

BAB I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Rangkaian tahapan proses penyelenggaraan Pemilu di Indonesia dilaksanakan oleh penyelenggara Pemilu. Lembaga yang menyelenggarakan Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 terdiri dari tiga lembaga yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Menurut UU Pemilu, tiga lembaga tersebut merupakan satu kesatuan fungsi untuk menyelenggarakan pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, serta anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat.

Pengawasan dan pemantauan Pemilu berdasarkan peraturan perundang-undangan diperlukan dalam penyelenggaraan pemilu, berawal dari tahapan persiapan, pelaksanaan hingga penetapan calon terpilih. Pengawasan dan pemantauan yang komprehensif ini tentunya dilaksanakan oleh lembaga yang mandiri dan tidak terafiliasi dengan partai politik yaitu oleh Bawaslu. Bawaslu awalnya didirikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu yang telah dicabut dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Menurut undang-undang tersebut, Bawaslu bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Republik

Indonesia¹. Dalam bertugas, Bawaslu dibantu oleh Bawaslu Provinsi di tingkat provinsi, sementara di tingkat kabupaten/kota Bawaslu dibantu oleh Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu).

Tugas dan kewenangan Bawaslu menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 pada awalnya hanya mengawasi, mengumpulkan bukti dan membuat laporan jika patut diduga terjadi indikasi pelanggaran dalam tahapan penyelenggaraan pemilu, serta memberikan rekomendasi kepada KPU². Rekomendasi tersebut bersifat tidak wajib, karenanya oleh KPU dapat dilaksanakan atau tidak dilaksanakan. Pasal 468 UU Pemilu, menambah tugas serta kewenangan Bawaslu untuk menyelesaikan pelanggaran administrasi dan sengketa proses pemilu sebagai akibat atas ditetapkannya keputusan KPU, Keputusan KPU Provinsi, dan/atau keputusan KPU Kabupaten/Kota³. Ketentuan UU Pemilu menyebutkan bahwa sengketa proses pemilu dapat terjadi antar-peserta Pemilu atau sengketa antara peserta Pemilu dengan KPU atau KPU provinsi atau KPU kabupaten/kota. Sengketa pemilu yang terjadi sebagai akibat ditetapkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, maupun KPU Kabupaten/Kota.

Selain menyelesaikan pelanggaran administrasi, kewenangan Bawaslu yang sebelumnya belum pernah dilakukan yaitu melakukan sidang adjudikasi. Adjudikasi diselenggarakan untuk menangani sengketa proses pemilu yang dapat mengakibatkan batalnya hasil verifikasi partai politik,

¹ Pasal 1 angka 17 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

² Pasal 73-77 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu.

³ Pasal 468 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

batalnya daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota serta batalnya penetapan pasangan calon presiden/wakil presiden, gubernur/wakil gubernur dan bupati/wakil bupati, serta walikota/wakil walikota.

Bawaslu bertindak sebagai majelis hakim untuk memutus dan menyelesaikan sengketa. Selain berperan sebagai hakim, Bawaslu juga harus menggali kebenaran melalui persidangan, mendengarkan keterangan saksi, mendengarkan jawaban pemohon dan termohon kemudian membuat putusan. Hanya ketika para pihak yang bersengketa tidak tercapai kesepakatan melalui mediasi, maka adjudikasi baru dapat dilaksanakan. Putusan Bawaslu dalam adjudikasi berdasarkan Pasal 469 Undang-Undang Pemilu bersifat final dan mengikat kecuali putusan yang berkaitan dengan verifikasi partai politik peserta pemilu, penetapan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota serta penetapan pasangan calon⁴.

Praktek pelaksanaan tugas kewenangan Bawaslu dalam melakukan penyelesaian sengketa proses pemilu melalui adjudikasi pernah terjadi di Kabupaten Sleman. Menurut penulis, pelaksanaan adjudikasi oleh Bawaslu Kabupaten Sleman tidak menerapkan asas penjatuhan putusan dengan tepat yaitu pada perkara nomor 01/PS/BWSL.SLM.15.05/VIII/2018 dengan pemohon Pimpinan Partai Hanura Kabupaten Sleman dan termohon KPU Kabupaten Sleman. Bawaslu Kabupaten Sleman dengan kewenangannya sebagai hakim adjudikasi memberikan putusan yang melebihi dari tuntutan

⁴ Pasal 469 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

pemohon atau yang disebut dengan ultra petita.

Sengketa antara Partai Hanura dengan KPU Kabupaten Sleman, timbul sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Kabupaten Sleman Nomor 56/HK.03.1-Kpt/3404/KPU-Kab/VIII/2018 tentang Penetapan Daftar Calon Sementara Anggota DPRD Kabupaten Sleman pada Pemilu tahun 2019. KPU Kabupaten Sleman melalui rapat pleno hasil penelitian administrasi dokumen persyaratan pencalonan, tidak menetapkan calon anggota DPRD Kabupaten Sleman dari Partai Hanura atas nama Pardesia Marhaeni dari Dapil 2, Septi Yuliani dari Dapil 5 dan Budi Fitriawati dari Dapil 6 ke dalam daftar calon sementara.

Pimpinan Partai Hanura Kabupaten Sleman diwakili oleh Ketua dan Sekretaris yang berkeberatan terhadap keputusan KPU Kabupaten Sleman, mengajukan upaya hukum kepada Bawaslu Kabupaten Sleman. Salah satu permohonan yang diajukan Partai Hanura yaitu membatalkan Keputusan KPU Kabupaten Sleman Nomor 56/HK.03.1-Kpt/3404/KPU-Kab/VIII/2018. Permohonan yang telah diterima dan diperiksa oleh Bawaslu Kabupaten Sleman ditindaklanjuti dengan mempertemukan para pihak yang bersengketa melalui mediasi. Selama proses mediasi, para pihak yang bersengketa tidak mencapai kesepakatan sehingga Bawaslu Kabupaten Sleman menyelesaikan sengketa proses Pemilu melalui adjudikasi.

Praktek adjudikasi yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Sleman telah dilaksanakan sesuai ketentuan undang-undang, akan tetapi amar putusannya tidak sesuai dengan asas penjatuhan putusan yaitu asas hukum ultra

petita. Selain keberatan terhadap Keputusan KPU Kabupaten Sleman Nomor 56/HK.03.1-Kpt/3404/KPU-Kab/VIII/2018, Partai Hanura dalam petitumnya juga meminta agar Bawaslu Kabupaten Sleman menetapkan bakal calon dari Dapil 2 dan Dapil 5, namun yang terjadi Bawaslu Kabupaten Sleman juga menetapkan bakal calon selain dari Dapil 2 dan Dapil 5 yaitu Dapil 6. Bawaslu Kabupaten Sleman dalam putusan memerintahkan kepada Partai Hanura untuk menyerahkan kekurangan dokumen persyaratan pencalonan milik 3 (tiga) bakal calon kepada KPU Kabupaten Sleman. Dalam kasus ini, terjadi ketidaksesuaian antara petitum yang diminta oleh Partai Hanura dengan amar putusan adjudikasi Bawaslu Kabupaten Sleman atau sering dikenal dengan istilah ultra petita.

Terhadap putusan adjudikasi Bawaslu Kabupaten Sleman, KPU Kabupaten Sleman telah menindaklanjuti dengan mencabut dan menyatakan tidak berlaku Keputusan KPU Kabupaten Sleman Nomor 56/HK.03.1-Kpt/3404/KPU-Kab/VIII/2018. KPU Kabupaten Sleman melaksanakan putusan adjudikasi Bawaslu Kabupaten Sleman dengan menetapkan Keputusan KPU Kabupaten Sleman Nomor 62/HK.03.1-Kpt/3404/KPU-Kab/IX/2018 tentang Penetapan Daftar Calon Sementara (DCS) Anggota DPRD Kabupaten Sleman Pasca Putusan Bawaslu Kabupaten Sleman dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019.

Ketidaksesuaian amar putusan dengan petitum pemohon atau putusan yang melebihi dari apa yang dituntut Pemohon dalam hukum tata negara dapat disebut dengan ultra petita. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tidak

mengatur mengenai ketentuan suatu putusan adjudikasi, oleh karena itu, seharusnya Bawaslu Kabupaten Sleman yang bertindak sebagai hakim adjudikasi dapat menghindari putusan ultra petita dalam penyelesaian sengketa pemilu. Penegakan hukum dapat dikatakan baik apabila dilaksanakan berdasarkan asas-asas atau prinsip negara hukum.

Berdasarkan ketentuan dalam Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2022 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum, tidak ada ketentuan yang mengatur secara spesifik terkait boleh tidaknya Bawaslu, Bawaslu provinsi dan Bawaslu kabupaten/kota menggunakan prinsip ultra petita dalam putusan adjudikasi. Hal tersebut menimbulkan multi tafsir tentang boleh tidaknya Bawaslu menggunakan prinsip ultra petita. Dalam peraturan tersebut diatur ketentuan mengenai koreksi putusan apabila materi putusan penyelesaian sengketa yang diputus oleh Bawaslu provinsi dan Bawaslu Kabupaten/kota diperkirakan bertentangan dengan ketentuan hukum positif yang berlaku, maka Bawaslu secara hierarkis berwenang melakukan koreksi terhadap putusan tersebut⁵.

Bawaslu Kabupaten Sleman sebagai penyelenggara pemilu di tingkat kabupaten/kota tentu harus mengikuti peraturan yang sudah ditetapkan oleh Bawaslu RI di Jakarta sebagaimana diatur dalam Peraturan Bawaslu Nomor 5 Tahun 2019. Sementara peraturan dimaksud tidak mengatur tentang ultra petita dalam penyelesaian sengketa pemilu, maka apa yang telah diputuskan Bawaslu

⁵ Pasal 85 Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2022 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum.

Kabupaten Sleman telah memunculkan ketidakpastian hukum. Ketika di masa depan terjadi lagi sengketa pemilu yang sama tentu putusan Bawaslu tahun 2019 akan menjadi semacam yurisprudensi atau rujukan bagi hakim adjudikasi, lalu apakah yurisprudensi tersebut lebih kuat secara hukum ataukah Peraturan Bawaslu Nomor 5 Tahun 2019, mengingat di dalam Peraturan Bawaslu tersebut tidak mengatur tentang ultra petita, sementara putusan adjudikasi tahun 2019 memuat ultra petita.

Implikasi hukum yang akan muncul kemudian, apakah kedudukan hakim adjudikasi Bawaslu sama dengan hakim dalam peradilan umum yakni sebagai pembentuk undang-undang, sementara keberadaan hakim adjudikasi berdasarkan Peraturan Bawaslu Nomor 5 Tahun 2019 dan hakim peradilan umum berdasarkan Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman. Tentunya dengan fakta itu, nampak terjadi benturan norma, atau bahkan putusan ultra petita Bawaslu Kabupaten Sleman tidak memiliki dasar norma yang jelas, karena Peraturan Bawaslu hanya mengatur kewenangan Bawaslu melakukan koreksi terhadap putusan yang sudah ada sebelumnya, bukan menambahkan sesuatu yang tidak ada dalam petitum pemohon.

Menurut perspektif konstitutum, tentu masalah konkret antara Partai Hanura Kabupaten Sleman dengan KPU Kabupaten Sleman telah selesai pada Tahun 2019, kedua pihak akhirnya menyetujui putusan ultra petita yang diputuskan Bawaslu Kabupaten Sleman. Namun demikian, menurut perspektif konstituendum, masih menyisahkan ketidakpastian hukum manakala kasus serupa terulang lagi pada partai lainnya. Masih bolehkah hakim adjudikasi

Bawaslu membuat putusan ultra petita, sementara tidak ada norma hukum tentang hal tersebut dan hanya berpatokan pada putusan ultra petita tahun 2019, ataukah akan berpegang teguh pada Peraturan Bawaslu Nomor 5 Tahun 2019 yang hanya mengatur tentang kewenangan mengoreksi putusan sebelumnya dan bukan menambahkan sesuatu yang tidak dimohonkan dalam petitem.

Ketidakpastian dalam perspektif konstituendum tentang manakah yang harus menjadi rujukan penyelesaian sengketa pemilu oleh hakim adjudikasi maka tesis ini akan dianalisis dengan menggunakan teori kepastian hukum. Banyak pendapat hukum oleh para ahli yang menerangkan tentang teori kepastian hukum, namun yang akan digunakan dalam rujukan tesis ini adalah teori kepastian hukum yang digagas oleh Gustav Radbruch. Kepastian hukum menurut teori Radbruch itu berkaitan erat dengan peraturan perundang-undangan (hukum positif), yang mana menurut teori Radburch, melalui peraturan perundang-undangan maka akan tercipta keadilan.⁶ Akankah putusan ultra petita Bawaslu Kabupaten Sleman dalam penyelesaian sengketa pemilu di masa depan mampu menciptakan keadilan ataukah justru ketidakadilan, mengingat tidak adanya landasan norma hukum.

⁶ Hyronimus Rhiti, 2023, *Kepastian Hukum Pengantar Teoretis dan Filosofis*, Cetakan I, Penerbit Kanisius, Yogyakarta. :170-171.

B. Rumusan Masalah

Sehubungan dengan uraian yang termuat dalam latar belakang masalah di atas, maka peneliti merumuskan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Apakah putusan ultra petita oleh Bawaslu Kabupaten Sleman dalam adjudikasi sengketa proses Pemilu penetapan daftar calon sementara Anggota DPRD Kabupaten Sleman pada Pemilu Tahun 2019 dibenarkan secara yuridis?
2. Bagaimanakah kewenangan Bawaslu Kabupaten Sleman pada putusan ultra petita dipandang dari teori kepastian hukum?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang penulis kemukakan di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dari penulisan ini adalah:

1. Untuk mengkaji dan mengetahui bahwa putusan ultra petita oleh Bawaslu Kabupaten Sleman dalam adjudikasi sengketa proses pemilu penetapan daftar calon sementara Anggota DPRD Kabupaten Sleman pada Pemilu Tahun 2019 dibenarkan secara yuridis atau tidak.
2. Untuk mengkaji dan mengetahui kewenangan Bawaslu Kabupaten Sleman terhadap putusan ultra petita dipandang dari teori kepastian hukum.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai kajian awal dalam rangka pembangunan sistem perundang-undangan nasional yang akan menjadi dasar pedoman dalam menentukan kewenangan Bawaslu, Bawaslu provinsi dan Bawaslu kabupaten/kota dalam penanganan sengketa proses pemilu periode selanjutnya.

2. Manfaat praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dimanfaatkan sebagai referensi bagi *decision maker* dalam melakukan perubahan atau membuat peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum baik Peraturan Bawaslu maupun Peraturan KPU terkait penyelesaian sengketa administrasi pemilu maupun sengketa proses pemilu.
- b. Hasil ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran, masukan dan perluasan ilmu hukum secara umumnya serta hukum ketatanegaraan secara khusus dan menemukan kerangka hukum yang lebih baik terkait penegakan hukum dibidang ketatanegaraan dan pemilihan.
- c. Merupakan salah satu syarat bagi penulis untuk mendapatkan gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian sebelumnya yang berhubungan dengan permasalahan yang sedang dikaji terkait dengan sengketa proses pemilihan umum namun belum membahas terkait putusan ultra petita dalam adjudikasi sengketa proses pemilihan umum. Penelitian ini lebih mengkaji kewenangan Bawaslu Kabupaten Sleman dalam menjatuhkan putusan ultra petita sesuai putusan Nomor Register Permohonan 01/PS/BWSL.SLM.15.05/VIII/2018 dalam penetapan Daftar Calon Sementara Anggota DPRD Kabupaten Sleman pada Pemilihan Umum Tahun 2019 untuk mengkaji secara yuridis dapat dibenarkan atau tidak dan kajian menurut teori kepastian hukum.

Berdasarkan penelitian pustaka yang dilakukan oleh penulis, didapatkan beberapa penelitian yang memiliki keterkaitan dengan Penulisan Hukum yang disusun. Beberapa hasil penelitian ilmiah berupa tesis – strata 2 yang memiliki relevansi terhadap penulisan hukum ini, diantaranya:

1. Penelitian dalam bentuk Tesis dengan judul Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum oleh Bawaslu Provinsi Sumatera Selatan (studi perkara Nomor: 001/PS/06.00/PROV/IX/2018), ditulis oleh Iwan Ardiansyah (91218037) pada tahun 2020 pada Universitas Muhammadiyah Palembang. Pokok permasalahan yang diangkat oleh peneliti dalam penelitian tersebut yaitu mengenai penyelesaian sengketa proses pemilihan umum yang dilakukan oleh Bawaslu Provinsi Sumatera Selatan (Studi Perkara Nomor: 001/PS.06.00/Prov/IX/2018 dan hambatan Bawaslu

Provinsi Sumatera Selatan dalam menyelesaikan sengketa proses pemilihan umum. Dapat disimpulkan dari penelitian tersebut, Bawaslu Provinsi Sumatera Selatan dalam menyelesaikan perkara melalui proses yakni: menerima permohonan Pemohon lalu membentuk Tim mediasi, kemudian memanggil Pemohon dan Termohon untuk dilakukan mediasi namun mediasi tidak tercapai kesepakatan. Sengketa proses dilanjutkan dengan proses sidang adjudikasi selama 4 (empat) kali. Pada akhirnya majelis sidang adjudikasi memutuskan serta mengabulkan permohonan pemohon seluruhnya. Permohonan yang dikabulkan yaitu dibataalkannya Keputusan KPU Provinsi Sumatera Selatan Nomor 751/PL.01.4-BA/16/Prov/VIII/2018 beserta lampirannya serta memerintahkan KPU Provinsi Sumatera Selatan untuk melaksanakan putusan paling lambat 3 (tiga) hari sejak putusan dibacakan. Hambatan dalam penyelesaian sengketa proses pemilu yang dijalankan yaitu adanya perbedaan penafsiran terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku antara majelis sidang adjudikasi dengan Termohon.

2. Penelitian dalam bentuk tesis dengan judul Pelaksanaan Kewenangan Yudisial Bawaslu dalam Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum, yang ditulis oleh Mohamad Ali (201802019) tahun 2020 pada Universitas Muria Kudus. Inti permasalahan yang dikaji oleh penulis dalam penelitian tersebut yaitu penerapan kewenangan mengadili oleh Bawaslu Kabupaten Pati dalam penyelesaian sengketa proses pemilu antara Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Pati dengan salah satu partai politik peserta pemilu

tahun 2019 di Kabupaten Pati. Selain permasalahan mengenai implementasi kewenangan yudisial, permasalahan lain yang diangkat penulis adalah profesionalitas Bawaslu Kabupaten Pati dalam menjalankan wewenang dan tugasnya dalam hal penyelesaian sengketa proses pemilu tahun 2019 di Kabupaten Pati.

