

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pelaksanaan Pemilu merupakan agenda demokrasi rakyat yang ditujukan untuk menyalurkan aspirasi sekaligus sarana pengisian jabatan-jabatan publik di tingkat pusat maupun daerah. Pelaksanaan Pemilu memungkinkan terjadinya sirkulasi kekuasaan dan pemerintahan berbasis persetujuan rakyat. Untuk itu, diperlukan mekanisme yang efektif, efisien, adil dan berkepastian hukum agar pelaksanaan Pemilu tidak hanya memenuhi aspek demokrasi prosedural melainkan juga dapat mewujudkan demokrasi substansial yang menjunjung tinggi asas-asas penyelenggaraan Pemilu.

Pemilu di Indonesia dilaksanakan oleh KPU, Bawaslu dan DKPP dengan kewenangan atributif merumuskan tata kelola pelaksanaan Pemilu sesuai dengan tugas, wewenang dan fungsi dalam Undang-undang Pemilu. KPU melalui PKPU mengatur prosedur dan mekanisme penyelenggaraan Pemilu mulai dari perencanaan hingga penetapan dan pelantikan calon terpilih (*vide* Pasal 12 UU Pemilu). Bawaslu melalui Perbawaslu melaksanakan fungsi pengawasan terhadap persiapan dan pelaksanaan Pemilu sesuai PKPU, netralitas ASN/TNI/POLRI, pelaksanaan putusan maupun keputusan DKPP, pengadilan, KPU, Bawaslu dan pejabat yang berwenang memutus pelanggaran netralitas ASN/TNI/POLRI; pencegahan politik uang; pencegahan dan penindakan sengketa proses Pemilu dan pelanggaran Pemilu; serta penyampaian laporan dugaan pelanggaran kode etik dan

tindak pidana Pemilu (*vide* Pasal 93 UU Pemilu). Sedangkan DKPP melalui peraturan DKPP memiliki tugas menerima laporan, melakukan penyelidikan dan verifikasi adanya dugaan pelanggaran kode etik oleh penyelenggara Pemilu (*vide* pasal 159 UU Pemilu).

Pada Pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, partai politik ditetapkan sebagai peserta dalam pelaksanaan Pemilu (*vide* pasal 22E ayat (3) UUD 1945). Artinya, partai politik memiliki hak untuk mengajukan calon yang akan berkompetisi mengisi kursi parlemen. Dalam kehidupan politik praktis, kontestasi dan kompetisi dalam pelaksanaan Pemilu secara keseluruhan memiliki potensi terjadinya pelanggaran mekanisme dan prosedur dalam perundang-undangan.

KPU berkewajiban untuk melaporkan hasil tiap penyelenggaraan Pemilu termasuk hasil dari sebagian pelaksanaan Pemilu. Dalam konteks pencalonan, KPU memiliki kewajiban untuk menetapkan hasil dari sebagian tahapan pencalonan melalui penetapan DCS. Sebagai langkah awal bagi peserta Pemilu untuk mendapatkan ‘porsi’ dalam surat suara, tahapan pencalonan masuk dalam daftar indeks kerawanan Pemilu dengan pokok sengketa didominasi oleh syarat pencalonan, penggunaan sistem informasi pencalonan (Silon) dan perpindahan Dapil (Abhan et al., 2019: 364-371).

Berdasarkan data Bawaslu, dari 861 permohonan sengketa proses Pemilu tercatat 431 permohonan sengketa penetapan DCS, 191 sengketa penetapan DCT, 77 permohonan sengketa kampanye, dan selebihnya adalah pengajuan permohonan pada tahap verifikasi partai politik, penetapan DPT, pasca kampanye dan lainnya

(Abhan et al., 2019: 365). Pada tahap penetapan DCS, 18 permohonan diajukan kepada Bawaslu, 120 permohonan diajukan kepada Bawaslu Provinsi dan 293 permohonan diajukan kepada Bawaslu Kabupaten/Kota (Tobing, 2021: 140). Berdasarkan data dan angka tersebut, sengketa penetapan DCS di tingkatan Kabupaten/Kota menjadi sengketa dengan jumlah tertinggi selama masa tahapan pelaksanaan Pemilu.

Sengketa antara KPU dan peserta Pemilu pasca penetapan DCS termasuk dalam kategori sengketa proses Pemilu yang menjadi kewenangan Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota. Dalam penyelesaian sengketa proses Pemilu, keputusan Bawaslu secara berjenjang bersifat final dan mengikat kecuali pada sengketa terkait penetapan hasil verifikasi partai politik peserta Pemilu, penetapan daftar calon tetap anggota legislatif dan penetapan pasangan calon yang masih terbuka upaya banding di Pengadilan Tata Usaha Negara (*vide* Pasal 469 UU Pemilu).

Penyelesaian sengketa proses Pemilu dilakukan melalui upaya mediasi dan adjudikasi sebagai manifestasi atas wewenang *quasi*-peradilan yang dimiliki Bawaslu. Namun dalam menjalankan fungsi tersebut, tidak jarang putusan Bawaslu kontradiktif dengan putusan KPU sehingga berdampak pada munculnya rekomendasi serta keputusan yang tumpang tindih antara KPU dan Bawaslu. Putusan Bawaslu dalam penyelesaian sengketa proses Pemilu mengedepankan upaya mediasi untuk memulihkan hak politik peserta Pemilu dan memberikan sanksi hukum ringan yang tidak memberi efek jera bagi pelaku pelanggaran (Santoso, 2006: 4).

Dibanding negara-negara berkembang lain, Bawaslu memiliki porsi cukup besar untuk menangani dan memutus sengketa proses Pemilu. Selain itu, tidak diakomodasinya upaya banding bagi KPU dalam penyelesaian perkara di PTUN berpotensi menimbulkan penyimpangan hukum yang dapat memunculkan berbagai alasan dari peserta Pemilu untuk menggugat keputusan KPU. Hal ini dikarenakan objek sengketa dalam sengketa proses Pemilu merupakan ketetapan yang dikeluarkan oleh KPU. Secara filosofis, tidak logis apabila KPU menggugat produk hukum yang dikeluarkan sendiri. Dengan demikian, posisi dan kedudukan KPU sebagai pihak termohon dalam sengketa proses Pemilu mengharuskan KPU mengambil kebijakan sesuai putusan Bawaslu meskipun bertentangan dengan keputusan KPU (Asy'ari, 2022: 35).

Pada Pemilu Tahun 2019, KPU Kabupaten Blitar menjadi termohon atas 2 permohonan sengketa penetapan DCS anggota DPRD Kabupaten Blitar. Pertama, diajukan oleh DPD Partai Golkar Kabupaten Blitar sebagai respon atas pencoretan salah satu bakal calon dalam susunan DCS anggota DPRD Kabupaten Blitar Tahun 2019 karena terganjal status hukum sebagai mantan terpidana kasus korupsi. Kedua, diajukan oleh DPD Partai Berkarya Kabupaten Blitar atas pencoretan kandidat perempuan yang menyebabkan pengajuan bakal calon dalam Dapil tersebut tidak dapat diterima.

Pencoretan kandidat perempuan DPD Partai Berkarya dalam DCS anggota DPRD Kabupaten Blitar berawal dari keraguan KPU Kabupaten Blitar atas legalitas syarat minimal pendidikan bakal calon anggota DPRD Kabupaten/Kota. Pada tahapan penelitian dokumen, satu-satunya kandidat perempuan Dapil Blitar 1 tidak

melampirkan surat keterangan lulus dari sekolah menengah atas, madrasah aliyah, sekolah menengah kejuruan, madrasah aliyah kejuruan, atau sekolah lain yang sederajat (*vide* Pasal 240 ayat (2) UU Pemilu) dalam dokumen pengajuan pengajuan bakal calon.

Dokumen persyaratan bakal calon termasuk legalitas ijazah yang belum lengkap atau belum memenuhi syarat berdasarkan hasil verifikasi awal masih memiliki kesempatan untuk dilakukan perbaikan dokumen administratif pada tahapan perbaikan (*vide* Pasal 19 PKPU 20 tahun 2018). Namun sampai pada tahapan penyusunan DCS, DPD Partai Berkarya tidak memanfaatkan kesempatan tersebut untuk melakukan perbaikan dokumen bakal calon sehingga kandidat perempuan di Dapil Blitar 1 dinyatakan tidak memenuhi syarat dan dicoret dalam DCS dan berdampak pada pencoretan seluruh daftar calon Partai Berkarya di Dapil Blitar 1.

Pengajuan permohonan sengketa DPD Partai Berkarya Nomor: 002/PS/BWSL.16.12/VIII/2018 tanggal 15 Agustus 2018 dengan pokok permohonan pemindahan dan pengubahan daftar urut bakal calon anggota DPRD Kabupaten Blitar pasca penetapan DCS. Hasil putusan Bawaslu Kabupaten Blitar yang mengabulkan seluruh pokok permohonan DPD Partai Berkarya menimbulkan konsekuensi kekosongan daftar calon (*uncontested election*) di Dapil Blitar 3. Tidak adanya *punishment* (sanksi) atas kekosongan daftar calon di suatu Dapil secara tidak langsung mencederai hak konstituen di daerah pemilihan tersebut. Elkit dan Svenson berpendapat bahwa kompetisi yang menjadi konsep dasar penyelenggaraan Pemilu hanya akan terpenuhi ketika pemilih mendapatkan

alternatif pilihan politik yang mampu menawarkan calon dalam jumlah banyak agar kualitas Pemilu semakin baik (Prihatmoko, 2005: 220).

Permohonan sengketa pada sebagian hasil tahapan pencalonan kurang menjadi prioritas ditengah perilaku partai politik yang ‘serampangan’ dalam mengajukan dokumen administrasi daftar calon dan bakal calon. Terbukti sebanyak 376 permohonan sengketa proses Pemilu selesai pada upaya mediasi dan 326 permohonan sengketa proses Pemilu selesai pada sidang adjudikasi (Abhan et al., 2019: 372). Dengan demikian, sebagian besar sengketa penetapan DCS berakhir dengan putusan mengembalikan hak politik peserta Pemilu seperti yang terjadi pada penyelesaian sengketa penetapan daftar calon sementara antara KPU Kabupaten Blitar dan DPD Partai Berkarya.

Keberhasilan Pemilu setidaknya dapat dilihat dari empat komponen yang saling terkait satu sama lain. *Pertama*, kerangka hukum Pemilu yang secara komprehensif menjamin kepastian hukum dan mengatur secara rinci semua aspek dalam penyelenggaraan Pemilu. *Kedua*, komitmen penyelenggara Pemilu untuk melaksanakan setiap tahapan Pemilu sesuai asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dengan menjunjung tinggi etika penyelenggara Pemilu, *fairness* (jujur), *impartiality* (ketidakberpihakan), transparan dan akuntabel (ACE Project, 2013). *Ketiga*, kesadaran dan komitmen peserta Pemilu untuk siap menang dan siap kalah dengan menjunjung tinggi prosedur pelaksanaan Pemilu dan sportifitas dalam berkompetisi. *Keempat*, penyelesaian sengketa Pemilu yang adil dan tepat waktu demi menjaga legitimasi hasil Pemilu.

Keadilan Pemilu secara universal dipahami sebagai mekanisme perlindungan terhadap hak pilih untuk memastikan agar setiap prosedur pelaksanaan Pemilu dilaksanakan sesuai dengan kerangka hukum yang berlaku (Orozco-Henriquez, 2010:1). Konsep keadilan Pemilu dimaknai secara sempit sebagai pemisahan pola penyelesaian pelanggaran penyelenggaraan Pemilu yang dikategorikan sebatas pelanggaran pidana dan non-pidana. Namun demikian, makna luas keadilan Pemilu sesungguhnya mencakup upaya pencegahan ketidakadilan Pemilu sebelum terjadinya pelanggaran (*prevention of electoral injustice before it occurs*) dan penyelesaian perselisihan yang memastikan bahwa pelaksanaan Pemilu dilakukan sesuai prosedur dan penyelesaian sengketa dilakukan secara adil sehingga tercapai hasil Pemilu yang kredibel (Sardini, 2021).

Penegakan hukum termasuk juga hukum Pemilu tidak bisa dilepaskan dari tujuan dasar penegakan hukum yang mengutamakan terpenuhinya aspek keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sebagai jaminan agar setiap tindakan, prosedur dan keputusan yang berkaitan dengan proses penyelenggaraan Pemilu dilaksanakan sesuai dengan ketentuan hukum Pemilu dengan mengutamakan adanya perlindungan atau pemulihan hak politik yang berkaitan dengan Pemilu serta pemberian ruang untuk menyampaikan pengaduan atas hak yang dilanggar.

Selain disebabkan tidak adanya mekanisme banding bagi KPU, ketidakadilan dalam penyelesaian sengketa penetapan DCS anggota DPRD Kabupaten Blitar pada Pemilu Tahun 2019 juga disebabkan karena tidak adanya pembatasan cakupan sengketa proses Pemilu dalam kerangka hukum Pemilu secara eksplisit, putusan Bawaslu Kabupaten Blitar yang bersifat final mengikat sehingga wajib

dilaksanakan oleh KPU Kabupaten Blitar meskipun bertentangan dengan PKPU pencalonan, dan ketidaksesuaian regulasi sebagai dasar amar putusan Bawaslu Kabupaten Blitar Nomor 002/PS/BWSL.16.12/VIII/2018.

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat membuka wacana produktif bagi pemangku kebijakan untuk melakukan kajian terhadap permasalahan pencalonan dan persoalan ketidakadilan dalam sengketa proses Pemilu pasca penetapan DCS anggota DPRD Kabupaten/Kota.

1.2 Rumusan Masalah Penelitian

Ada beberapa pertanyaan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Mengapa terjadi sengketa dalam penetapan daftar calon sementara anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Blitar pada Pemilu Tahun 2019?
2. Mengapa terjadi ketidakadilan dalam putusan Bawaslu Kabupaten Blitar atas penyelesaian sengketa penetapan daftar calon sementara anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Blitar pada Pemilu Tahun 2019?

1.3 Tujuan Penelitian

Dari rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk:

1. Menjelaskan sebab-sebab terjadinya sengketa pasca penetapan daftar calon sementara anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Blitar pada Pemilu Tahun 2019.
2. Menjelaskan faktor-faktor yang menjadi penyebab adanya ketidakadilan dalam penyelesaian sengketa penetapan daftar calon sementara anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Blitar pada Pemilu Tahun 2019.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini bagi penulis merupakan salah satu syarat kelulusan Program Magister Ilmu Politik Peminatan Tata Kelola Pemilu Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga. Disamping itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi pertimbangan bagi perbaikan perumusan kebijakan penyelesaian sengketa penetapan DCS anggota DPRD di tingkat Kabupaten/Kota. Secara komprehensif, penelitian ini diharapkan dapat memenuhi manfaat secara teoritis, akademis maupun praktis.