

PENYELESAIAN SENGKETA PILKADA SERENTAK 2015 DALAM PERSPEKTIF *ELECTORAL JUSTICE SYSTEM*

Oleh : Bambang Eka Cahya Widodo¹

Abstrak

*Sengketa pemilu dimaknai sebagai komplain, protes, klaim, pembatalan, dan kontestasi terkait proses pemilihan. Dalam penyelenggaraan pemilu termasuk pilkada serentak 2015 sengketa adalah hal yang niscaya terjadi. Dalam perspektif **electoral justice system**, penyelesaian sengketa yang baik harus memenuhi unsur-unsur adanya hak untuk mendapatkan penyelesaian sengketa pemilu; adanya perangkat standar dan prosedur pemilu yang jelas terdefiniskan; adanya badan pemutus perkara yang memiliki pengetahuan dan tidak berpihak; adanya sistem peradilan yang memperlancar tercapainya keputusan; adanya pengaturan yang jelas tentang beban pembuktian dan standar pengajuan bukti yang ditetapkan dengan jelas; adanya sistem penyelesaian yang efektif dan bermakna dan adanya pendidikan pemangku kepentingan yang efektif. Tulisan ini bermaksud mengkaji dan menilai apakah perangkat penyelesaian sengketa pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah yang disiapkan sudah memadai atau belum dalam perspektif **electoral justice system**. Metode yang digunakan adalah dengan menganalisis kerangka hukum pilkada serentak 2015 dan menganalisis kerangka kelembagaan penyelenggara maupun unsur kerangka kelembagaan lembaga-lembaga yang terlibat dalam penyelesaian sengketa pemilu dalam pilkada serentak 2015. Disamping itu, analisis juga diarahkan pada aspek-aspek lain dalam penyelesaian sengketa pemilu seperti tersedianya sistem pencegahan (sistem preventif) dan sistem penyelesaian sengketa alternatif yang dapat digunakan dalam penyelesaian sengketa pilkada serentak 2015. Analisis juga menggunakan kasus-kasus aktual yang berkembang selama proses tahapan pilkada serentak sebagai bahan pembandingan dalam penerapan regulasi pilkada yang menjadi sengketa pemilu, sekaligus untuk mencermati kapasitas dan kapabilitas badan pemutus perkara yang bertanggungjawab dalam penyelesaian sengketa pemilu.*

Kata kunci : Penyelesaian sengketa pemilu – Regulasi – Sistem keadilan pemilu

Key words : Electoral dispute resolution – Regulation – Electoral justice system

¹ Bambang Eka Cahya Widodo, Pengajar di Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fisipol Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Alamat email : bambangekacahya.widodo@umy.ac.id atau bec.widodo@gmail.com

Pendahuluan

Seiring dengan meningkatnya perhatian terhadap integritas proses dan hasil pemilu, penyelesaian sengketa pemilu (electoral dispute resolution) semakin mendapat perhatian publik termasuk oleh masyarakat internasional. Fokus perhatian terhadap penyelesaian sengketa pemilu tidak hanya menyangkut persoalan sistem yudisial dan badan-badan penyelenggara tetapi juga menyangkut perbedaan dan celah hukum yang timbul dalam peraturan yang mengatur tentang pemilu, batasan waktu yang membingungkan, duplikasi komplain yang diajukan pada lembaga-lembaga yang berbeda, dan tidak jelasnya sanksi yang diberikan terhadap ketidakpatuhan pada ketentuan hukum dan masalah-masalah penegakan hukum lainnya². Meningkatnya jumlah komplain yang diajukan bisa menjadi indikator penting seriusnya masalah ini.

Berdasarkan data Mahkamah Konstitusi, pada penyelenggaraan pilkada 2013, dari 152 daerah yang menyelenggarakan pilkada hanya 33 daerah yang tidak bersengketa di Mahkamah Konstitusi. Sebanyak 113 daerah atau 74,43% bersengketa di MK³. Data ini belum meliputi sengketa pemilu yang diselesaikan di PTUN, Panwaslu atau juga KPU sendiri. Sepanjang 2008 sampai 2012 jumlah sengketa pemilu di Mahkamah Konstitusi tercermin dalam data berikut ini:

Tabel 1 : Data Sengketa PHPU di Mahkamah Konstitusi 2008 – 2013.⁴

Tahun	Sengketa diajukan	Putusan	Dikabulkan	Ditolak	Tidak memenuhi Syarat/ kembali/Gugur ⁵ ditarik
2008	27	18	3	12	3
2009	12	12	1	10	1
2010	230	224	26	45	4
2011	138	131	13	87	29/2
2012	112	104	11	57	27/8+1
2013	200	196	14	132	42/6+2

² Denis Petit, *Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System*, OSCE – ODIHR, Warsawa, 2000, p.3

³ Majalah Konstitusi No.82 –Desember 2013-hal 9.

⁴ Viva News, VIVA.co.id, Rabu 2 Januari 2013, 14:29 WIB

⁵ Tidak memenuhi syarat baik formal maupun material, Ditarik kembali dalam pengertian pihak yang bersengketa menarik gugatan, Gugatan dinyatakan gugur dalam pengertian pihak yang mengajukan sengketa tidak meneruskan upaya hukum mereka di MK sehingga permohonan dinyatakan gugur.

Data di atas menunjukkan bahwa jumlah sengketa pilkada berbanding lurus dengan jumlah pilkada yang dilaksanakan. Walaupun tidak semua pilkada berujung sengketa di Mahkamah Konstitusi namun data diatas belum mencakup sengketa pemilu yang terjadi di institusi lain seperti PTUN dan Bawaslu/Panwaslu ataupun KPU sendiri. Jadi bisa dipastikan jumlah sengketa yang terjadi selama periode 2008 – 2013 lebih banyak dari data yang tercatat di atas. Jika elemen sengketa meliputi aspek penegakan hukum pidana pemilu dan kode etik maka bisa dipastikan jumlahnya akan lebih banyak lagi. Salah satu problematika dalam menyusun data yang komprehensif mengenai sengketa pemilu di Indonesia adalah data penyelesaian sengketa yang terjadi tersebar di beberapa lembaga yang menyulitkan kompilasi datanya sekaligus menyulitkan analisisnya karena ada kemungkinan duplikasi pelaporan yang dilakukan oleh pihak yang bersengketa.

Persoalan lain mengenai data penyelesaian sengketa pemilu yang kompleks ini adalah dalam sistem hukum pemilu di Indonesia membedakan sengketa hasil dengan sengketa proses pemilu. Tidak jelasnya mekanisme penyelesaian sengketa proses dalam pemilu seringkali meningkatkan angka sengketa hasil pemilu di MK sebagai mekanisme yang dijamin UU untuk penyelesaian sengketa hasil pemilu. Ketidakjelasan mekanisme penyelesaian sengketa seperti ini dan tersebarnya badan penyelesaian sengketa pemilu yang bertanggungjawab tidak hanya menyulitkan proses penyelesaian sengketa tapi juga menyulitkan pihak yang bersengketa untuk memberikan kepastian hukum, karena keputusan lembaga yang satu bisa dinafikan oleh lembaga yang lain.

Tinjauan Teoritik

Pemilu sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat merupakan perwujudan dari hak asasi manusia terutama hak warga negara untuk berpartisipasi dalam pemerintahan. Komunitas Hak Asasi Internasional telah mengidentifikasi dalam pemilu ada beberapa aspek hak asasi manusia yang merupakan hak yang tidak dapat dipisahkan dari hak untuk hidup seperti kebebasan dan keamanan serta hak untuk berpartisipasi dalam pemerintahan melalui perwakilan yang dipilih secara adil. Sebagai sarana perwujudan hak untuk berpartisipasi dalam pemerintahan, pemilu mempunyai tujuan untuk menghasilkan pemerintahan dan parlemen yang representatif serta yang mendapat legitimasi dari rakyat. Dalam pelaksanaan pemilu yang

kompetitif sering terjadi sengketa baik sengketa akibat proses maupun sengketa terhadap hasil pemilihan umum.

Sengketa adalah pernyataan klaim-klaim atau hak-hak yang bertentangan antara pihak-pihak yang terlibat dalam sebuah proses hukum. Sengketa Pemilu adalah komplain (pernyataan keberatan), protes, klaim – klaim (pernyataan pernyataan yang bertentangan), pembatalan, dan kontestasi terkait proses kepemiluan. Dalam sistem keadilan pemilu, penanganan sengketa yang efektif menjadi bagian yang penting untuk menjaga kepercayaan publik terhadap proses pemilu dan hasilnya. Menurut Grant Kippen, kepercayaan publik akan memberikan legitimasi bagi pemenang pemilu untuk memerintah. Kepercayaan dalam proses pemilu mutlak untuk membangun, memelihara, dan memulihkan demokrasi.⁶

Keadilan pemilu (electoral justice) mengandung pengertian *memastikan bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait proses pemilu adalah taat asas (hukum), dan bahwa pemenuhan hak pemilihan umum dilindungi dan ditegakkan, sehingga memberi orang-orang; yang percaya bahwa hak pemilu mereka telah dilanggar; kemampuan untuk membuat keluhan, memberikan keterangan, dan menerima putusan*⁷. Definisi ini mengandung tiga konsep penting dalam pengertian keadilan pemilu, pertama, *kepatuhan pada hukum*, bahwa tindakan, prosedur dan keputusan penyelenggara pemilu diharuskan tunduk pada asas hukum. Kedua, keadilan pemilu juga bermakna sebagai *perlindungan terhadap pemenuhan hak-hak kepemiluan*. Ketiga, keadilan pemilu juga mengandung pengertian adanya jaminan pemulihan terhadap hak-hak kepemiluan yang dilanggar dalam proses, tindakan, dan keputusan terkait proses pemilu.

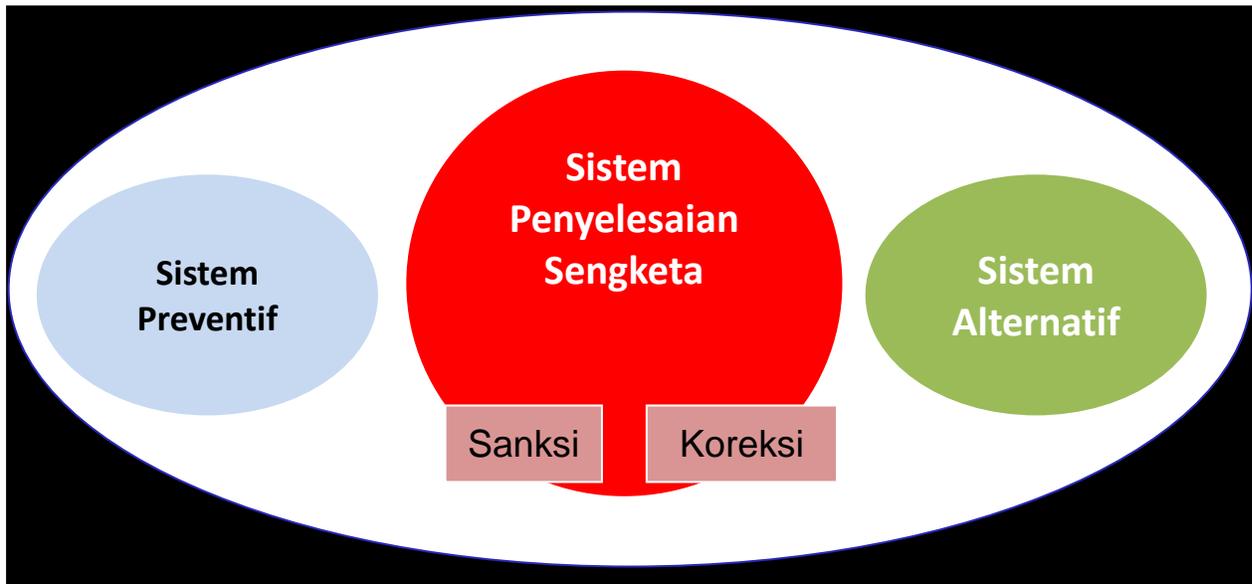
Sistem Keadilan Pemilu adalah *sekelompok tindakan atau mekanisme yang ada dalam sebuah negara untuk memastikan dan memverifikasi bahwa tindakan, tata cara, dan keputusan terkait pemilu menaati kerangka kerja hukumnya, dan untuk melindungi dan mengembalikan pemenuhan hak pemilu. Sistem Keadilan Pemilu (Electoral Justice System) adalah instrumen inti dari kedaulatan hukum dan jaminan tertinggi ketaatan akan prinsip demokrasi dalam*

⁶ Grant Kippen, Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU), Elections in 2009 and 2010: Technical and Contextual Challenges to Building Democracy in Afghanistan, November 2008, available at: <http://www.refworld.org/docid/492c0e5b2.html> [accessed 22 October 2015]

⁷ Jesus Orozco – Henriquez (lead author), *Electoral Justice : The International IDEA Handbook*, Stockholm, Sweden, 2010, p.1

*penyelenggaraan pemilu yang bebas, adil, dan jujur.*⁸ Komponen yang membentuk sistem keadilan pemilu adalah meliputi sistem pencegahan, sistem penyelesaian sengketa, dan sistem penyelesaian sengketa alternatif.

Gambar 1. Sistem Keadilan Pemilu⁹



Dalam sistem keadilan pemilu sangat penting membangun sarana dan tindakan untuk mencegah terjadinya sengketa pemilu. Adapun sarana dan tindakan yang perlu diambil dalam upaya mencegah terjadinya sengketa pemilu bisa berasal dari luar sistem keadilan pemilu bisa dari dalam sistem keadilan pemilu. Tindakan dan sarana yang berasal dari luar sistem keadilan pemilu meliputi :

- merancang dan mengimplementasikan kerangka konstitusional dan hukum yang tepat untuk demokrasi, dan pemerintah perwakilan, hak asasi manusia dan proses pemilu;
- partisipasi partai-partai politik utama dan sektor-sektor kunci masyarakat dalam merancang atau mereformasi kerangka hukum pemilu;

⁸ Ibid, p 9.

⁹ Diadaptasi dari buku *Electoral Justice : The International IDEA Hand book* p 10.

- pengembangan budaya politik dan pendidikan kewarganegaraan, termasuk prinsip-prinsip demokrasi dan nilai-nilai dan menghormati aturan hukum dan hak asasi manusia;
- pengembangan sistem kepartaian yang pluralistik dan demokrasi internal dalam proses politik;
- inklusivitas gender dan kaum minoritas dalam pemerintahan dan arena politik;
- pembentukan kondisi yang adil untuk pemilu, terutama yang berkaitan dengan pembiayaan dan akses media;
- pengembangan peran masyarakat sipil, termasuk kemampuannya untuk memantau semua tahapan proses pemilihan;
- diadopsinya kode etik oleh media, masyarakat sipil, pengamat pemilu, dan partai politik;
- Menetapkan penyelenggara pemilu yang profesional, tetap, dan tak berpihak/independen, dan otonom;
- diadopsinya prosedur pemilihan yang tepat oleh KPU yang dibuat tersedia untuk umum dan konsisten diikuti;¹⁰

Disamping dari eksternal sistem keadilan pemilu, pencegahan sengketa pemilu juga memerlukan dukungan dari dalam sistem keadilan pemilu antara lain :

- merancang dan mengimplementasikan kerangka konstitusional dan hukum yang tepat untuk Sistem Keadilan Pemilu yang dapat diakses dan efektif;
- Menetapkan penyelenggara pemilu yang profesional, tetap, dan tak berpihak/independen;
- Dipatuhinya kode etik oleh jajaran penyelenggara pemilu dan badan lain dalam sistem PSP, media, masyarakat sipil, para pengamat politik, dan partai politik;
- Penyelenggara pemilu dan badan PSP berkomitmen untuk senantiasa menegakkan prinsip dan nilai demokrasi, khususnya independensi dan netralitas/ketidakterpilihan.
- Kemampuan penyelenggara pemilu untuk membuat keputusan secara transparan dan mensosialisasikannya secara efektif.

¹⁰ Electoral Justice : The international IDEA Handbook, p 23 - 24.

- pelatihan pemilu yang tepat untuk staff KPU dan staff BAWASLU;
- diadopsinya kode etik oleh staff KPU dan Bawaslu;
- inklusifitas gender dan kaum minoritas di KPU dan Bawaslu;
- diadopsinya tindakan pengamanan dalam hal menerima, menghitung dan merekapitulasi hasil pemungutan suara;¹¹

Sebagai bagian penting dari sistem keadilan pemilu, sistem pencegahan yang komprehensif mutlak dibutuhkan, sebab mekanisme penyelesain sengketa yang terbaik adalah pencegahan agar tidak terjadi sengketa pemilu. Kekosongan hukum maupun ketiadaan tindakan yang memadai dapat menjadi sumber sengketa pemilu.

Sistem penyelesain sengketa pemilu yang merupakan inti dari sistem keadilan pemilu memiliki dua fungsi yang utama yakni korektif dan punitif. Tindakan korektif ditujukan untuk menangani keberatan-keberatan pemilu yang tujuan adalah untuk pembatalan atau memodifikasi atau mengakui setiap penyimpangan tindakan pemilu, dan memberikan perlindungan hak-hak pemilu atau memulihkan dan memenuhi hak pemilu yang dilanggar¹². Area utama keberatan pemilu dalam penyelenggaraan pemilu meliputi : penyusunan daftar pemilih, gugatan terhadap para kandidat, penunjukan badan penyelenggara pemilu dan panitia adhoc, intimidasi, pelanggaran kampanye, pelanggaran pemungutan dan penghitungan suara, pelanggaran tabulasi suara maupun alokasi kursi.¹³

Sistem penyelesaian sengketa pemilu juga mencakup fungsi punitif yakni pemberian sanksi hukuman pada orang yang bertanggung jawab atas pelanggaran pemilu dan kejahatan pemilu. Fungsi punitif sistem penyelesaian sengketa pemilu adalah serangkaian prosedur untuk memastikan kewajiban dan tanggungjawab pemilu dijalankan, menghukum pelaku atau orang yang bertanggung jawab atas kejahatan pemilu atau pelanggaran pemilu¹⁴. Menjatuhkan sanksi pidana pada seseorang yang bertanggungjawab atas pelanggaran dan kejahatan pemilu memerlukan beberapa prasyarat seperti definisi yang jelas tentang pelanggaran kriminal, sanksinya dan hukuman yang akan diberikan jika melanggar, dan harus dicantumkan dalam

¹¹ Electoral Justice : The International IDEA Handbook, p. 24.

¹² Electoral justice : The International IDEA Handbook , p 37

¹³ Chad Vickery (ed), Pedoman Untuk Memahami, Menangani, dan Menyelesaikan Sengketa Pemilu, IFES, 2011, hal 122 – 125.

¹⁴ Electoral Justice : The International IDEA Handbook p.38.

undang-undang secara jelas. Kedua, ketentuan hukum yang menetapkan suatu pelanggaran administratif atau pelanggaran pidana dan sanksi atau hukuman yang sesuai harus mewujudkan prinsip-prinsip kepastian hukum dan objektivitas. Ketiga, ketentuan yang menetapkan sanksi atau hukuman perlu ditafsirkan dan diterapkan secara ketat. Prinsip-prinsip legalitas mensyaratkan bahwa tidak ada argumen dengan analogi bisa diterapkan, dan tidak seharusnya argumen akal sehat diterapkan. Penggunaan argumen tersebut akan menyebabkan ketidakpastian terkait perilaku atau kelalaian yang dapat dihukum atau tidak¹⁵.

Selain sistem penyelesaian sengketa pemilu yang formal, terdapat mekanisme serta penanganan sengketa pemilu lainnya. Mekanisme semacam ini umumnya disebut mekanisme penyelesaian sengketa pemilu informal_atau alternatif. Penyelesaian sengketa pemilu di luar pengadilan bukanlah sesuatu yang baru. Masyarakat di berbagai belahan dunia sudah lama menggunakan metode-metode non-pengadilan, bersifat lokal atau informal untuk menyelesaikan konflik pemilu dan sengketa-sengketa lainnya. Penyelesaian alternatif sengketa pemilu telah dikembangkan, dalam hal penggunaan serta institusionalisasinya di seluruh penjuru dunia, terutama di masyarakat pascakonflik beberapa tahun belakangan ini.

Penyelesaian alternatif telah digunakan secara luas serta efektif di berbagai negara: Afghanistan, Mozambik, Malawi, Republik Demokratik Kongo untuk menangani sengketa pemilu melalui penetapan fungsi dan kewenangan pemutusan perkara kepada struktur berbasis sipil. Ghana dan Botswana, yang sering dianggap sebagai acuan demokrasi di Afrika, menggunakan komite hubungan antar-parpol dan struktur berbasis-masyarakat lainnya untuk membantu KPU mencapai pemilu yang transparan serta kredibel melalui penyelesaian, penanganan, serta mediasi konflik yang efektif. Tujuan utama mekanisme penyelesaian alternatif bukan menggantikan metode formal, melainkan mendukung dan melengkapi dalam hal kredibilitas, biaya, krisis politik dan kelembagaan, adanya kekurangan dalam rancangan mekanisme penyelesaian sengketa pemilu¹⁶.

Mekanisme alternatif penyelesaian sengketa pemilu meliputi tiga model yakni pertama, unilateral, jika pihak yang mengajukan sengketa atau komplain secara sukarela menarik

¹⁵ Electoral Justice : The International IDEA Handbook p.42

¹⁶ Chad Vickery (ed), Pedoman Untuk Memahami, Menangani, dan Menyelesaikan Sengketa Pemilu, IFES 2011, hal 261 – 294. Dan Electoral Justice : The International IDEA Handbook p 183 -187.

komplain atau petisi yang diajukannya. Kedua, bilateral atau multilateral melalui kompromi-kompromi dan transaksi atau penyelesaian damai dari para pihak yang bersengketa. Ketiga, intervensi pihak ketiga, melalui mekanisme konsiliasi, mediasi dan arbitrase¹⁷. Penggunaan mekanisme alternatif bukan berarti terdapat kelemahan pada sistem penyelesaian sengketa pemilu, melainkan untuk mempercepat dan menekan biaya penyelesaian sengketa. Sistem penyelesaian sengketa formal dan informal dapat berjalan secara beriringan dan saling melengkapi.

Para ahli penyelesaian sengketa pemilu bersepakat bahwa sistem penyelesaian sengketa pemilu yang baik harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut :

1. adanya hak untuk mendapatkan penyelesaian sengketa pemilu;
2. adanya perangkat standar dan prosedur pemilu yang jelas terdefiniskan;
3. adanya badan pemutus perkara (arbiter) yang memiliki pengetahuan dan tidak berpihak;
4. adanya sistem peradilan yang memperlancar tercapainya keputusan;
5. adanya pengaturan yang jelas tentang beban pembuktian dan standar pengajuan bukti yang ditetapkan dengan jelas;
6. adanya sistem penyelesaian yang efektif dan bermakna dan
7. adanya pendidikan pemangku kepentingan yang efektif¹⁸.

Metode

Metode yang digunakan adalah kajian pustaka dengan menganalisis kerangka hukum pemilu pada serentak 2015 dan menganalisis kerangka kelembagaan penyelenggara maupun unsur kerangka kelembagaan lembaga-lembaga yang terlibat dalam penyelesaian sengketa pemilu dalam pilkada serentak 2015. Disamping itu, analisis juga diarahkan pada aspek-aspek lain dalam penyelesaian sengketa pemilu seperti tersedianya sistem pencegahan (sistem preventif) dan sistem penyelesaian sengketa alternatif yang dapat digunakan dalam penyelesaian sengketa pemilu pada serentak 2015. Disamping itu penelitian ini juga menggunakan metode

¹⁷ Electoral Justice : The International IDEA handbook, p.186.

¹⁸ Chad Vickery (ed), Pedoman untuk memahami, menangani dan menyelesaikan sengketa pemilu, IFES, 2011, hal 19 . Penjelasan lebih detail dalam buku ini dari halaman 13 sd 112.

deskriptif kualitatif dengan menggunakan data dari kasus-kasus aktual yang berkembang selama proses tahapan pilkada serentak sebagai bahan analisa dalam penerapan regulasi pemilukada yang menjadi sengketa pemilu, sekaligus untuk mencermati kapasitas dan kapabilitas badan pemutus perkara yang bertanggungjawab dalam penyelesaian sengketa pemilu.

Temuan dan Analisis

Salah satu elemen penting dalam penyelenggaraan pemilukada serentak 2015 adalah tersedianya kerangka hukum pemilu yang jelas dan tidak multi tafsir. Kerangka hukum pemilu yang di analisis adalah Undang-Undang No 1 tahun 2015 yang telah dirubah menjadi UU No 8 tahun 2015. Konstruksi penyelesaian sengketa menurut UU No1 tahun 2015 dan UU No 8 tahun 2015 mengenal beberapa istilah yang berbeda yang mengandung implikasi proses penyelesaian sengketa yang berbeda pula. Dalam UU No 8 tahun 2015 pasal 142 mengatur tentang sengketa pemilihan, disamping itu pasal 153 mengatur sengketa tata usaha negara Pemilihan. Sementara pasal 157 UU 8 tahun 2015 mengatur tentang perselisihan hasil pemilihan diselesaikan di Mahkamah Konstitusi hingga dibentuknya peradilan khusus. Sengketa pemilihan diselesaikan oleh Bawaslu provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Sengketa tata usaha negara pemilihan diselesaikan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN), setelah seluruh upaya penyelesaian administratif di Bawaslu Propinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota telah dilakukan. Dalam konteks ini Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota bertindak sebagai lembaga penyelesai sengketa tahap pertama. Jika para pihak yang bersengketa tidak puas maka mereka dapat mengajukan gugatan sengketa tata usaha negara pemilihan ke PTTUN. Persoalannya adalah ketentuan pasal 144 UU No 8 tahun 2015 menyatakan bahwa putusan Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota mengenai penyelesaian sengketa pemilihan adalah keputusan terakhir dan mengikat.

Konstruksi penyelesaian sengketa tata usaha negara pemilihan yang diputuskan PTTUN dapat dilakukan permohonan kasasi sesuai dengan ketentuan pasal 154 ayat 7 UU No 8 tahun 2015. Sementara itu ayat 10 pasal yang sama menyatakan putusan Mahkamah Agung dalam permohonan kasasi tersebut bersifat final dan mengikat dan tidak dapat dilakukan upaya hukum lainnya. Perbedaan frasa terakhir dan mengikat dengan final dan mengikat ditambah frasa tidak dapat dilakukan upaya hukum lainnya merupakan salah satu bentuk pengaturan yang ambigu dan multi tafsir. Apalagi jika dikaitkan dengan ketentuan bahwa sengketa tata usaha nugara

pemilihan dapat diajukan ke PTTUN apabila upaya administratif di Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/kota sudah dilakukan mencerminkan adanya ambiguitas mekanisme penyelesaian sengketa pemilihan yang tidak tuntas. Di satu sisi Bawaslu dan jajarannya adalah satu kesatuan yang utuh dan hierarkhis, tapi upaya banding terhadap keputusan sengketa justru diselesaikan di PTTUN. Kondisi ini bisa jadi dikarenakan adanya ketidakpercayaan dari pembuat Undang-undang untuk menyerahkan mekanisme penyelesaian sengketa pada lembaga Bawaslu dan jajarannya.

Berdasarkan Fatwa Mahkamah Agung No 115/Tuaka TUN/V/2015 poin 3 menyatakan :

“bahwa ketentuan pasal 144 ayat (1) UU No 1 Tahun 2015 juncto UU No 8 Tahun 2015 harus diinterpretasikan secara menyeluruh (sistematik) terkait dengan keseluruhan pasal pada Bagian Ketiga tentang Sengketa Antar Peserta Pemilihan dan Sengketa Antara Peserta dengan Penyelenggara Pemilihan (vide pasal 142 sampai dengan pasal 144. Sehingga Keputusan Bawaslu Provinsi dan Keputusan Panwaslu Kabupaten/Kota mengenai penyelesaian sengketa Pemilihan merupakan keputusan terakhir dan mengikat artinya keputusan a quo mempunyai nilai eksekutorial yaitu secara hukum wajib dilaksanakan oleh para pihak yang bersengketa . Dan tentunya hanya keputusan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten /Kota yang merugikan pasangan calon peserta pemilihan Gubernur,Bupati dan Walikota yang dapat diajukan gugatan di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.”¹⁹

Penjelasan Ketua Kamar TUN Mahkamah Agung Republik Indonesia di atas mempunyai makna yang sangat penting dalam konteks penyelesaian sengketa pemilu. Pertama, sifat terakhir dan mengikat dalam keputusan Bawaslu Propinsi dan Panwaslu Kabupaten/kota adalah terakhir dalam pengertian sengketa di lembaga Bawaslu dan mengikat bagi pihak yang bersengketa sehingga memiliki kekuatan eksekutorial atau bisa serta merta dilaksanakan. Artinya, keputusan Bawaslu Propinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota harus dilaksanakan oleh pihak yang bersengketa terutama jika sengketa itu antar peserta pemilu. Jika sengketa itu antara peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu, keputusan Bawaslu Propinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota dapat menjadi landasan bagi KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota membuat keputusan menyangkut peserta pemilu tersebut. Jika keputusan KPU Propinsi dan KPU Kabupaten/Kota merugikan pasangan calon peserta pemilu barulah keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota itu bisa diuji di PTTUN.

¹⁹ Surat Ketua Kamar Tata Usaha Negara Mahkamah Agung RI Nomor 115/Tuaka TUN/V/2015, tanggal 21 Mei 2015, yang menjawab surat Ketua Bawaslu RI terkait dengan permohonan Fatwa MA.

Sifat terakhir dan mengikat dalam keputusan Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota juga menegaskan bahwa Bawaslu RI tidak dapat menyelesaikan Penyelesaian Sengketa yang ada di Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Surat Ketua Kamar TUN No 115/TuakaTUN/V/2015 poin 2 menegaskan bahwa Bawaslu RI tidak dapat menyelesaikan Penyelesaian sengketa Pemilihan di jajaran bawahnya. Sengketa di Bawaslu Provinsi atau Panwaslu Kabupaten/Kota dapat diselesaikan melalui Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) sesuai dengan ketentuan undang-undang. Ada dua implikasi penting dalam konteks ini terkait dengan mekanisme penyelesaian sengketa pemilu. Pertama, Bawaslu RI tidak bisa campur tangan langsung dalam penyelesaian sengketa yang ditangani jajaran dibawahnya, sehingga Bawaslu RI harus menempuh mekanisme tidak langsung dalam melakukan pembinaan pada jajaran dibawahnya seperti melalui penerbitan Peraturan Bawaslu No 8 tahun 2015 tentang Penyelesaian Sengketa Pemilihan, atau melalui penguatan kapasitas melalui pelatihan dan bimbingan teknis. Bawaslu juga dapat melakukan pembinaan dengan menggunakan mekanisme mengirimkan tim ahli untuk memback up jajarannya dalam menyelesaikan sengketa pemilihan. Kedua, kapasitas dan kapabilitas ketua dan anggota Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota akan sangat menentukan kualitas penyelesaian sengketa pemilu, padahal tidak semua anggota bawaslu provinsi dan panwaslu Kabupaten/kota memiliki pengalaman dalam penyelesaian sengketa pemilu. Penyelesaian sengketa pemilu tidak hanya membutuhkan pengetahuan yang memadai tapi juga skill yang cukup untuk bernegosiasi dan mengelola kepentingan-kepentingan yang saling bertentangan.

Dari analisis di atas dapat ditarik benang merah yang penting dalam perspektif sistem keadilan pemilu, bahwa mekanisme penyelesaian sengketa pemilihan dalam UU No 8 tahun 2015 belum memenuhi kriteria indikator penyelesaian sengketa yang diharapkan dalam sistem keadilan pemilu. Ada persoalan serius tentang perangkat standar dan prosedur pemilu yang jelas, disamping juga kemungkinan kurangnya pengetahuan dan pengalaman lembaga arbiter ditingkat bawah terutama di tingkat Kabupaten/Kota. Banyaknya lembaga yang terlibat dalam penyelesaian sengketa mencerminkan juga kurangnya kuatnya sistem penyelesaian sengketa yang efektif dan bermakna.

Pasal 142 UU No 8 Tahun 2015, membagi dua jenis sengketa pemilihan yaitu sengketa antar peserta pemilihan dan sengketa antara peserta pemilihan dengan penyelenggara sebagai

akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Ketentuan pasal 142 ini secara teknis membatasi *legal standing* pihak yang bisa mengajukan sengketa, yakni hanya peserta pemilu. Pertanyaannya apakah semua peserta pemilu berhak mengajukan sengketa ataukah ada kriteria khusus yang membatasi peserta pemilu mengajukan sengketa. Meski Fatwa MA No 115 /Tuaka TUN /V/2015 bukan ketentuan hukum yang mengikat tetapi karena dia adalah pendapat resmi MA yang dimintakan secara resmi pula oleh Ketua Bawaslu maka sangatlah wajar jika Fatwa MA tersebut menjadi acuan. Berkaitan dengan *legal standing* ini, Fatwa MA No 115/Tuaka TUN/V/2015 poin 4 menegaskan bahwa yang mempunyai legal standing dalam sengketa pemilihan menurut UU No 8 tahun 2015 adalah pasangan calon yang telah mendaftar ke KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota namun tidak ditetapkan sebagai peserta pemilu.

Perbawaslu No 8 tahun 2015 tidak secara spesifik menyebut fatwa MA No.115/Tuaka TUN/V/2015 dalam konsideranya. Namun jika dicermati lebih dekat pada lampiran perbawaslu No 8 tahun 2015 halaman 13, pada formulir model PS-1 Permohonan Penyelesaian Sengketa terdapat kata-kata yang senada dengan isi fatwa MA No 115/Tuaka TUN/V/2015, yakni : *“Sebagai pasangan Calon yang mendaftarkan diri atau didaftarkan ke KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota atau Partai Politik atau gabungan Partai Politik pengusung pasangan calon, yang tidak ditetapkan KPU,.....”*. Hal ini sedikit banyak mencerminkan diadopsinya ketentuan legal standing sebagaimana disampaikan dalam Fatma MA tersebut. Persoalannya adalah ketentuan pasal 4 Perbawaslu No 8 tahun 2015 tidak secara tegas membatasi legal standing dimaksud.

Pasal 4

“Permohonan sengketa terhadap Keputusan KPU Provinsi atau Keputusan KPU Kabupaten/Kota mengenai penetapan pasangan calon peserta Pemilihan dapat diajukan oleh:

- a. pasangan calon yang mendaftarkan diri atau didaftarkan ke KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota; atau
- b. Partai Politik atau gabungan Partai Politik pengusung pasangan calon.”

Ketentuan pasal 4 dan lampiran PS-1 bisa menjadi sumber masalah dalam penetapan legal standing sengketa pemilu. Jika mengacu pada ketentuan pasal 4 maka semua paslon yang mendaftarkan diri atau didaftarkan ke KPU Provinsi dan KPU Kab/Kota ditetapkan maupun

tidak ditetapkan sebagai calon kepala daerah oleh KPU dapat mengajukan sengketa pemilihan. Dengan kata lain ketentuan pasal 4 dan lampiran PS-1 menimbulkan multi tafsir mengenai legal standing paslon yang berhak mengajukan sengketa.

Legal standing adalah elemen penting dalam sistem keadilan pemilu karena menyangkut hak untuk mendapatkan pemulihan dari penyelesaian sengketa pemilu. Pembatasan legal standing diperlukan untuk proses seleksi (triase) yang efektif bagi badan penyelesaian sengketa pemilu untuk memisahkan mana sengketa yang perlu ditangani segera mana sengketa yang sebenarnya tidak serius dengan melihat legal standing. Masalahnya adalah pembatasan legal standing menimbulkan persoalan sebagai akibat adanya potensi sengketa pemilu yang bersumber dari *stake holders* yang lain seperti pers, pemilih, pemantau, lembaga survey dll.

Kesimpulan

Dengan menggunakan perspektif sistem keadilan pemilu dan standar-standarnya, maka dapat disimpulkan ada beberapa persoalan yang perlu mendapat perhatian dalam sistem penyelesaian sengketa pemilu dalam rangka pilkada serentak 2015 ini. Pertama, dari sisi kelengkapan dan kejelasan regulasi, masih terdapat adanya kelemahan dan kekosongan pengaturan yang berpotensi menjadi penyebab munculnya sengketa pemilu. Kedua, dari sisi konstruksi lembaga arbiter yang bertanggungjawab pada penyelesaian sengketa pemilu ditemukan adanya tumpang tindih kewenangan menyelesaikan sengketa yang berpotensi menimbulkan ketidakjelasan kewenangan dan yurisdiksi antara bawaslu dengan PTTUN. Ketiga dari aspek legal standing ada inkonsistensi pengaturan tentang legal standing dalam peraturan bawaslu yang berpotensi menimbulkan multi tafsir dalam implementasinya.

Daftar Pustaka

Henriquez-Jesus Orozco, (lead author), Electoral Justice : The International IDEA Handbook, Stockholm, 2010.

Henriquez Jesus Orozco and Avila Raul, Electoral Dispute Resolution Systems: Towards A Handbook and Related Material, Mexico city, 2004

Petit, Denis, Resolving Election Disputes inthe OSCE Area: Towards a standard Election Dispute Monitoring System, OSCE-ODIHR, Warsaw 2000

Reynolds Andrew, Reilly Ben and Ellis Andrew, Electoral System Design, The New International IDEA Handbook, Stockholm, 2008

Roberts, Avery-Davis, International Obligations for Electoral Dispute resolution, The Carter Center, 2009.

Surbakti, Ramlan Prof dkk, Perekayasaan Sistem Pemilihan Umum, Kemitraan, Jakarta 2008

Vickery, Chad (ed), Pedoman Untuk Memahami, Menangani, dan Menyelesaikan Sengketa Pemilu, IFES, Washington DC, 2011.

Wall Alan, Ellis Andrew, et all, Electoral Management Design: The International IDEA Handbook, Stockholm, 2006.