

PROBLEMATIKA PENYELESAIAN SENGKETA PEMILIHAN DI MASA PANDEMI COVID-19

Oleh

ROSNAWATI, MA

Koordinator Divisi Penyelesaian Sengketa

Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau

ABSTRAK

Pemilihan Kepala Daerah dalam tahapan pelaksanaannya memiliki potensi lebih besar dalam menyulut konflik karena di dalam prosesnya selalu nampak perbedaan dan kepentingan serta persaingan yang tajam dalam memperebutkan jabatan publik. Konflik atau sengketa ini bukan saja terjadi antara peserta dengan peserta melainkan juga peserta dengan penyelenggara karena adanya pihak yang merasa dirugikan akibat dikeluarkannya keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota. Agar konflik ini dapat menemukan penyelesaian maka Bawaslu hadir sebagai lembaga yang diberikan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa baik sengketa antar peserta dengan penyelenggara maupun sengketa antar peserta pemilihan. Kehadiran lembaga pengawas pemilu dalam menyelesaikan sengketa merupakan upaya dalam mewujudkan dan menegakkan keadilan pemilu. Namun, Bawaslu dalam melaksanakan kewenangan ini tidak jarang menemukan persoalan-persoalan hukum sehingga diperlukan intervensi regulatif agar proses penyelesaian sengketa sebagai salah satu desain penegakan keadilan pemilu dapat terlaksana dengan baik.

Kata Kunci: Pemilihan Kepala Daerah, Penyelesaian Sengketa, Keadilan Pemilu

I. PENDAHULUAN

Tahun 2020 diawali dengan sebuah peristiwa bersejarah dimana dunia sedang dilanda wabah virus corona yang familiar disebut dengan istilah corona viruses Disease COVID-19. Dimana hampir semua negara terpapar penyakit berbahaya ini karena proses penularannya yang sangat mudah dan cepat serta sangat mengkhawatirkan semua orang. Atas kondisi inilah, maka Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) memutuskan untuk memperpanjang status keadaan tertentu darurat wabah bencana penyakit akibat virus corona di Indonesia dengan menetapkan perpanjangan status



keadaan darurat hingga tanggal 29 Mei 2020. Perpanjangan ini tidak menutup kemungkinan akan tetap berlanjut jika situasi wabah COVID-19 belum berakhir.

Kondisi darurat bencana kesehatan karena pandemic COVID-19 telah membawa dampak yang sangat signifikan dalam semua aspek kehidupan masyarakat. Termasuk salah satu diantaranya adalah berdampak terhadap penundaan pelaksanaan pemilihan Gubernur dan wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota tahun 2020. Pemilihan kepala daerah ini sejatinya akan dilaksanakan pada bulan September 2020 namun kemudian ditunda pelaksanaannya menjadi bulan Desember 2020. Itupun jika bencana Nasional pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) belum berakhir maka akan dilaksanakan penjadwalan dan penundaan kembali pelaksanaan pemungutan suara serentak ini.

Dengan keadaan seperti ini maka tentunya sangat berdampak pada semua aktivitas khususnya terhadap pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Oleh karena itu, dalam rangka melakukan upaya pencegahan penyebaran virus corona ini agar optimalisasi pelaksanaan tugas, fungsi dan kewenangan Bawaslu sebagai lembaga pengawas pemilu tetap berjalan maka semua aktivitas dilakukan dengan menggunakan system Dalam Jaringan (Daring). Termasuk diantaranya adalah pelaksanaan penyelesaian sengketa yang merupakan kewenangan lembaga pengawas pemilu sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yaitu melakukan pencegahan dan penindakan terhadap penyelesaian sengketa proses pemilu atau pemilihan.

Istilah sengketa bukanlah suatu hal yang baru melainkan sudah ada sejak zaman dahulu kala. Bahkan dalam Al-Quran menjelaskan bahwa konflik atau sengketa yang terjadi di kalangan umat manusia adalah suatu realitas, dimana manusia sebagai khalifah fil ardhi dituntut untuk menyelesaikan sengketa karena manusia telah dibekali akal dan wahyu dalam menata kehidupannya.

Perkembangan masyarakat tidak bisa dilepaskan dari perkembangan hukum demikian pula sebaliknya. Masyarakat yang heterogen juga akan diperhadapkan dengan segala kompleksitas permasalahan sehingga tidak jarang terjadinya sengketa. Sengketa terjadi karena adanya pertentangan atau perselisihan. Sengketa bermula dari suatu situasi dimana ada pihak yang merasa dirugikan oleh pihak lain. Hal ini diawali oleh perasaan tidak puas



yang bersifat subjektif dan tertutup yang dialami oleh perorangan maupun kelompok. Perasaan tidak puas akan muncul ke permukaan manakala terjadi conflict of interest dimana pihak yang merasa dirugikan akan menyampaikan ketidakpuasannya kepada pihak kedua dan jika reaksi dari pihak kedua menunjukkan perbedaan pendapat atau memiliki nilai-nilai yang berbeda, maka terjadilah apa yang dinamakan sengketa.¹

Agar tatanan social dalam pergaulan hukum tidak terganggu keseimbangannya maka pertentangan kepentingan tidak bisa dibiarkan berlarut-larut sehingga perlu upaya preventif. Pada konteks inilah muncul kebutuhan para subjek hukum untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi secara beradab agar tatanan social tetap berada dalam keseimbangan supaya kelangsungan kebutuhan kodrati sebagai makhluk social tetap terjaga.² Oleh karena itu, manusia harus mencari dan menemukan pola penyelesaian sengketa sehingga penegakan keadilan dapat terwujud.

Dalam rangka penyelesaian sengketa, berbagai metode dapat dilakukan baik secara formal maupun informal untuk bisa dijadikan sebagai pedoman atau dasar dalam menangani sengketa yang akan timbul sepanjang metode-metode yang ditawarkan tidak bertentangan dengan prinsip keadilan dan kemashlahatan.³ Demikian halnya dalam perspektif Islam, system penyelesaian sengketa bisa dilakukan dengan metode as-shulh (perdamaian), arbitrase (at-tahkim) dan peradilan (al-qadha). Ketiga metode ini dipandang sebagai upaya penyelesaian sengketa secara adil dan sejahtera. Oleh karena itu, konflik atau sengketa yang terjadi harus diberi wadah atau sarana untuk menyelesaikannya.

II. PEMBAHASAN

1. Efektivitas Regulasi Penyelesaian Sengketa Pemilihan

Salah satu syarat terwujudnya pelaksanaan demokrasi sesuai dengan tujuan yang diharapkan adalah adanya sistem pemilihan kepala daerah yang jujur dan adil. Dimana prinsip adil dan jujur ini dapat tercapai manakala tersedia perangkat hukum yang mengatur keseluruhan proses pelaksanaan

¹Dwi Rezki Sri Astarini, *Mediasi Pengadilan: Salah Satu Bentuk penyelesaian Sengketa Berdasarkan Asas Peradilan Cepat, Sederhana, Biaya Ringan*, (Alumni, 2013) hal. 34

²Rahmat Bagja & Dayanto, *Hukum Acara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu: Konsep, Prosedur, dan teknis Pelaksanaan*, (Depok: Rajawali Pers, 2020), hal. 29

³Hardi Munte, *Model Penyelesaian Sengketa Administrasi Pilkada*, (Puspantara: Medan, 2017), Cet. I, hal. 41



pemilihan kepala daerah. Semua perangkat hukum menjadi instrument penting dalam rangka mewujudkan pilkada yang damai dan berkeadilan. Oleh karena itu, pemilihan kepala daerah harus berlangsung dalam kerangka hukum yang berkeadilan untuk menjamin stabilitas politik dan kepastian hukum.⁴

Dalam konteks penegakan hukum, pelaksanaan pemilihan kepala daerah tentunya membutuhkan adanya perangkat aturan yang menjadi payung hukum atau norma yang mendasari penegakan hukum tersebut. Selain itu, pelaksanaan pemilihan kepala daerah juga memerlukan adanya mekanisme serta prosedur secara rinci serta kesiapan dan kesadaran politik yang baik dari masyarakat pemilih agar tujuan pelaksanaan pemilihan kepala daerah dapat mencapai sasaran yang diidealkan. Oleh karena itu, maka regulasi dan proses serta penegakan hukum pemilu harus tertata dan terlaksana dengan baik dan konsisten.

Pada pelaksanaan pemilihan kepala daerah pada tahun 2018 dimana telah ditemukan banyaknya pelanggaran-pelanggaran yang terjadi selama proses tahapan penyelenggaraan berlangsung. Salah satu factor yang mempengaruhi terjadinya pelanggaran-pelanggaran tersebut adalah disebabkan oleh lemahnya regulasi atau norma yang menjadi dasar dari pelaksanaan pilkada tersebut. Misalnya terlalu ringannya sanksi yang diberikan atas pelanggaran terhadap norma-norma terkait pemilihan kepala daerah. Salah satu contohnya pelanggaran yang dilakukan oleh pasangan calon maupun tim kampanye adalah praktik money politic, pelanggaran dalam pemungutan suara, kampanye yang melibatkan anak-anak, kampanye terselubung dalam bentuk bakti social. Pemberian sanksi terhadap jenis pelanggaran ini masih sangat ringan sehingga tidak memberikan efek jera kepada pelaku. Bahkan sanksi terhadap pelibatan anak dalam kampanye sama sekali tidak diatur dalam Undang-Undang Pemilu maupun pemilihan kepala daerah. Sehingga pelanggaran ini terus dan terus terjadi di setiap pelaksanaan pesta demokrasi. Demikian halnya lemahnya sanksi terkait pelanggaran terhadap pemasangan alat peraga kampanye (APK) yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pelanggaran hukum yang terjadi dalam proses pemilihan kepala daerah tidak hanya sekedar mempengaruhi terpilihnya pasangan calon akan tetapi jauh dari itu adalah pelanggaran hukum tersebut dapat mencederai sendi-sendi

⁴Irvan Mawardi dan Muhammad, *Keadilan Pemilu Potret Penegakan Hukum Pemilu dan Pilkada*, (Yogyakarta: Pustaka Ilmu, 2019), hal.2



demokrasi. Karena regulasi yang ada belum memberikan solusi hukum yang komprehensif sehingga tidak jarang kondisi ini juga cenderung melahirkan potensi konflik yang dilatari kecemburuan (subjektifitas) dan ketidakadilan yang akhirnya akan berujung pada sengketa pemilihan.

Dalam konteks pemilihan, sengketa digunakan untuk mewakili keadaan yang terjadi antara peserta dengan peserta karena adanya perbedaan penafsiran atas suatu aturan mengenai kegiatan pemilu/pemilihan atau adanya penolakan pengakuan kepada peserta lainnya, maupun perbedaan pengakuan antara peserta dengan penyelenggara sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU, KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.⁵ Pertentangan kepentingan atau konflik dalam konteks pemilu mengandung kepentingan politik yang cukup tinggi dari para kontestan atau peserta pemilu. Karena para pihak yang bersengketa memiliki kecenderungan untuk mempertahankan kepentingan serta posisi masing-masing yang dianggapnya sebagai sesuatu yang sangat penting dan berharga. Meskipun demikian, konflik dapat mendorong perubahan yang bermanfaat, menciptakan energy untuk mencari solusi yang konstruktif dan mendorong terbentuknya suatu kelompok yang kompak. Akan tetapi jika hal ini tidak segera teratasi maka akan mengantarkan terjadinya konflik terbuka yang akan berujung pada pertikaian diantara para pihak yang berkonflik.

Oleh karena itu, Bawaslu sebagai lembaga pengawas pemilu hadir sebagai wadah penyelesaian sengketa yang telah disediakan oleh hukum pemilu untuk melembagakan sekaligus mengakhiri terjadinya konflik atau pertentangan kepentingan yang terjadi diantara para pihak.⁶ Kewenangan dalam menyelesaikan sengketa pemilihan kepala daerah telah dijabarkan dalam Undang-Undang nomor 10 tahun 2016.

2. Dasar Pelaksanaan Penyelesaian Sengketa Pemilihan

Dalam konteks fungsi Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota sebagai lembaga peradilan pemilu tercermin melalui kewenangannya dalam penegakan hukum untuk menyelesaikan pelanggaran administrasi pemilu dan sengketa proses pemilu. Adapun mengenai kewenangan pengawas pemilu dalam menyelesaikan sengketa pemilihan

⁵Justicia, Tim Viva, Undang-Undang Pemilu 2019, (Yogyakarta: Genesis Learning, 2017),Cet. I, hal. 277

⁶Rahmat Bagja & Dayanto, *Op.Cit.*, hal. 38



merujuk pada norma atau aturan yang menjadi dasar hukum pelaksanaannya, yaitu sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang perubahan kedua 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
2. Putusan MK Nomor 48/PUU-XVII/2019 tentang Permohonan Pengujian Undang-Undang 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota atau biasa disebut UU Pilkada.
3. Perbawaslu Nomor 2 tahun 2020 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

2.1. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang perubahan kedua 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, dalam pasal 143, dijelaskan bahwa:

- 1) Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota merupakan lembaga penyelenggara pemilu yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikan sengketa.
- 2) Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kab/Kota memeriksa dan memutus sengketa pemilihan paling lama 12 hari sejak diterimanya laporan atau temuan.⁷

Dalam ketentuan ini, Bawaslu Provinsi maupun Bawaslu Kabupaten/Kota diberikan kewenangan menjalankan fungsi peradilan melalui kewenangan memeriksa dan memutus sengketa pemilihan. Sekalipun dalam implementasi tahapan penyelesaian sengketa menggunakan terminology musyawarah mufakat. Akan tetapi pada prakteknya musyawarah mufakat memainkan peran sebagai fungsi mediasi dan fungsi adjudikasi.

Fungsi dari penyelesaian sengketa ini adalah selain sebagai sarana perlindungan hak politik untuk dipilih (*right to be elected*) juga berfungsi

⁷Lesmana & Arif Budi Prasetyo, *Undang-Undang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Dalam Satu Naskah*, (Tangerang: Pustakapedia, 2017), hal. 142



sebagai sarana pelembagaan konflik dalam proses pemilihan serta merupakan sarana untuk mewujudkan tritujuan hukum dalam proses pemilihan.

Kehadiran Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 yang menjadi dasar pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah tahun 2020 menimbulkan berbagai macam permasalahan. Salah satu diantaranya adalah ketidakjelasan status kelembagaan Bawaslu Kab/Kota karena terjadinya perbedaan nomenklatur dengan Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang telah menjadi lembaga permanen dengan sebutan Bawaslu Kab/Kota dengan masa jabatan 5 tahun.

Sedangkan dalam Undang-Undang nomor 10 tahun 2016, lembaga pengawas pemilu di tingkat Kab/Kota masih menggunakan nomenklatur “Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) yang bersifat Ad Hoc. Demikian halnya jumlah keanggotaan Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kab/Kota yang terdiri dari 3 orang anggota. Penggunaan nomenklatur ini tentunya akan berdampak pada pelaksanaan tugas, fungsi dan kewenangannya sebagai lembaga pengawas pemilu termasuk terkait pemanfaatan anggaran Pemilihan Kepala daerah.

Adanya perbedaan nomenklatur ini akhirnya menuai pro kontra dari berbagai kalangan terutama saat akan melakukan penandatanganan Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD) sejak tanggal 1 Oktober 2019 untuk pelaksanaan pilkada 2020. Dimana ada sebagian Kepala Daerah yang akan menyelenggarakan pilkada di wilayahnya masih mempersolkan status kelembagaan pengawas pemilu di tingkat Kab/Kota yang berakibat terjadinya penundaan penantangan NPHD. Karena yang berhak menandatangani anggaran pelaksanaan pilkada adalah Bawaslu dan bukan Panwaslu. Sementara dalam Undang-Undang Pilkada tidak mengenal Bawaslu melainkan Panwaslu. Sehingga kehadiran Bawaslu Kab/Kota oleh sebagian Kepala Daerah menganggap tidak memiliki kekuatan hukum atau legalitas untuk menandatangani NPHD. Karena status Bawaslu Kab/Kota dianggap bertentangan dengan Undang-Undang nomor 10 tahun 2016.

Di dalam pasal 565 ayat (1) UU nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dijelaskan bahwa:

“Hasil seleksi berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum dapat ditetapkan menjadi



anggota Bawaslu Kab/Kota sepanjang memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.”⁸

Ketentuan ini pada prinsipnya sudah bisa dijadikan dasar bahwa Panwaslu Kab/Kota sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Pilkada telah memiliki payung hukum atau legal standing untuk mengusul, membahas dan menandatangani Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD).

Dari aspek lain yang juga menimbulkan permasalahan adalah terkait kewenangan Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten Kota dalam menyelesaikan sengketa. Dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 dijelaskan bahwa penyelesaian sengketa pemilihan diberikan waktu paling lama 12 (dua belas) hari sejak diterimanya laporan atau temuan.

Jangka waktu penyelesaian sengketa merupakan hal penting dalam penegakan hukum pemilu. Karena dengan adanya jangka waktu ini, lembaga pengawas pemilu yang diberikan kewenangan untuk melakukan penegakan hukum memiliki kewajiban untuk menggunakan kewenangan yang dimiliki sesuai dengan ketentuan jangka waktu yang telah ditetapkan. Tanpa jangka waktu penyelesaian, fungsi lembaga penegak hukum untuk mewujudkan keadilan, kepastian dan kemanfaatan melalui penegakan hukum akan semakin jauh dari harapan masyarakat.⁹

Penggunaan frasa “hari” dalam ketentuan Undang-Undang Pilkada ini yang dimaksud adalah hari kalender dan bukan hari kerja sebagaimana ketentuan penyelesaian sengketa dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Batas waktu 12 (dua belas) hari kalender termasuk hari libur dalam melaksanakan penyelesaian sengketa dinilai sangat tidak efektif dan tidak maksimal. Terbatasnya waktu yang diberikan baik bagi Pengawas Pemilu sebagai lembaga yang diberikan kewenangan untuk memeriksa, mengkaji dan memutus sengketa maupun para pihak yang bersengketa akan menimbulkan kendala. Karena dengan menggunakan hari kalender maka bisa dipastikan bahwa waktu penyelesaian sengketa pemilihan semakin singkat. Sementara dalam rangka mewujudkan optimalisasi penyelesaian sengketa pemilihan dalam pendektan kualitas yang dihasilkan Bawaslu Provinsi maupun Bawaslu Kabupaten/Kota diperlukan pedalaman materi dan substansi permohonan. Sehingga tidak mengurangi kualitas penanganan sengketa pilkada serta tidak

⁸Justicia, Tim Viva, *Op Cit.*, hal. 337

⁹Rahmat Bagja & Dayanto, *Op.Cit.*, h. 184



mempengaruhi kualitas putusan Bawaslu Provinsi maupun Bawaslu Kab/Kota dalam proses penyelesaian sengketa pemilihan.

Sedangkan kendala yang dialami oleh para pihak dengan terbatasnya waktu yang diberikan akan mempengaruhi kesiapan principal dalam melengkapi dokumen-dokumen sebagai syarat yang harus diajukan dalam proses pemeriksaan persidangan saat pelaksanaan musyawarah. Termasuk diantaranya adalah tidak maksimalnya para pihak untuk mengumpulkan bukti-bukti yang akan menjadi bahan pertimbangan majelis dalam pengambilan putusan. Kendala ini dapat kita lihat pada kasus penyelesaian sengketa yang terjadi di Kota Batam pada bulan Februari 2020 kemarin saat tahapan pendaftaran calon perseorangan walikota dan wakil walikota Batam. Dimana salah satu dari pihak yang bersengketa mempersoalkan terkait kewajibannya untuk meleges semua dokumen atau alat bukti di kantor pos sementara waktu pengajuan alat bukti bertepatan dengan hari libur dengan kondisi semua perkantoran tutup.

Ketentuan ini sangat berbeda dengan waktu penyelesaian sengketa pemilu yang menggunakan hari kerja sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang nomor 7 tahun 2017. Oleh karena itu, ketentuan yang mengatur terkait waktu penyelesaian sengketa yang menggunakan hari kelender perlu ditinjau kembali sehingga penyelesaian sengketa pemilihan bisa berjalan sesuai dengan tujuan yang diharapkan dalam rangka mewujudkan penegakan hukum pemilu.

Atas dasar inilah Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) provinsi Kepulauan Riau bersama Bawaslu Kabupaten Karimun mengajukan uji Materil (Judicial Review) ke Mahkamah konstitusi terhadap sejumlah pasal dalam Undang-Undang Pilkada yaitu terkait pasal 134 ayat (4), ayat (5) dan ayat (6) dan pasal 143 ayat (2). Hal yang dimohonkan adalah terkait frasa “hari” karena dianggap bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat (Conditionally Unconstitutional) sepanjang tidak dimaknai sebagai “hari kerja.”

Selain itu, dalam Undang-Undang Pilkada ini juga mengatur tentang tahapan yang harus dilakukan dalam proses penyelesaian sengketa pemilihan. Tahapan yang dimaksud adalah menerima dan mengkaji laporan dan temuan, mempertemukan para pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui musyawarah mufakat. Mekanisme penyelesaian sengketa ini sangat berbeda dengan Undang-Undang nomor 7 tahun 2017



yang menjelaskan tentang tugas Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan bawaslu kabupaten/Kota untuk melakukan mediasi terhadap para pihak yang bersengketa. Dalam hal tidak mencapai kesepakatan, maka penyelesaian sengketa proses pemilu dilakukan melalui proses adjudikasi yang produknya adalah putusan.¹⁰ Ketentuan ini dengan jelas menggambarkan adanya penguatan terhadap kelembagaan Bawaslu dalam menjalankan tugas dan kewenangannya.

Berbeda halnya dengan ketentuan yang tercantum dalam Undang-Undang nomor 10 tahun 2016 dimana dalam proses penyelesaian sengketa pemilihan yang dilaksanakan melalui proses musyawarah mufakat tidak mendefinisikan lebih lanjut alternatif lain yang dapat ditempuh jika tidak terjadi kesepakatan.

Terhadap permohonan Uji Materil (Judicial Review) yang telah diajukan oleh Bawaslu Kepri dan Bawaslu Kabupaten Karimun sebagaimana dijelaskan di atas diharapkan agar putusan Mahkamah Konstitusi dapat mengabulkan permohonan pemohon untuk seluruhnya. Dengan harapan melalui putusan MK bisa menjadi solusi terhadap permasalahan yang muncul akibat perbedaan ketentuan dalam Undang-Undang Pemilu dengan Undang-Undang pilkada sehingga tidak menimbulkan terjadinya benturan pemahaman dari berbagai pihak.

2.2. Putusan MK Nomor 49/PUU-XVII/2019

Hadirnya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XVII/2019 tentang permohonan pengujian Undang-Undang nomor 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota membawa angin segar bagi Bawaslu sebagai lembaga pengawas pemilu. Karena dengan keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi ini telah memberikan kepastian hukum terhadap legalitas kelembagaan Bawaslu Kab/Kota dalam melaksanakan fungsi pengawasan pada penyelenggaraan pemilihan kepala daerah tahun 2020. Kepastian hukum terhadap kelembagaan Bawaslu Kabupten/Kota merupakan hal yang sangat penting dalam melaksanakan fungsi penegakan hukum maupun fungsi pengawasan.

Adanya putusan Mahkamah Konstitusi ini setidaknya sudah menyelesaikan beberapa persoalan diantaranya adalah; terkait nomenklatur

¹⁰Pasal 468 UU Nomor 7 tahun 2017



Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota telah berubah menjadi Bawaslu Kab/Kota, jumlah pengawas pemilu baik ditingkat provinsi maupun Kab/Kota serta status kelembagaan yang bersifat Ad Hoc menjadi permanen sesuai dengan Undang-Undang nomor 7 tahun 2017.

Namun hal lain yang masih tersisa dari putusan MK ini dan sangat tidak kalah pentingnya. Yaitu belum adanya perubahan terhadap pasal yang mengatur terkait tugas, wewenang dan kewajiban Bawaslu Provinsi maupun Bawaslu Kabupaten/ Kota khususnya dalam hal penanganan pelanggaran administrasi pemilihan. Dimana Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota hanya diberikan kewenangan menerima laporan dugaan pelanggaran dan menyampaikan temuan serta laporan kepada KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota untuk ditindaklanjuti.¹¹ Dalam hal laporan atau temuan terkait pelanggaran pemilihan telah dikaji dan dinyatakan terbukti adanya pelanggaran maka KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota akan memutus pelanggaran administrasi tersebut berdasarkan rekomendasi dari Bawaslu Provinsi atau Panwaslu Kabupaten/Kota.

Putusan Mahkamah Konstitusi ini belum mengakomodir pelaksanaan tugas dan kewenangan Bawaslu Provinsi maupun Bawaslu Kabupaten/Kota dalam melakukan penindakan terhadap pelanggaran pemilihan. Dimana kewenangan ini belum menyesuaikan dengan ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Pemilu yang telah memposisikan Bawaslu, Bawaslu Provinsi maupun Bawaslu Kabupaten/Kota sebagai lembaga pemutus terhadap pelanggaran administrasi pemilu. Ketentuan dalam Undang-Undang Pilkada ini menggambarkan terjadinya pelemahan terhadap pelaksanaan tugas, fungsi dan kewenangan Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam melakukan penindakan terhadap pelanggaran pemilu.

2.3. Perbawaslu Nomor 2 tahun 2020

Sebelum perbawaslu ini disahkan pada tanggal 27 Maret 2020, maka dasar hukum penyelesaian sengketa pemilihan masih mengacu ke Perbawaslu nomor 15 tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota. Penyelesaian sengketa pemilihan pada tahapan pendaftaran calon perseorangan masih menggunakan ketentuan ini. Adapun mekanisme

¹¹Undang-Undang 10 tahun 2016, Pasal 29 & Pasal 30



penyelesaian sengketa berdasarkan ketentuan ini adalah dilakukan melalui proses musyawarah mufakat dengan tahapan pelaksanaannya sebagai berikut:

- a. Penyampaian materi permohonan
- b. Penyampaian keterangan dan/atau tanggapan termohon dan/atau pihak terkait
- c. Pemeriksaan bukti
- d. Penyampaian kesimpulan pihak pemohon dan termohon
- e. Pembuatan kesepakatan
- f. Penetapan putusan penyelesaian sengketa.¹²

Hal yang menarik dari tahapan ini adalah bahwa penyelesaian sengketa dilaksanakan melalui proses musyawarah mufakat namun dalam pelaksanaannya, tidak menjelaskan secara khusus terkait tahapan dengan agenda mempertemukan para pihak yang bersengketa (musyawarah) yang merupakan hal penting dan sangat menentukan untuk bisa mengantarkan para pihak dalam mencapai kesepakatan. Idealnya dalam pelaksanaan musyawarah mufakat (mediasi), ada tahapan-tahapan mediasi yang mesti dilaksanakan diantaranya adalah pendahuluan, presentasi para pihak (memberikan kesempatan kepada para pihak untuk menyampaikan permasalahannya, merumuskan kesepahaman awal, mendefinisikan dan mengagendakan masalah, negosiasi, pengambilan keputusan akhir, penyusunan kesepakatan dan penutup.¹³ Tahapan inilah yang harus dilalui oleh para pihak melalui bantuan seorang mediator dalam rangka mendorong tercapainya kesepakatan.

Permasalahan ini kemudian terjawab dengan dikeluarkannya Perbawaslu nomor 2 tahun 2020. Dalam ketentuan ini, diatur tentang mekanisme penyelesaian sengketa melalui musyawarah mufakat dengan dua tahapan yaitu musyawarah tertutup dengan fungsi/prinsip mediasi dan musyawarah terbuka dengan fungsi/prinsip adjudikasi. Mekanisme tertutup ini dilaksanakan paling lama 2 hari dengan tahapan-tahapan sebagai berikut:

- a. Penyampaian permohonan pemohon dan kronologis permasalahan;
- b. Perundingan kesepakatan;
- c. Penyusunan kesepakatan pemohon dan termohon;
- d. Penandatanganan berita acara musyawarah;

¹²Perbawaslu Nomor 15 Tahun 2017, Pasal 22

¹³Pusat Mediasi Nasional, *Modul Pelatihan Sertifikasi Mediator*, (Jakarta: Asian Mediation Association, 2018-2019), Angkatan ke-132, hal. 21



- e. Penuangan berita acara musyawarah dalam putusan.¹⁴

Jika dalam pelaksanaan musyawarah tertutup ini para pihak tidak mencapai kesepakatan maka akan dilanjutkan dengan pelaksanaan musyawarah secara terbuka yang pelaksanaanya dilakukan melalui tahapan-tahapan sebagai berikut:

- a. Penyampaian permohonan pemohon;
- b. Penyampaian jawaban termohon;
- c. Penyampaian permohonan pihak terkait;
- d. Pemeriksaan alat bukti;
- e. Penyampaian kesimpulan pihak pemohon, termohon atau pihak terkait;
- f. Pembacaan putusan.¹⁵

Berdasarkan tahapan-tahapan tersebut di atas menggambarkan adanya sebuah proses penyelesaian sengketa melalui musyawarah mufakat dengan fungsi adjudikasi. Oleh karena itu, Bawaslu Provinsi maupun Bawaslu Kabupaten/Kota dalam menyelesaikan sengketa pemilihan melalui fungsi adjudikasi ini diharapkan dapat memberikan perlindungan yang nyata terhadap hak konstitusi setiap warga Negara serta penegakan hukum pemilu yang efektif. Dengan demikian, akan meningkatkan ekspektasi masyarakat terhadap Bawaslu sebagai lembaga yang diberikan kewenangan untuk menerima, memeriksa dan memutus sengketa Pemilihan.

3. Penyelesaian Sengketa di Tengah Pandemi Covid-19

Salah satu tahapan pemilihan kepala daerah tahun 2020 yang sudah berjalan pada bulan Februari lalu adalah tahapan pendaftaran calon perseorangan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota. Dalam proses tahapan ini banyak dari Pasangan Calon Perseorangan yang mendaftar dinyatakan Tidak Memenuhi Syarat (TMS) berdasarkan Keputusan KPU Kabupaten/Kota. Atas keputusan tersebut maka para Pasangan Calon yang dinyatakan Tidak Memenuhi Syarat menyampaikan keberatannya dengan mengajukan permohonan sengketa ke Bawaslu Kabupaten/Kota.

¹⁴Perbawaslu Nomor 2 tahun 2020 tentang *Tata cara Penyelesaian Sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati Serta Walikota dan Wakil Walikota*, Pasal. 30 ayat 2.

¹⁵Ibid., pasal 38 ayat 1



Berdasarkan data dari Badan Pengawas Pemilu RI bahwa jumlah sengketa yang diterima pada tahapan pendaftaran Calon Perseorangan ini adalah sebanyak 24 permohonan yang tersebar di 22 kabupaten/kota seluruh Indonesia. Salah satu diantara 24 permohonan sengketa yang diterima berasal dari bakal pasangan calon perseorangan Walikota dan Wakil Walikota Batam. Alasan pengajuan permohonan sengketa ke Bawaslu Kota Batam adalah akibat dikeluarkannya Berita Acara KPU Kota Batam yang isinya menerangkan tentang penolakan syarat dukungan Bakal Pasangan Calon Perseorangan dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota.

Pada tahapan pendaftaran calon perseorangan ini terdapat 4 pasangan calon yang telah memasukkan berkas persyaratan. Dari empat pasangan calon tersebut berasal dari 2 kabupaten/kota yaitu Kota Batam dan Kabupaten Anambas. Tiga dari empat pasangan calon yang telah mendaftar sudah dinyatakan memenuhi syarat dan telah dilaksanakan verifikasi administrasi. Pasca tahapan verifikasi administrasi berkas pasangan calon perseorangan, akan dilanjutkan dengan tahapan verifikasi factual. Namun tahapan ini terpaksa harus tertunda karena adanya pandemi virus corona (COVID-19) yang melanda seluruh wilayah Indonesia.

Penundaan tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah ini berdasarkan Surat Edaran Komisi Pemilihan Umum Nomor 8 tahun 2020 tentang Pelaksanaan Keputusan KPU Nomor 179/PL.02-Kpt/01/KPU/III/2020 Tentang Penundaan Tahapan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota tahun 2020 Dalam Upaya Pencegahan Penyebaran Covid-19. Adapun penundaan tahapan yang dimaksud adalah terkait pelantikan dan masa kerja PPS, verifikasi syarat dukungan calon perseorangan, pembentukan PPDP dan pelaksanaan coklit serta pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih. Batas waktu penundaan tahapan ini masih sangat tergantung pada situasi perkembangan Covid-19 yang saat ini melanda seluruh wilayah di Indonesia.

Penundaan tahapan ini juga berdampak terhadap tertundanya pelaksanaan pemungutan suara untuk pemilihan kepala daerah yang semula dijadwalkan pada tanggal 23 September 2020. Dalam rangka pencegahan penyebaran COVID-19 semua aktivitas yang melibatkan banyak orang melalui tatap muka langsung dihentikan sementara waktu hingga pandemi COVID-19 ini berakhir. Tak terkecuali kegiatan pengawasan tahapan



pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Akibatnya semua aktivitas terkait dengan pelaksanaan tugas dan kewenangan Bawaslu beserta jajarannya akan dilakukan dengan menggunakan system Dalam Jaringan (Daring).

Dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) Nomor 2 Tahun 2020 tentang penundaan Pemilihan Kepala Daerah, telah ditetapkan secara resmi waktu pemungutan suara yang akan digelar pada tanggal 9 Desember 2020. Konsekuensinya adalah pelaksanaan tahapan lanjutan juga akan dimulai yang mana jadwal pelaksanaannya masih menunggu keputusan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia.

Jika pelaksanaan tahapan lanjutan ini sudah berjalan maka akan dimulai dengan tahapan verifikasi syarat dukungan. Maka bisa dipastikan pada tahapan ini akan sangat berpotensi munculnya sengketa. Dimana pasangan calon yang merasa dirugikan akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota berpotensi mengajukan permohonan sengketa ke Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota. Apabila permohonan sengketa sudah masuk maka Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota sebagai lembaga yang diberikan kewenangan untuk menerima, memeriksa dan memutus sengketa harus melaksanakan kewenangan tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam situasi pandemi COVID-19, Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia beserta jajarannya di seluruh Indonesia bertanggung jawab untuk memberikan perlindungan dari ancaman pandemi ini. Selain itu, Bawaslu juga melakukan berbagai upaya pencegahan penyebaran COVID-19 dengan mengambil langkah-langkah strategis dalam menjalankan fungsi, tugas dan wewenangnya. Termasuk dalam hal terkait pelaksanaan penyelesaian sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2020 yang harus dilaksanakan pada saat berlakunya status keadaan tertentu darurat bencana wabah penyakit akibat COVID-19 di Indonesia.

Terhadap penyelesaian sengketa Pemilihan yang tetap harus dilaksanakan saat pandemic COVID-19 masih berlangsung, maka Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota harus melaksanakan ketentuan protocol kesehatan pencegahan COVID-19. Ketentuan ini harus menjadi perhatian serius bagi semua pihak baik bagi para pihak yang bersengketa, staf pendukung pelaksanaan penyelesaian sengketa maupun Majelis



Musyawarah terutama saat pelaksanaan musyawarah mufakat yang harus dilaksanakan secara langsung karena penularan wabah Virus Corona (COVID-19) ini sangat cepat dan berbahaya.

Selain itu, terhadap penyelesaian sengketa Pemilihan juga bisa dilaksanakan melalui system online. Mulai dari proses pengiriman dan penerimaan permohonan, dokumen kelengkapan permohonan Pemohon, jawaban Termohon dan alat bukti serta dokumen lainnya, verifikasi dokumen dan registrasi hingga pemanggilan para pihak dapat dilakukan secara online melalui email dan alat komunikasi lainnya.

Sedangkan pelaksanaan Musyawarah sampai dengan putusan penyelesaian sengketa Pemilihan dilakukan secara online melalui Video teleconference.¹⁶ Upaya pelaksanaan Musyawarah mufakat melalui video teleconference ini merupakan langkah yang cepat dan tepat akan tetapi bukanlah berarti dalam pelaksanaannya tidak menimbulkan persoalan.

Contoh persoalan yang paling sederhana adalah pemeriksaan alat bukti sebagai salah satu tahapan dalam pelaksanaan musyawarah terbuka. Dan merupakan hal penting sebagai bahan pembuktian untuk menguatkan keyakinan majelis pemeriksa tentang kebenaran dalil-dalil yang dikemukakan dalam suatu persengketaan. Dimana keyakinan akan menjadi dasar pertimbangan bagi majelis pemeriksa dalam merumuskan putusannya. Pada tahapan ini, para pihak seharusnya dihadirkan saat persidangan. Namun karena adanya kekhawatiran terpapar Virus Corona sehingga dimungkinkan salah satu dari pihak yang bersengketa akan beralasan tidak bisa hadir. Sehingga kondisi seperti ini tidak tertutup kemungkinan akan dijadikan celah bagi para pihak yang bersengketa. Terutama saat putusan penyelesaian sengketa tidak berpihak kepada pemohon.

Persoalan lain adalah kondisi geografis wilayah Provinsi Kepulauan Riau yang hanya terdiri dari 4 (empat) persen daratan dan 96 persennya adalah kepulauan akan menjadi kendala tersendiri jika pelaksanaan sidang musyawarah melalui system daring. Misalnya, kondisi jaringan internet di

¹⁶Surat Edaran Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor: 0257 /K. Bawaslu/PM.07.00/III/2020 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Penyelesaian Sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2020 Dalam Upaya Pencegahan Penyebaran Corona Virus Disease 19 (COVID-19). Surat Edaran ini dikeluarkan di Jakarta pada tanggal 27 Maret 2020, sebagai dasar atau acuan bagi Bawaslu Provinsi maupun Bawaslu Kabupaten/Kota dalam pelaksanaan Penyelesaian sengketa Pemilihan di tengah Pandemi Covid-19



Kabupaten Anambas hingga saat ini belum teratasi dengan maksimal dan masih menjadi keluhan bagi masyarakat yang bermukim di wilayah setempat tak terkecuali sejumlah wisatawan yang berkunjung kesana. Masyarakat yang ingin merasakan sinyal internet atau berkomunikasi harus mencari titik-titik lokasi tertentu yang memiliki akses internet. Kondisi ini dapat mengakibatkan tidak efektifnya proses pelaksanaan sidang musyawarah melalui sistem online/daring. Tidak efektifnya pelaksanaan penyelesaian sengketa pemilihan akan berpengaruh terhadap kualitas putusan yang dapat mempengaruhi ekspektasi masyarakat terhadap Bawaslu sebagai lembaga penegakan keadilan pemilu.

Keadilan pemilu berkaitan dengan proses penegakan hukum yang dapat menjamin hak konstitusional semua pihak secara proporsional dan berkeadilan.¹⁷ Oleh karena itu, diperlukan adanya regulasi khusus yang mengatur terkait penyelesaian sengketa pemilihan baik dalam situasi “eksepsional” seperti adanya pandemic COVID-19 sebagai salah satu tugas dan kewenangan yang telah diamanatkan oleh Undang-Undang. Selain penguatan regulasi, juga diperlukan adanya evaluasi serta rekonstruksi terhadap penguatan eksistensi serta peran Bawaslu sebagai lembaga peradilan dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemilu yang demokratis di Indonesia.¹⁸ Karena melalui penguatan kelembagaan serta wewenang tersebut diharapkan dapat mewujudkan penegakan hukum secara konsisten dan sungguh-sungguh. Dengan demikian akan semakin meningkatkan ekspektasi public terhadap keberadaan lembaga Pengawas Pemilu.

III. KESIMPULAN

Penyelenggaraan pemilihan kepala Daerah merupakan suatu peristiwa politik hukum yang tidak jarang menimbulkan berbagai persoalan. Hal ini diakibatkan belum adanya kerangka hukum yang berkepastian dalam rangka mewujudkan pemilu yang demokratis. Ketidakjelasan aturan juga dapat terlihat pada pelaksanaan tugas dan wewenang lembaga Pengawas Pemilu. Belum tersedianya system penegakan hukum pemilu yang lebih khusus terkait penyelesaian sengketa pemilihan merupakan salah satu kendala yang dihadapi oleh Bawaslu sebagai lembaga yang diberikan kewenangan untuk memutus

¹⁷Ruslan Husen, *Dinamika Pengawasan Pemilu*, (Bandung: Ellunar, 2019), hal.247

¹⁸Fritz Edwar Siregar, *Menuju Peradilan Pemilu*, (Jakarta: Themis Publishing, 2018), hal. 64



sengketa pemilihan. Akibatnya berbagai persoalan hukum kerap kali ditemukan oleh Bawaslu Provinsi maupun Bawaslu Kabupaten/Kota dalam menyelesaikan sengketa pemilihan.

Daftar Pustaka

- Bagja, Rahmat & Dayanto. *Hukum Acara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu: Konsep, Prosedur, dan teknis Pelaksanaan*. Depok: Rajawali Pers, 2020.
- Husen, Ruslan. *Dinamika Pengawasan Pemilu*. Bandung: Ellunar, 2019.
- Lesmana & Budi Prasetyo, Arif. *Undang-Undang Pemilihan Gubernur, Bupati dan walikota Dalam Satu Naskah*. Tangerang: Pustakapedia, 2017.
- Mawardi, Irvan & Jufri, Muhammad. *Keadilan Pemilu Potret Penegakan Hukum Pemilu dan Pilkada*. Yogyakarta: Pustaka Ilmu, 2019.
- Munte, Hardi. *Model Penyelesaian Sengketa Administrasi Pilkada*. Puspantara: Medan, 2017.
- Pusat Mediasi Nasional. *Modul Pelatihan Sertifikasi Mediator*. Jakarta: Asian Mediation Association, 2018-2019.
- Tim Viva, Justicia. *Undang-Undang Pemilu 2019*. Yogyakarta: Genesis Learning, 2017.
- Siregar, Fritz Edwar. *Menuju Peradilan Pemilu*. Jakarta: Themis Publishing, 2018.
- Sri Astarini, Dwi Rezki. *Mediasi Pengadilan: Salah Satu Bentuk penyelesaian Sengketa Berdasarkan Asas Peradilan Cepat, Sederhana, Biaya Ringan*. Alumni, 2013.
- Perbawaslu Nomor 15 Tahun 2017 tentang Tata cara Penyelesaian Sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati Serta Walikota dan Wakil Walikota.
- Perbawaslu Nomor 2 tahun 2020 tentang Tata cara Penyelesaian Sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati Serta Walikota dan Wakil Walikota.
- Surat Edaran Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor: 0257 /K. Bawaslu/PM.07.00/III/2020 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penyelesaian Sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2020 Dalam Upaya Pencegahan Penyebaran COVID-19.

