

## SOLUSI PILKADA PADA WABAH COVID-19

Tiromsi Sitanggang

Program Studi Hukum Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial, Universitas Sari Mutiara Indonesia

Email: [doktortiromsi@gmail.com](mailto:doktortiromsi@gmail.com)

### ABSTRAK

Wabah Coronavirus Disease 2019, mengubah tatanan hidup, menjadikan bersahabat bersama sama hidup dan beraktivitas, Mekanisme administrasi pilkada perlu penataan kembali baik secara promotif, preventif, kuratif dan rehabilitatif. Pilkada yang diadakan serentak dapat mengakibatkan banyak permasalahan bagi Bawaslu dan Panwaslu, karena itulah disusun alat ukur standar implementatif sesuai prinsip hukum sebagai pedoman penilaian *rechtmatigheid* dan *doelmatigheid*. Tujuan penelitian yaitu untuk mengetahui model hukum dalam pencegahan dan mekanisme penyelesaian administrasi pilkada. Metode penelitian berupa penelitian data primer dan didukung data sekunder. Penelitian ini dititik beratkan pada studi lapangan dan literatur kepustakaan, sehingga data primer mendahului data skunder atau bahan pustaka untuk mendukung data lapangan. Hasil penelitian membentuk model penyelesaian sengketa yang terukur sebagai pedoman penyelesaian masalah pilkada di Sumatera Utara, yaitu membentuk jaring pengawas masyarakat di wilayah Sumatera Utara, *Focus Group Discussion* dan survei I bagi pemangku kepentingan, parpol, dan ormas di Sumatera Utara, membuat kertas kebijakan pencegahan, penyelesaian dan mekanisme sengketa pilkada serentak di Sumatera Utara, dan membuat SOP yang baku dari hasil musyawarah.

Kata kunci : *Model; Tatanan kehidupan yg baru; Pilkada; Hukum*

### A. PENDAHULUAN

#### 1. Latar Belakang

Tatanan kehidupan diubah oleh Wabah Coronavirus Disease 2019, mengubah tatanan hidup, menjadikan bersahabat bersama sama hidup dan beraktivitas Pemilihan umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (luber dan jurdil) dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemilihan Umum (pemilu) merupakan serangkaian kegiatan politik yang dilakukan secara demokratis untuk menampung kepentingan

masyarakat yang kemudian dirumuskan dalam berbagai bentuk kebijakan (*policy*). Pemilu diharapkan menjadi representasi dari rakyat selaku pemegang kedaulatan.

Dalam sistem pemilu di Indonesia dikenal lembaga penyelenggara pemilu yang merupakan satu kesatuan fungsi, yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum disingkat (DKPP). Lembaga pengawas Pemilu di Indonesia, yaitu Badan Pengawas Pemilihan Umum untuk tingkat pusat, Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi untuk tingkat Provinsi, dan Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu)

untuk tingkat kabupaten/kota hingga jajaran ke level kecamatan, desa/kelurahan, hingga level paling bawah dibentuk Pengawas Tempat Pemungutan Suara (TPS).

Berdasarkan Pasal 28 dan Pasal 30 Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015, serta Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015, dapat tergambar jelas tugas dan wewenang Pengawas Pemilihan (Panwaslu) dalam Pilkada. Namun, ada fungsi dan peran lain yang ditentukan oleh undang-undang ini yang memberikan kewenangan baru bagi Panwaslu, yakni penyelesaian sengketa pemilihan. Salah satu tugas dan wewenang Panwaslu kabupaten/kota adalah menyelesaikan temuan dan laporan sengketa penyelenggaraan pemilihan yang tidak mengandung unsur tindak pidana. Kewenangan ini dipertegas dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 dan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015, pada Pasal 142 yang berbunyi : Sengketa pemilihan terdiri atas:

1. Sengketa antar Peserta Pemilihan.
2. Sengketa antara Peserta Pemilihan dan Penyelenggara Pemilihan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.

Untuk mengakhiri sengketa yang timbul dalam masyarakat diperlukan adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang hal itu agar ada pegangan, acuan sehingga terjamin kepastian hukum atau dengan kata lain diperlukan legilitas norma (*legal norms*)<sup>1</sup>.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, untuk mendapatkan model untuk dipedomani, maka dilakukan suatu penelitian hukum yang berjudul ” **SOLUSI PILKADA PADA WABAH COVID-19**”

## 2. Perumusan Masalah

1. Apa yang menjadi penyebab terjadinya sengketa Pilkada di Provinsi Sumatera Utara?
2. Bagaimana pengaturan hukum dalam pencegahan dan penyelesaian sengketa Pilkada?

## B. METODE PENELITIAN

### 1. Pendekatan Masalah

Penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, mengubah

---

<sup>1</sup> Budimansyah dan Hendrik, 2018, *Tinjauan Terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Memutuskan Sengketa Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)*, Jurnal Selisik Vol. 4, No. 06. Edisi Februari. Hlm. 100. Qurrata Ayuni, 2018, *Gagasan Pengadilan Khusus Untuk sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah*, Jurnal Hukum & Pembangunan Vol. 48 No. 1. Hlm. 203. Riri Nazriyah, 2015, *Penyelesaian Sengketa Pilkada Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PPU-XI/2013*, Jurnal Konstitusi Vol. 12 No. 03. Edisi September. Hlm. 450.

*mindset*, *revolusi* mental teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. Oleh karena itu, pilihan terhadap satu atau beberapa metode penelitian terkait erat dengan perumusan masalah, obyek yang diteliti serta tradisi keilmuan itu sendiri. Pilihan terhadap metode yang digunakan untuk melakukan analisis terkait dengan substansinya, penelitian ini merupakan penelitian primer dan normatif dan penelitian doktrinal.

Dalam penelitian ini, penelitian normatif (*Legal research*), hukum primer dilakukan terhadap hukum positif yaitu peraturan perundang-undangan tentang model hukum dalam pencegahan dan mekanisme penyelesaian dari sisi *authority*, *procedure*, *substance*, mempunyai aturan hukum maupun *living law* yang bertujuan untuk menguatkan bahasan penelitian ini.

## 2. Bahan Hukum

Karena penelitian ini menggunakan metode hukum normatif (*legal research*) yang mengutamakan pada studi kepustakaan, maka bahan hukum meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

- a. Bahan hukum primer dikumpulkan melalui studi dokumen terhadap Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia, Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJMN), seluruh peraturan perundang-undangan yang ada termasuk didalamnya adalah produk-produk hukum birokrasi, yakni Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (Keppres), Penetapan Presiden (Penpres), Instruksi Presiden (Inpres), Keputusan Menteri (KepMen), Peraturan Daerah (Perda) dan peraturan lainnya, serta putusan lembaga peradilan dan yurisprudensi Mahkamah Agung. Kemudian dilakukan dengan pendekatan dengan cara membandingkan hukum atau *comparative law*.

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang bertujuan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang berupa semua publikasi hukum yang terkait dengan pelayanan kesehatan, pertanggungjawaban, masalah-masalah hukum, majalah-majalah hukum, jurnal-jurnal atau hasil penelitian yang relevan dengan penelitian ini.
- c. Bahan hukum tersier yaitu bahan bahan yang dapat memberi petunjuk dan penjelasan terhadap

bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang berupa kamus umum, kamus juga akan dipergunakan untuk menterjemahkan terminology-terminologi asing, majalah populer, surat kabar maupun jurnal-jurnal ilmiah.

### 3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

#### a. Studi orientasi lapangan.

Studi *riset*, orientasi lapangan, dan pengumpulan bahan penelitian.

#### b. Studi Kepustakaan atau bahan penelitian, dokumen (*Library Reseach*).

Dokumen merupakan tahap awal penelitian, tahap ini dimulai dengan menelusuri, menghimpun, menginventarisasi dan mengkaji data berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang mengaitkan dengan topik penelitian, juga menelusuri literatur-literatur yang berkaitan dengan topik penelitian termasuk instrumen-instrumen internasional yang mengatur masalah pilkada, yang memuat norma-norma dasar yang berkaitan dengan nasional, hukum pidana dan hukum perdata. Demikian pula dihimpun hasil karya ilmiah para sarjana yang berkaitan

dengan masalah pilkada dan perdata dalam bentuk buku literature maupun makalah atau kertas kerja, serta kamus.

### 4. Metode Analisis Data

Metode analisis yang akan digunakan dalam menguji dan mencari jawaban atas permasalahan penelitian ini adalah metode analisis *kualitatif*, yang dihubungkan oleh logika berpikir secara induktif. Dipilihnya metode analisis induktif adalah agar gejala-gejala normatif yang diperhatikan dapat dianalisis dari berbagai aspek secara mendalam dan integral antara aspek yang satu dengan aspek yang lainnya.

Setelah seluruh bahan terkumpul, data diabstraksikan untuk menentukan konsep-konsep yang lebih umum. Konsep yang lebih umum sebagai hasil abstraksi merupakan jawaban-jawaban dari permasalahan yang dalam pendiskripsiannya didukung oleh argumentasi-argumentasi yang diperoleh dari data sekunder yang ada.

Dengan demikian data yang dikumpulkan termasuk kaidah-kaidah hukum merupakan data karakter khusus sedangkan hasil abstraksinya dari data tersebut adalah konsep yang bersifat lebih khusus sesuai dengan pendekatan logika induktif.

### C. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Rasionalisasi atau alasan pertimbangan adanya norma hukum penyelesaian sengketa administrasi Pilkada yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 dan Nomor 8 tahun 2015 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2014 Menjadi Undang-Undang, memang sudah tepat dan dapat diterima secara logis. Hal ini didukung dasar pertimbangan logika yang memiliki legitimasi keberlakuan yaitu pertimbangan yang bersifat filosofis, yuridis, sosiologis dan politis. Dasar pertimbangan logis tersebut bertujuan untuk menjamin hak-hak warga negara dalam mencari keadilan (*access to justice*) dan perlindungan hukum bagi warga negara sebagai syarat unsur negara hukum yang berasaskan Pancasila. Adapun salah satu tujuan dibentuk dan diberlakukannya norma hukum yaitu sebagai penyelesaian sengketa Pilkada adalah dalam mencapai tujuan hukum dalam arti luas dan keadilan pemilu (*electoral justice*) dalam arti sempit.

Putusan Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota menurut undang-undang sangat strategis dan menentukan. Apabila ada keputusan tata usaha negara (KTUN) yang dikeluarkan oleh KPU Provinsi maupun KPU Kabupaten/Kota

yang merugikan kepentingan hukum warga negara atau peserta pemilihan, maka harus terlebih dahulu menempuh upaya administrasi kepada Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota disebut banding administrasi sengketa Pilkada.

Putusan majelis banding administrasi merupakan terakhir dan mengikat (*final and binding*) yang bermakna terhadap putusan tersebut tidak ada lagi upaya hukum dan memiliki nilai eksekutorial (wajib dilaksanakan) oleh penyelenggara pemilu atau para pihak. Hakikat putusan final dan mengikat mengandung makna yaitu mewujudkan kepastian hukum, pengawas pemilihan sebagai pemutus akhir sengketa dan juga putusan itu sebagai alat pengendali *social* (*a tool of social control*). Di samping itu, ada akibat hukum atas putusan pengawas pemilu yang bersifat final dan mengikat ini yang dapat dilihat dari dua sisi, baik sisi positif maupun negatif. Namun jika norma hukumnya menentukan dengan tegas bahwa putusan Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota final dan mengikat maka putusan tidak dapat dibatalkan atau dikoreksi. Kewenangan penyelesaian sengketa administrasi Pilkada yang putusannya final dan mengikat merupakan kewenangan mutlak (*absolute authority*) yang diberikan kepada Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota

dalam Pilkada dan tidak dimiliki oleh lembaga lainnya.

Metode penyelesaian sengketa yang tepat dan terukur sangat menentukan kualitas penegakan norma hukum penyelesaian sengketa yang putusan hukumnya final dan mengikat. Dari aspek hukum materil (norma undang-undang) dan formil (hukum acara/produral) maka belum ditemukan adanya parameter atau batu uji yang terukur untuk dijadikan standard penilaian atau pengujian yang digunakan oleh Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/ Kotadalam melakukan pengujian objek sengketa sesuai dengan prinsip-prinsip hukum. Prinsip hukum dalam arti luas adalah prinsip hukum yang berlaku umum dan prinsip hukum dalam arti sempit adalah sesuai asas penyelenggaraan pemilu berdasarkan undang-undang.

Rasionalisasi norma hukum penyelesaian sengketa administrasi pemilihan kepala daerah yang diatur undang-undang memang sudah tepat dan secara logis dapat diterima. Maka hendaknya, fungsi penyelesaian sengketa administrasi ini tetap dipertahankan dan diperkuat keberadaannya atau bahkan ditingkatkan dalam sebuah sistem peradilan pemilu yang terpadu. Akan tetapi untuk mempertegas dan memperjelas kewenangan pembentukan

Peraturan Bawaslu sebagai pelaksanaan atau turunan dari undang-undang di atasnya, hendaknya agar ditentukan secara limitatif tugas dan kewenangan siapa yang membentuk dan menyusun Peraturan Bawaslu tersebut.

Sifat putusan sengketa yang final dan mengikat perlu dipahami sebagai norma dalam rangka memberikan perlindungan dan kepastian hukum. Namun untuk tidak membuat penafsiran yang keliru dan bervariasi, pemodelannya sebagai berikut :

1. penyebutan produk hasil pemeriksaan sengketa peradilan administrasi semu melalui prosedur banding administrasi ini sebaiknya disebut dengan putusan (vonis), bukan keputusan (*beschikking*).
2. Untuk panel pemeriksa sengketa dalam proses adjudikasi/peradilan administrasi semu disebut saja sebagai majelis banding administrasi disingkat "MBA".
3. Untuk semakin memberikan kesepahaman bersama maka perlu dibuat nota kesepahaman bersama pemangku kepentingan antara lain Mahkamah Agung, KPU RI, Bawaslu RI, DKPP RI dan Komisi II DPR RI atas putusan yang final dan mengikat yang bersifat akhir dan memiliki nilai eksekutorial yang wajib dilaksanakan.

Mengingat penting dan strategisnya fungsi Bawaslu dan Panwas Kabupaten/Kota dalam menyelesaikan sengketa administrasi Pilkada, maka sangat diperlukan metode penyelesaian sengketa yang tepat dan sesuai prinsip-prinsip hukum. Sistem atau metode pengujian yang terukur dan standar sangat dibutuhkan untuk dapat diimplementasikan oleh majelis banding administrasi dalam menilai secara lengkap dari segi *rechtmatigheid* maupun segi *doelmatigheid*. Alat ukur atau batu uji sesuai prinsip hukum yang implementatif yang perlu dirumuskan yang disarankan minimal memuat: Pertama, alat ukur dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) yang dikenal dalam sistem hukum administrasi pemerintahan. Kedua, alat ukur dengan menggunakan dua belas (12) asas penyelenggara pemilihan umum, yang sebaiknya disusun dan dirumuskan secara baik dan mendalam (komprehensif) baik dalam bentuk peraturan perundangan atau dalam bentuk peraturan kebijaksanaan (*beleidregel*, istilah Belanda atau *policy rule*, istilah Inggris) berupa *standar operasional procedure* (SOP), kerangka acuan, petunjuk teknis majelis banding administrasi dan lain sebagainya. Lalu, untuk semakin memantapkan dan memperkuat fungsi dan kewenangan strategis itu, Bawaslu Provinsi dan

Panwaslu Kabupaten/Kota dalam memeriksa dan memutuskan sengketa administrasi, ada beberapa hal strategis yang menjadi fokus perhatian untuk dikaji ulang baik manajemen maupun teknis.

Idealnya, memang sebaiknya penyiapan dan peningkatan struktur dan manajemen adjudikasi penyelesaian sengketa Pilkada ini selaras dengan urgensi adanya badan peradilan khusus (pengadilan khusus) pemilu. Pengadilan khusus pemilu urgen dibentuk untuk menyatupadukan semua sistem adjudikasi pemilu dalam bentuk kamar-kamar, yaitu kamar pidana, kamar tata usaha usaha negara (administrasi), kamar etik, bahkan kamar sengketa peselisihan hasil pemilu maupun sengketa perdata dalam bidang pemilu. Bawaslu disarankan dapat bermetamorfosa menjadi cikal bakal suatu badan peradilan penyelesaian sengketa pemilu (BPPSP atau BP2SP).

#### **D. PENUTUP**

Perlu membuat alur sebagai model penyelesaian Pilkada. Bawaslu sebagai penemu masalah di lapangan pengadilan dan pemutus ketiga kewenangan ini perlu dibagi dan dipisahkan, baik dari kelembagaan maupun dari kebijakan.

Bawaslu/Panwaslu dalam menjalankan tugas dan kewenangan perlu *upgrading* pelatihan *hard skill* maupun

soft skill persemester atau pertahun guna peningkatan pelayanan di lingkungan kerja masing-masing bidang.

SOP dan sistimatis unit kerja setiap unit harus terukur mulai masuk berkas sampai selesai, berapa berkas yang baru masuk dan sudah lama selesai harus dihitung pengawas dan diumumkan setiap saat, baik internal maupun publik.

Bawaslu/Panwaslu perlu disiapkan formulir isian kepuasan pelayanan baik secara manual maupun secara teknologi.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Adji, O. S. (1980). *Peradilan Bebas Negara Hukum*. Jakarta: Erlangga.
- Ali, A. (2002). *Keterpurukan Hukum Di Indonesia: Penyebab Dan Solusinya*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Amnani, N. (2011). *Mediasi Alternatif Penyelesaian Sengketa Perdata Di Pengadilan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Asshiddiqie, J. (2010). *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Asshiddiqie, J. (2014). *Peradilan Etik Dan Etika Konstitusi: Perspektif Baru Tentang 'Rule Of Law And Rule Of Ethics & Constitutional Law And Constitutional Ethics*. Rawamangun, Jakarta: Sinar Grafika.
- Atmosudirdjo, S. P. (1982). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta Timur: Ghalia Indonesia.
- Bidlle, B. J., 1986. *Recent Development in Role Theory*. Annu-al ReviewsSocial.
- Fatmawati. (2005). *Hak Menguji (Toetsingsrecht) Yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Rezki, S. A. (2013). *Mediasi Pengadilan: Salah Satu Bentuk Penyelesaian Sengketa Berdasarkan Asas Peradilan Cepat, Sederhana, Biaya Ringan*. Bandung: P.T. Alumni.
- Sjachran, B. (1985). *Eksistensi dDan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi*. Bandung: P.T. Alumni
- Ayuni, Q. (2018). Gagasan Pengadilan Khusus Untuk Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 48(1), 199.
- Budimansyah, B., & Hendrik. (2018). Tinjauan Terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Sengketa Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). *Jurnal Selisik*, 4(6), 96-106.
- Nazriyah, R. (2015). Penyelesaian Sengketa Pilkada Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013. *Jurnal Konstitusi*, 12(3), 447.
- Johannes, F. A., Algra, N. E., & Gokkel, H. R. (1983). *Kamus Istilah Hukum*. Bandung: Binacipta.
- Poerwadarminta. (1989). *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Rudyat, C. (2013). *Kamus hukum*. Indonesia: Pustaka Mahardika.

Subekti, S. H., & Tjitrosudibio, R. (1971). *Kamus hukum*. Djakarta: Pradnja Paramita.

Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia. (n.d.). Retrieved August 03, 2020, from <https://www.bawaslu.go.id/>

Djatmiko, B. (1970, January 01). Karakter hukum keputusan PTUN. Retrieved August 03, 2020, from <https://sertifikattanah.blogspot.com/2009/09/karakter-hukum-keputusan-ptun.html>

Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia. (2016). KPU. Retrieved August 04, 2020, from <https://www.kpu.go.id/>

KPU Kasasi Pilkada Siantar. (2016, July 19). *Koran Sindo*.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan walikota.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan walikota.