
KOMPARASI UPAYA ADMINISTRATIF PENYELESAIAN SENGKETA PROSES PEMILU DAN PEMILIHAN

Suanro
Analisis Sengketa Bawaslu Provinsi Kalimantan Tengah
Jln. G Obos No. 10 Palangka Raya
Suanro25@gmail.co.id

Abstrak

Artikel ini dimaksudkan untuk mengulas perihal penting dalam upaya administratif sengketa proses Pemilu dan Pemilihan yaitu subjek sengketa, objek sengketa, prosedur tahapan serta kekuatan hukum putusan upaya administratif. Hasil kajian komparatif ditemukan bahwa konstruksi subjek dan objek sengketa adalah sama, perbedaannya hanya pada tataran nomenklatur yang digunakan yaitu mediasi dan adjudikasi untuk sengketa proses Pemilu dan musyawarah terbuka dan tertutup untuk sengketa Pemilihan. Terkait Putusan, Putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota dalam sengketa proses Pemilu adalah final dan mengikat dalam tiga hal. Pertama, Putusan yang didasarkan pada hasil kesepakatan. Kedua, putusan Bawaslu sebagaimana dimaksud Pasal 469 Undang-Undang Pemilu. Ketiga, dalam hal Putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota mengabulkan permohonan pemohon. Sementara Putusan Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota dalam sengketa Pemilihan adalah bersifat final dan mengikat dalam dua hal. Pertama, putusan yang didasarkan pada hasil kesepakatan. Kedua, putusan Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota yang mengabulkan permohonan pemohon.

Kata Kunci: Upaya Administratif, Sengketa Proses Pemilu, Sengketa Pemilihan

Abstract

This article is intended to review important matters in the administrative legal remedies (administrative review) of local and general election process disputes, namely the subject of the dispute, the object of the dispute, the procedure and the legal force of the decision on the administrative review. The results of a comparative study found that the construction of the subject and object of the dispute is the same, the difference is only at the level of the nomenclature used, namely mediation and adjudication for electoral process disputes and open and closed deliberation for local election disputes. Regarding decisions, the decisions of Bawaslu, Provincial Bawaslu or Regency/City Bawaslu in disputes over the general election process are final and binding in three respects. First, decisions based on the results of the agreement. Second, the Bawaslu decision as referred to in Article 469 of the Election Law. Third, in the case of Bawaslu Decision, Provincial Bawaslu or Regency/City Bawaslu grants the applicant's request. Meanwhile, the decisions of the Provincial Bawaslu or Regency/City Bawaslu in local election disputes are final and binding in two respects. First, the decision is based on the results of the agreement. Second, the decision of the Provincial Bawaslu or Regency/City Bawaslu which grants the applicant's request.

Keywords : Administrative legal remedies, General Election Process Dispute, Local Election Dispute

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Memang pemilihan umum (Pemilu) bukanlah satu-satunya instrument demokrasi, tetapi ia merupakan instrumen yang sangat penting. Bahkan dengan adanya pemilu suatu negara dipandang memiliki sistem politik demokratis, demikian pendapat Topo Santoso dan Ida Budhiarti dengan menukil pendapat Powell.¹ Hal senada dikatakan oleh Miriam Budiardjo, Pemilu merupakan instrumen atau sarana untuk melaksanakan demokrasi, bahkan di banyak negara demokrasi, Pemilu dianggap sebagai lambang sekaligus tolak ukur demokrasi.² Apakah Indonesia menganut sistem politik demokratis atau tidak, dari sudut pandang yuridis, maka jawabannya adalah menganut sistem politik demokratis.³

Keterkaitan antara Pemilu dengan demokrasi sebenarnya dapat dilihat dalam hubungan dan rumusan yang sederhana, sehingga ada yang mengatakan bahwa Pemilu merupakan salah satu bentuk dan cara yang paling nyata untuk melaksanakan demokrasi. Jika demokrasi diartikan sebagai pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat, maka cara rakyat

untuk menentukan pemerintahan itu dilakukan melalui Pemilu.⁴ Di level *local government*, Pemilu diaktualisasikan ke dalam pranata Pemilukada.⁵

Dalam tataran normative, Pemilu maupun Pemilihan adalah sarana dan pelaksanaan kedaulatan rakyat.⁶ Pemilu dan Pemilihan diatur dengan undang-undang yang berbeda dan dapat dikatakan tunduk pada rezim hukum yang berbeda. Meskipun pemilihan kepada daerah (Pilkada) tidak lagi termasuk rezim hukum Pemilu, menurut Refly Harun sulit untuk menyatakan Pilkada bukan Pemilu. Sepanjang dilakukan secara langsung oleh rakyat, Pilkada harus tetap dinggap Pemilu. Terlebih hampir semua instrumen penyelenggara Pemilu tetap digunakan dalam Pilkada, seperti KPU dan jajarannya, Bawaslu dan jajarannya, dan DKPP.⁷

⁴ Moh. Mahfud, MD, *Pemilu dan MK dalam Mozik Ketatanegaraan Kita*, kata pengantar Buku Janedri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), hlm. xiii-xiv

⁵ Moh. Mahfud, MD, *Evaluasi Pemilukada dalam Perspektif Demokrasi dan Hukum*, dalam Konstitusi Press, *Demokrasi Lokal Evaluasi Pemilukada di Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), hlm. 6

⁶ Lihat Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilu dan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Pemilihan Nomor 8 tahun 2015 tentang Perubahan 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

⁷ Rafly Harun, *Pemilu Konstitusional Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan ke Depan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm 25-26

¹ Topo Santoso dan Ida Budhiarti, *Pemilu di Indonesia (Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan)*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), hlm. 12

² Miriam Budiardjo dalam Saldi Isra dan Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Demokratis Prinsip Prinsip dalam Konstitusi Indonesia*, (Cet-1 Jakarta: Rajawali Pers, 2019), hlm. 11

³ Topo Santoso dan Ida Budhiarti, *Loc. Cit.* hlm 12

Pemilu dan Pemilihan adalah sebuah kompetisi yang dapat menimbulkan konflik bahkan melahirkan sengketa. penyelenggaraan Pemilu dan Pemilihan yang melibatkan berbagai pihak, baik penyelenggara, peserta maupun para calon dan bakal calon, dalam pelaksanaannya dapat terjadi sengketa proses maupun hasil Pemilu dan Pemilihan. Berkenaan dengan sengketa proses, undang-undang menentukan Bawaslu sebagai lembaga yang berwenang memutus dan memeriksa sengketa proses Pemilu dan Pemilihan, Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang Pemilihan menyebutnya sebagai upaya administratif.

Meskipun sama-sama disebut sebagai upaya administratif, pada tataran regulasi di level undang-undang akan terdapat perbedaan sekaligus persamaan, begitupula regulasi di level teknis (Perbawaslu). Penelitian ini mencoba untuk mendeskripsikan upaya administratif sengketa proses Pemilu dan upaya administratif penyelesaian sengketa Pemilihan yang ulasanya dilakukan secara normatif dengan pendekatan konseptual dan peraturan perundang-undangan.

II. PEMBAHASAN

A. Konsep Upaya Administratif

Menurut SF Marbun upaya administratif adalah perlindungan hukum

yang diberikan oleh badan/instansi di lingkungan pemerintahan sendiri.⁸ Rahmat Bagja dan Dayanto memberikan pengertian upaya administratif (*administratieve beroep*) ialah peradilan tata usaha negara yang dilakukan oleh badan atau pejabat dalam kalangan administrasi sendiri, baik oleh badan atau pejabat yang sama, maupun badan atau pejabat di atasnya. Jika dilakukan oleh badan atau pejabat yang sama disebut sebagai keberatan. Sementara itu, jika dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan, prosedur yang ditempuh tersebut dinamakan banding administratif.⁹

Istilah upaya administratif tidak dapat dilepaskan dari Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara). Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, upaya administratif adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seorang atau badan hukum perdata apabila tidak puas terhadap suatu keputusan tata usaha negara yang dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri. Prosedur tersebut dilaksanakan di lingkungan pemerintah sendiri dan terdiri atas dua bentuk.

⁸ SF Marbun dalam Rahmat Bagja dan Dayanto, *Hukum Acara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu Konsep, Prosedur, dan Teknis Pelaksanaan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2020), hlm. 249

⁹ *Ibid*

Dalam hal penyelesaian itu dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan, maka prosedur tersebut dinamakan banding administratif. Dalam hal penyelesaian keputusan tata usaha negara tersebut dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan itu, maka prosedur yang ditempuh tersebut disebut ‘keberatan’ (vide Penjelasan Pasal 48 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara).

Selain definisi tersebut di atas, definisi upaya administratif juga diberikan oleh Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pasal 1 angka 16 menyatakan upaya administratif adalah proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan administrasi pemerintahan sebagai akibat dikeluarkannya keputusan dan/atau tindakan yang merugikan.

Soemaryono dan Anna Erliyana mengatakan bahwa sisi positif upaya administrasi yang melakukan penilaian secara lengkap suatu Keputusan Tata Usaha Negara baik dari segi legalitas (*Rechtmatigheid*) maupun aspek oportunitas (*Doelmatigheid*), para pihak tidak dihadapkan pada hasil keputusan menang atau kalah (*Win or Lose*) seperti halnya di lembaga peradilan, tetapi dengan pendekatan musyawarah. Sedangkan sisi negatifnya dapat terjadi pada tingkat

objektivitas penilaian karena Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan Surat Keputusan kadang-kadang terkait kepentingannya secara langsung ataupun tidak langsung, sehingga mengurangi penilaian maksimal yang seharusnya ditempuh.¹⁰

Berkenaan dengan objektivitas Bawaslu sebagai penyelenggara Pemilu dan Pemilihan perlu dipedomani tafsir Mahkamah Konstitusi (MK) terhadap frasa “*suatu komisi pemilihan umum*” dalam Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945, frasa tersebut tidak merujuk kepada sebuah nama institusi, tetapi menunjuk pada satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu.¹¹ Berdasarkan Putusan MK tersebut, maka Bawaslu merupakan salah satu unsur penyelenggara Pemilu yang bersifat tetap, nasional, dan mandiri, sehingga dalam menyelesaikan sengketa Bawaslu bersifat bebas dan tidak memihak.

B. Subjek (*Subjectum Litis*) Sengketa Proses Pemilu

Pemahaman mengenai subjek (*subjectum litis*) dan objek (*objectum litis*) dalam berperkara atau bersengketa merupakan aspek formal yang bersifat elementer,

¹⁰ Ujang Abdulah, *Upaya Administratif Dalam Peradilan Tata Usaha Negara*, diunduh 10 Mei 2021, hlm 10 https://ptun-palembang.go.id/upload_data/UPAYA%20ADMINISTRASI%20DALAM%20PERATUN.pdf

¹¹ Lihat Pertimbangan Mahkamah 3.18. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/ PUU-VIII/2010

demikian pula dalam penyelesaian sengketa proses Pemilu baik sengketa proses Pemilu yang terjadi antarpeserta Pemilu maupun peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu.¹² Dalam sengketa proses Pemilu yang terjadi antara peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu, pada tahap mediasi hanya ada pemohon dan termohon, baru kemudian pada tahap adjudikasi dimungkinkan adanya pihak terkait, selain pemohon dan termohon.

Hanya pihak yang memenuhi syarat yang dapat mengajukan permohonan atau gugatan. Dalam praktik disebut dengan *legal standing*. Eddy OS Hariej mengatakan *legal standing* atau *locus standi* berarti orang yang berwenang dan cakap hukum berperkara di pengadilan.¹³ Imam Soebechi menyatakan *legal standing*, *standing tu sue*, *ius standi*, *locus standi* juga dapat diartikan sebagai hak seseorang, sekelompok orang atau organisasi untuk tampil di pengadilan sebagai penggugat dalam proses perdata, secara sederhana dapat diartikan sebagai hak gugat.¹⁴ Sejalan dengan perkembangan masyarakat, hukum dan peradilan di Indonesia, konsep *legal standing* tidak hanya berada pada ranah hukum perdata dan lingkungan hidup, tetapi merambah pada

ranah hukum publik seperti penyelesaian sengketa tata usaha negara dan sengketa pengujian peraturan perundang-undangan di MK dan MA. *Legal standing* dimaknai secara luas yaitu kedudukan hukum bagi pemohon dan/atau penggugat.¹⁵

Menurut Jamil persoalan *legal standing* merupakan persoalan yang penting karena berkaitan dengan hak konstitusional seseorang dalam mendapatkan hak-haknya. Jangan sampai hak konstitusional seseorang terhalang karena persoalan formil yang tidak terpenuhi. Beranjak dari hal tersebut, Pasal 467 Undang-Undang Pemilu menegaskan bahwa Permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu disampaikan oleh calon peserta Pemilu dan/atau peserta Pemilu. Sedangkan pengertian peserta Pemilu sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 angka 27 Undang-Undang Pemilu terdiri dari (1) Partai Politik untuk Pemilu anggota DPR, anggota DPRD provinsi, anggota DPRD kabupaten/kota, (2) Perseorangan untuk Pemilu anggota DPD, dan (3) Pasangan calon yang diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.¹⁶

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 181

¹⁶ Jamil, *Evaluasi Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum Dalam Perspektif Konstruksi Hukumnya*, Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat (LPPM) Universitas Wijaya Kusuma Surabaya, Volume 25 Nomor 1 Tahun 2020 Edisi Januari, hlm. 17

¹² Rahmat Bagja dan Dayanto, *Op.Cit.*, hlm. 167

¹³ Eddy OS Hariej, *Teori dan Hukum Pembuktian*, (Jakarta: Erlangga, 2012), hlm. 46

¹⁴ H. Imam Soebechi, *Hak Uji Materil* (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hlm. 179

Pasal 467 Undang-Undang Pemilu dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 7B ayat (1) dan ayat (2) Perbawaslu 18 tahun 2018 tentang Perubahan Atas Perbawaslu Nomor 17 tahun 2018 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu *juncto* Pasal 7 ayat (1) Perbawaslu 5 tahun 2019 tentang Perbuahan Ketiga Atas Perbawaslu Nomor 17 tahun 2018 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu, subjek yang dapat mengajukan sengketa proses adalah:

- a. *Partai politik calon Peserta Pemilu yang telah mendaftarkan diri sebagai Peserta Pemilu di KPU;*
- b. *Partai Politik Peserta Pemilu;*
- c. *Bakal calon anggota DPR dan DPRD yang telah mendaftarkan diri kepada KPU;*
- d. *Calon anggota DPR dan DPRD yang tercantum dalam daftar calon tetap;*
- e. *Bakal calon anggota DPD yang telah mendaftarkan diri kepada KPU;*
- f. *Calon anggota DPD;*
- g. *Bakal Pasangan Calon; dan*
- h. *Pasangan Calon;*
- i. *Bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/kota yang tidak ditetapkan sebagai*

daftar calon sementara (vide Pasal 7B ayat (1) Perbawaslu 18 tahun 2018)

- j. *Bakal Calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/kota yang tercantum dalam daftar calon sementara tidak ditetapkan oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai DCT anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/kota. (vide Pasal 7B ayat (2) Perbawaslu 18 tahun 2018)*

Rahmat Bagja dan Dayanto menyatakan terhadap bakal subjek pada huruf i dan j di atas dapat mengajukan permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu yang diwakili oleh partai politik sesuai tingkatannya. Dengan demikian, pengajuan permohonan sengketa bersifat mengharuskan (imperatif) diwakili oleh masing-masing partai politik yang mencalonkan anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota. Dengan kata lain, calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota tidak bisa secara langsung menjadi pemohon sengketa, tetapi harus diwakili oleh partai politiknya masing-masing.¹⁷

¹⁷ Rahmat Bagja dan Dayanto, *Op.Cit.*, hlm. 171-172

Berkaitan dengan keharusan diwakili oleh partai politik, menurut Jamil seharusnya tidak perlu ada bagi calon anggota DPR dan DPRD yang sudah terdaftar dalam Daftar Calon Tetap (DCT), karena sesungguhnya ketika calon anggota DPR dan DPRD yang sudah terdaftar sebagai calon oleh KPU (masuk DCT), maka yang bersangkutan sudah bisa berdiri sendiri sebagai subjek hukum dengan segala hak dan kewajiban yang melekat padanya, diantaranya adalah hak konstitusional dalam mengajukan permohonan sengketa di Bawaslu, terlebih lagi pasca Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 sistem pemilihan anggota DPR dan DPRD tidak lagi berdasarkan nomor urut melainkan didasarkan pada suara terbanyak yang dikenal dengan sistem proporsional terbuka. Atas dasar hal tersebut calon anggota DPR dan DPRD yang sudah masuk dalam DCT semestinya sudah memiliki *legal standing* sendiri dalam mengajukan permohonan sengketa proses Pemilu.¹⁸

Keharusan Calon dalam DCS maupun DCT diwakili oleh partai politik dalam mengajukan permohonan sengketa dilandasi oleh Pasal 22E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan *Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat*

Daerah adalah partai politik. Berdasarkan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2018 tentang Partai Politik (Undang-Undang Partai Politik) mengatur bahwa :

Partai Politik berhak: f. mengajukan calon untuk mengisi keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Salah satu cara untuk mengisi keanggotaan DPR dan DPRD adalah melalui Pemilu. Dalam Pemilu, partai politik adalah peserta Pemilu (vide Pasal 1 angka 27 Undang-Undang Pemilu). Sebagai peserta Pemilu, partai politik tidak dapat dilepaskan kedudukannya sebagai badan hukum (vide Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Partai Politik). Sebagai badan hukum partai politik adalah subjek hukum, penyanggah hak dan kewajiban. Partai politik memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan hukum tertentu, termasuk tindakan untuk mewakili calon atau bakal calon anggota DPR dan DPRD dalam mengajukan permohonan sengketa proses Pemilu. Singkatnya, dalam konteks pemilu legislatif, hak politik calon anggota DPR dan DPRD tidak melahirkan *legal standing* secara personal, tetapi harus diwakili oleh partai politiknya.

¹⁸ Jamil, *Op.Cit.*, hlm. 18

C. Subjek (*Subjectum Litis*) Sengketa Pemilihan

Ruang lingkup sengketa Pemilihan diatur dalam Pasal 142 Undang-Undang Pemilihan, yaitu terdiri atas dua macam sengketa, *pertama*, sengketa antarpeserta Pemilihan dan *kedua*, sengketa antara Peserta Pemilihan dan penyelenggara Pemilihan sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten Kota. Sengketa antara peserta Pemilihan dengan penyelenggara terjadi sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. "*Peserta Pemilihan*," menurut Pasal 39 Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015 adalah:

- a. *Pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota yang diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik; dan/atau*
- b. *Pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang.*

Jika "Peserta Pemilihan" yang dimaksud Pasal 142 Undang-Undang Pemilihan adalah peserta Pemilihan sebagaimana dimaksud Pasal 39 di atas, maka subjek yang dapat mengajukan permohonan sengketa adalah Pasangan Calon. Pemaknaan secara sempit

tersebut menutup akses keadilan bagi bakal pasangan calon, padahal dalam tahapan pencalonan, eksistensi Bakal Pasangan Calon adalah embrio adanya Pasangan Calon yang menjadi peserta pemilihan.

Pasal 142 Undang-Undang Pemilihan dipahami dengan pendekatan konseptual objek sengketa, yakni keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagai suatu keputusan tata usaha negara. Keputusan tata usaha negara merupakan salah satu bentuk tindakan hukum yang bersifat konkrit, individual dan final. Sebagai sebuah tindakan hukum, maka tindakan dimaksud untuk menimbulkan akibat hukum kepada subjek yang menjadi *addresat* keputusan tata usaha negara. Dalam konteks sengketa pemilihan, subjek sengketa ditentukan oleh dua hal, *pertama* dari sudut *addresat* keputusan tata usaha negara dan *kedua* adalah berkaitan dengan asas "*point d'interest, point d'action*" dimana ada kepentingan baru ada gugatan.¹⁹ Berdasarkan hal tersebut, maka suatu yang naif bila mengabaikan keberadaan Bakal Pasangan Calon sebagai subjek sengketa, karena pada tahapan penyelenggaraan Pemilihan, objek sengketa ada yang berkaitan langsung dengan Bakal Pasangan Calon. Atas dasar tersebut tepat apa yang telah diatur oleh Perbawaslu 2

¹⁹ Dalam Konteks Sengketa Pemilihan, syarat untuk mengajukan permohonan harus adanya kerugian langsung yang dialami pemohon.

tahun 2020 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Walikota (Perbawaslu Tata Cara Penyelesaian Sengketa Pemilihan) yang menentukan bahwa pemohon adalah Bakal Pasangan Calon atau Pasangan Calon (vide Pasal 6 ayat (1)).

D. Objek (*Objektum Litis*) Sengketa Proses Pemilu

Pasal 466 Undang-Undang Pemilu menyatakan “*Sengketa proses Pemilu meliputi sengketa yang terjadi antarPeserta Pemilu dan sengketa Peserta Pemilu dengan Penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/Kota*”.

Berdasarkan pasal tersebut ada dua sengketa proses Pemilu yaitu sengketa antar peserta Pemilu dan sengketa peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu.

Dikatakan oleh Rahmat Bagja dan Dayanto Pasal 466 Undang-Undang Pemilu mengandung problem yuridis sebab jika ditelaah secara gramatikal, Pasal 466 Undang-Undang Pemilu mengkonstruksikan bahwa sengketa proses Pemilu meliputi sengketa yang terjadi antarpeserta Pemilu dan sengketa peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu

sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/Kota, maka konstruksi gramatikal dari sengketa proses Pemilu yang terjadi antarpeserta yakni sengketa proses Pemilu yang terjadi antarpeserta Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/Kota. Dengan kata lain, dalam konstruksi gramatikal Pasal 466 Undang-Undang Pemilu berimplikasi terhadap ruang lingkup sengketa yang terjadi antara peserta dengan penyelenggara Pemilu terikat secara kausalitas dengan dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan Keputusan KPU Kabupaten/Kota. Padahal dengan konstruksi seperti itu, sengketa antarpeserta Pemilu menjadi tidak relevan sebab yang mengeluarkan atau menerbitkan keputusan adalah KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Dengan demikian, seharusnya yang menjadi termohon adalah yang mengeluarkan atau menerbitkan keputusan, bukan peserta Pemilu lain.²⁰ Apa yang diutarakan oleh Rahmat Bagja dan Dayanto menunjukan ada cacat logis dalam konteks hubungan kausal sengketa antar Peserta Pemilu. Cacat logis sebagaimana dikatakan oleh Satjipto Rahardjo adalah maksud yang ingin dinyatakan oleh pembuat

²⁰ Rahmat Bagja dan Dayanto, *Op.Cit.*, hlm. 177-178

undang-undang sendiri tidak jelas. Pembuat undang-undang sendiri belum mempunyai konsep atau gambaran yang jelas mengenai hal yang hendak diaturnya.²¹

Persoalan normatif Pasal 466 Undang-Undang Pemilu di atas dicoba untuk diperbaiki oleh Pasal 3 Perbawaslu Nomor 18 tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu, *juncto* Pasal 4 ayat (1) Perbawaslu Nomor 5 tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Perbawaslu Nomor 17 tahun 2018 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu. Pasal 3 Perbawaslu Nomor 18 tahun 2017 menyatakan sengketa proses Pemilu meliputi:

- a. *sengketa yang terjadi antarpeserta Pemilu; dan*
- b. *sengketa yang terjadi antara Peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu.*

Pasal 4 ayat (1) Perbawaslu Nomor 5 tahun 2019 menyatakan sengketa proses Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 terjadi karena:

- a. *hak peserta Pemilu yang dirugikan secara langsung oleh tindakan peserta Pemilu lain; atau*
- b. *hak peserta Pemilu yang dirugikan secara langsung oleh tindakan KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota,*

sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, atau keputusan KPU Kabupaten/Kota.

Rumusan tersebut di atas masih menempatkan Keputusan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tetap menjadi penyebab sengketa, tetapi untuk menghindari termohonnya adalah KPU, KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota, maka dirumuskan “*hak peserta pemilu yang dirugikan secara langsung oleh tindakan peserta Pemilu lain.*”²²

Terkait dengan rumusan Pasal 4 ayat (1) huruf b Perbawaslu Nomor 5 tahun 2019 ada dua istilah yang merupakan konsep hukum administrasi yaitu “tindakan” dan “keputusan”. Dalam khazanah hukum administrasi konsep makna “tindakan” lebih luas dari “keputusan”. Meskipun demikian, “tindakan” dalam pasal tersebut harus dimaknai sebagai Keputusan KPU, KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota, karena kalimat “*hak peserta Pemilu yang dirugikan secara langsung oleh tindakan KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota*” hanya untuk menegaskan hubungan kausal antara keputusan KPU

²¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Penerbit PT Citra Aditya Bakti, 2012), hlm. 98

²² Diskusi terkait sengketa antarpeserta tidak diulas lebih jauh pada kesempatan kali ini, karena fokus artikel ini adalah upaya administratif sengketa proses antara peserta dengan penyelenggara.

“sebagai sebab” dan kerugian “sebagai akibat” adalah hubungan langsung.²³

Rahmat Bagja dan Dayanto memberikan catatan terkait dengan objek sengketa yang diatur dalam Pasal 466 Undang-Undang Pemilu *juncto* Pasal 4 ayat (1) Perbawaslu Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu, bahwa *pertama*, objek sengketa untuk sengketa proses Pemilu yang terjadi antarpeserta Pemilu adalah “pelaksanaan” dari keputusan yang dikeluarkan oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota oleh peserta Pemilu, dan *kedua*, objek sengketa untuk sengketa proses Pemilu yang terjadi antara peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu adalah keputusan yang dikeluarkan oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.²⁴

Objek sengketa berupa surat keputusan dan berita acara (vide Pasal 4 ayat (2) Perbawaslu Nomor 5 tahun 2019). Rahmat Bagja dan Dayanto mengungkapkan alasan berita acara sebagai bagian dari jenis keputusan yang menjadi objek sengketa membuat penyelesaian sengketa proses Pemilu dapat berfungsi untuk menguraikan kebutuhan penyelesaian sengketa proses Pemilu

berdasarkan tahapan Pemilu secara maksimal tanpa harus menunggu penyelesaian sengketa yang menumpuk dalam sengketa yang berobjek pada Surat Keputusan. Surat Keputusan dan Berita Acara yang dikeluarkan oleh KPU, KPU Provinsi, KPU Kab/kota yang dimaksud memiliki sifat konkret, individual dan final.²⁵

E. Objek (Objektum Litis) Sengketa Pemilihan

Pasal 142 Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 menyatakan Sengketa Pemilihan terdiri atas:

- a. sengketa antarpeserta Pemilihan; dan
- b. sengketa antara Peserta Pemilihan dan penyelenggara Pemilihan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.

Ketentuan tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam Perbawaslu Tata Cara Penyelesaian Sengketa Pemilihan. Pasal 3 ayat (1) menyatakan *Sengketa Pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 terdiri atas:*

- a. *sengketa Pemilihan antara peserta Pemilihan dengan penyelenggara Pemilihan; dan*

²³Teori hubungan kausal yang digunakan dalam hukum administrasi adalah hubungan langsung, lihat Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum (Legal Argumentation/Legal Reasoning)*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005), Hlm. 34

²⁴ Rahmat Bagja dan Dayanto, *Op.Cit.*, hlm. 178

²⁵ *Ibid*, hlm. 180

b. *sengketa Pemilihan antarpeserta Pemilihan.*

Pasal 4 ayat (1) menyatakan *Sengketa Pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf a terjadi akibat dikeluarkannya keputusan KPU Provinsi atau keputusan KPU Kabupaten/Kota yang menyebabkan hak peserta Pemilihan dirugikan secara langsung.* Rumusan Pasal 4 ayat (1) *juncto* Pasal 3 ayat (1) huruf a menggambarkan hubungan kausal keputusan dengan kerugian adalah hubungan langsung, sesuai dengan teori hubungan kausal dalam hukum administrasi, yaitu hubungan langsung.²⁶ Berkenaan dengan keputusan KPU atau Keputusan KPU Kabupaten/Kota adalah keputusan yang bersifat konkrit, individual, dan final.

F. Pengecualian/Pembatasan Objek Sengketa

Rahmat Bagja dan Dayanto menyebutkan tiga alasan atau maksud penting dari pengaturan pembatasan/pengecualian objek sengketa. *Pertama*, untuk memberikan kepastian hukum dalam penyelesaian sengketa proses Pemilu yang substansi permohonannya telah diputus sebelumnya. Tanpa pengecualian atau pembatasan objek sengketa, maka dapat terjadi registrasi sengketa yang substansinya

telah diputus sebelumnya (*ne bis in idem*). *Kedua*, untuk menjaga konsistensi pelaksanaan kewenangan maupun konflik kepentingan dari pelaksanaan kewenangan yang dimiliki oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota sebagai lembaga pengawas pemilu memiliki kewenangan lainnya di luar kewenangan penyelesaian sengketa proses Pemilu, seperti kewenangan penindakan pelanggaran administrasi maupun menangani pelanggaran pidana Pemilu bersama Sentra Gakkumdu bentuk penindakan atau penanganan terhadap pelanggaran administrasi maupun pelanggaran pidana tersebut dapat berujung pada kewajiban KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota untuk menerbitkan keputusan sebagai tindak lanjut dari penindakan atau penanganan pelanggaran tersebut; dan *ketiga*, untuk menegaskan bahwa sengketa proses Pemilu merupakan sengketa yang hanya terjadi dalam konteks proses Pemilu, sehingga tidak mencakup sengketa yang berkaitan dengan hasil Pemilu.²⁷

Pengecualian atau pembatasan objek sengketa proses Pemilu diatur dalam Pasal 4A ayat (1) Perbawaslu Nomor 5 tahun 2019 yang menyatakan *Keputusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) yang tidak dapat dijadikan objek sengketa antara lain:*

²⁶ Lihat Philipus M Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum, Loc. Cit.*, hlm. 34

²⁷ Rahmat Bagja dan Dayanto, *Op.Cit.*, hlm. 181

- a. surat keputusan atau berita acara KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang merupakan tindak lanjut dari Putusan Pelanggaran Administratif Pemilu atau Putusan Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota;
- b. surat keputusan atau berita acara KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang merupakan tindak lanjut dari penanganan sentra penegakan hukum terpadu atau putusan pengadilan terkait Tindak Pidana Pemilu yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap; atau
- c. surat keputusan atau berita acara KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang merupakan hasil penghitungan suara, rekapitulasi hasil penghitungan suara, dan penetapan hasil Pemilu.

Pasal 4A ayat (2) menentukan bahwa Permohonan yang diajukan dengan objek sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dinyatakan tidak dapat diregister dan dituangkan menggunakan formulir model PSPP 07 setelah mendapatkan persetujuan dari anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota.

Pembatasan/pengecualian objek sengketa Pemilihan diatur dalam Pasal 5

Perbawaslu Nomor 2 tahun 2020 tentang Cara Penyelesaian Sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota menyatakan bahwa:

Keputusan KPU Provinsi atau keputusan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) dan ayat (4) dikecualikan untuk:

- a. keputusan KPU Provinsi atau keputusan KPU Kabupaten/Kota yang ditetapkan sebagai tindak lanjut dari penanganan pelanggaran administrasi Pemilihan oleh Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota;
- b. keputusan KPU Provinsi atau keputusan KPU Kabupaten/Kota yang ditetapkan sebagai tindak lanjut putusan sengketa Pemilihan Bawaslu Provinsi atau putusan sengketa Pemilihan Bawaslu Kabupaten/Kota;
- c. keputusan KPU Provinsi atau keputusan KPU Kabupaten/Kota yang ditetapkan sebagai tindak lanjut putusan pengadilan terkait tindak pidana Pemilihan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap;
- d. keputusan KPU Provinsi atau keputusan KPU Kabupaten/Kota yang ditetapkan sebagai tindak lanjut

putusan pengadilan terkait sengketa tata usaha negara Pemilihan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap;

- e. keputusan KPU Provinsi atau keputusan KPU Kabupaten/Kota yang berkaitan dengan hasil penghitungan suara, rekapitulasi hasil penghitungan suara, dan penetapan hasil Pemilihan; dan*
- f. keputusan KPU Provinsi atau keputusan KPU Kabupaten/Kota sebagai tindak lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai perselisihan hasil Pemilihan.*

Apabila permohonan sengketa Pemilihan yang diajukan kepada Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota adalah keputusan yang dikecualikan, maka permohonan *tidak dapat diterima* (vide Pasal 24 ayat (1) Perbawaslu 2 tahun 2020). Berbeda dengan permohonan sengketa proses Pemilu, permohonan yang objeknya dikecualikan berakibat permohonan *tidak dapat diregister* (vide Pasal 4A ayat (2) Perbawaslu Nomor 5 tahun 2019). Untuk konsistensi Pasal 4A ayat (2) semestinya menggunakan “permohonan tidak dapat diterima”.

Selain menggunakan istilah yang berbeda sebagaimana diuraikan di atas,

rumusan dalam Pasal 5 Perbawaslu Nomor 2 tahun 2020 bersifat limitatif, sedangkan Pasal 4A ayat (1) Perbawaslu Nomor 5 tahun 2019 yang menggunakan frasa “*antara lain*”, artinya ada pengecualian selain yang disebutkan dalam pasal tersebut. Beranjak dari hal tersebut, Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam penyelesaian sengketa proses Pemilu diberikan ruang kebebasan untuk menentukan dan menemukan objek sengketa yang dikecualikan selain yang disebutkan Pasal 4A ayat (1) Perbawaslu Nomor 5 tahun 2019. Berbeda dengan sengketa Pemilihan, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota terikat dengan pembatasan atau pengecualian yang diatur dalam Perbawaslu Nomor 2 tahun 2020.

G. Tahapan Upaya Administratif Sengketa Proses Pemilu dan Pemilihan

Pasal 468 ayat (3) Undang-Undang Pemilu yang menyatakan menyatakan:

Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota melakukan penyelesaian sengketa proses Pemilu melalui tahapan:

- a. menerima dan mengkaji permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu; dan*

- b. *mempertemukan pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui mediasi atau musyawarah dan mufakat.*

Pasal 468 Ayat (4) Undang-Undang Pemilu menyatakan:

Dalam hal tidak tercapai kesepakatan antara pihak yang bersengketa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota menyelesaikan sengketa proses Pemilu melalui adjudikasi.

Dari ketentuan tersebut di atas, terdapat tiga tahapan penting dalam proses penyelesaian sengketa proses Pemilu. Pertama, menerima dan mengkaji permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu. Kedua, mediasi atau musyawarah dan mufakat, dan ketiga, tahap adjudikasi.

Pada tahapan yang pertama dilakukan verifikasi formil dan materil permohonan. Seperti disampaikan sebelumnya, tahapan ini boleh dikatakan semacam *dismissal prosedur* atau pemeriksaan pendahuluan. Tahapan ini menentukan apakah permohonan dilanjutkan ke tahap selanjutnya atau tidak, karena bisa terjadi permohonan tidak dapat diterima, permohonan tidak dapat diregister atau permohonan diregister. Jika permohonan diregister, maka proses penyelesaian dilanjutkan ke tahap mediasi.

Tahapan yang kedua, adalah mediasi. Achmad Ali mengatakan bahwa mediasi, bagaimanapun bukan pengadilan. Mediasi adalah proses. Sebagai proses, mediasi dapat digunakan untuk hampir seluruh jenis persengketaan,²⁸ Pandangan Achmad Ali tersebut selaras dengan Pasal 1 angka 18 Perbawaslu tentang Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu memberikan definisi mediasi atau musyawarah yang selanjutnya disebut mediasi adalah proses musyawarah secara sistematis yang melibatkan para pihak untuk memperoleh kesepakatan.

Pelaksanaan mediasi diselesaikan paling lama 2 (dua) hari dan dilaksanakan secara tertutup (vide Pasal 20 ayat (3). Adapun tahapan mediasi penyelesaian sengketa proses Pemilu adalah sebagai berikut:

- a. pimpinan Mediasi menyampaikan pernyataan pembuka;
- b. penyampaian kronologis permasalahan dari para pihak;
- c. perundingan kesepakatan penyelesaian sengketa proses Pemilu;
- d. penyusunan kesepakatan para pihak oleh mediator; dan
- e. penandatanganan berita acara kesepakatan atau ketidaksepakatan. (vide Pasal 21)

²⁸ Achmad Ali, *Sosiologi Hukum: Kajian Empiris terhadap Pengadilan*, (Jakarta: STIH IBLAM, 2004), hlm 23

Dalam hal mediasi tidak mencapai kesepakatan, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota melanjutkan penyelesaian sengketa proses Pemilu melalui adjudikasi.

Tahapan yang ketiga adalah adjudikasi. Adjudikasi adalah proses persidangan penyelesaian sengketa proses Pemilu (vide Pasal 1 angka 19). Dalam adjudikasi ada beberapa tahapan, yaitu penyampaian pokok permohonan pemohon, jawaban termohon, tanggapan pihak terkait, pembuktian, kesimpulan para pihak; dan putusan (vide Pasal 33 Perbawaslu 18/2017).

Konsep adjudikasi memiliki keterkaitan erat dengan fungsi badan yudisial dan hakim. Adjudikasi dapat didefinisikan sebagai kekuasaan atau fungsi badan yudisial dan hakim untuk memutus suatu perkara, sengketa atau kasus sesuai atau berdasarkan hukum yang berlaku.²⁹ Dalam konteks upaya administratif penyelesaian sengketa proses Pemilu, adjudikasi merupakan sarana atau upaya terakhir (*the last resort*) dalam penyelesaian sengketa Pemilu, di mana sarana atau upaya hukum terdepan (*the first resort*) dalam penyelesaian sengketa proses pemilu di Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu

Kabupaten/Kota adalah melalui prosedur mediasi.³⁰

Terkait dengan penyelesaian sengketa Pemilihan, Pasal 143 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 menentukan bahwa Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota melakukan penyelesaian sengketa melalui tahapan:

- a. menerima dan mengkaji laporan atau temuan; dan
- b. mempertemukan pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui musyawarah dan mufakat.

Tahapan yang diatur oleh Undang-Undang Pemilihan di atas mengandung persoalan konseptual. Seyogyanya tahapan penyelesaian sengketa bukan melalui laporan atau temuan, tetapi melalui permohonan. Hal ini oleh Perbawaslu 2 tahun 2020 diperbaiki, sengketa ada karena adanya permohonan.

Terhadap permohonan yang disampaikan, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota melakukan verifikasi formil dan materil terhadap permohonan. Dari proses ini dapat terjadi permohonan tidak dapat diterima, tidak dapat diregister atau permohonan diregister. Dalam hal permohonan diregister, maka proses dilanjutkan pada tahap musyawarah.

²⁹ Rahmat Bagja dan Dayanto, *Op.Cit.*, hlm 199

³⁰ *Ibid.*, hlm. 204

Secara tekstual, menurut Undang-Undang Pemilihan, penyelesaian sengketa Pemilihan hanya dilakukan dengan mempertemukan para pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui musyawarah dan mufakat. Tetapi dengan pendekatan yang kontekstual, tidak mungkin produk dari penyelesaian sengketa itu hanya berupa kesepakatan. Produk akhir dari penyelesaian sengketa pemilihan adalah Putusan³¹. Hal ini dapat ditafsirkan bahwa Putusan ini tidak hanya didasari oleh hasil kesepakatan, tetapi juga hasil dari proses musyawarah dimana para pihak tidak mencapai kata sepakat.

Berdasarkan hal tersebut, Perbawaslu Nomor 2 tahun 2020 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Pemilihan mendesain dua tahapan musyawarah, yaitu musyawarah secara tertutup dan musyawarah secara terbuka. Tahapan pada musyawarah tertutup yaitu penyampaian permohonan pemohon dan kronologis permasalahan, perundingan kesepakatan, penyusunan kesepakatan pemohon dan termohon; penandatanganan berita acara musyawarah, dan penuangan berita acara musyawarah dalam putusan. Sedangkan, tahapan musyawarah terbuka dilaksanakan melalui tahapan yaitu penyampaian permohonan pemohon,

penyampaian jawaban termohon, penyampaian permohonan pihak terkait, pemeriksaan alat bukti, penyampaian kesimpulan pihak pemohon, termohon, atau pihak terkait, dan pembacaan putusan (Vide Pasal 38 (1) Perbawaslu 2 tahun 2020).

Desain musyawarah tertutup dan terbuka tersebut secara teknis maupun prinsip mengikuti desain dan prinsip mediasi dan adjudikasi, sehingga masing-masing tahapan sebagaimana disampaikan dimuka nampak terlihat sama. Perbedaan hanya terkait dengan nomenklatur yang digunakan. Terkait hal tersebut, sebaiknya dalam perubahan atau revisi Undang-Undang Pemilihan mengadopsi konsep dan nomenklatur yang ada dalam Undang-Undang Pemilu yakni mediasi dan adjudikasi.

H. Putusan Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu/Pemilihan

Berkenaan dengan kekuatan hukum putusan dalam penyelesaian sengketa proses Pemilu dan Pemilihan, diatur dalam Pasal 469 ayat (1) Undang-Undang Pemilu menyatakan, *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;

³¹ Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 144 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Pemilihan

b. penetapan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota; dan

c. penetapan Pasangan Calon.

Pasal 469 Ayat (2) menyatakan,

Dalam hal penyelesaian sengketa proses Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, huruf b, dan huruf c yang dilakukan oleh Bawaslu tidak diterima oleh para pihak, para pihak dapat mengajukan upaya hukum kepada pengadilan tata usaha negara.

Topo Santoso dan Ida Budhiarti menyatakan meski disebut para pihak, tentu di sini tidak termasuk KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota. Jadi yang mungkin menjadi para pihak adalah calon peserta Pemilu, peserta Pemilu, calon anggota DPR, calon anggota DPRD, calon anggota DPD, serta calon pasangan calon. Merekalah yang dapat mengajukan upaya hukum ke pengadilan tata usaha negara.³² Tafsir demikian didasari bahwa secara logika tidak mungkin KPU, KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota menggugat keputusannya sendiri. Hal ini berimplikasi pada kekuatan hukum Putusan Bawaslu yang mengabulkan permohonan pemohon adalah bersifat final dan mengikat.

³² Topo Santoso dan Ida Budhiarti, *Pemilu di Indonesia (Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan)*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), hlm 282

Pasal 144 ayat (1) Undang-Undang Pemilihan menyatakan,

*Putusan Bawaslu Provinsi dan Putusan Bawaslu Kabupaten/Kota mengenai penyelesaian sengketa Pemilihan merupakan Putusan bersifat mengikat.*³³

Pasal 144 ayat (2) Undang-Undang Pemilihan menyatakan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu Provinsi dan/atau putusan Panwas Kabupaten/Kota mengenai penyelesaian sengketa Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lambat 3 (tiga) hari kerja. Artinya ada keharusan untuk melaksanakan Putusan Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota. Kewajiban tersebut tidak mencakup seluruh jenis putusan Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota, tetapi hanya putusan yang mengabulkan permohonan pemohon. Dalam konteks putusan yang mengabulkan permohonan pemohon, putusan bersifat final dan mengikat, sementara untuk putusan yang menolak permohonan pemohon, tersedia bagi pemohon untuk mengajukan upaya hukum gugatan kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

³³ Sebelum Perubahan, Pasal 144 ayat (1) Undang-Undang No. 1 tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang menyatakan Keputusan Bawaslu Provinsi dan Keputusan Panwaslu Kabupaten/Kota mengenai penyelesaian sengketa Pemilihan merupakan keputusan terakhir dan mengikat.

Putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota dapat lahir dari proses mediasi atau musyawarah tertutup. Pada konteks ini, kekuatan Putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota adalah bersifat final dan mengikat, karena pada dasarnya kesepakatan adalah akomodasi kepentingan para pihak, sehingga tidak pada tempatnya untuk dilakukan upaya hukum terhadap kepentingan yang sudah diakomodir dan disepakati bersama. Selain itu, dengan meminjam prinsip mediasi yang ada dalam hukum acara perdata, akta perdamaian bersifat final dan *binding*³⁴. Putusan yang final dan mengikat memiliki kekuatan mengikat, kekuatan pembuktian, dan kekuatan eksekutorial.³⁵

Undang-Undang Pemilu memperkenalkan adanya upaya koreksi terhadap putusan Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/ Kota. Hal ini secara eksplisit dinyatakan dalam Pasal 95 huruf h Undang-Undang Pemilu yang mengatakan : *Bawaslu berwenang mengoreksi putusan dan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan*

perundang-undangan. Dalam konteks penyelesaian sengketa proses Pemilu, Pasal 1 angka 21 Perbawaslu Penyelesaian Sengketa Pemilu merumuskan “*koreksi putusan adalah upaya administratif yang dilakukan oleh Bawaslu terhadap putusan penyelesaian sengketa proses Pemilu yang dilakukan oleh Bawaslu Provinsi, dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota*. Dengan demikian, koreksi merupakan salah satu upaya hukum, dalam hal ini upaya administratif yang dapat ditempuh dalam proses penyelesaian sengketa proses Pemilu yang menjadi kewenangan dari Bawaslu.³⁶

Pasal 42 ayat (1) Perbawaslu Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu menyebutkan: *Bawaslu berwenang melakukan koreksi terhadap putusan sengketa proses pemilu bawaslu provinsi dan bawaslu kabupaten/kota apabila terdapat kesalahan penerapan hukum dan/atau kekhilafan majelis*.

Dalam konteks koreksi putusan, Bawaslu hanya menilai segi penerapan hukum dan/atau kekhilafan majelis. Dalam perspektif hukum acara, koreksi yang dilakukan Bawaslu merupakan pemeriksaan yang bersifat *judex juris*³⁷. Desain upaya administratif penyelesaian sengketa proses Pemilu menempatkan pemeriksaan *judex facti* di Bawaslu Provinsi dan Bawaslu

³⁴ D.Y. Witanto, *Hukum Acara Mediasi dalam Perkara Perdata di Lingkungan Peradilan Umum dan Peradilan Agama Menurut Perma No. 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan*, (Bandung: Alfabeta, 2012), hlm 47

³⁵ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 2006), hlm. 213

³⁶ Rahmat Bagja dan Dayanto, *Op.Cit.*, hlm 247

³⁷ *Ibid.*, hlm. 253

Kabupaten/Kota dan pemeriksaan *judex juris* koreksi putusan oleh Bawaslu.

Berbeda dengan putusan Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam penyelesaian sengketa Pemilihan, tidak ada upaya hukum berupa koreksi putusan oleh Bawaslu. Potensi adanya kekeliruan penerapan hukum dan/atau kekhilafan majelis musyawarah dapat terjadi dalam putusan penyelesaian sengketa Pemilihan di level Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota. Koreksi putusan upaya administratif yang ada dalam Undang-Undang Pemilu dapat diadopsi dalam revisi Undang-Undang Pemilihan.

III. PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan kajian komparatif kedua jenis upaya administratif penyelesaian sengketa Pemilu dan Pemilihan, disimpulkan persamaan dan perbedaan sebagai berikut:

1. Konstruksi Upaya Administratif yang dibangun oleh Undang-Undang Pemilu dan Pemilihan didasari konsep yang sama, baik subjek maupun objek sengketanya serta tatacara penyelesaian sengketanya. Perbedaannya hanya pada tataran nomenklatur atau istilah yang digunakan yaitu mediasi dan adjudikasi (untuk sengketa proses pemilu) dan

musyawarah terbuka dan tertutup (untuk sengketa pemilihan).

2. Putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota dalam sengketa proses pemilu adalah final dan mengikat dalam tiga hal, *pertama*, Putusan yang didasarkan pada hasil kesepakatan, *kedua*, putusan Bawaslu sebagaimana dimaksud Pasal 469 Undang-Undang Pemilu. *Ketiga*, dalam hal Putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota mengabulkan permohonan pemohon.
3. Putusan Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota dalam Sengketa pemilihan adalah bersifat final dan mengikat dalam dua hal, *pertama*, putusan yang didasarkan pada hasil kesepakatan. *Kedua*, putusan Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota yang mengabulkan permohonan pemohon.

B. Saran

1. Nomenklatur atau istilah lembaga hukum penyelesaian sengketa Pemilihan yaitu musyawarah terbuka dan tertutup perlu mengadopsi nomenklatur yang ada dalam Undang-Undang Pemilu yaitu mediasi dan adjudikasi.

2. Upaya hukum koreksi putusan oleh Bawaslu dapat diadopsi dalam revisi Undang-Undang Pemilihan, mengingat potensi adanya kekeliruan penerapan hukum dan/atau kekhilafan majelis musyawarah dapat terjadi dalam putusan penyelesaian sengketa Pemilihan di level Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Saldi Isra dan Khairul Fahmi, (2019). *Pemilihan Umum Demokratis Prinsip Prinsip dalam Konstitusi Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers
- Janedri M. Gaffar, (2012). *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta: Konstitusi Press
- Moh. Mahfud, MD, (2012). *Demokrasi Lokal Evaluasi Pemilukada di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press
- Rafly Harun, (2016). *Pemilu Konstitusional Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan ke Depan*, Jakarta: Rajawali Pers
- Rahmat Bagja dan Dayanto, (2020). *Hukum Acara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu Konsep, Prosedur, dan Teknis Pelaksanaan*, Jakarta: Rajawali Pers
- Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, (2005). *Argumentasi Hukum (Legal Argumentation/Legal Reasoning)*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press

D.Y. Witanto, (2012). *Hukum Acara Mediasi dalam Perkara Perdata di Lingkungan Peradilan Umum dan Peradilan Agama Menurut Perma No. 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan*, Bandung: Alfabeta

Achmad Ali, (2004). *Sosiologi Hukum: Kajian Empiris terhadap Pengadilan*, Jakarta: STIH IBLAM

H. Imam Soebechi, (2016). *Hak Uji Material*, Jakarta: Sinar Grafika

Sudikno Mertokusumo, (2006). *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta: Liberty

Satjipto Rahardjo, (2012). *Ilmu Hukum*, Bandung: Penerbit PT Citra Aditya Bakti

Jurnal

Jamil, (2020), *Evaluasi Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum Dalam Perspektif Konstruksi Hukumnya*, Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat (LPPM) Universitas Wijaya Kusuma Surabaya, Volume 25 Nomor 1

Internet

Ujang Abdulan, *Upaya Administratif Dalam Peradilan Tata Usaha Negara*, diunduh 10 Mei 2021, https://ptun-palembang.go.id/upload_data/UPA_YA%20ADMINISTRASI%20DALAM%20PERATUN.pdf

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020
tentang Penetapan Peraturan
Pemerintah Pengganti Undang-
Undang Nomor 2 Tahun 2020
tentang Perubahan Ketiga atas
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 menjadi Undang-
Undang

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang
Partai Politik

Peraturan Bawaslu Nomor 18 Tahun 2017
tentang Tentang Tata Cara
Penyelesaian Sengketa Proses
Pemilihan Umum

Peraturan Bawaslu Nomor 18 Tahun 2018
tentang Perubahan Atas Peraturan
Bawaslu Nomor 18 Tahun 2017
tentang Tentang Tata Cara
Penyelesaian Sengketa Proses
Pemilihan Umum

Peraturan Bawaslu Nomor 27 tahun 2018
tenteng Perubahan Kedua Atas
Peraturan Bawaslu Nomor 18
Tahun 2017 tentang Tentang Tata
Cara Penyelesaian Sengketa Proses
Pemilihan Umum

Peraturan Bawaslu Nomor 5 tahun 2019
tentang Perubahan Ketiga Atas
Peraturan Bawaslu Nomor 18
Tahun 2017 tentang Tentang Tata
Cara Penyelesaian Sengketa Proses
Pemilihan Umum

Peraturan Bawaslu Nomor 2 Tahun 2020
tentang Tata Cara Penyelesaian
Sengketa Pemilihan Gubernur dan
Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil
Bupati, Serta Wali Kota dan Wakil
Wali Kota