

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota memperoleh kewenangan baru, yaitu adjudikasi terdapat pada Pasal 94 Ayat (3) huruf d, Pasal 95 huruf d, Pasal 98 Ayat (3) huruf d, Pasal 99 huruf c, Pasal 102 Ayat (3) huruf d, Pasal 103 huruf c, Pasal 468 Ayat (4), dan Pasal 469. Dalam hal penyelesaian sengketa proses pemilu, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota memeriksa dan memutus sengketa proses pemilu paling lama 12 (dua belas) hari sejak diterimanya permohonan dengan tahapan sebagai berikut:

1. Menerima dan mengkaji permohonan penyelesaian sengketa proses pemilu; dan
2. Mempertemukan pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui mediasi atau musyawarah mufakat.

Dalam hal tidak tercapai kesepakatan antara para pihak yang bersengketa melalui mediasi, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota menyelesaikan sengketa Proses pemilu melalui adjudikasi. Berdasarkan Pasal 1 angka (20) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum “Adjudikasi adalah proses persidangan penyelesaian sengketa proses pemilu.”

Putusan adjudikasi memiliki kekuatan hukum yang dapat memaksa KPU mengeluarkan keputusan berupa sanksi administratif yang dapat membatalkan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, dan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden. Keputusan KPU ini dapat diajukan upaya hukumnya ke Mahkamah Agung, dan putusan Mahkamah Agung bersifat final dan mengikat.¹

Ahmad Rizqi Robbani Kaban tentang sengketa administrasi dan sengketa proses pemilu sebagai berikut:

Sengketa-sengketa yang menjadi wewenang Bawaslu untuk diselesaikannya adalah sengketa administratif pemilu dan sengketa proses pemilu. Sengketa administratif pemilu adalah sengketa pemilu yang berkaitan dengan tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu (yang tidak berkaitan dengan tindak pidana). Sedangkan sengketa proses pemilu adalah sengketa yang terjadi antara para peserta pemilu dan sengketa yang terjadi antara peserta dengan penyelenggara pemilu, sengketa proses pemilu dapat terjadi akibat dikeluarkannya keputusan KPU yang dirasa tidak sesuai dengan peraturan yang ada dan merugikan salah satu pihak. Dalam penyelesaian sengketa proses pemilu, calon peserta/peserta pemilu melapor kepada Bawaslu dengan memasukan permohonan yang memuat nama dan alamat pemohon, pihak termohon (peserta pemilu/penyelenggara pemilu), dan keputusan KPU yang menjadi sebab sengketa. Bawaslu memeriksa dan memutus sengketa proses pemilu paling lama 12 hari sejak diterima permohonannya.²

Pada Pemilu 2019 penanganan sengketa proses pemilu di provinsi Sumatera Barat terdapat sebanyak 46 permohonan yang diterima. 2 diantaranya tidak diterima karena tidak lengkap dan 1 gugur. 43 lainnya lanjut ke tahapan mediasi, 22 kasus selesai di tahap mediasi, dan 21 sisanya lanjut ke tahap adjudikasi. Dari

¹ Pasal 463 Ayat (1) sampai (8) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

²Ahmad Rizqi Robbani Kaban, “Kekuatan Mengikat Putusan Ajudikasi Bawaslu Dalam Sengketa Proses Pemilu 2019”, Jurnal Hukum Adigama, 2019, hal. 14-15

21 permohonan yang masuk ke tahap adjudikasi, terdapat 3 permohonan yang ditolak, artinya kurang lebih 90% permohonan dikabulkan. Persentase ini akan memunculkan pertanyaan kenapa dan apakah Komisi Pemilihan Umum melakukan kesalahan dalam mengeluarkan Keputusan?

Peran Bawaslu dalam memutuskan Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu adalah sebagai *quasi* pengadilan. Menurut Jimly Asshiddiqie, lembaga-lembaga yang bersifat mengadili, tetapi tidak disebut sebagai pengadilan merupakan bentuk *quasi* pengadilan atau semi pengadilan.³

Menurut Janedjri M. Gaffar tentang pemilihan umum:

“Pemilihan umum merupakan mekanisme bagi rakyat untuk memilih wakil-wakilnya. pemilu juga dapat dilihat sebagai proses evaluasi dan pembentukan kembali kontrak sosial. Pemilu menyediakan ruang terjadinya proses diskusi antara pemilih dengan calon-calon wakil rakyat, baik sendiri-sendiri maupun melalui partai politik, tentang bagaimana tentang bagaimana penyelenggaraan negara dan pemerintahan harus dilakukan. Melalui pemilu, rakyat memberikan persetujuan siapa pemegang kekuasaan pemerintahan dan bagaimana menjalankannya.⁴”

Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 1 Undang-undang nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menyatakan bahwa:

“Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945”.

³Diakses dari <https://bawaslu.go.id/id/berita/upaya-cepat-bawaslu-dalam-penyelesaian-sengketa-proses-pemilu,dalam kata pengantar buku berjudul Putih Hitam Pengadilan Khusus yang diterbitkan Komisi Yudisial pada hari Kamis tanggal 23 April 2020 pukul 04.00 WIB.>

⁴Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu* (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), hal. 55.

Lebih lanjut Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menyebutkan bahwa “Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai satu kesatuan fungsi Penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat.” Ketiga lembaga tersebut memiliki tugas, wewenang dan kewajiban masing-masing.

Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bawaslu diatur dalam Buku Kedua BAB II tentang Pengawas Pemilu. Jumlah anggota Bawaslu sebanyak 5 (lima) orang, sebanyak 5 (lima) atau 7 (tujuh) orang untuk Bawaslu Provinsi, dan sebanyak 3 (tiga) atau 5 (lima) orang untuk Bawaslu Kabupaten/Kota.

Kewenangan menangani sengketa proses pemilu yang dipunya Bawaslu ini tentu berbeda dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK). Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, kewenangan MK yang mengadili tingkat pertama dan terakhir yang putusannya final dan mengikat dalam memutus perselisihan hasil pemilu. Dengan begitu, MK tidak berwenang menangani sengketa proses pemilu.⁵

⁵Kewenangan MK yang mengadili tingkat pertama dan terakhir dalam empat domain. Pertama, kewenangan menguji UU terhadap UUD 1945, kedua memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Kewenangan ketiga memutus pembubaran partai politik. Keempat, kewenangan MK dalam memutus perselisihan hasil pemilu, *Ibid*.

Kewenangan sengketa proses pemilu ini juga dimiliki oleh pengadilan tata usaha negara, hal ini berdasarkan Pasal 470 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yang berbunyi:

“Sengketa Proses Pemilu melalui pengadilan tata usaha negara meliputi sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara Pemilu antara calon anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, atau partai politik calon Peserta Pemilu, atau bakal Pasangan Calon dengan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan Keputusan KPU Kabupaten/Kota.”

Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara juga diatur dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum di Pengadilan Tata Usaha Negara yaitu:

1. Pengadilan bertugas dan berwenang menerima, memeriksa memutus dan menyelesaikan sengketa proses Pemilihan Umum.
2. Pengadilan berwenang mengadili sengketa proses Pemilihan Umum setelah seluruh upaya administratif yang di Bawaslu telah digunakan.

Upaya administratif yang dimiliki Bawaslu sebagaimana disebutkan oleh Pasal 470 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, dan Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum di Pengadilan Tata Usaha Negara, yaitu terdapat pada Pasal 467, Pasal 468, dan Pasal 469 ayat (2) Undang Nomor 17 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, di antaranya:

Pasal 467

1. Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota menerima permohonan penyelesaian sengketa sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, keputusan KPU Kabupaten/Kota.

2. Permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh calon Peserta Pemilu.
3. Permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan secara tertulis dan paling sedikit memuat:
 - a. Nama dan alamat pemohon;
 - b. Pihak termohon; dan
 - c. Keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan/atau keputusan KPU Kabupaten/Kota yang menjadi sebab sengketa.
4. Permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak tanggal penetapan keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, keputusan KPU Kabupaten/Kota yang menjadi sebab sengketa.

Pasal 468

1. Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota berwenang menyelesaikan sengketa proses Pemilu.
2. Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota memeriksa dan memutus sengketa proses Pemilu paling lama 12 (dua belas) hari sejak diterimanya permohonan.
3. 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.
4. 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.

Pasal 469 ayat (2) “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.” Upaya administratif yang dimiliki oleh Bawaslu juga terdapat pada Pasal 5 ayat (4) Peraturan Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2017 Tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Pemilu, diantaranya:

“Dalam melaksanakan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota dilakukan dengan cara:

- a. Menerima Permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu;
- b. Melakukan verifikasi formal dan verifikasi materiil Permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu;
- c. Melakukan Mediasi antarpihak yang bersengketa;
- d. Melakukan proses Adjudikasi sengketa proses Pemilu; dan
- e. Memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu.”

Sepanjang penyelenggaraan Pemilu serentak tahun 2019, terdapat 25 kasus adjudikasi berdasarkan putusan Badan Pengawas Pemilu. Yang menjadi pelapor kesemuanya adalah para peserta Pemilihan Umum terhadap terlapor penyelenggara Pemilihan umum, mulai dari KPU RI, KPU Provinsi, KPU Kabupaten hingga PPK Kecamatan. Dan hampir semua kasus itu mengenai hal pelanggaran administratif pemilu oleh penyelenggara Pemilihan Umum terhadap tata cara, prosedur atau mekanisme rapat rekapitulasi penghitungan hasil perolehan suara peserta Pemilihan Umum.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas penulis berkeinginan melakukan pembahasan tentang **“BENTURAN KEWENANGAN ADJUDIKASI BADAN PENGAWAS PEMILU DAN KEMANDIRIAN KOMISI PEMILIHAN UMUM PADA PEMILU SERENTAK 2019 DI PROVINSI SUMATERA BARAT BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM”**

B. Rumusan Masalah

1. Apa saja hambatan pelaksanaan Kewenangan Adjudikasi Bawaslu pada Pemilu serentak 2019?
2. Bagaimana benturan Keputusan KPU dengan Kewenangan Adjudikasi Bawaslu?

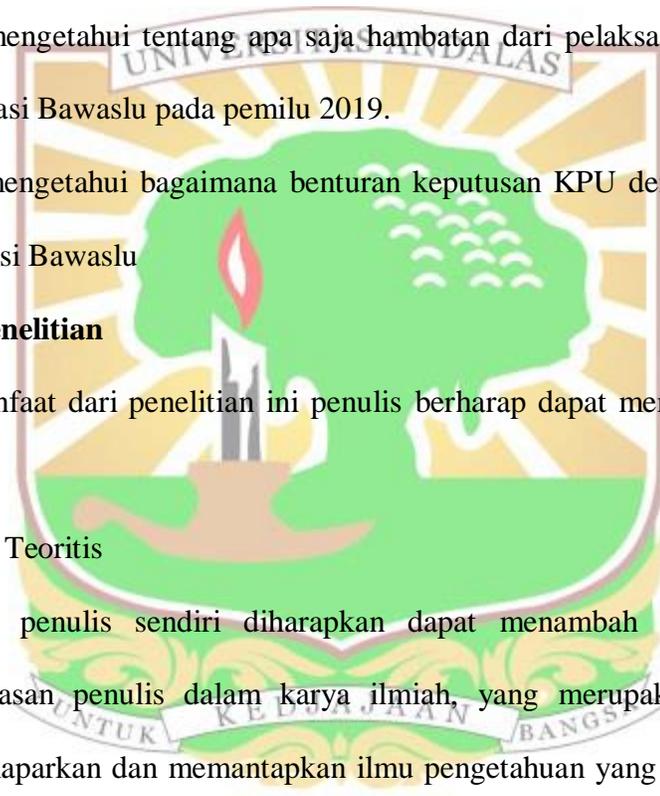
C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui tentang apa saja hambatan dari pelaksanaan kewenangan Adjudikasi Bawaslu pada pemilu 2019.
2. Untuk mengetahui bagaimana benturan keputusan KPU dengan kewenangan adjudikasi Bawaslu

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini penulis berharap dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Bagi penulis sendiri diharapkan dapat menambah pengetahuan dan wawasan penulis dalam karya ilmiah, yang merupakan sarana untuk memaparkan dan memantapkan ilmu pengetahuan yang sebelumnya telah diperoleh dibangku perkuliahan. Terutama dalam wawasan berpikir penulis terkait dengan bidang hukum tata negara serta bisa menjadi amal jariyah bagi penulis nantinya.
 - b. Bagi ilmu pengetahuan, diharapkan hasil dari penelitian ini dapat memperkaya khasanah *literature* pengetahuan ilmu hukum yang berguna bagi masyarakat, khususnya bidang ilmu hukum tata negara dapat



digunakan bagi mereka yang berminat untuk melanjutkan penelitian ini dengan memanfaatkan dan menggunakan pengetahuan serta teori-teori yang ada didalamnya.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi masyarakat umum, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan meningkatkan kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi, menjaga dan memantau pelaksanaan pemilu dan kewenangan bawaslu dalam hal adjudikasi.
- b. Agar dapat dijadikan masukan dan pertimbangan bagi KPU, dan DKPP serta Mahkamah Konstitusi perihal kedudukan dari Bawaslu dalam hal kewenangan memutus sengketa pemilihan, salah satunya terkait Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu (PSPP) yang didefinisikan Pasal 466 UU Pemilu 7/2017 sebagai sengketa proses sebagai sengketa yang terjadi antara calon maupun peserta pemilu dengan keputusan KPU selaku penyelenggara pemilu.
- c. Bagi semua pihak, diharapkan dapat dijadikan acuan atau pedoman dalam menciptakan pemilu atau pileg yang sesuai dengan amanat peraturan perundang-undangan yang berlaku.

E. Metode Penelitian

Penelitian pada dasarnya merupakan tahapan untuk mencari kembali sebuah kebenaran. Sehingga akan dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan yang muncul

tentang suatu objek penelitian.⁶ Dalam Menyusun tugas akhir ini, muncul dibutuhkan bahan atau data yang konkrit, yang berasal dari bahan kepustakaan yang dilakukan dengan cara penelitian sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini berjenis penelitian *normative* (yuridis normatif) yaitu penelitian yang bertujuan untuk meneliti asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi peraturan Undang-Undang, sejarah hukum dan perbandingan hukum.⁷ Dalam penelitian ini penulis lebih menekankan pada penelitian sinkronisasi peraturan perundang-undangan.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat deskriptif yaitu bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai gejala yang menjadi pokok permasalahan yang akan dibahas yaitu untuk memperoleh gambaran mengenai penyelesaian benturan kewenangan antara adjudikasi Bawaslu dan kemandirian KPU.

3. Pendekatan Masalah

a. Pendekatan Perundang-Undangan (*statue approach*)

Pendekatan perundang-undangan merupakan suatu hal yang mutlak dalam penelitian yuridis normatif, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang akan menjadi focus sekaligus tema sentral suatu

⁶Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001), hal. 29.

⁷Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1985), hal. 15.

penelitian. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua aturan yang bersangkutan paut dengan isu yang sedang dikaji.

b. Pendekatan Konseptual

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Rumusan yang terterang dalam undang-undang pilkada dan undang-undang terkait yang akan diuji dengan konsep-konsep dan teori-teori yang ada.

4. Sumber Data

Bahan yang dipergunakan dalam penelitian ini antara lain:⁸

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari (untuk Indonesia) norma atau kaidah dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, yurisprudensi dan traktat.⁹

Adapun bahan-bahan yang dibutuhkan penulis adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;
3. Peraturan Bawaslu Nomor 18 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu
4. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
5. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yang telah diubah ke Undang-Undang Nomor 8

⁸Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), hal. 31.

⁹Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986), hal. 43.

Tahun 2011, lalu ke Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Mahkamah Konstitusi.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer¹⁰ yang berupa buku-buku yang ditulis oleh para sarjana hukum, literatur hasil penelitian yang sudah dipublikasikan, jurnal-jurnal hukum, artikel, makalah, situs internet dan lainnya.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, contohnya adalah kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dan seterusnya.¹¹

5. Pengolahan Data

Setelah data yang diperlukan berhasil dikumpulkan dan ditemukan kemudian akan dilakukan penyaringan dan pemisahan data sehingga didapatkan data yang akurat. Setelah dilakukan penyaringan dan pemisahan data maka tahap selanjutnya akan dilakukan pengolahan data disusun secara sistematis melalui proses *editing* akan merapikan kembali data yang telah diperoleh dengan memilih data yang sesuai dengan keperluan dan tujuan penelitian sehingga didapat suatu kesimpulan akhir secara umum yang nantinya dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan kenyataan yang ada.

¹⁰*Ibid.*

¹¹*Ibid.*

6. Analisis Data

Setelah didapatkan data-data yang diperlukan, penulis melakukan analisis secara kualitatif yakni dengan menilai data yang telah disajikan untuk menjawab masalah berdasarkan teori-teori yang ada, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan yang tepat.

