

**PENYELESAIAN SENGKETA PEMILU;
DARI KEWENANGAN SISA MENJADI KEWENANGAN MAHKOTA
DALAM PERSPEKTIF SEJARAH HUKUM**

Oleh:
YULIANTO¹

ABSTRACT

Election dispute resolution rules that apply to the execution of elections do not suddenly appear. It is the outcome of a protracted search for a democratic electoral system. As a result, it is essential to investigate the history and development of Indonesia's election dispute settlement mechanisms as well as the legal standards that have been established in the past. This is the normative study and has a historical legal perspective. According to the study's findings, Bawaslu is the sole authority responsible for resolving election-related disputes, and his rulings are final and binding. It is possible to implement Bawaslu's decision without relying on the judgment of other organizations. It is fair to assume that Bawaslu's authority in settling issues about the electoral process has changed from what was once known as "residual authority" to being "royal authority."

Keywords: Bawaslu, Election dispute resolution, and Legal History

ABSTRAK

Pengaturan mengenai sengketa proses pemilu yang berlaku pada penyelenggaraan Pemilu tidak muncul secara tiba-tiba. Ia merupakan resultan proses panjang dalam upaya mencari sistem Pemilu yang demokratis. Oleh karena itu, perlu untuk menganalisis aturan hukum yang dibuat pada masa lampau dan menelaah latar belakang serta perkembangan pengaturan penyelesaian sengketa Pemilu di Indonesia. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan sejarah hukum. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa penyelesaian sengketa Pemilu pada mulanya merupakan kewenangan sisa (residu) terhadap adanya permasalahan hukum manakala tidak termasuk dalam objek penanganan pelanggaran Pemilu. Pada perkembangan selanjutnya, sengketa proses Pemilu merupakan kewenangan yang penyelesaiannya dilakukan sepenuhnya oleh Bawaslu dengan putusan bersifat final dan mengikat. Putusan Bawaslu terhadap sengketa proses Pemilu sudah dapat dilaksanakan tanpa bergantung kepada instansi lain untuk memutuskan. Berdasarkan uraian tersebut, tidak berlebihan jika kewenangan Bawaslu dalam penyelesaian sengketa proses Pemilu disebut sebagai "kewenangan mahkota" dari yang sebelumnya dianggap sebagai "kewenangan sisa".

Kata Kunci: Bawaslu, Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu, dan Sejarah Hukum

¹ Penulis merupakan Anggota Bawaslu Provinsi Jawa Barat/Koordinator Divisi Penyelesaian Sengketa. Jalan Turangga Nomor 25 Bandung.

A. PENDAHULUAN

Pemilu sebagai salah satu bentuk interaksi politik yang sarat dengan kepentingan beragam kelompok rentan terhadap kemungkinan munculnya sengketa. Jika tidak diselesaikan maka tujuan pemilu sebagai sarana integrasi bangsa akan sulit tercapai. Dalam masyarakat modern, secara garis besar terdapat dua pilihan cara untuk menyelesaikan sengketa yaitu melalui pengadilan (*litigasi*) dan luar pengadilan (*non litigasi*).²

Litigasi merupakan istilah yang digunakan dalam dunia hukum terkait dengan penyelesaian sengketa melalui jalur pengadilan atau membawa permasalahan sengketa ke pengadilan untuk mendapatkan putusan. Disamping itu, Sengketa juga dapat diselesaikan di luar pengadilan (*non litigasi*) atau biasa dikenal dengan istilah Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS) atau *Alternative Dispute Resolution (ADR)*, diantaranya melalui: konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, arbitrase, penilaian ahli, komisi pencari fakta, ombudsman, *disputes board*, dan kombinasi mediasi-arbitrase (*court-annexed mediation*). Ajudikasi, termasuk arbitrase, mediasi, dan negosiasi merupakan bentuk primer atau pokok dari penyelesaian sengketa yang memiliki karakteristik tersendiri yang berbeda satu dengan lainnya.³

Terdapat beragam model penyelesaian sengketa Pemilu yang berlaku di berbagai negara di dunia, ACE Project mengelompokkan secara garis besar menjadi 5 (lima) model utama, yaitu: (1) penyelesaian sengketa Pemilu melalui lembaga parlemen, (2) penyelesaian sengketa oleh badan peradilan, (3) penyelesaian sengketa oleh lembaga khusus

penyelesaian sengketa Pemilu, (4) penyelesaian sengketa oleh dewan/mahkamah konstitusi (*constitutional council*), dan (5) penyelesaian sengketa alternatif.⁴

Tawaran model penyelesaian sengketa pemilu oleh badan peradilan sebagaimana dimaksud ACE Project yaitu kewenangan penyelesaian sengketa diberikan kepada hakim sebagai pelaksana fungsi yudisial. Pilihan ini berangkat dari pemikiran bahwa lembaga yudisial adalah lembaga yang bersifat independen. Bahwa tugas membuat putusan dan memberikan sanksi kualifikasi dalam Pemilu mengandung unsur yudisial sehingga cukup beralasan jika tugas tersebut diberikan kepada lembaga yudisial. Adapun penyelesaian sengketa melalui lembaga khusus penyelesaian sengketa Pemilu dilakukan oleh penyelenggara Pemilu. Pada model ini penyelesaian sengketa Pemilu menjadi bagian dari tugas penyelenggara Pemilu. Selain melaksanakan tahapan Pemilu, penyelenggara Pemilu juga memberikan ruang komplain bagi pihak yang merasa tidak puas terhadap proses yang diselenggarakan oleh jajaran penyelenggara lainnya. Atas komplain tersebut, penyelenggara diberikan ruang untuk memvalidasi aduan dan memutuskan keabsahan Pemilu. Pada model ini, umumnya di dalam lembaga penyelenggara Pemilu terdapat satu unit yang khusus difungsikan untuk memeriksa dan memutus komplain. Selain itu, terdapat pula pembentukan penyelenggara Pemilu menjadi beberapa lembaga yang salah satunya memiliki fungsi khusus untuk menjadi penyelesai perkara Pemilu. Model badan/lembaga ini bisa menjadi bagian dari lembaga yudisial atau eksekutif dan bisa berfungsi selayaknya pengadilan

² Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, pasal 1 angka 10 menyatakan: *Alternatif Penyelesaian Sengketa adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli.*

³ Susanti Adi Nugroho, *Manfaat Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Prenamedia Group, Jakarta, 2019, hlm. 16.

⁴ Fritz Edward Siregar, *Menuju Peradilan Pemilu*, Themis Publishing, Jakarta, 2019, hlm. 72.

tingkat pertama atau banding. Model ini berkembang di negara-negara Amerika Latin. Keragaman model penyelesaian sengketa Pemilu sangat dipengaruhi oleh kondisi politik, budaya, dan sistem hukum yang dianut masing-masing negara. Oleh karena itu tidak ada satupun sistem yang dapat dikatakan lebih baik dibandingkan sistem yang lain dan sesuai untuk diterapkan bagi semua negara.

Disamping itu, menurut Rahmat Bagja terdapat tiga mekanisme utama dalam menyelesaikan sengketa Pemilu, yaitu:

- a. mekanisme formal yang bersifat korektif. Jika dilakukan, mekanisme ini akan menghasilkan keputusan untuk membatalkan, mengubah, atau mengakui adanya ketidakberesan dalam proses Pemilu.
- b. mekanisme formal yang bersifat penghukuman (*punitif*). Jika dilaksanakan, mekanisme ini akan menjatuhkan sanksi kepada pelanggar, baik badan maupun individu yang bertanggung jawab atas ketidakberesan itu, termasuk tanggung jawab administratif atau pidana Pemilu.
- c. mekanisme informal, meliputi mekanisme alternatif sebagai mekanisme yang dapat dipilih oleh pihak-pihak yang bersengketa.⁵

Berdasarkan berbagai model tersebut, penyelesaian sengketa proses Pemilu pada penyelenggaraan Pemilu serentak tahun 2019 sesuai dengan model penyelesaian sengketa Pemilu yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu yang memiliki kewenangan untuk memutus. Penyelenggara dalam hal ini adalah Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Sementara model penyelesaian sengketa terhadap masalah hasil Pemilu, sejalan dengan model penyelesaian sengketa oleh badan

peradilan, yang dalam hal ini dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Dewasa ini, konsep alternatif penyelesaian sengketa (APS) atau *alternatif dispute resolution (ADR)* diadopsi dalam pemilihan umum menjadi *electoral disputes resolution (EDR)* dan menjadi opsi utama dalam pembangunan *electoral justice system (EJS)* atau sistem keadilan Pemilu di negara demokrasi. Prinsip pokoknya, setiap permasalahan hukum yang terjadi dalam penyelenggaraan Pemilu tidak selalu diselesaikan melalui jalur hukum (peradilan/litigasi) yang lebih cenderung kepada mekanisme pidana, tetapi diselesaikan dalam kerangka mediasi dan adjudikasi di luar pengadilan.

“Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu”, “Mediasi Sengketa Pemilu”, dan “Adjudikasi Pemilu” sebagai suatu istilah, muncul secara resmi dalam kepemiluan di Indonesia pada penyelenggaraan Pemilu serentak tahun 2019 melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Namun demikian, secara mekanisme masalah sengketa Pemilu sudah dikenal sejak awal dibentuknya pengawas Pemilu pada pelaksanaan Pemilu Tahun 1982. Konsep *EDR* sendiri juga sudah diintrodusir dalam pelaksanaan Pemilu di Indonesia pada tahun 1999 melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.⁶

Dalam pandangan materialisme, hukum merupakan hasil karya cipta manusia atau realitas kehidupan suatu masyarakat. Ini merupakan pandangan yang cukup dekat dengan pendekatan historis dan memberikan sumbangsih yang besar bagi pembentukan hukum yang dinamis. Hukum berkembang mengikuti perkembangan masyarakat.

⁵ Rahmat Bagja, *Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu: (konsep dasar, mekanisme maupun fungsinya sebagai sarana pelembagaan konflik dan mewujudkan keadilan Pemilu)*, dalam Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak Tahun 2019, Perihal Penegakan Hukum Pemilu, Bawaslu, Jakarta, 2019, hlm. 336.

⁶ Nur Hidayat Sardini, *Sosio-Filosofis Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu dan Evolusi Kewenangan Pengawas Pemilu*, materi disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya Nasional tentang Penguatan Literasi Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu/pilkada: Konsep, Sistem, dan Pelaksanaannya, diadakan oleh Bawaslu RI di Jakarta pada tanggal 16 Desember 2021.

Hukum yang berlaku saat ini merupakan kelanjutan dari hukum yang pernah berlaku sebelumnya dan akan menjadi referensi dalam pengembangan hukum selanjutnya.

Menurut Jazim Hamidi, politik hukum dapat diartikan sebagai kebijakan yang diambil organ negara melalui kewenangannya untuk menetapkan hukum berupa penggantian dan/atau penetapan norma hukum yang dengan kebijakan tersebut penyelenggaraan negara maupun pemerintahan dapat berjalan dengan baik dan tertib, sehingga tujuan negara secara bertahap dapat terencana dan dapat terwujud.⁷ Konsepsi dan struktur kekuasaan politik merupakan hal yang paling menentukan dalam penetapan produk hukum. Seringkali proses dan pembentukan hukum ditentukan pada ideologi politik, dinamika politik dan kekuasaan politik yang berlaku di tengah masyarakat.

Menurut Mahfud MD, dalam kausalitas pengaruh antara hukum dan politik terdapat 3 (tiga) asumsi. *Pertama*, hukum determinan atas politik dalam arti bahwa kegiatan-kegiatan politik diatur oleh dan harus tunduk pada aturan-aturan hukum. *Kedua*, politik determinan atas hukum, karena hukum merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan (bahkan) saling bersaing. *Ketiga*, politik dan hukum sebagai subsistem kemasyarakatan berada pada posisi yang derajat determinasinya seimbang antara yang satu dengan yang lain, karena meskipun hukum merupakan produk keputusan politik tetapi begitu hukum ada maka semua kegiatan politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum.⁸

Pengaturan mengenai sengketa proses pemilu yang berlaku pada Pemilu pelaksanaan Pemilu serentak 2024 tidak muncul secara tiba-tiba. Ia merupakan

bagian dari proses panjang dalam upaya mencari sistem Pemilu yang demokratis. Untuk mengetahui bagaimana perkembangan pengaturannya dapat ditinjau dari perspektif sejarah hukum. Berdasarkan uraian di atas, perlu untuk menganalisis aturan hukum yang dibuat pada masa lampau dan menelaah latar belakang serta perkembangan pengaturan penyelesaian sengketa Pemilu di Indonesia.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan sejarah hukum. Melalui pendekatan ini akan dilakukan penelusuran aturan hukum yang dibuat pada masa lampau dan menelaah latar belakang apa yang dipelajari, serta perkembangan pengaturan mengenai masalah yang dihadapi.⁹ Dalam penelitian ini akan dilakukan analisis peraturan perundang-undangan; latar belakang dinamika pengaturan dan perkembangan penyelesaian sengketa pemilu. Adapun metode pengumpulan datanya melalui studi kepustakaan, yaitu meneliti dan menggali bahan-bahan hukum atau data-data tertulis berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal, dan bahan hukum lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.

C PEMBAHASAN

Sejarah hukum menurut Sudarsono adalah salah satu bidang studi hukum yang mempelajari perkembangan dan asal usul sistem hukum dalam suatu masyarakat tertentu dan memperbandingkan antara hukum yang berbeda karena dibatasi oleh perbedaan waktu.¹⁰ Sejalan dengan hal tersebut Soerjono Soekanto menyatakan perbincangan sejarah hukum mempunyai arti penting dalam rangka pembinaan hukum nasional, oleh karena usaha

⁷ Jazim Hamidi, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Yogyakarta: Total Media, 2009, hal. 232-233.

⁸ Moh. Mahfud, MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, 1999, hal. 11-12

⁹ M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 59.

¹⁰ Sudarsono, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hal. 261.

pembinaan hukum tidak saja memerlukan bahan-bahan tentang perkembangan hukum masa kini saja, akan tetapi meliputi bahan-bahan mengenai perkembangan dari masa lampau. Melalui sejarah hukum akan terungkap berbagai aspek hukum Indonesia pada masa yang lalu; khususnya untuk memahami kaidah-kaidah serta institusi-institusi hukum yang ada dewasa ini sebagai resultan perkembangan nilai-nilai bangsa.¹¹

Sejarah pengaturan mengenai sengketa Pemilu dalam penyelenggaraan Pemilu di Indonesia sejak Pemilu pertama pada tahun 1955 sampai dengan Pemilu 2019 mengalami pasang surut. Untuk memudahkannya Penulis membagi ke dalam beberapa masa yaitu masa pra-reformasi, masa reformasi, masa pasca amandemen Konstitusi, dan masa Pemilu serentak.

1. Masa Pra-Reformasi

Sepuluh tahun setelah memproklamkan kemerdekaannya Indonesia berhasil menggelar Pemilihan Umum. Pengalaman Pemilu pertama pada tahun 1955 ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953¹² yang disahkan di Djakarta (Jakarta) pada tanggal 4 April 1953 oleh Presiden Republik Indonesia, Ir. Soekarno, dan diundangkan pada tanggal 7 April 1953 oleh Menteri Kehakiman, Loekman Wiriadinata.

Di dalam Undang-Undang Pemilu tahun 1953 terdapat ketentuan mengenai pasal-pasal pidana yaitu pasal 113 sampai dengan pasal 126¹³. Tindak pidana ini dibedakan menjadi kejahatan dan pelanggaran. Adapun mengenai tata cara penindakannya, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tidak mengaturnya secara khusus. Berdasarkan ketentuan pada pasal 128 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953,

dapat diketahui bahwa mekanisme penegakan pidana Pemilu saat itu dilakukan menurut Kitab Undang-Undang Hukum Pidana: "*Dalam mendjatuhkan hukuman atas perbuatan-perbuatan tertantum dalam pasal 114 sampai dengan pasal 124, terhukum dapat dipetjat dari hak-hak tersebut dalam pasal 35 nomor 1 sampai dengan 3 Undang-undang Hukum Pidana*"¹⁴

Demikian pula mengenai masalah sengketa dalam pelaksanaan Pemilu 1955, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tidak mengaturnya. Namun, secara tersirat prediksi masalah sengketa dapat terjadi pada tahapan rapat terbuka (rapat pleno terbuka) menyangkut penetapan jumlah anggota Konstituante, maupun anggota DPR dalam satu Daerah Pemilihan (Dapil).

Pasal 35 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 menyatakan:

- (1) *Penetapan djumlah anggota Konstituante dan djumlah anggota Dewan Perwakilan Rakjat termaksud dalam pasal 32 dan pasal 33 dilakukan dalam rapat jang terbuka untuk umum.*
- (2) *Dalam rapat itu masing-masing jang hadir boleh mengemukakan keberatan-keberatan atas penetapan tersebut.*

Panitia Pemilihan Indonesia seketika itu djuga memberi keputusan atas keberatan-keberatan jang dikemukakan itu.

Menunjuk pada bentuk rapat yang terbuka untuk umum sebagaimana diatur pada pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953, dan frasa "*masing-masing jang hadir*" pada pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953, maka sengketa yang tergambar adalah sengketa yang bersifat internal dalam lembaga penyelenggara pemilihan dan peserta pemilihan.

¹¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Sejarah Hukum*, Alumni, Bandung, 1986, hal. 9

¹² Undang-Undang yang diterbitkan pada masa itu hanya diberi Nomor dan Tahun. Penamaan undang-undang dapat dilihat dalam diktum memutuskan, yang berbunyi "*Presiden menetapkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 ini sebagai Undang-undang tentang pemilihan anggota Konstituante dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat*".

¹³ Indonesia, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953, dalam Herbert Feith, *The Indonesian Election of 1955*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 1999, hlm. 136 (terjemah).

¹⁴ *Ibid*, Pasal 128

Panitia Pemilihan Indonesia, yang diangkat dan diperhentikan oleh Presiden,¹⁵ memiliki otoritas untuk membuat keputusan terhadap keberatan (sengketa) yang muncul. Pengaturan mengenai masalah hukum pada pelaksanaan Pemilu tahun 1955 juga berlaku untuk pelaksanaan Pemilu tahun 1971.

Pada pelaksanaan Pemilu Tahun 1982, melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat Sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 tentang Pemilihan Umum, pemerintah membentuk Panitia Pengawas Pelaksanaan (Panwaslak) Pemilu. Panwaslak merupakan perpaduan dari beberapa lembaga pemerintahan, partai politik, dan lembaga yudikatif, yang berada di bawah otoritas resmi Lembaga Pemilihan Umum (LPU).¹⁶ Panwaslak sendiri merupakan salah satu unsur di dalam tubuh LPU di samping unsur pimpinan, unsur pembantu pimpinan, dan unsur pelaksana.¹⁷ Struktur Panwaslak di tingkat pusat disebut Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum Pusat (Panwaslakpus), di tingkat provinsi disebut Panwaslak Tingkat I, di tingkat kabupaten/kota disebut Panwaslak Tingkat II, dan di tingkat kecamatan disebut dengan Panwaslakcam.

Panwaslakpus beranggotakan 16 orang¹⁸ yang diketuai oleh Jaksa Agung.

Pembentukan Panwaslak merupakan respon pemerintah terhadap ketidakpuasan parpol peserta Pemilu yang merasa dicurangi oleh penguasa rezim melalui Lembaga Pemilihan Umum (LPU),¹⁹ khususnya Panitia Pemilihan Indonesia (PPI).²⁰ Pembentukan Panwaslak lebih sebagai alat kosmetik bagi pemerintahan Orde Baru untuk melegitimasi atas pelaksanaan Pemilu dibandingkan sebagai penjaga nilai-nilai demokratis.

Panwaslak bertugas untuk menerima komplain dari peserta Pemilu dan masyarakat untuk diselesaikan melalui musyawarah. Dalam praktiknya keberatan yang muncul akan diterima Panwaslak, tetapi tidak ada proses dan keputusan yang jelas. Dengan demikian maka musyawarah yang dilakukan Panwaslak terhadap ketidakpuasan peserta Pemilu merupakan musyawarah semu yang tidak menyelesaikan masalah secara substantif. Pelanggaran yang ada hanya dianggap sebagai “riak-riak” yang muncul dalam pesta demokrasi. Selama pemerintahan Orde Baru, pemilihan umum dilaksanakan oleh pimpinan daerah di setiap tingkatan dengan pelibatan secara terbatas pengurus partai, dan Pemilu selalu dimenangkan oleh Golongan Karya. Sebagaimana diketahui, Pemilu yang diadakan pada tahun 1982 sampai dengan Pemilu 1997 diikuti hanya oleh 2 (dua)

¹⁵ Panitia Pemilihan Indonesia terdiri dari sekurang-kurangnya lima orang anggota dan sebanyak-banyaknya sembilan orang anggota. Anggota-anggota diangkat dan diperhentikan oleh Presiden. (Undang-Undang Nomer 7 Tahun 1953, pasal 20).

¹⁶ Kevin R Evans, *Sistem Baru Suasana Baru, Pemilu 1999 Yang Dinanti*, dalam Almanak Parpol Indonesia, anonim.

¹⁷ Disarikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 tentang pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Pemilihan Umum, dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 tentang Pemilihan Umum.

¹⁸ Anggota Panwaslakpus sebanyak 16 orang terdiri dari beberapa unsur yaitu: 4 orang dari unsur pemerintah (termasuk Ketua dan Wakil Ketua), unsur ABRI 3 orang, unsur Golkar 3 orang, unsur PPP 3 orang, dan unsur PDI 3 orang.

¹⁹ LPU adalah Lembaga Pemerintah Non-Departemen yang bersifat permanen yang bertugas sebagai pelaksana Pemilu. Dewan Pimpinan LPU terdiri dari Menteri Dalam Negeri sebagai Ketua dengan Anggota: Menteri Kehakiman, menteri Penerangan, Menteri Keuangan, Menteri Pertahanan dan Keamanan, Menteri Perhubungan, Menteri Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi, dan Menteri Luar Negeri, serta Panglima ABRI.

²⁰ PPI merupakan salah satu unsur dalam LPU yaitu unsur pelaksana. Unsur LPU terdiri dari empat unsur, yaitu: unsur pimpinan, unsur pembantu pimpinan, unsur pelaksana, dan unsur pengawas.

partai politik yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP)²¹ dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI)²², dan satu Golongan Karya (Golkar)²³. Kondisi demikian berlangsung sampai dengan kekuasaan Orde Baru tumbang pada tahun 1998 atau satu tahun setelah pelaksanaan Pemilu 1997.

2. Masa Reformasi

Pada pelaksanaan Pemilu pertama pasca Orde Baru (Pemilu tahun 1999) keberadaan Panwaslak berubah nama menjadi Panitia Pengawas (Panwas). Pemilu diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai lembaga pengganti LPU. Lembaga pengawas yang telah mengalami restrukturisasi ini memiliki keanggotaan yang berasal dari unsur yudikatif dan masyarakat sipil khususnya dari perguruan tinggi (dosen/mahasiswa). Anggota Panwas tidak ada yang berasal dari pemerintah dan partai politik, serta tidak dibentuk dan bekerja di bawah KPU. Dengan demikian diharapkan Panwas dapat bertindak secara independen terhadap KPU.

Menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, Panwas dibentuk untuk mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum pada tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota, dan kecamatan. Tugas dan wewenang Panwas²⁴ adalah: mengawasi semua tahapan penyelenggaraan Pemilu, menye-

lesaikan sengketa atau perselisihan yang timbul dalam penyelenggaraan Pemilu, serta menindaklanjuti temuan, sengketa, dan perselisihan yang tidak dapat diselesaikan untuk dilaporkan kepada instansi penegak hukum. Panwas juga memiliki wewenang untuk memberi pertimbangan apakah Pemilu ulang perlu atau tidak perlu dilakukan di suatu tempat jika terdapat pelanggaran, penyimpangan, atau hambatan dalam pemungutan suara di tempat tersebut.

Tugas dan kewenangan Panwas terkait dengan penelitian ini adalah terkait dengan masalah penyelesaian sengketa atau perselisihan. Bahwa pengaturan mengenai tugas Panwas dalam penyelesaian sengketa atau perselisihan masih belum konkrit mengenai persengketaan macam apa serta mengenai sifat keputusan Panwas, apakah bersifat mengikat dan final (arbitrasi), ataukah tidak mengikat (mediasi).

Karena undang-undang tidak mengatur hal ini secara jelas, maka Panwas mengambil posisi berupaya menawarkan solusi bila terjadi persengketaan baik diminta atau tidak diminta, tanpa mempersoalkan apakah akan dipatuhi atau tidak dipatuhi.²⁵ Tidak begitu jelas, apakah pada penyelenggaraan Pemilu Tahun 1999 ada sengketa atau tidak ada sengketa, karena dalam laporan Panwas, tidak disebutkan adanya perkara sengketa Pemilu. Menurut Didik Supriyanto, apa yang disebut dengan sengketa saat itu sesungguhnya merupakan pelanggaran yang bersifat administrasi.²⁶

²¹ PPP merupakan hasil penggabungan empat partai politik yang berasaskan Islam yaitu Nahdatul Ulama, Partai Muslimin Indonesia (Parmusi), Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), dan Pergerakan Tarbiyah Indonesia (Perti) pada 5 Januari 1973. Faktor penting penggabungan partai karena adanya perubahan sistem politik nasional dimana penguasa Orde Baru menghendaki stabilitas politik melalui penyederhanaan partai setelah Pemilu 1971.

²² PDI merupakan hasil fusi dari lima partai politik berhaluan nasionalis, kristen, dan katolik pada 10 Januari 1973. Fusi menguatkan bentuk dari Kelompok Demokrasi Pembangunan yang merupakan penggabungan dari Partai Nasional Indonesia (PNI), Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI), Partai Kristen Indonesia (Parkindo), Partai Murba, dan Partai Katolik pada 9 Maret 1970.

²³ Golkar pada awalnya merupakan Sekretariat Bersama Golongan Karya atau sekretariat bersama dari 201 organisasi kekeayaan (kelompok pekerjaan), cendekiawan, termasuk militer dan kekuatan anti-komunis lainnya. Sekber Golkar terbentuk 19 Oktober 1964.

²⁴ Republik Indonesia, Pasal 24, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum

²⁵ Laporan Panitia Pengawas Pemilu Pusat, *Pengawasan Pemilihan Umum 1999*, Panwas Pusat, 1999.

²⁶ Didik Supriyanto, Veri Junaedi, Devi Darmawan, *Penguatan Bawaslu: Optimalisasi Posisi, Organisasi, dan Fungsi Dalam Pemilu 2014*, Perludem, 2012, hlm. 83

Salah satu masalah yang mencuat, karena mengancam legitimasi Pemilu 1999 adalah keterbelahan sikap anggota KPU untuk menandatangani atau tidak menandatangani terhadap hasil perhitungan suara. Sesudah beberapa kali pleno gagal sehingga secara lembaga KPU tidak dapat mengambil keputusan (*deadlock*) mengenai hasil Pemilu, akhirnya KPU menyerahkan keputusan hasil Pemilu kepada Presiden BJ Habibie. Melalui Keppres Nomor 92 Tahun 1999 tentang Pengesahan Penetapan Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Umum Tahun 1999 untuk DPR, DPRD I, dan DPRD II Secara Nasional, tertanggal 4 Agustus 1999, Presiden mengesahkan hasil Pemilu 1999. Meski tindakan Presiden tersebut tidak sesuai dengan mekanisme dan prosedur yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, akan tetapi demi kepentingan bangsa yang lebih besar maka secara umum masyarakat Indonesia menerimanya.

Hal yang menarik dari kejadian tersebut adalah adanya permintaan Presiden Republik Indonesia kepada Panwaspu untuk memeriksa keabsahan keberatan anggota KPU untuk menandatangani Berita Acara dan Sertifikat Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara maupun yang menandatangani dengan catatan.²⁷ Permintaan tersebut merupakan wujud pengakuan dan harapan Presiden terhadap kemampuan Panwas untuk menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan Pemilu bahkan termasuk sengketa mengenai hasil Pemilu. Permintaan tersebut juga menyadarkan adanya kebutuhan terhadap hadirnya lembaga yang berfungsi untuk menyelesaikan sengketa Pemilu secara cepat, tepat, dan independen.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum mengatur

mengenai tugas dan wewenang Panwaslu, salah satunya adalah menyelesaikan sengketa.²⁸ Tugas dan wewenang tersebut merupakan hal yang penting, mengingat saat itu belum ada Mahkamah Konstitusi (MK), yang oleh Undang Undang Dasar Tahun 1945 hasil perubahan diberi wewenang untuk menyelesaikan perselisihan hasil Pemilu.²⁹

3. Masa Pasca Amandemen Konstitusi

Belajar dari pengalaman pada pelaksanaan Pemilu tahun 1999, maka masalah sengketa Pemilu menjadi salah satu pokok bahasan dalam sidang amendemen Konstitusi yang dilakukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) hasil Pemilu 1999. Sengketa Pemilu terutama dimaksudkan terhadap masalah sengketa terhadap hasil Pemilu sebagaimana pernah terjadi pada pelaksanaan Pemilu 1999. Terhadap sengketa Pemilu yang mungkin muncul pada penyelenggaraan Pemilu berikutnya, MPR memutuskan penyelesaiannya kepada Mahkamah Konstitusi (MK). MK sendiri merupakan lembaga tinggi negara yang baru dibentuk setelah proses amendemen Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk menjalankan fungsi yudisial di samping Mahkamah Agung (MA).

Pada tahun 2004, pemilihan umum pertama pasca amendemen Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) diselenggarakan. Sesuai ketentuan dalam UUD 1945 hasil amendemen, Pemilu dilakukan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan anggota DPRD.³⁰ Selain Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD, pada tahun 2004 untuk pertama kalinya rakyat Indonesia memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung.

²⁷ Permintaan Presiden disampaikan melalui Menteri Sekretaris Negara, Prof. DR. H. Muladi, SH, dengan surat Nomor: B.501/M.Sesneg/7/1999 bertanggal 27 Juli 1999.

²⁸ Indonesia, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, pasal 66.

²⁹ Didik Supriyanto, *Loc. Cit.*

³⁰ Indonesia, Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 22E Ayat (4)

Pada pelaksanaan Pemilu tahun 2004, pengaturan dalam ranah penyelesaian sengketa mulai terlihat lebih jelas. Apabila dalam penyelenggaraan Pemilu timbul sengketa maka Panwas yang telah berubah nama menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) berwenang untuk menyelesaikannya. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Pemilu Legislatif); mengatur tugas dan wewenang Panwaslu,³¹ diantaranya:

- a. Mengawasi semua tahapan penyelenggaraan Pemilu;
- b. Menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan Pemilu;
- c. Menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan Pemilu; dan
- d. Meneruskan temuan/laporan yang tidak terselesaikan kepada instansi berwenang.

Pengawas Pemilu setelah menerima laporan pelanggaran Pemilu pada setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu kemudian mengkaji dan memutuskan untuk menindaklanjuti atau tidak menindaklanjuti laporan dimaksud. Terhadap laporan yang bersifat sengketa dan tidak mengandung unsur pidana akan diselesaikan oleh Panwaslu.

Waktu untuk menyelesaikan sengketa Pemilu³² paling lama 14 hari yang dilakukan melalui beberapa tahapan:

- a) Mempertemukan pihak-pihak yang bersengketa untuk musyawarah dan mufakat;
- b) Pengawas Pemilu menawarkan alternatif penyelesaian kepada pihak-pihak yang bersengketa apabila

musyawarah tidak mencapai kesepakatan; dan

- c) Panwaslu membuat putusan apabila alternatif penyelesaian yang ditawarkan panwaslu ternyata tidak diterima oleh pihak-pihak yang bersengketa.

Putusan Panwaslu dalam penyelesaian sengketa Pemilu bersifat final dan mengikat.

Pengaturan serupa juga terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Undang-undang Pilpres).³³ Undang-Undang Pilpres mengatur mengenai mekanisme penyelesaian sengketa³⁴ yang dilakukan melalui tahapan sebagai berikut:

- a. Mempertemukan pihak-pihak yang bersengketa untuk musyawarah dan mufakat;
- b. Apabila tidak tercapai kesepakatan, Pengawas Pemilu menawarkan alternatif penyelesaian kepada pihak-pihak yang bersengketa;
- c. Apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada huruf b tidak diterima oleh pihak-pihak yang bersengketa, Pengawas Pemilu membuat keputusan yang bersifat final dan mengikat.

Di sini sudah terlihat bahwa Undang-undang yang menjadi dasar hukum pelaksanaan Pemilu Legislatif dan Undang-Undang Pilpres 2004 telah mengatur mekanisme penyelesaiannya meski belum memberikan definisi mengenai sengketa dan siapa yang dapat menjadi pihak-pihak bersengketa di dalam kewenangan Pengawas Pemilu. Untuk mengisi kekosongan norma tersebut, maka Panwas memberikan definisi sengketa dalam Keputusan Panwas Nomor 13 Tahun 2003

³¹ Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pasal 122 ayat (1).

³² Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pasal 122.

³³ Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, pasal 77 ayat (1).

³⁴ *Ibid*, pasal 81 ayat (1).

menyatakan, bahwa yang dimaksud dengan:

Sengketa dalam penyelenggaraan Pemilu adalah perselisihan antara dua pihak atau lebih yang timbul karena adanya perbedaan penafsiran antara para pihak, atau ketidaksepakatan tertentu yang berhubungan dengan fakta kegiatan dan peristiwa, hukum atau kebijakan, dimana suatu pengakuan atau pendapat dari salah satu pihak mendapat penolakan, pengakuan yang berbeda, atau penghindaran dari pihak lain, yang terjadi dalam penyelenggaraan Pemilu.

Definisi mengenai sengketa yang terjadi dalam penyelenggaraan Pemilu dalam Keputusan Panwas Pemilu Nomor 13 Tahun 2003 ini serupa dengan definisi sebagaimana dirumuskan dalam Kitab Hukum Perdata. Kelonggaran pengaturan mengenai sengketa dalam kedua Undang-undang tersebut dimanfaatkan KPU untuk melepaskan diri dari kemungkinan menjadi pihak yang disengketakan (digugat). Keputusan KPU Nomor 42 Tahun 2004, khususnya pasal 16A ayat (3) menghapuskan kemungkinan KPU sebagai subyek sengketa yang berada dalam kompetensi Pengawas Pemilu.³⁵

Undang-undang juga masih menyamakan mekanisme timbulnya sengketa dengan mekanisme pelanggaran yang sumbernya melalui pelaporan. Setelah melalui proses penanganan pelanggaran, maka laporan yang bersifat sengketa dan tidak mengandung unsur pidana diselesaikan oleh Pengawas Pemilu.³⁶

Sehubungan dengan masalah di atas Panwas Pemilu mengeluarkan keputusan

sebagai kerangka bagi terwujudnya mandat tersebut, yaitu Keputusan Panwas Pemilu Nomor 8 Tahun 2003 yang secara umum menyebutkan tugas-tugas dan tanggung jawab Panwas Pemilu sesuai dengan tingkatannya masing-masing. Keputusan Panwas Pemilu Nomor 9 Tahun 2003 merinci prosedur-prosedur untuk melaporkan, menerima dan memproses kasus-kasus, termasuk mekanisme dan batas waktunya. Laporan-laporan yang mengandung unsur pidana diteruskan kepada penyidik yang berwenang,³⁷ laporan-laporan yang merupakan pelanggaran administrasi diteruskan kepada KPU berdasarkan tingkatannya,³⁸ sedangkan kasus-kasus yang bersifat sengketa diajukan dan diselesaikan oleh Pengawas Pemilu pada tingkatan yang sesuai.³⁹

Keputusan Panwas Pemilu Nomor 13 Tahun 2003 tersebut, juga mengatur mekanisme penyelesaian sengketa Pemilu yang pada dasarnya mencakup tiga (3) tahapan, yaitu:

- (1) penyelesaian melalui musyawarah dan mufakat;
- (2) penyelesaian sengketa melalui alternatif dari Pengawas Pemilu;
- (3) Pengawas Pemilu mengeluarkan keputusan final dan bersifat mengikat.

Keputusan Panwas Pemilu Nomor 20 Tahun 2004, secara garis besar sama dengan pengaturan dalam Keputusan Panwas Pemilu Nomor 13 Tahun 2003, berlaku untuk menyelesaikan sengketa yang muncul selama Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004.

³⁵ Pembahasan lebih jauh mengenai hubungan antara Pengawas Pemilu dan KPU pada pelaksanaan Pemilu 2004 dapat dilihat dalam *Laporan Evaluasi tentang Pengawas Pemilu, Bab III*, yang diterbitkan IFES pada Januari 2005.

³⁶ Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, pasal 80 ayat (1) sampai dengan ayat (4).

³⁷ Keputusan Panwas Pemilu Nomor 13 Tahun 2003.

³⁸ Keputusan Panwas Pemilu Nomor 9 Tahun 2003, pasal 6; Keputusan Panwas Pemilu Nomor 8 Tahun 2003, pasal 9; lihat juga Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pasal 130.

³⁹ Keputusan Panwas Pemilu Nomor 9 Tahun 2003, pasal 5; lihat juga Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pasal 128 ayat (5) dan pasal 130

Dengan adanya ketentuan yang menyatakan bahwa keputusan Panwaslu bersifat final dan mengikat maka Panwaslu memiliki daya yang cukup besar dalam ranah penyelesaian sengketa Pemilu dibandingkan dalam ranah penanganan pelanggaran Pemilu.

Berdasarkan laporan Panwas Pemilu 2004, selama pelaksanaan Pemilu tahun 2004 tercatat ada 644 kasus sengketa, dengan rincian: 380 kasus diselesaikan secara musyawarah, 33 kasus diselesaikan dengan memberi alternatif lain, dan 61 kasus diputuskan oleh Panwas.⁴⁰

Fungsi pengawas Pemilu sejak pelaksanaan Pemilu tahun 1982 sampai dengan Pemilu tahun 2004, tidak banyak berubah, yakni:

- a. mengawasi tahapan pelaksanaan Pemilu;
- b. menerima laporan pelanggaran;
- c. meneruskan laporan pelanggaran ke instansi berwenang, dalam hal ini ke penyelenggara Pemilu bila terjadi pelanggaran administrasi, dan ke kepolisian jika terjadi tindak pidana Pemilu; serta
- d. menyelesaikan sengketa dalam penyelenggaraan Pemilu.

Fungsi yang demikian, menyebabkan lembaga pengawas Pemilu dianggap sekedar sebagai lembaga pelengkap Pemilu dengan peran tidak lebih dari sebagai "tukang pos". Oleh karena itu banyak pihak mengusulkan agar lembaga ini dibubarkan.⁴¹

Pada tanggal 19 April 2007 Presiden mengesahkan Undang-undang yang secara khusus mengatur mengenai penyelenggara Pemilu yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Undang-undang ini bukan membubarkan lembaga pengawas Pemilu tetapi justru

menguatkan keberadaan pengawas Pemilu dari lembaga yang bersifat *ad hoc* menjadi lembaga yang bersifat permanen, meskipun hanya di tingkat pusat. Pasal 70 ayat (2) menjadi dasar hukum pembentukan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) di tingkat pusat. Bawaslu dipimpin oleh 5 (lima) orang anggota dengan masa jabatan selama 5 (lima) tahun.

Selain didasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, pengawasan penyelenggaraan Pemilu tahun 2009 diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; (Undang-undang Pileg), dan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (Undang-undang Pilpres). Baik Undang-Undang Pileg 2008 maupun Undang-Undang Pilpres, tidak mengatur mengenai sengketa Pemilu. Di dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden terdapat pengaturan mengenai sengketa tetapi terkait dengan hasil Pemilu atau yang disebut dengan perselisihan hasil Pemilu (PHPU).⁴²

Sebagai tindak lanjut atas ketentuan Pasal 118 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, Bawaslu mendefinisikan sengketa Pemilu dalam Peraturan Bawaslu Nomor 24 Tahun 2009 tentang Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum sebagai "suatu perselisihan antara dua pihak atau lebih yang terjadi dalam penyelenggaraan Pemilu". Rumusan ini merujuk pada Keputusan Panwas Pemilu Nomor 13 Tahun 2003. Menurut

⁴⁰ Didik Supriyanto, *Loc. Cit.* hlm. 84.

⁴¹ *Ibid.* hlm. 54-55.

⁴² Indonesia, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Bab XVIII: Penyelesaian Pelanggaran Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, mulai pasal 190 sampai dengan pasal 201.

Perbawaslu Nomor 24 Tahun 2009, sebab timbulnya sengketa⁴³ karena:

- a. Adanya perbedaan penafsiran antara pihak atau suatu ketidakjelasan tertentu yang berkaitan dengan suatu masalah fakta kegiatan, peristiwa, dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilukada
- b. Keadaan dimana pengakuan atau pendapat dari salah satu pihak mendapatkan penolakan, pengakuan yang berbeda, dan/atau penghindaran dari pihak lain.

Sengketa sebagaimana dimaksud tidak termasuk sengketa hasil Pemilukada yang merupakan wewenang dari Mahkamah Konstitusi.⁴⁴

Dengan demikian maka ruang lingkup sengketa Pemilu yang dapat diselesaikan oleh Panwaslu meliputi seluruh sengketa Pemilu yang timbul dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilukada tetapi tidak mengandung unsur pidana.⁴⁵

Awalnya sengketa Pemilu ditujukan untuk mengatur penyelesaian sengketa yang terjadi antar-peserta Pemilu dan merupakan bagian dan kelanjutan dari penanganan dugaan pelanggaran Pemilu. Setelah dilakukan kajian terhadap dugaan pelanggaran Pemilu terdapat 3 (tiga) kemungkinan yaitu: (1) terbukti sebagai pelanggaran Pemilu; (2) bukan merupakan pelanggaran Pemilu; atau (3) sengketa Pemilu. Dalam pengaturan yang lain disebut sebagai pelanggaran yang bersifat sengketa dan tidak mengandung unsur pidana.

Berbeda dengan Undang-Undang tentang Pemilu sebelumnya, dalam

Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; pengaturan mengenai sengketa Pemilu sudah lebih jelas tetapi masih menjadi bagian dari tindakan penanganan pelanggaran Pemilu.

Ketentuan Pasal 250 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; menegaskan tindak lanjut laporan pelanggaran Pemilu yang merupakan:

- a. Pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu diteruskan oleh Bawaslu kepada DKPP;
- b. Pelanggaran administrasi Pemilu diteruskan kepada KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota;
- c. Sengketa Pemilu diselesaikan oleh Bawaslu; dan
- d. Tindak pidana Pemilu diteruskan kepada POLRI.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 juga mendefinisikan sengketa Pemilu sebagai "*sengketa yang terjadi antar peserta Pemilu dan sengketa peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota*".⁴⁶ Bawaslu berwenang menyelesaikan sengketa Pemilu⁴⁷ dan dalam pelaksanaannya Bawaslu dapat mendelegasikan penyelesaian sengketa Pemilu kepada Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri.⁴⁸

⁴³ Indonesia, Pasal 3 Peraturan Bawaslu Nomor 24 Tahun 2009 tentang Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

⁴⁴ Indonesia, Peraturan Bawaslu Nomor 24 Tahun 2009 tentang Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

⁴⁵ *Ibid*, Pasal 5

⁴⁶ Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 257

⁴⁷ *Ibid*, Pasal 258 ayat (1)

⁴⁸ *Ibid*, Pasal 258 ayat (2)

Pengaturan mengenai sengketa Pemilu semacam ini tidak terdapat dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Undang-Undang tentang Pilpres Tahun 2008 hanya mengenal istilah pelanggaran Pemilu dan Perselisihan hasil Pemilu.⁴⁹

4. Masa Pemilu Serentak

Lahirnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menjadi dasar hukum penyelenggaraan Pemilu tahun 2019 dilakukan secara serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menyatukan pengaturan terkait Penyelenggara Pemilu (KPU, Bawaslu, dan DKPP), Pemilu Legislatif (DPR, DPD, dan DPRD) dan Pilpres (pasangan Capres/Cawapres). Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, pengaturan mengenai sengketa Pemilu juga mendapatkan penegasan. Terdapat perubahan nomenklatur mengenai istilah Sengketa Pemilu menjadi Sengketa Proses Pemilu. Tata cara penyelesaian sengketa proses Pemilu juga dipertegas dari sebelumnya melalui mekanisme musyawarah menjadi mekanisme mediasi.⁵⁰ Selain itu, kewenangan menyelesaikan sengketa proses Pemilu tidak hanya diberikan kepada Bawaslu –yang dapat didelegasikan kepada Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri--⁵¹ tetapi telah diberikan secara penuh kepada Bawaslu,

Bawaslu provinsi, dan Bawaslu kabupaten/kota.⁵²

D. KESIMPULAN

Pendekatan sejarah hukum mengungkap perkembangan pengaturan penyelesaian sengketa Pemilu yang pernah berlaku di Indonesia sehingga dapat digunakan untuk memperoleh pemahaman dan penghayatan mengenai hukum sengketa Pemilu yang berlaku saat ini. Setidaknya pendekatan sejarah dalam berpikir hukum menciptakan sebuah paradigma untuk mengungkapkan niat/tujuan asal muasal pembentukan pengaturan mengenai sengketa dalam Pemilu dan bagaimana penyelesaiannya. Gambaran di atas menunjukkan bahwa penyelesaian sengketa Pemilu pada masa pra-reformasi dan masa reformasi merupakan kewenangan sisa (*residu*) terhadap adanya permasalahan hukum manakala perkara tersebut tidak termasuk dalam objek penanganan pelanggaran Pemilu. Pada perkembangan selanjutnya yaitu pada masa pasca reformasi dan khususnya masa pemilu serentak; sengketa proses Pemilu merupakan kewenangan yang penyelesaiannya dilakukan sepenuhnya oleh Bawaslu. Dengan adanya perubahan nomenklatur mengenai istilah Sengketa Pemilu menjadi Sengketa Proses Pemilu, dan penegasan dari sebelumnya melalui mekanisme musyawarah menjadi mekanisme 'mediasi' serta dalam hal belum menyelesaikan sengketa proses Pemilu, Bawaslu melakukan proses 'adjudikasi' untuk memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu yang bersifat final dan

⁴⁹ Indonesia, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Bab XVIII: Penyelesaian Pelanggaran Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, mulai pasal 190 sampai dengan pasal 201.

⁵⁰ Setelah dilakukan mediasi tetapi tidak tercapai kesepakatan antara pihak yang bersengketa, maka Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota menyelesaikan sengketa proses Pemilu melalui adjudikasi. Lihat, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, pasal 468 ayat (4).

⁵¹ Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 258 ayat (2)

⁵² Indonesia, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, pasal 468 ayat (1) menyatakan: "Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota berwenang menyelesaikan sengketa proses Pemilu"

mengikat. Maka dalam penyelesaian sengketa Pemilu, Bawaslu memiliki ruang yang cukup besar untuk memutuskan suatu perkara apakah menolak permohonan atau mengabulkan permohonan. Putusan Bawaslu terhadap sengketa proses Pemilu sudah dapat dilaksanakan tanpa bergantung kepada instansi lain untuk memutuskan.

Kecuali terhadap putusan yang berkaitan dengan: a) Verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu; b) Penetapan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi,

dan DPRD kabupaten/kota; dan c) Penetapan Pasangan Calon, maka berdasarkan Pasal 468 ayat (1) Undang-Undang Pemilu, putusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa proses Pemilu merupakan putusan yang bersifat final dan mengikat.⁵³ Berdasarkan uraian tersebut, tidak berlebihan jika kewenangan Bawaslu dalam penyelesaian sengketa proses Pemilu disebut sebagai “kewenangan mahkota” dari yang sebelumnya dianggap sebagai “kewenangan sisa”.

⁵³ Bandingkan dengan ketentuan Pasal 259 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; “Keputusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa Pemilu merupakan keputusan terakhir dan mengikat, kecuali keputusan terhadap sengketa Pemilu yang berkaitan dengan verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu dan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota”.

DAFTAR PUSTAKA

Daftar Buku

- Didik Supriyanto, Veri Junaedi, Devi Darmawan, *Penguatan Bawaslu: Optimalisasi Posisi, Organisasi, dan Fungsi Dalam Pemilu 2014*, Perludem, 2012.
- Fritz Edward Siregar, *Menuju Peradilan Pemilu*, Themis Publishing, Jakarta, 2019.
- Jazim Hamidi, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Yogyakarta: Total Media, 2009.
- Moh. Mahfud, MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.
- Rahmat Bagja, *Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu: (konsep dasar, mekanisme maupun fungsinya sebagai sarana pelebagaan konflik dan mewujudkan keadilan Pemilu)*, dalam Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak Tahun 2019, Perihal Penegakan Hukum Pemilu, Bawaslu, Jakarta, 2019.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Sejarah Hukum*, Alumni, Bandung, 1986.
- Sudarsono, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001.
- Susanti Adi Nugroho, *Manfaat Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Prenamedia Group, Jakarta, 2019

Daftar Peraturan Perundang-Undangan

- Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum.
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 Tentang pemilihan Umum.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 Tentang Pemilihan Umum.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 Tentang Pemilihan Umum.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
- Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.
- Peraturan Bawaslu Nomor 24 Tahun 2009 Tentang Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- Keputusan Panwas Pemilu Nomor 13 Tahun 2003.
- Keputusan Panwas Pemilu Nomor 9 Tahun 2003.

Daftar Dokumen, Materi atau penelitian

Nur Hidayat Sardini, *Sosio-Filosofis Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu dan Evolusi Kewenangan Pengawas Pemilu*, materi disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya Nasional tentang Penguatan Literasi Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu/pilkada: Konsep, Sistem, dan Pelaksanaannya, diadakan oleh Bawaslu RI di Jakarta pada tanggal 16 Desember 2021.

Kevin R Evans, *Sistem Baru Suasana Baru, Pemilu 1999 Yang Dinanti*, dalam Almanak Parpol Indonesia, anonim.

Laporan Panitia Pengawas Pemilu Pusat, *Pengawasan Pemilihan Umum 1999*, Panwas Pusat, 1999.

Surat Nomor: B.501/M.Sesneg/7/1999 bertanggal 27 Juli 1999.