

1

KEGAGALAN PENYELESAIAN SENGKETA ALTERNATIF PADA PILKADA KOTA YOGYAKARTA TAHUN 2017

Zainal Arifin

Universitas Gadjah Mada
Sekretariat KIP Aceh
E-mail: inalarifin99@gmail.com

Editor: Bakaruddin – Universitas Andalas

LATAR BELAKANG

Tulisan ini merupakan hasil penelitian yang membahas tentang salah satu mekanisme penyelesaian sengketa yakni Penyelesaian Sengketa Alternatif (PSA) dalam menyelesaikan sengketa Pemilihan Umum (Pemilu). Sengketa dalam Pemilu merupakan hal yang sering ditemukan dalam penyelenggaraan Pemilu, karena pada dasarnya Pemilu merupakan proses politik yang tidak terlepas dari kepentingan berbagai pihak, yang dapat saja kepentingan tersebut berbeda satu sama lainnya. Sebagai salah satu mekanisme dalam menyelesaikan sengketa, Penyelesaian Sengketa Alternatif dapat berhasil atau tidak berhasil dalam menyelesaikan sengketa, tulisan ini akan membahas tentang belum berhasilnya mekanisme tersebut dalam menyelesaikan sengketa dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Kota Yogyakarta Tahun 2017.

Kontestasi dalam pelaksanaan Pilkada Kota Yogyakarta 2017 diikuti oleh dua pasangan calon yang masing-masing merupakan *incumbent* atau petahana. Imam Priyono D Putranto, SE, M. Si (Wakil Walikota Yogyakarta periode 2011-2016) - Achmad Fadli dengan nomor urut 1. Sedangkan untuk nomor urut 2 adalah Drs. Haryadi Suyuti (Walikota Yogyakarta periode 2011-2016) - Drs. Heroe Poerwadi, MA.

Sengketa pada Pilkada Kota Yogyakarta tahun 2017 muncul ketika saksi pasangan calon nomor 1 menolak dan mempertanyakan hasil rekapitulasi sehingga menuntut untuk dibukakan surat suara tidak sah. Tuntutan tersebut didasari ketidakkonsistenan penentuan sah dan tidak sahnya surat suara yang ditentukan oleh badan penyelenggara tingkat bawah yakni Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) (Panitia Pengawas Pemilihan Kota Yogyakarta, 2017) dan terkait dengan tipisnya selisih perolehan suara antara pasangan calon hanya 1.187 suara atau 0.6% seperti yang tercantum dalam Keputusan KPU Kota Yogyakarta Nomor 6/Kpts/KPU-Kota-013.329631/2017, serta jumlah suara tidak sah

sangatlah besar yakni berjumlah 14.355 atau sebesar 6,7% dari keseluruhan total suara. Tuntutan tersebut ditolak oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Yogyakarta dengan alasan tidak ada regulasi yang mengatur serta dan tidak adanya catatan keberatan di tingkatan Tempat Pemungutan Suara (TPS).

Sengketa ini mulai berusaha untuk diselesaikan menggunakan pendekatan Penyelesaian Sengketa Alternatif dengan melakukan pembukaan surat suara tidak sah atas rekomendasi Panitia Pengawas Pemilihan Kecamatan (Panwascam) dan Panitia Pengawas Pemilihan (Panwas) Kota Yogyakarta. Dari hasil pembukaan di dua Kecamatan, didapati tambahan 3 surat suara sah untuk pasangan calon nomor 1, sehingga semakin menguatkan argumentasi mereka bahwa ada surat suara sah yang dianulir dan dimungkinkan terjadi diseluruh TPS. Hal ini membuat saksi calon nomor urut 1 menuntut kembali keseluruhan surat suara tidak sah dibuka untuk menjamin transparansi dan tidak menggunakan metode sampling. Namun permintaan ini tidak dipenuhi oleh KPU Kota Yogyakarta, dan melanjutkan sengketa ke Mahkamah Konstitusi (MK), yang menjadi penanda gagalnya Penyelesaian Sengketa Alternatif.

Penyelesaian sengketa di Mahkamah Konstitusi (MK) pastilah memerlukan upaya yang lebih, baik dari segi waktu dan biaya (Zoelfa, 2013:380,394). Beberapa tinjauan terakhir menunjukkan bahwa penyelesaian sengketa melalui MK juga belum dapat dikatakan efektif. Problematika penyelesaian sengketa hasil Pilkada memiliki tenggat waktu yang dibatasi yakni 14 hari kerja yang dalam praktiknya efektif hanya 7 hari kerja, sehingga bila dikaitkan dengan penyelenggaraan Pilkada serentak penyelesaian sengketa di MK mengalami kesulitan. Selain itu menurutnya penyelesaian atas pelanggaran dalam Pilkada harusnya selesai dalam proses tidak ditumpuk pada akhir. Dengan demikian, perlu dukungan lembaga lain seperti Panwas yang efektif agar penanganan permasalahan Pilkada tidak semuanya berujung di MK. Hal lain yang menjadi pertimbangan adalah kedudukan MK yang berada di Jakarta sehingga membuat akses menjadi terbatas (Satriawa et al, 2012:22). Selain itu, keputusan MK yang bersifat tetap dan mengikat belum tentu dapat menyelesaikan sengketa. Bahkan tak jarang pasca putusan MK menimbulkan gejolak di beberapa daerah, seperti di Kabupaten Intan Jaya mengalami kerusuhan pasca putusan MK, sejumlah kantor Pemerintahan dibakar oleh massa yang merasa tidak puas karena putusan MK menganulir penetapan hasil KPU dan memenangkan calon lainnya (Aliansyah, <https://www.merdeka.com/peristiwa/polisi-usut-dalang-pembakaran-3-kantor-pemerintahan-dprd-intan-jaya.html> akses 21 Maret

2018). Tidak hanya Intan Jaya, di Kabupaten Tolikara (Putri, <https://nasional.tempo.co/read/1071321/kpu-akan-pelajari-putusan-sela-ptun-untuk-hanura-kubu-sudding> akses tanggal 21 Maret 2018), Kabupaten Puncak Jaya (Syadri, <https://www.jawapos.com/read/2017/07/03/141647/psu-picu-kerusuhan-17-rumah-dibakar-4-warga-kena-panah>, diakses tanggal 21 Maret 2018), Provinsi Maluku (Tempo, <https://nasional.tempo.co/read/529652/rusuh-di-mk-polisi-tahan-5-orang> akses 21 Maret 2018), serta Kotawaringin Barat Provinsi Kalimantan Tengah telah terjadi kerusuhan dan tindakan anarkis sebagai bentuk ketidakpuasan terhadap hasil yang diputuskan oleh MK (Tribunnews, <http://www.tribunnews.com/regional/2012/01/03/empat-orang-tersangka-pembakar-rumah-bupati-kobar>, akses 21 Maret 2018).

Bercermin dari beberapa kasus yang disebutkan di atas, penyelesaian sengketa tidak bisa lagi semata-mata hanya mengandalkan putusan MK sebagai benteng terakhir, karena belum tentu putusannya dapat diterima oleh seluruh pihak yang bersengketa. Dengan demikian, mekanisme Penyelesaian Sengketa Alternatif yang efektif dapat digunakan kembali untuk menyelesaikan sengketa dalam proses tahapan pemilu.

PERMASALAHAN

Dari uraian yang telah disebutkan di atas, hasil Pilkada Kota Yogyakarta Tahun 2017 yang hanya diikuti oleh dua calon dengan status petahana menandakan sangat tingginya kontestasi yang tercipta. Selain dari pada pelaksanaan Pemilu syarat akan kepentingan dari berbagai pihak, ketika kepentingan tersebut bertentangan dengan kepentingan pihak lainnya akan memunculkan pertentangan atau sengketa. Sengketa berusaha diselesaikan dengan menggunakan pendekatan Penyelesaian Sengketa Alternatif yakni di luar pengadilan dengan cara membuka surat suara tidak sah, seperti tuntutan yang diajukan pihak pasangan calon nomor 1 dengan argumentasi ketidakkonsistenan dalam penetapan sah dan tidak sah surat suara. Namun cara tersebut belum mampu untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi. Tulisan ini hendak mengetahui permasalahan yang terjadi dan mengapa pendekatan Penyelesaian Sengketa Alternatif yang digunakan belum berhasil dalam menyelesaikan sengketa Pilkada Kota Yogyakarta Tahun 2017?

KERANGKA TEORI

Sengketa Pemilu

Istilah konflik atau sengketa secara konseptual merupakan dua hal yang berbeda atau sama dan dapat saling dipertukarkan. Dalam kamus

Black's Law Dictionary, Black (1968:558) menyebutkan bahwa sengketa atau *dispute* sebagai “*a conflict or controversy; a conflict of claim or rights; an assertion of a right; claim, or demand on one side, met by contrary claims or allegations on the other. The subject of litigation; the matter for which a suit is brought upon which issue is joined, an in relation to which jurors are called and witnesses examined*”.

Berdasarkan pengertian disebut di atas, sengketa dapat diartikan sebagai konflik atau perbedaan pendapat antara satu pihak dengan pihak lainnya dikarenakan adanya tuntutan hak dari salah satu pihak. Menurut pendapat Soemartono dalam Modul 1 Mengenal Alternatif Penyelesaian Sengketa dan Arbitrase (2014:2) dijelaskan bahwa perbedaan tersebut bila tidak terselesaikan maka akan menimbulkan perselisihan, perselisihan inilah yang disebut dengan sengketa.

Dalam politik, konflik politik dapat dipahami sebagai perbedaan pendapat, persaingan dan pertentangan diantara sejumlah individu, kelompok, atau organisasi dalam upaya mendapatkan dan mempertahankan sumber-sumber dari keputusan yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah (Surbakti, 2010:193). Penyelenggaraan pemilu merupakan salah satu bentuk agenda politik yang dilakukan oleh pemerintah sebagai upaya untuk menduduki jabatan politik secara *legitimate*.

Bila lebih spesifik dikaitkan dengan pemilu maka sengketa pemilu adalah segala bentuk komplain pernyataan keberatan, tuntutan, pembatalan, dan kontestasi terkait dengan proses kepemiluan (Henriquez, 2010:199). Sedangkan menurut Darmanovic (2009:1) bahwa sengketa pemilu muncul dimana dan ketika satu atau lebih dari para aktor yang terlibat dalam pemilu menyangkal proses pemilu, atau mempertanyakan hasil dari pemilu atau konsekuensinya. Tidak dapat dihindari bahwa dalam sebuah kompetisi pemilu, sengketa dapat saja hadir sehingga mekanisme penyelesaiannya menjadi bagian yang sangat vital dalam pemilu. Hal ini dikarenakan dari setiap tahapan dan prosedur pemilu dapat terjadi penolakan sehingga dapat menimbulkan sengketa (ACE, http://aceproject.org/ace-en/topic/lf/lfb12/mobile_browsing akses 27 Maret 2017). Setelah proses pemungutan suara, keberatan bisa saja dituju pada prosedur penghitungan dan rekapitulasi suara, perolehan hasil suara, dan penetapan hasil pemilu (Solijonov, 2016:21). Menurut Jamin (Jurnal Konstitusi,1, Agustus 2008:28) sengketa pemilu dapat dibagi menjadi dua, yaitu sengketa dalam proses pemilu dan juga sengketa perselisihan hasil pemilu.

Dari beberapa pandangan tersebut di atas, penulis menarik pengertian bahwa sengketa pemilu adalah adanya bentuk perselisihan,

perbedaan pendapat, keberatan dan tuntutan terhadap setiap tahapan pemilu dan juga terhadap hasil pemilu.

Penyelesaian Sengketa Alternatif

Penyelesaian Sengketa Alternatif merupakan salah satu teknik untuk menyelesaikan sengketa di luar proses pengadilan (Fiafjoe, 2004:2). Penyelesaian Sengketa Alternatif dalam praktiknya biasanya melibatkan peran pihak ketiga (netral) yang membantu dalam menyelesaikan sengketa (Sourdin, 2005:18). Dengan demikian karakteristik dasar dari Penyelesaian Sengketa Alternatif adalah penyelesaian sengketa di luar pengadilan.

Penyelesaian konflik atau sengketa Pemilu dapat menggunakan jalur formal atau hukum, namun ada pendekatan lain dalam menyelesaikan sengketa pemilu yaitu Penyelesaian Sengketa Alternatif (Henriquez, 2010:10). Penyelesaian sengketa pemilu melalui Penyelesaian Sengketa Alternatif dapat dilakukan dengan beberapa mekanisme *pertama* unilateral dimana ketika pihak yang mengajukan sengketa secara sukarela untuk menarik diri dari sengketa, *kedua* bilateral ataupun multilateral dimana antara pihak yang bersengketa menyelesaikan dengan cara berkompromi, dan *ketiga* intervensi pihak ketiga dalam bentuk konsiliasi, mediasi, dan arbitrase (IDEA,2010: 32).

Konsiliasi merupakan usaha untuk mempertemukan keinginan pihak-pihak bersengketa agar mencapai kesepakatan guna menyelesaikan sengketa (IDEA,2010: 32). Konsiliator sebutan bagi pihak ketiga, berwenang untuk mendorong atau memaksa para pihak untuk lebih kooperatif dalam menyelesaikan sengketa (Soemartono, 2014:9). Mediasi adalah menyelesaikan sengketa dengan negosiasi untuk mencapai kesepakatan dengan bantuan mediator (IDEA,2010: 36). Mediasi merupakan intervensi terhadap suatu sengketa atau negosiasi pihak ketiga yang dapat diterima, tidak berpihak dan netral yang tidak mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan dalam membantu para pihak yang berselisih dalam upaya atau mau mencapai kesepakatan secara sukarela dan diterima oleh masing-masing pihak dalam penyelesaian permasalahan yang disengketakan (Moore dalam Emirzon,2001:67). Mekanisme lain dalam Penyelesaian Sengketa Alternatif adalah melalui arbitrase. Arbitrase adalah penyelesaian sengketa dengan intervensi dari pihak ketiga dimana kedua belah pihak yang bersengketa sepakat menerima campur tangan intervensi arbitrator yang akan membuat ketetapan akhir atau putusan berdasarkan hak atau ketentuan hukum dengan putusan yang mengikat (IDEA,2010:33).

Adapun perbedaan dari mekanisme-mekanisme tersebut adalah sebagai berikut:

Tabel 1
Mekanisme Penyelesaian Sengketa Alternatif

Negosiasi	Konsiliasi	Mediasi	Arbitrase
Para pihak secara sukarela berkehendak menyelesaikan sengketa	Para pihak secara sukarela berkehendak menyelesaikan sengketa	Para pihak secara sukarela berkehendak menyelesaikan sengketa	Para pihak secara sukarela berkehendak menyelesaikan sengketa
Yang memutuskan sengketa para pihak	Yang memutuskan sengketa para pihak	Yang memutuskan sengketa para pihak	Yang memutuskan arbiter yang disepakati para pihak
Tidak ada pihak ketiga	Keterlibatan pihak ketiga dikehendaki para pihak	Keterlibatan pihak ketiga dikehendaki sebagai penengah karena keahliannya	Keterlibatan pihak ketiga dikehendaki sebagai pemutus masalah, arbiter yang dipilih ahli dalam bidangnya
Aturan pembuktian tidak ada	Aturan pembuktian tidak ada	Aturan pembuktian tidak ada	Aturan pembuktian bersifat informal

Sumber: (Sudiarto dan Asyhadie,2010:22)

Faktor Yang Mempengaruhi Penyelesaian Sengketa Alternatif

Pada dasarnya setiap konflik atau sengketa dapat diselesaikan, namun terdapat beberapa faktor yang dapat menjadikan konflik atau sengketa untuk sulit diselesaikan. Beberapa faktor tersebut adalah permasalahan prinsip, konsekuensi yang besar, satu pihak menang dan pihak lain kalah, transaksi tunggal, tidak terorganisasi, pihak ketiga yang tidak netral, dan tidak berimbang (Greenhalgh dalam Emrizon,2001:31).

Menurut Allison beberapa yang harus diperhatikan dalam menggunakan Penyelesaian Sengketa Alternatif adalah, komitmen, relasi, privasi, urgensi, finansial, prinsip, dan kompleksitas (Allison, <http://hbr.org/1990/01/five-ways-to-keep-disputes-out-of-court> akses Tanggal 5 November 2017).

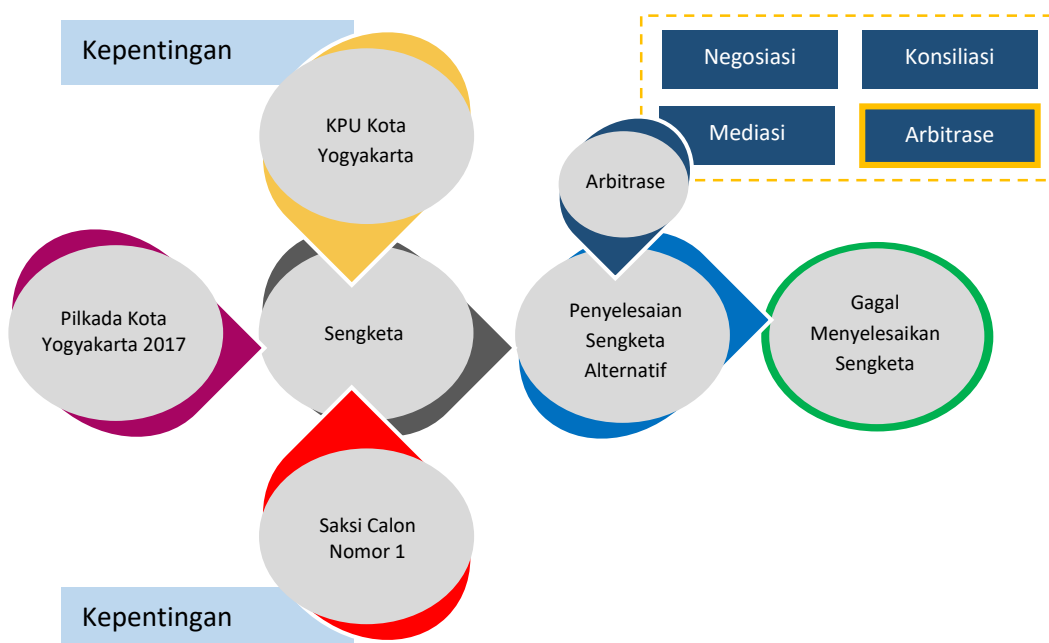
Selain itu, menurut Vickery (Ed) (2011:284) pendekatan Penyelesaian Sengketa Alternatif dalam pemilu tidak dapat berhasil terlaksana bila:

1. Negara memiliki sistem peradilan atau administrasi yang kuat, dapat dipercaya, dan mandiri yang dapat diandalkan untuk menyelesaikan sengketa pemilu dengan cara yang adil dan tepat waktu.
2. Pihak yang bersengketa lebih memilih untuk memperoleh putusan formal yang memiliki kekuatan preseden secara formal.
3. Sengketa yang melibatkan hak politik dasar atau hak asasi manusia yang telah dilanggar oleh tindakan pemerintah atau lembaga.
4. Para pihak bersengketa mengandalkan pemerintah untuk secara sukarela menegakkan keputusannya.
5. Para pihak yang bersengketa tidak dapat diwakili secara memadai dalam proses Penyelesaian Sengketa Alternatif.

Dari beberapa pendapat tersebut di atas, penulis mencoba membangun kerangka pikir terkait dengan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan Penyelesaian Sengketa Alternatif. **Pertama** terkait dengan apakah aktor-aktor yang bersengketa lebih mengharapkan putusan formal dan terkait dengan permasalahan sengketa itu sendiri, apakah permasalahan yang disengketakan terkait dengan prinsip. **Kedua**, terkait dengan karakteristik Penyelesaian Sengketa Alternatif itu sendiri yakni bersifat sukarela dan komitmen para pihak, dan netralitas dari pihak ketiga. **Ketiga** adalah melihat proses tahapan Penyelesaian Sengketa Alternatif, dan ketersediaan waktu dan biaya.

Dengan demikian, kerangka pikir yang coba dibangun oleh penulis adalah sebagai berikut:

Gambar 1
Kerangka Pikir



METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan metode studi kasus. Kasus yang digunakan adalah fenomena gagalnya Penyelesaian Sengketa Alternatif pada Pilkada Kota Yogyakarta Tahun 2017 dengan unit yang dianalisis dalam penelitian ini adalah penyelenggara dan peserta pemilu yakni KPU Kota Yogyakarta, Saksi Calon Nomor Urut 1 yang merupakan aktor-aktor utama terlibat dalam sengketa serta Panwas Kota Yogyakarta sebagai pihak ketiga dalam penyelesaian sengketa.

Teknik pengumpulan data untuk menjawab rumusan masalah ini diantaranya dengan menggunakan teknik wawancara secara mendalam sebagai data primer dan juga menggunakan studi dokumentasi sebagai data sekunder. Informan dipilih secara *purposive* yang dipandang mampu menjawab rumusan masalah penulis yang terdiri dari Komisioner hingga Sekretariat KPU DIY, KPU Kota Yogyakarta, Komisioner Bawaslu DIY, Panwas Kota Yogyakarta, Badan Pemenangan Pemilu dari masing-masing calon, serta Badan Ad Hoc di tingkat bawah. Studi dokumentasi untuk memperoleh informasi yang lengkap dan menyeluruh terkait dengan pelaksanaan Pilkada Kota Yogyakarta Tahun 2017, diperoleh dari Undang-Undang Pemilu, PKPU, Buku Panduan KPPS, Berita Acara Keberatan Saksi, Laporan Pelaksanaan Pengawasan.

Pada akhirnya informasi dan data yang diperoleh dianalisis dengan tahapan reduksi data dengan merangkum, memilih dan memilah serta memfokuskan pada hal yang penting dan pokok. Kemudian dilakukan data *display* dalam bersifat naratif dan memastikan informasi yang disajikan benar. Tahap selanjutnya adalah interpretasi data, dan penarikan kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Munculnya Sengketa dan Penyelesaiannya

Setiap tahapan dalam proses pemilu sangat dimungkinkan terjadi sengketa dengan keberatan-keberatan dan penolakan terhadap proses tersebut. seperti yang telah dijelaskan setelah pemungutan suara, segala bentuk keberatan dapat saja terjadi baik ketika proses penghitungan dan rekapitulasi suara, perolehan hasil suara dan sampai kepada tahapan penetapan hasil. Pada Pilkada Kota Yogyakarta tahun 2017 sengketa muncul ketika pada proses rekapitulasi suara ditingkatkan Kecamatan dan Kota Yogyakarta.

Sengketa yang terjadi di Pilkada Kota Yogyakarta setidaknya dilatari oleh beberapa penyebab. Namun ada 2 hal yang sangat menjadi perhatian dan mencolok dalam penyelenggaraan Pilkada Kota Yogyakarta tahun 2017 yakni selisih suara yang tipis antara pasangan calon yang berkompetisi dan

juga tingginya surat suara tidak sah. Pihak pasangan calon nomor 1 menolak hasil rekapitulasi dan menyatakan bahwa terjadi ketidakkonsistenan dalam penetapan sah dan tidak sah surat suara. Selain itu selisih suara yang sangat tipis antara kedua pasangan calon, membuat situasi dan kondisi ini juga berpengaruh dalam munculnya sengketa. Dengan selisih yang tipis hanya terpaut 1.187 dapat saja memanfaatkan segi hukum untuk bersengketa di MK. Hal inilah yang mendasari munculnya sengketa dalam penyelenggaraan Pilkada Kota Yogyakarta, terkait dengan ketidakkonsistenan dalam menentukan sah dan tidak sahnya surat suara dapat disebabkan kurangnya pemahaman regulasi oleh KPPS dan juga sumber daya manusia dari pihak saksi sendiri juga turut mengambil andil yang melatari sengketa ini terjadi.

Saksi pasangan calon nomor 1 menolak dan mempertanyakan hasil perolehan suara diseluruh Kecamatan se Kota Yogyakarta dan menuntut untuk dibukanya surat suara tidak sah secara keseluruhan ketika rekapitulasi suara dilakukan ditingkat Kecamatan dan juga Kota. KPU yang sangat terikat dengan regulasi, menolak permintaan tersebut karena tidak ada dasar yang jelas terlebih dari sisi prosedural tidak ada catatan keberatan ditingkatan TPS.

Sebelum sengketa Pilkada Kota Yogyakarta tahun 2017 berujung di MK, mekanisme Penyelesaian Sengketa Alternatif telah diterapkan. Upaya tersebut dilakukan dengan meminta bantuan pihak ketiga yang dalam hal ini adalah pihak Panwas Kota Yogyakarta dan Panwascam untuk dapat mengeluarkan rekomendasi. Panwas Kota Yogyakarta disebut sebagai pihak ketiga dikarenakan beberapa hal. *Pertama*, secara kelembagaan Panwas Kota Yogyakarta memiliki wewenang untuk menyelesaikan temuan dan laporan sengketa penyelenggaraan yang tidak mengandung unsur pidana seperti yang tertuang dalam Pasal 30 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. *Kedua*, melihat kedudukan Panwas Kota Yogyakarta sebagai pihak ketiga yang netral, yaitu berada di luar dari aktor-aktor yang bersengketa, bukan dari pihak KPU Kota Yogyakarta dan bukan juga berasal dari pasangan calon nomor 1. *Ketiga*, berdasarkan dari contoh-contoh kasus yang terjadi dalam penyelenggaraan Pemilu, dimana pihak pengawas hadir sebagai pihak ketiga yang berusaha untuk menyelesaikan sengketa.

Untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi, pihak Panwas Kota Yogyakarta mengeluarkan rekomendasi yang bersifat mengikat sehingga aktor-aktor yang bersengketa menjalankan rekomendasi tersebut. Selain dari pada itu, proses yang berlangsung tersebut bukan dalam pengadilan yang merupakan ciri utama dari Penyelesaian Sengketa Alternatif. Ciri lainnya adalah kesepakatan untuk membuka kotak surat suara yang

ditandai dengan penandatanganan Berita Acara tentang Pembukaan Kotak Suara yang ditandatangani oleh KPU Kota Yogyakarta, saksi, serta pihak pengawas sesuai dengan Berita Acara nomor 8/BA/2017 tanggal 23 Februari 2017 dan nomor 9/BA/II/2017 tanggal 24 Februari 2017. Upaya penyelesaian sengketa ini dengan melaksanakan rekomendasi yang telah dikeluarkan dengan sifatnya mengikat maka pendekatan ini adalah arbitrase.

Kekurang Cermatan KPPS

Ketidakkonsistenan seperti yang dituntut oleh saksi pasangan calon nomor 1 bukanlah hal yang tepat untuk menggambarkannya, namun lebih tepatnya adalah masih adanya kekurangcermatan dalam memutuskan sah dan tidaknya surat suara hasil coblosan yang dilakukan oleh pemilih. Hal ini dikarenakan bahwa tidak ditemuinya pelanggaran yang benar-benar terstruktur, sistematis, dan masif. Bahwa masing-masing KPPS telah berupaya untuk bekerja sesuai dengan prosedur. Namun masih dijumpai kekurangcermatan dalam penetapan sah dan tidak sah yang dilakukan oleh KPPS. Hal ini diakui oleh pihak penyelenggara baik itu dari KPU Kota Yogyakarta maupun dari Panwas Kota Yogyakarta.

Berangkat dari pembukaan surat suara yang dilakukan di Kecamatan, bahwa dari beberapa Kecamatan yang dibukakan surat suaranya pada rekapitulasi di KPU Kota Yogyakarta setidaknya didapati tambahan 3 surat suara bagi pasangan calon nomor 1. Dalam pembukaan tersebut menggunakan teknik sampling yang artinya tidak keseluruhan dari surat suara tidak sah yang dibuka. Hal ini setidaknya memperpanjang sengketa dan tidak menyelesaikan permasalahan.

Tidak hanya bagi calon nomor 1, pada rekapitulasi tingkat Kecamatan setidaknya ada penambahan 1 suara bagi pasangan calon nomor 2. Berikut adalah penemuan surat suara sah yang dinyatakan sah setelah dilakukan pembukaan surat suara tidak sah.

Tabel 2

Jumlah Surat Suara Tidak Sah yang Dinyatakan Sah

Total Surat suara tidak sah yang dihitung dan dipriksa kembali	Total suara sah yang ditemukan	Keterangan
317	4 (Paslon no urut 1 tiga suara, Paslon no urut 2 satu suara)	1,26 %

Sumber: Panwas Kota Yogyakarta 2017

Dari 3 suara sah bagi pasangan calon nomor 1 dan 1 suara bagi pasangan calon nomor 2 menandakan masih adanya kurang cermatnya

jajaran KPPS dalam penetapan sah dan tidak sahnya surat suara. Dari 2 surat suara yang dinyatakan sah baik untuk pasangan calon 1 maupun pasangan calon 2 tersebut merupakan coblosan simetris yang merupakan coblosan pada kolom pasangan calon dan coblosan di luar kolom yang bukan pasangan calon lainnya namun sejajar secara vertikal, bila berdasarkan ketentuan seharusnya dinyatakan sah.

Coblosan simetris atau tembus dinyatakan sah diatur pada Surat Edaran KPU, ironisnya bukan di dalam Peraturan KPU dan Buku Panduan Pelaksanaan Pemungutan dan Penghitungan Suara Di TPS. Di dalam Buku Panduan Pelaksanaan Pemungutan dan Penghitungan Suara Di TPS disebutkan bahwa surat suara tidak sah bila:

1. Dicoblos bukan dengan paku/alat yang disediakan
2. Dicoblos dengan rokok/api
3. Surat suara yang rusak/robek
4. Surat suara terdapat tanda/coretan
5. Tidak memenuhi kriteria suara sah sebagaimana terlampir pada buku panduan ini.

Sedangkan Surat Edaran KPU Nomor 151/KPU/II/2017 tentang Penyelenggaraan Pemungutan dan Penghitungan Suara terbit pada tanggal 10 Februari 2017, tepat 5 hari sebelum hari pencoblosan pada tanggal 15 Februari 2017. Dalam surat tersebut disebutkan pada poin 3.b bahwa “apabila petugas KPPS menemukan surat suara coblos tembus secara garis lurus sehingga terdapat dua hasil pencoblosan yang simetris dari lipatan surat suara, sepanjang tidak mengenai kolom pasangan calon lain, maka surat tersebut dinyatakan sah”.

Penentuan sah dan tidak sahnya surat suara menjadi sangat krusial, hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh PolGov-DPP FISIPOL UGM pada perhelatan Pemilu Presiden Tahun 2014 memetakan 11 pola surat suara tidak sah dikarenakan tingginya surat suara tidak sah di DIY. Dari 11 pola tersebut didapati pola dengan coblosan simetris yang dinyatakan tidak sah sebesar 7.9% dari seluruh Kabupaten/Kota se DIY, sedangkan untuk Kota Yogyakarta sebesar 3,8%. Hal ini menunjukkan kesalahan dalam interpretasi terhadap regulasi yang ada, dimana KPU dan Bawaslu menyatakan surat suara dengan coblosan simetris adalah sah. Namun realitas di lapangan dianggap tidak sah oleh penyelenggara tingkat bawah.

Seharusnya regulasi yang mengatur penetapan sah dan tidak sahnya surat suara telah benar-benar siap di jauh hari. Bila coblosan simetris atau coblos tembus dianggap sah, seharusnya dimasukkan pada peraturan KPU, sehingga ketika peraturan ini diterbitkan benar-benar telah mencakup secara keseluruhan bagaimana surat suara dinyatakan sah dan tidak sah. Dengan demikian, pihak KPPS telah siap untuk

mengimplementasikannya pada hari pencoblosan dan pemungutan suara. Penerbitan Surat Edaran KPU tersebut yang hanya terpaut 5 hari sebelum pemungutan suara merupakan waktu yang sangat rentan mengingat baik KPU, PPK, PPS, dan KPPS menyiapkan segala sesuatu terkait dengan hari pemungutan suara. Bisa saja informasi ini tidak sampai atau informasi ini sampai namun tidak dipahami dan diimplementasikan secara benar oleh KPPS.

Selain dari belum adanya kesiapan regulasi dalam satu kesatuan, kekurangcermatan ini berkaitan juga dengan pemahaman yang dimiliki oleh KPPS, hal ini merupakan salah satu problem yang diakui oleh komisioner KPU Kota Yogyakarta. Bagaimana memastikan bahwa jajaran penyelenggara ditingkat bawah memahami regulasi yang dapat saja mengalami perubahan dengan cepat.

Tidak hanya dari sisi penyelenggara yang harus disoroti, dari sisi saksi pasangan calon juga harus dicermati. Bahwa diharapkan saksi benar-benar memahami regulasi yang ada dan diharapkan mengikuti proses rekapitulasi dari awal hingga akhir, tidak hanya sekedar menandatangani Berita Acara dan mendapatkan honor sebagai imbalan. Tidak terdokumentasikan data dengan baik oleh para saksi, serta tidak adanya formulir keberatan yang ditandatangani oleh saksi ditingkatan TPS, menandakan secara prosedur bahwa saksi menerima terhadap proses yang terjadi di tingkatan bawah. Hal ini juga yang menjadikan data dan argumen bagi KPU Kota Yogyakarta untuk tidak membuka surat suara tidak sah, selain dari pada tidak adanya regulasi yang mengatur tentang pembukaan surat suara tidak sah.

Ketepatan dalam hal penentuan suara sah dan tidak sah merupakan hal yang sangat krusial dan penting dalam tahapan rekapitulasi suara Pemilu. Bagaimana memastikan bahwa surat suara yang telah dipilih itu benar peruntukannya karena menyangkut dengan perolehan suara pasangan calon yang berdasarkan perolehan suara inilah menentukan siapa yang menang dalam kontestasi ini. Bila terjadi kesalahan dalam penetapan suara sah ini maka akan merugikan pasangan calon yang berkontestan, harus dipastikan bahwa suara dari pemilih benar ditempatkan yang merupakan sebagai bentuk konsekuensi politik dasar dari pemilih untuk memilih dalam pemilu. Tidak hanya peserta yang dirugikan, namun pihak penyelenggara dalam hal ini KPU juga akan dipertanyakan kinerjanya yang bisa saja membuat kepercayaan publik kepada KPU menjadi berkurang. Dengan demikian, hal ini diperlukan pemahaman yang mantap dari jajaran penyelenggara baik KPU dan Panwas serta peserta pemilu sendiri.

Kesiapan regulasi merupakan hal yang sangat pokok dan fundamental. KPU seharusnya telah menyusun regulasi seefektif dan sedini mungkin yang mencakup bagaimana surat suara dinyatakan sah dan tidak sah. Sehingga jajaran di bawahnya tinggal melaksanakan tanpa harus adanya petunjuk melalui Surat Edaran yang diedarkan sebelum hari pemungutan suara. Selain kesiapan regulasi, pemahaman terhadap regulasi juga harus lebih ditingkatkan baik dari penyelenggara maupun pihak peserta. Bagi KPU sebagai penyelenggara harus memastikan bahwa KPPS sebagai garda terdepan memiliki pemahaman yang benar dan setara satu sama lainnya, sehingga tidak menimbulkan perbedaan persepsi yang dapat merugikan KPU. Diperlukan formulasi yang tepat untuk mendukung tersebut sehingga distorsi informasi yang terjadi dikarenakan jalur yang berjenjang tidak terjadi lagi. Terlebih lagi KPU akan menyelenggarakan pemilihan serentak yang akan dilaksanakan pada tahun 2019.

Tidak hanya bagi KPU, saksi juga harus memiliki pemahaman yang sama terhadap hal tersebut sehingga tidak menimbulkan perdebatan yang panjang yang berujung pada penolakan hasil yang ditetapkan. Pihak saksi juga harus mempunyai data yang akurat dan juga kompetensi SDM yang handal. Dengan data yang dimiliki dapat menunjukkan kesalahan yang dilakukan oleh penyelenggara yang dapat dibuktikan dan ditunjukkan tidak hanya dari asumsi ataupun laporan yang diterima dari saksi ditingkat bawah. Selain itu, kompetensi SDM dari pihak saksi juga harus diperhatikan sehingga memahami secara jelas tentang pelaksanaan Pilkada yang terikat dengan prosedur-prosedur ketentuan.

Kronologis

Setelah rekapitulasi dilakukan di tingkat TPS, tahapan selanjutnya adalah rekapitulasi di tingkatan Kecamatan. Proses ini dilaksanakan pada tanggal 16 Februari 2017 dan 17 Februari 2017.

Masing-masing pasangan calon telah menerima rekapan C1 yang diberikan di masing-masing TPS. Tentunya ini memberikan gambaran bagi pasangan calon terhadap hasil, selain juga dapat dilihat melalui KPU Kota Yogyakarta dari hasil scan formulir C1 melalui website KPU. Hasilnya adalah selisih suara yang sangat tipis antara kedua pasangan calon dan juga adanya surat suara tidak sah yang cukup tinggi jumlahnya.

Awal mulanya pertentangan dan penolakan terhadap hasil atau sengketa muncul ketika rekapitulasi dilaksanakan di tingkat Kecamatan. Bahwa saksi pasangan calon 1 berdasarkan informasi yang diterima dari saksi ditingkatan bawah ada surat suara sah milik pasangan calon 1 tetapi dinyatakan suara tidak sah. Berdasarkan informasi yang diterima ini, saksi

pasangan calon meminta untuk dibukakan surat suara tidak sah di hampir diseluruh Kecamatan.

Namun hal ini ditanggapi beragam oleh PPK dan Panwascam di masing-masing daerah. Ada yang membuka surat suara tidak sah tersebut berdasarkan rekomendasi Panwascam, dan ada beberapa Kecamatan yang tidak membuka surat suara tidak sah karena argumentasi PPK tidak adanya perbedaan jumlah suara antara saksi calon, pengawas, dan PPS serta tidak adanya rekomendasi dari Panwascam.

Ketika rekapitulasi di tingkat Kecamatan, setidaknya ada 3 Kecamatan yakni Umbulharjo, Gondokusuman, dan Danurejan yang menolak untuk melaksanakan rekomendasi Panwascam. Di Kecamatan Umbulharjo dan Gondokusuman saksi pasangan calon meminta untuk dibukakan surat suara tidak sah, walaupun ada rekomendasi dari Panwascam untuk membuka surat suara tidak sah, namun PPK di Kecamatan tersebut tidak menindaklanjutinya. Di Kecamatan Umbulharjo proses pembukaan surat suara tidak sah sempat dilaksanakan namun dipertengahan jalan dihentikan oleh Ketua PPK Umbulharjo setelah berkonsultasi dengan KPU Kota Yogyakarta dan hasil kesepakatan bersama antara anggota PPK. Sedangkan di Kecamatan Danurejan saksi pasangan calon meminta untuk dibukakan surat suara rusak, dan ditolak oleh PPK Danurejan walaupun rekomendasi Panwascam sudah meminta untuk dibukakan. Hasil dari penolakan ini membuat ketiga PPK ini dilaporkan ke Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) atas indikasi pelanggaran kode etik karena tidak menindaklanjuti rekomendasi dari Panwascam.

Dari data yang diperoleh, didapati bahwa ketika rekapitulasi di tingkat Kecamatan setidaknya ada beberapa Kecamatan yang melaksanakan pembukaan surat suara tidak sah setelah mendapatkan rekomendasi dari Panwascam sebagai upaya untuk menyelesaikan sengketa. Setiap Kecamatan bervariasi dalam metode pembukaanya, ada yang secara keseluruhan membuka dan ada juga yang menggunakan metode sampling. Berikut adalah daftar Kecamatan yang membuka surat suara tidak sah ketika rekapitulasi di tingkat Kecamatan:

Tabel 3. Pembukaan Surat Suara Tidak Sah Pada Saat Rekapitulasi Tingkat Kecamatan

Kecamatan	Kelurahan	Jumlah TPS	Jumlah TPS surat suara tidak sah dibuka	Jumlah Surat Suara tidak sah	Jumlah surat suara tidak sah yang dilihat	Ket
Kotagede	Prenggan	22	18	446	166	TPS 1-5 keseluruhan, TPS 6-8 sampling 5 surat suara
Umbulharjo	Tahunan	19	19	355	38	Sampling 2 surat suara di semua TPS
Umbulharjo	Mujamuju	22	22	408	40	TPS 1-4 Sampling 1 surat suara, TPS 5-11 sampling 2 surat suara, TPS 12-22 dihentikan oleh PPK
Ngampilan	Ngampilan	17	1	441	26	Hanya di TPS 1
Ngampilan	Notoprajan	15	1	233	29	Hanya di TPS 7

Sumber: Panwas Kota Yogyakarta, 2017, diolah penulis

Ketika rekapitulasi suara dijenjang terakhir yakni tingkat Kota, pasangan calon 1 yang telah mengetahui hasil perolehan suara dan tingginya surat suara tidak sah. Sebelum pelaksanaan dan ketika proses pelaksanaan suasana menjadi memanas, telah terjadi pergerakan massa dari saksi pasangan calon 1. Demonstrasi dilakukan bahkan sebelum proses rekapitulasi dan selama proses rekapitulasi yang dilaksanakan selama 3 hari dimulai tanggal 22 Februari hingga 24 Februari 2017. Sebelum hari pelaksanaan rekapitulasi, kantor KPU Kota Yogyakarta diduduki oleh massa pasangan calon 1 mengawasi segala kegiatan KPU Kota Yogyakarta bahkan sampai menyegel ruang pendopo KPU Kota Yogyakarta yang akan dijadikan tempat proses rekapitulasi.

Proses demonstrasi ini dikawal oleh pihak kepolisian, setidaknya pihak kepolisian dan Brimob selalu berjaga selama proses rekapitulasi. Terjadi pemukulan terhadap seorang anak saksi dari pasangan calon nomor 2 yang dilakukan oleh sekelompok massa yang tengah berdemonstrasi di depan kantor KPU Kota Yogyakarta. Tak hanya tekanan itu saja yang diterima oleh KPU Kota Yogyakarta, bahkan salah satu seorang komisioner juga mendapat ancaman dari massa calon pendukung nomor 1.

Ketika dibukanya sidang rapat pleno rekapitulasi oleh KPU Kota Yogyakarta, saksi pasangan calon 1 langsung menyatakan beberapa poin keberatan, salah satunya adalah permintaan untuk membuka surat suara tidak sah di setiap Kecamatan. Alasan dari saksi pasangan calon nomor 1 adalah untuk memastikan surat suara tidak sah sesuai dengan faktanya atau karena *human error* dan juga berkeinginan suara rakyat tetap dikawal. Selain dari itu saksi pasangan calon 1 meminta dibuka surat suara tidak sah agar transparansi tercapai.

Ketika saksi pasangan calon nomor 1 meminta untuk dibukakan surat suara tidak sah di setiap Kecamatan, pihak KPU Kota Yogyakarta dan jajarannya di bawah yakni PPK menolak permintaan itu. Setidaknya ada tiga alasan yang menjadi bahan pertimbangan bagi KPU Kota Yogyakarta. Pertama adalah terkait dengan regulasi yang tidak ada mengatur lebih jauh untuk pembukaan surat suara tidak sah, kedua adalah tidak adanya perbedaan hasil perolehan yang diterima dari masing-masing saksi, Panwas, dan juga KPU Kota Yogyakarta dan jajarannya serta masing-masing dari pihak saksi telah menandatangani hasil tersebut. Ketiga adalah tidak adanya catatan keberatan yang dituangkan dalam formulir C2-KWK yang mencatat kejadian khusus atau keberatan saksi dalam proses penghitungan dan pemungutan ditingkat TPS.

Selama proses rekapitulasi berlangsung, massa dari pendukung pasangan calon 1 selalu melakukan demonstrasi di luar gedung KPU Kota Yogyakarta, yang berkeinginan untuk dibukakan surat suara tidak sah. ini merupakan tekanan secara psikologis yang diterima oleh KPU Kota Yogyakarta.

Namun selama proses rekapitulasi di tingkat kota setidaknya ada 3 Kecamatan yang dilakukan pembukaan surat suara tidak sah oleh KPU Kota Yogyakarta. Hal ini dilakukan oleh KPU Kota Yogyakarta setelah mendapatkan rekomendasi dari Panwas Kota Yogyakarta dengan argumentasi untuk menyelesaikan keberatan atau sengketa yang timbul.

Panwas Kota Yogyakarta dengan segala pertimbangannya merekomendasikan untuk dibukakan surat suara tidak sah di TPS 04 Kotabaru Kecamatan Gondokusuman, dan TPS 12-22 Mujamuju,

Kecamatan Umbulharjo. Setiap proses rekapitulasi per Kecamatan, Panwas Kota Yogyakarta selalu memintai keterangan Panwascam, dari hasil pertimbangan ini Panwas Kota Yogyakarta dapat merekomendasikan apakah dilakukan pembukaan surat suara tidak sah atau tidak di Kecamatan tersebut sesuai dengan tuntutan yang diminta oleh saksi pasangan calon 1.

Aktor dan Kepentingan

Berbicara sengketa maka tidak akan terlepas dari aktor dan kepentingan, karena pada dasarnya sengketa merupakan pertentangan ataupun perselisihan antara kedua belah pihak dimana kepentingan salah satu pihak tidak diakomodir atau tidak memiliki sasaran-sasaran yang tidak sejalan.

KPU Kota Yogyakarta sebagai penyelenggara memiliki kepentingan untuk mewujudkan penyelenggaraan Pilkada berjalan dengan transparan, akuntabel, dan berintegritas. Sehingga menjaga keseluruhan proses tahapan berpijak pada aturan, dan regulasi agar penyelenggaraan dapat dipertanggungjawabkan. Dikarenakan permintaan pembukaan surat suara tidak sah tidak diatur lebih jauh pada proses rekapitulasi maka KPU Kota Yogyakarta menolak tuntutan dari saksi pasangan calon nomor 1.

Dalam Peraturan KPU Nomor 10 tahun 2015 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota pada bagian Penghitungan Suara Ulang yang mengatur tentang penghitungan suara ulang disebutkan bahwa penghitungan ulang dapat dilakukan di tingkatkan TPS dan PPK. Penghitungan suara ulang dapat dilakukan bila didapati beberapa kejadian seperti yang telah diatur dalam peraturan ini, yang dapat ditempuh dengan menghitung ulang kembali atau memperlihatkan kembali surat suara yang telah digunakan. Penghitungan suara ulang ini seketika dapat dilaksanakan bila:

1. Penghitungan Suara dilakukan secara tertutup;
2. Penghitungan Suara dilakukan di tempat yang kurang terang atau yang kurang mendapat penerangan cahaya;
3. Penghitungan Suara dilakukan dengan suara yang kurang jelas;
4. Penghitungan Suara dicatat dengan tulisan yang kurang jelas;
5. Saksi Pasangan Calon, PPL/Pengawas TPS, dan masyarakat tidak dapat menyaksikan proses Penghitungan Suara secara jelas;
6. Penghitungan Suara dilakukan di tempat lain atau waktu lain dari yang telah ditentukan; dan/atau
7. terjadi ketidakkonsistenan dalam menentukan Surat Suara yang sah dan Surat Suara yang tidak sah.

Salah satu sebab penghitungan ulang dapat dilakukan adalah terjadi ketidakkonsistenan dalam menentukan surat suara sah dan tidak sah. Namun ketentuan ini dibatasi ruang gerakannya dikarenakan penghitungan suara ulang tersebut harus dilaksanakan pada hari yang sama dengan hari pemungutan suara.

KPU Kota Yogyakarta dalam sengketa ini berkepentingan untuk tetap menjaga segala proses tahapan yang dilakukan oleh KPU Kota Yogyakarta berpijak pada aturan dan regulasi. Segala bentuk tuntutan bila tidak diatur lebih lanjut oleh regulasi maka KPU Kota Yogyakarta akan menolak permintaan tersebut. Karena KPU Kota Yogyakarta berkeinginan bahwa penyelenggaraan Pilkada Kota Yogyakarta dapat dipertanggungjawabkan dan berintegritas sehingga hasil pelaksanaan dapat diterima oleh setiap pihak. Selain itu, juga berkeyakinan bahwa permasalahan ini sehingga menimbulkan sengketa telah diselesaikan ditingkat bawah.

Saksi pasangan calon nomor 1 memiliki kepentingan untuk memenangkan kontestasi ini. Ketika proses rekapitulasi di tingkat Kecamatan dan Kota, saksi pasangan calon 1 meminta untuk dibukakan surat suara tidak sah. Karena menurut laporan dari saksi ditingkat bawah ada kesalahan yang dilakukan KPPS dalam penetapan surat suara sah dan tidak sah selain dari pada hitungan hasil sementara yang dimiliki oleh saksi menunjukkan selisih perolehan suara yang sangat tipis. Dalam praktiknya, permintaan tersebut awalnya ditolak oleh PPK dan KPU Kota Yogyakarta karena tidak adanya regulasi yang menjadi dasar mereka untuk membuka surat suara tidak sah, walaupun kemudian ada beberapa Kecamatan yang melakukan pembukaan surat suara tidak sah setelah adanya rekomendasi dari Panwascam dan Panwas Kota Yogyakarta.

Hal ini membuat saksi pasangan calon menolak hasil di tingkat Kecamatan dan juga ditingkat Kota, penolakan terhadap hasil ini merupakan perselisihan atau sengketa yang terjadi antara saksi pasangan calon 1 dan juga KPU Kota Yogyakarta. Seperti yang diungkapkan Fokki Ardianto selaku saksi pasangan calon nomor 1 dan juga ketua Bapilu PDI-P bahwa belum adanya pemahaman yang sama disemua KPPS dalam penentuan sah dan tidak sahnya surat suara.

Segala laporan yang diterima dari saksi ditingkat bawah dijadikan alasan untuk saksi pasangan calon nomor 1 untuk mempertanyakan hasil proses rekapitulasi, terlebih lagi selisih hasil perolehan suara yang dimiliki antara pasangan calon sangatlah tipis. Selain dari pada itu, Pilkada Kota Yogyakarta juga merupakan sebagai upaya dan bentuk eksistensi dari PDI-P sebagai partai penguasa dalam perhelatan pemilu baik Pilkada maupun Pileg. Karena diseluruh Kabupaten/Kota DIY, kursi parlemen atau DPRD selalu dikuasai oleh PDI-P. Dalam penyelenggaraan Pilkada serentak tahun

2015 yang mengikutsertakan Kabupaten Sleman, Bantul, dan Gunung Kidul pasangan calon yang diusung oleh PDI-P tidak dapat berbuat banyak dalam artian kalah dalam kontestasi tersebut. Walaupun banyak faktor yang dapat mempengaruhi kekalahan di Pilkada serentak 2015 hal ini menjadi evaluasi dengan harapan pada pelaksanaan Pilkada serentak 2017 yang melibatkan Kota Yogyakarta dan Kabupaten Kulon Progo, dengan harapan pasangan yang diusung dapat menang dalam perhelatan tersebut. Hal ini ditandai dengan asistensi dan konsolidasi yang dilakukan oleh DPC PDI-P Kabupaten Sleman, Bantul, dan Gunung Kidul untuk memantau proses pelaksanaan Pilkada Kota Yogyakarta.

Kemenangan dalam Pilkada sebenarnya memberikan makna penting bagi partai politik. Pertama kemenangan dalam Pilkada dianggap sebagai kunci untuk memperebutkan kekuasaan eksekutif di masing-masing daerah. Dengan menguasai eksekutif, maka partai politik dapat menjalankan visi, misi, dan kebijakan politiknya dengan mudah. Kedua, kemenangan dalam Pilkada bisa menjadi pembelajaran bagi kader mereka. Ketiga, menjadi tiket untuk memperoleh kemenangan dalam periode berikutnya. Dengan memenangi Pilkada setidaknya bisa menguasai jaringan dan struktur birokrasi yang pada nantinya bisa dimanfaatkan bahkan dimobilisasi untuk kemenangan dalam Pemilu Legislatif yang akan datang. Persaingan perebutan kekuasaan dalam Pilkada tidak dapat dipungkiri memiliki dampak langsung kepada masyarakat, sehingga menjadi perhatian secara luas oleh Partai. Menjadi nomor 1 setidaknya memberikan pengaruh untuk tetap menjaga eksistensi partai.

Selain KPU Kota Yogyakarta, penyelenggara pemilu lainnya adalah Panwas Kota Yogyakarta. Panwas Kota Yogyakarta sebagai penyelenggara pemilu juga berkewenangan untuk menyelesaikan temuan dan laporan pelanggaran pemilihan dan sengketa pemilihan yang tidak mengandung unsur pidana. Untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi, Panwas memperhatikan aspek substansi dalam penyelenggaraan pemilu yang tidak saja memandang pemilu sebagai tahapan prosedural. Sehingga mengeluarkan rekomendasi pembukaan surat suara tidak sah berdasarkan asas transparansi, dan memastikan tidak ada hak dari pasangan calon dan masyarakat yang disalahgunakan dalam hal penentuan sah dan tidak sahnya surat suara.

Seperti yang telah disebutkan pada bagian sebelumnya bahwa pembukaan kembali surat suara tidak sah dikarenakan terjadinya ketidakkonsistenan seperti yang dituntut oleh saksi pasangan calon 1. Untuk membuktikan hal tersebut, dilakukan dengan membuka surat suara tidak sah yang merupakan rekomendasi dari pihak Panwas dengan menggunakan asas penyelenggaraan Pilkada yakni transparansi untuk

memberikan keterbukaan apakah benar terjadi ketidakkonsistenan seperti yang diungkapkan oleh saksi pasangan calon nomor 1. Selain dari pada itu, pihak pengawas berkepentingan dan memandang hal ini perlu dilaksanakan sebagai bentuk substansi dalam penyelenggaraan pemilu yang tidak saja memandang pemilu sebagai proses tahapan yang prosedural. Dalam pelaksanaannya tidak saja taat terhadap prosedur tetapi juga memastikan bahwa tidak ada hak yang disalahkan baik itu bagi pasangan calon maupun masyarakat.

Kegagalan Penyelesaian Sengketa Alternatif

Kegagalan Penyelesaian Sengketa Alternatif yang telah diupayakan tersebut, dianalisis berdasarkan faktor-faktor yang telah penulis sebutkan di atas. Faktor **pertama** yakni lebih mengharapkan adanya putusan formal. Dengan adanya putusan formal di MK, maka keputusan tersebut bersifat akhir dan mengikat yang harus dipatuhi oleh setiap aktor yang bersengketa. Alasan lebih mengharapkan adanya putusan formal bagi KPU Kota Yogyakarta tidak terlepas dari kepentingan yang dimilikinya yakni berusaha untuk menciptakan Pilkada yang transparan, akuntabel, dan berintegritas. Selain dari pada itu, KPU Kota Yogyakarta mencari legitimasi atau mengamini apa yang telah dilakukan oleh KPU Kota Yogyakarta dan jajarannya, hanya putusan MK yang bisa mewujudkan hal tersebut. Hal yang lain adalah memberikan citra yang positif kepada kelembagaan dan juga bagi anggota komisioner KPU Kota Yogyakarta. Bahwa tuntutan yang dinyatakan oleh saksi pasangan calon nomor 1 tidak terbukti dan menandakan bahwa penyelenggaraan Pilkada berjalan sesuai dengan prosedur. Bagi Komisioner hal ini memberikan prestasi tersendiri dengan kredibilitas yang teruji memberi citra positif dan *track record* yang baik dalam karir kepemiluan. Terakhir, KPU Kota Yogyakarta beralasan bahwa bila sengketa tidak ke MK maka akan ada riak-riak kecil dan protes masif selama periode kepemimpinan 5 tahun ke depan, sehingga ditakutkan KPU Kota Yogyakarta disalahkan dan dikambinghitamkan.

Faktor **kedua** adalah terkait dengan pandangan masing-masing aktor terhadap permasalahan yang ada. KPU Kota Yogyakarta beranggapan bahwa ini bukanlah permasalahan yang prinsipil. Walaupun diakui oleh KPU Kota Yogyakarta bahwa adanya ketidaktepatan yang dilakukan oleh KPPS, dengan beberapa penyebab yang telah dijelaskan di atas. KPU Kota Yogyakarta beranggapan bahwa secara prosedural masing-masing dari saksi pasangan calon menandatangani hasil perolehan suara yang ada ditingkat TPS. Selain dari pada itu, tidak adanya catatan keberatan dari masing-masing saksi pasangan calon yang tertuang dalam formulir Berita Acara C2-KWK. Oleh karena itu, KPU Kota Yogyakarta berkesimpulan

bahwa tidak adanya permasalahan dalam penentuan sah dan tidak sah surat suara.

Sedangkan dari pihak saksi pasangan calon nomor 1 berpandangan bahwa hal ini merupakan permasalahan yang prinsipil bagi mereka. Saksi pasangan calon nomor 1 berpandangan bahwa ini adalah masalah hak suara yang seharusnya mereka peroleh, sehingga pilihan rakyat yang telah memilih harus diverifikasi dengan benar oleh pihak penyelenggara. Terlebih lagi, dari pembukaan surat suara tidak sah yang dilakukan setidaknya saksi pasangan calon mendapatkan 3 tambahan surat suara. Dengan pertimbangan asas transparansi mereka meminta untuk dibukakan surat suara tidak sah di seluruh Kecamatan. Bila tuntutan mereka terpenuhi dan asas transparansi telah tercipta maka mereka menerima hasil Pilkada secara keseluruhan, serta tidak akan melanjutkan sengketa hingga ke MK.

Faktor **ketiga** adalah sukarela dan komitmen. Salah satu aspek yang mendasar dalam pendekatan Penyelesaian Sengketa Alternatif adalah adanya kesukarelaan dan itikad yang baik dari masing-masing pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan perselisihan tersebut tanpa melalui jalur formal. Supaya memberikan pengaruh kepada Penyelesaian Sengketa Alternatif, masing-masing aktor yang bersengketa tidak saling memaksa, adanya keinginan untuk menyelesaikan sengketa, tanpa tekanan, dan juga tujuan yang dipengaruhi dari watak masing-masing aktor juga diperhatikan.

Kedua aktor bersengketa telah berupaya untuk menyelesaikan sengketa dengan menindaklanjuti rekomendasi yang dikeluarkan oleh pihak Panwas. Namun komitmen untuk menyelesaikan dengan menggunakan Penyelesaian Sengketa Alternatif masih sangat kurang. Selain itu, KPU Kota Yogyakarta dan PPK juga menerima tekanan selama proses rekapitulasi suara yang ditandai dengan demonstrasi dan paksaan untuk membuka surat suara tidak sah secara keseluruhan. Tujuan dan kepentingan serta watak juga tidak dapat dilepaskan bahwa KPU sebagai sebuah lembaga atau institusi dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya terikat dan diatur oleh regulasi. Dari proses ini KPU Kota Yogyakarta melayani segala perselisihan yang dituntut oleh saksi pasangan calon nomor 1 bila dalam batasan diatur oleh regulasi yang ada. Sedangkan bagi saksi pasangan calon nomor 1 juga tidak terlepas dengan memanfaatkan hak yang dimilikinya secara konstitusional menggugat hasil Pilkada melalui MK karena pemenuhan syarat *legal formal* yakni selisih suara yang masih dalam *range* yang telah ditentukan. Dengan demikian, benteng terakhir untuk mencari keadilan ditempuh saksi pasangan calon nomor 1 dan juga ini merupakan cerminan dari pada watak dari PDI-P yang pantang

menyerah karena apa yang diyakininya belum tercipta yakni transparansi dan verifikasi sah dan tidak sah surat suara yang tepat

Faktor **keempat** yang dapat mempengaruhi keberhasilan Penyelesaian Sengketa Alternatif adalah netralitas pihak ketiga. Pihak Panwas menjadi pihak ketiga dalam sengketa yang terjadi antara KPU Kota Yogyakarta dengan saksi pasangan calon nomor 1. Sisi netralitas dilihat dari kedudukannya jelaslah Panwas Kota Yogyakarta dan jajarannya merupakan pihak yang berada di luar antara KPU Kota Yogyakarta dan peserta Pilkada Kota Yogyakarta Tahun 2017. Selain itu, penilaian dari masing-masing aktor terhadap Panwas juga menyatakan bahwa pihak Pengawas telah bersikap netral dan melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan regulasi yang ada. Namun, terkait dengan rekomendasi yang dikeluarkan oleh pihak Pengawas dinilai masih belum efektif. Hal ini dikarenakan Panwas Kota Yogyakarta juga harus menguatkan apa yang telah dilakukan oleh Panwascam, sehingga tetap merekomendasikan pembukaan surat suara tidak sah secara *sampling* walaupun berkeinginan untuk membukanya secara keseluruhan.

Faktor **kelima** adalah bagaimana proses penyelesaian sengketa itu sendiri turut andil yang membuat Penyelesaian Sengketa Alternatif tidak berjalan dengan baik pada Pilkada Kota Yogyakarta tahun 2017. Bila melihat dari sisi regulasi, merupakan aspek yang sangat fundamental dalam pemilu, karena dengan regulasi mengikat para penyelenggara dan peserta pemilu untuk melaksanakan proses pemilu dalam koridor yang telah ditetapkan. Bahwa pembukaan surat suara tidak sah pada tahapan rekapitulasi tidaklah ada yang mengatur, sehingga untuk dapat dilaksanakan maka menggunakan rekomendasi yang dikeluarkan oleh Panwas dengan berdasarkan asas transparansi, sebagai aspek yang harus ada dalam penyelenggaraan pemilu. Selain dari pada itu, Rekomendasi dengan membuka surat suara secara *sampling* juga menjadi hal yang memberatkan sehingga Penyelesaian Sengketa Alternatif tidak berjalan dengan baik. Karena *sampling* hanya menunda permasalahan saja dan ini diakui oleh pihak Pengawas dan menjadi evaluasi internal mereka. Ketika proses menjalankan rekomendasi juga haruslah diperhatikan, bahwa rekomendasi haruslah dilakukan secara tuntas tidak boleh diberhentikan secara sepihak seperti yang terjadi di Kecamatan Umbulharjo dan Kecamatan Kotagede. Hal ini mengindikasikan bahwa masih adanya perbedaan pemahaman terhadap rekomendasi dipenyelenggara tingkat bawah baik dari KPU maupun Panwas. Kemudian selain dari pada itu, adanya tekanan dan intimidasi yang dirasakan oleh KPU Kota Yogyakarta juga memberikan pengaruh terhadap mekanisme Penyelesaian Sengketa Alternatif yang sedang dilaksanakan.

Faktor **keenam** adalah waktu dan biaya. Waktu dan biaya setidaknya menjadi sumberdaya yang harus dimiliki oleh pihak yang bersengketa untuk dapat mengajukan sengketa ke pengadilan. Dalam hal ini, masing-masing aktor memiliki sumberdaya yang cukup walaupun dengan cara dan upaya yang berbeda satu sama lainnya. KPU Kota Yogyakarta memanfaatkan tahapan serta kemudahan dalam merevisi anggaran, sedangkan saksi pasangan calon nomor 1 dengan memanfaatkan jaringan yang ada di dalam partai PDI-P. Dengan ketersediaan waktu dan biaya yang cukup ini membuat masing-masing aktor memiliki sumberdaya yang bisa saja digunakan kapan pun bila sewaktu-waktu digunakan untuk bersengketa di MK.

Tabel 4
Tidak Berhasilnya Penyelesaian Sengketa Alternatif

Faktor	Uraian
Mengharapkan Putusan Formal	Bagi KPU Kota Yogyakarta: <ul style="list-style-type: none"> • Kepentingan • Legitimasi dan menguatkan yang telah dilakukan KPPS dan PPK. • Citra lembaga dan Komisioner • Tidak ingin disalahkan
Permasalahan Prinsipil	<ul style="list-style-type: none"> • Perbedaan pandangan terhadap permasalahan yang ada
Sukarela dan Komitmen	<ul style="list-style-type: none"> • Komitmen yang masih kurang • Adanya tekanan bagi KPU Kota Yogyakarta dan PPK
Netralitas Pihak Ketiga	<ul style="list-style-type: none"> • Metode sampling yang tidak efektif • Menguatkan yang telah dilakukan Panwascam
Proses Penyelesaian	<ul style="list-style-type: none"> • Belum ada regulasi yang mengatur • Rekomendasi sampling dan perbedaan pendapat antara KPU dan Panwas terkait rekomendasi • Pelaksanaan rekomendasi yang tidak tuntas • Adanya tekanan dan intimidasi
Waktu dan Biaya	<ul style="list-style-type: none"> • Kedua aktor memiliki sumberdaya yang cukup dan dapat dimanfaatkan kapan saja

Dari penjelasan faktor-faktor tersebut di atas, Penyelesaian Sengketa Alternatif dalam kasus ini dapat berjalan dengan baik setidaknya harus memenuhi beberapa syarat dan prasyarat seperti komitmen, situasi kondusif, ketersediaan data, melaksanakan rekomendasi hingga selesai, tidak menggunakan metode sampling, dan tidak pada kondisi selisih suara yang tipis.

PENUTUP

Kesimpulan

Sengketa yang terjadi merupakan penolakan terhadap proses pemilu yakni ketika proses rekapitulasi suara yang berkaitan erat dengan hasil perolehan suara, dimana saksi pasangan calon nomor 1 menuntut untuk dibukakan surat suara tidak sah dengan alasan terjadi ketidakkonsistenan KPPS dalam penetapan sah tidak sahnya surat suara.

Bukanlah ketidakkonsistenan, namun kekurangcermatan KPPS dalam menentukan sah dan tidak sahnya surat suara disebabkan oleh kurang siapnya regulasi, pemahaman regulasi oleh penyelenggara, dan pemahaman saksi terhadap prosedur pemilu menjadi aspek yang harus dibenahi.

Rekomendasi dikeluarkan oleh pihak Panwas berupa pembukaan surat suara tidak sah namun tidak secara menyeluruh merupakan bentuk Penyelesaian Sengketa Alternatif. Penyelesaian Sengketa Alternatif yang digunakan masih belum dapat menyelesaikan sengketa yang berarti gagal sehingga membuat saksi pasangan calon nomor 1 mendaftarkan sengketa tersebut ke MK dengan salah satu tuntutananya meminta untuk dibukakan seluruh surat suara tidak sah.

Kegagalan ini disebabkan oleh beberapa faktor, KPU Kota Yogyakarta mengharapkan adanya putusan formal untuk melegitimasi, mengamini, membenarkan dan melindungi bahkan menguatkan apa yang telah dilakukan oleh jajarannya. Sehingga akan berdampak pada kelembagaan dan juga citra komisioner.

Selain itu, dalam proses implementasi penyelesaian sengketa beberapa hal yang membuat Penyelesaian Sengketa Alternatif tidak berjalan dengan baik adalah tidak adanya regulasi yang mengatur lebih jauh tentang pembukaan surat suara tidak sah, sehingga pengambilan keputusan untuk membuka surat suara tidak sah berdasarkan norma progresif yakni melihat asas pemilu transparansi dan akuntabilitas. Rekomendasi dengan metode sampling, tidak tuntasnya melaksanakan rekomendasi, serta adanya tekanan dan intimidasi juga memberikan pengaruh terhadap Penyelesaian Sengketa Alternatif.

Sedangkan faktor-faktor lainnya sebagai pendukung yang mengakibatkan Penyelesaian Sengketa Alternatif tidak berjalan dengan baik, diantaranya adalah tidak adanya komitmen yang tinggi, merupakan permasalahan prinsipil bagi saksi pasangan calon nomor 1, ketersediaan waktu dan biaya, serta Panwas Kota Yogyakarta yang menguatkan jajaran di bawahnya walaupun berkeinginan membuka surat suara tidak sah secara keseluruhan.

Saran

Perlu regulasi yang mengatur lebih jauh mengenai boleh tidaknya pembukaan surat suara tidak sah setelah hari pemungutan dan penghitungan suara. Bila diperbolehkan membuka surat suara tidak sah setidaknya harus memiliki beberapa persyaratan yakni, ketersediaan data yang valid oleh pihak saksi, dan pembukaan dapat dilakukan pada saat rekapitulasi ditingkatan bawah (PPK) dengan memanfaatkan hari kedua rekapitulasi suara. Selain itu, penyempurnaan regulasi terkait dengan bagaimana menentukan sah dan tidak sahnya surat suara juga diperlukan. Dalam regulasi tersebut mengatur keseluruhan contoh bagaimana surat suara dinyatakan sah ataupun tidak sah. Sehingga diharapkan tidak ada lagi Surat Edaran yang terbit selang beberapa hari pemungutan dan penghitungan suara.

Peningkatan pemahaman terhadap regulasi bagi penyelenggara di tingkat bawah perlu ditingkatkan. Dapat ditempuh dengan pemberian resume, pengaktifan kembali belajar bersama di awal pekan yang pernah dilaksanakan oleh KPU Kota Yogyakarta, serta poster yang berisikan bagaimana contoh sah dan tidak sah surat suara yang ditempel di KPPS.

Pemanfaatan waktu rekapitulasi sebaik-baiknya dengan memberikan ruang bagi Penyelesaian Sengketa Alternatif. Pada hari pertama yang dilakukan adalah melakukan rekapitulasi suara, sedangkan pada hari kedua dengan agenda melakukan penyelesaian keberatan-keberatan dan perselisihan. Kelebihan dari *setting* ini adalah tidak ada lagi perselisihan yang dibawa ketingkatan atas dan tinggal melaksanakan rekapitulasi.

Koordinasi antara penyelenggara pemilu dengan pihak peserta dalam hal ini saksi perlu diadakan dan ditingkatan. Bila selama ini hanya ditingkatan atas saja, seharusnya juga koordinasi yang terjadi ditingkatan bawah supaya memiliki satu pemahaman terhadap regulasi dalam hal penetapan sah dan tidak sah surat suara.

Intervensi teknologi sangatlah dimungkinkan dengan mendokumentasikan proses penghitungan dan rekapitulasi ditingkatan TPS. Hal ini bisa menjadi bukti yang kuat bila dipermasalahkan kembali dalam penetapan sah dan tidak sah surat suara.

DAFTAR PUSTAKA

- Black, Henry Campbell. (1968). *Black's Law Dictionary Centennial 4th Edition*. St Paul: Minn, West Publishing co.
- Darmanovic, Srdjan. (2009). *Electoral Disputes – Procedural Aspects, Paper on Unidem Seminar “Supervising Electoral Processes”*, European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) In Co-Operation With The Centre For Political And Constitutional Studies (Cepc), Madrid, Spain
- Emrizon, Joni. (2001). *Alternatif Penyelesaian Sengketa Di Luar Pengadilan (Negosiasi, Mediasi, Konsiliasi, dan Arbitrase)*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Fiafjoe, Albert. (2004). *Alternative Dispute Resolution: A Developing World Perspective*. Great Britain: Cavendish Publishing.
- Henriquez. (2010). *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International Idea.
- IDEA. (2010). *Keadilan Pemilu Ringkasan Buku Acuan International IDEA*. Jakarta: IDEA-Bawaslu RI-Centro.
- Jamin, Moh. (2008). *Potensi Sengketa Pemilihan Umum dan Penyelesaian Hukumnya*. Jurnal Konstitusi Vol.1 No.1 Agustus 2008.
- Karim, Abdul Gaffar et.al. 2016. *Pola Surat Suara Tidak Sah Dalam Pemilu Presiden 2014 di Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta: Research Center for Politics and Government (PolGov) DPP FISIPOL UGM
- Panwas Kota Yogyakarta. (2017). *Laporan Hasil Pengawasan Proses Penyelenggaraan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta Tahun 2017*.
- Satriawan, Iwan et al. (2012) . *Studi efektifitas Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada oleh Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi.
- Soemartono, RM Gatot P. (2014). *Modul 1 Mengenal Alternatif Penyelesaian Sengketa dan Arbitrase*.
- Solijonov, Abdurashid. (2016). *Electoral Justice Regulation Around the World*. Stockholm: IDEA
- Sourdin, Tania. (2005). *Alternative Dispute Resolution*. Sydney: Lawbook co.
- Sudiarto dan Zaeni Asyhadie. (2010). *Mengenal Arbitrase*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Surbakti, Ramlan. (2010). *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Grasindo.
- Vickery, Chad (Ed). 2011. *Pedoman Untuk Memahami, Menangani, dan Menyelesaikan Sengketa Pemilu*. USA: IFES.

- Zoelfa, Hamdan. 2013. *Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada oleh Mahkamah Konstitusi*. Jurnal Konstitusi, Vol.10, N0.3, September 2013.
- Administration and Cost of Election (ACE) Project. *Electoral Dispute Resolution*. http://aceproject.org/ace-en/topic/lf/lfb12/mobile_browsing diakses tanggal 27 Maret 2017
- Aliansyah, Muhamad Agil. *Polisi usut dalang pembakaran 3 kantor pemerintahan & DPRD Intan Jaya*, <https://www.merdeka.com/peristiwa/polisi-usut-dalang-pembakaran-3-kantor-pemerintahan-dprd-intan-jaya.html> diakses tanggal 21 Maret 2018
- Allison, John R Alliso. *Five Ways To Keep Disputes Out of Court dalam Harvard Bussines Review Januari-Februari 1990*, <http://hbr.org/1990/01/five-ways-to-keep-disputes-out-of-court> diakses Tanggal 5 November 2017
- Putri, Budiarti Utami. *KPU Angkat Bicara Soal Sengketa Pilkada di Papua*, <https://nasional.tempo.co/read/1071321/kpu-akan-pelajari-putusan-sela-ptun-untuk-hanura-kubu-sudding> diakses tanggal 21 Maret 2018.
- Tempo.co. *Rusuh di MK, Polisi Tahan 5 Orang*, <https://nasional.tempo.co/read/529652/rusuh-di-mk-polisi-tahan-5-orang> diakses tanggal 21 Maret 2018.
- Tribunnews. *Empat Orang Tersangka Pembakar Rumah Bupati Kobar*, <http://www.tribunnews.com/regional/2012/01/03/empat-orang-tersangka-pembakar-rumah-bupati-kobar>, diakses tanggal 21 Maret 2018
- Syadri, Muhammad. *PSU Picu Kerusuhan, 17 Rumah Dibakar, 4 Warga Kena Panah*, <https://www.jawapos.com/read/2017/07/03/141647/psu-picu-kerusuhan-17-rumah-dibakar-4-warga-kena-panah>, diakses tanggal 21 Maret 2018.