http://aceproject.org/about-en/regional-centres/jne>, baca juga Elections in Peru, https://en.wikipedia.org/wiki/Elections_in_Peru, diakses tanggal 12 Oktober 2015

<http://donny-tri-istiqomah.blogspot.co.id/2010/08/menggagas-pengadilan-pemilu-indonesia.html> diakses pada tanggal 12 Oktober 2015

Electoral Tribunal of The Fedral Judicial Branch, <http://portal.te.gob.mx/en/contenido/about-us>, diakses tanggal 12 Oktober 2015

<http://donny-tri-istiqomah.blogspot.co.id/2010/08/menggagas-pengadilan-pemilu-indonesia.html> diakses pada tanggal 12 Oktober 2015

Electoral Justice in Brazil, <http://www.v-brazil.com/government/judiciary-branch/electoral-justice.html>, diakses tanggal 8 Februari 2016

Superior Electoral Court, https://en.wikipedia.org/wiki/Superior_Electoral_Court, diakses tanggal 8 Februari 2016

<http://donny-tri-istiqomah.blogspot.co.id/2010/08/menggagas-pengadilan-pemilu-indonesia.html> diakses pada tanggal 12 Oktober 2015

http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/putusan/putusan_sidang_1694_97%20PUU%202013-UU_Pemda%20dan%20UU_kekuasaankehakiman-telahucap19Mei2014%20--%20header-%20wmActionWiz.pdf

http://www.kemitraan.or.id/sites/default/files/Buku_15_Penanganan%20Pelanggaran%20Pemilu%20web_0.pdf, diakses pada tanggal 12 Oktober 2015

“Hentikan Pilkada di Manggarai Barat, <http://regional.kompas.com/read/2015/08/10/09035431/.Hentikan.Pilkada.di.Manggarai.Barat.>, diakses tanggal 7 Februari 2016

<http://catatanseorangpelajar90.blogspot.co.id/2013/03/mekanismepenylesaian-pelang-garan.html> diakses pada tanggal 15 November 2015

Bawaslu : Penegakan Aturan Pemilu Lemah Karena Ego Sektoral, <http://news.liputan6.com/read/2140645/bawaslu-penegakan-aturan-pemilu-lemah-karena-ego-sektoral>, diakses tanggal 8 Februari 2016