



Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019

PERIHAL PENEGAKAN HUKUM PEMILU

Editor : Ahsanul Minan

Penulis:

Agus Riwanto - Astuti Usman - Faisal Riza - Fritz Edward Siregar
Heru Cahyono - Hifdzil Alim - Jaharudin Umar, dkk - Mohammad
Muhammad Yasin - Ratna Dewi Pettalolo - Ruhemansyah - Thomas Wakano

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Penegakan Hukum Pemilu



P e n e r b i t
BAWASLU
BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM

TIM PENYUSUN

Pengarah

Abhan
Mochammad Afifuddin
Ratna Dewi Pettalolo
Fritz Edward Siregar
Rahmat Bagja

Pembina

Gunawan Suswanto

Penanggung Jawab

Ferdinan Eskol Tiar Sirait

Ketua Tim

Masykuruddin Hafidz

Wakil Ketua

Ilham
Eko Agus Wibisono
Djoni Irfandi
R. Alief Sudewo
Masmulyadi
Bre Ikrajendra

Asisten Peneliti

Syah Rizal
Rury Uswatun Hasanah
Anjar Arifin
M. Qodri Imadudin
Dina Dwi Rahyu
Gusti Ayu Indah Lestari
Tya Lita Aprianti
Rafael Maleakhi
Dinnar Safa Angraeni
Taufiequrrohman
Nasichun Aviv Aluwi
Alifuddin Fahmi Abdillah
Adriansyah Pasga Dagama

Desain dan Tata letak

Ade Candra
Insan Azzamit

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019

Perihal Penegakan Hukum Pemilu

@Hak Cipta Dilindungi oleh Undang-Undang
Pengutipan, Pengalihbahasaan dan Penggandaan (copy) Isi Buku ini,
Diperkenankan dengan Menyebutkan Sumbernya

Diterbitkan Oleh:



www.bawaslu.go.id

Cetakan Pertama Desember 2019

ISBN 978-623-92376-1-5



TIM PENULIS

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019

Perihal Penegakan Hukum Pemilu

Editor:

Ahsanul Minan

Penulis:

Agus Riwanto

Astuti Usman

Faisal Riza

Fritz Edward Siregar

Heru Cahyono

Hifdzil Alim

Jaharudin Umar,dkk

Mohammad

Muhammad Yasin

Ratna Dewi Pettalolo

Rahmat Bagja

Ruhemansyah

Thomas Wakano





Kata Pengantar

Pada tanggal 17 April 2019, Indonesia telah menyelenggarakan pemilihan presiden dan wakil presiden, pemilihan anggota DPR RI, DPD RI, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota secara serentak. Ini adalah kali pertama bagi kita dalam menyelenggarakan pemilihan eksekutif dan pemilihan legislatif secara serentak. Berbagai masalah, kendala dan tantangan mewarnai dinamika dalam proses penyelenggaraan Pemilu 2019 kali ini. Pada sisi yang lain, sebagai salah satu lembaga penyelenggara pemilu, Bawaslu RI juga telah berupaya seoptimal mungkin dalam menjalankan tugas, fungsi dan wewenangnya. Berbagai solusi, inisiatif, dan inovasi telah dikembangkan oleh Bawaslu pada Pemilu 2019. Sebagai ikhtiar untuk menarik pembelajaran dari pengalaman pertama menyelenggarakan pemilu secara serentak dan sebagai bagian dari pertanggungjawaban kepada publik, Bawaslu merasa perlu untuk melakukan evaluasi.

Ada banyak pelajaran yang perlu ditarik dari pengalaman dalam penyelenggaraan Pemilu 2019 secara serentak. Salah satunya adalah tentang penegakan hukum pemilu. Meskipun berbagai perubahan dan pengembangan sistem penegakan hukum pemilu terus dilakukan terutama sejak pemilu tahun 1999 hingga pemilu tahun 2019 yang baru saja berlalu, namun dalam kenyataannya, masih muncul banyak persoalan hukum yang patut direnungkan. Persoalan-persoalan tersebut terdiri atas persoalan fundamental terkait desain sistem penegakan hukum pemilu maupun persoalan-persoalan teknis penegakan hukum.

Pada sisi yang lain, Bawaslu juga telah melakukan berbagai upaya dalam memberi solusi atas masalah, kendala dan tantangan yang ada. Sebagaimana akan dijelaskan di dalam buku ini, berbagai solusi tersebut dilakukan tidak saja pada tingkat nasional, tapi juga pada tingkat lokal. Pada

tingkat nasional, sebagai contoh, Bawaslu telah berupaya untuk menaksir potensi kerawanan pemilu sejak diselenggarakannya pilkada yang lalu melalui Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) Pilkada 2018. Contoh lain, Bawaslu juga telah memanfaatkan teknologi komunikasi dan informasi untuk melakukan aktivitas-aktivitas pencegahan, pengawasan dan penindakan. Di tingkat lokal, inisiatif dan terobosan juga dilakukan oleh Bawaslu. Semua upaya ini ditujukan agar fungsi pencegahan, pengawasan dan penindakan dapat berjalan optimal

Bawaslu merasa terhormat untuk dapat memfasilitasi publikasi buku ini. Sebagian bab dari buku ini ditulis oleh para akademisi dan pegiat pemilu. Sebagian bab yang lain ditulis oleh para anggota Bawaslu di tingkat lokal. Dengan demikian, buku ini merupakan hasil kolaborasi yang melibatkan berbagai pihak dalam rangka menarik pelajaran berharga dalam pengalaman pertama kita menyelenggarakan pemilu secara serentak yang sangat dinamis. Untuk itu, Bawaslu mengucapkan terimakasih banyak kepada para kontributor dari buku bunga rampai ini. Kolaborasi yang sangat apik ini semoga dapat terus dikembangkan ke depan dalam rangka meningkatkan berbagai capaian di dalam proses penyelenggaraan pemilu ke depan.

Dengan materi yang sangat luas, mulai dari yang bersifat teoritik sampai dengan yang bersifat praktis, buku ini semoga dapat memberikan kemanfaatan, tidak saja kepada para penyelenggara pemilu, namun juga kepada peserta pemilu dan publik secara lebih luas. Tentu saja buku ini tidak mampu meliputi semua hal dalam topik pelaksanaan hak politik di Pemilu 2019. Dengan demikian, buku ini selayaknya dapat ditindaklanjuti dengan berbagai kajian dan studi yang bersifat evaluatif terhadap penyelenggaraan Pemilu 2019 secara serentak. Akhirnya, tak ada gading yang tak retak. Untuk itu, kami menyampaikan permohonan maaf atas segala kekurangan ketika kami memfasilitasi proses penyusunan buku ini hingga sampai ke sidang pembaca sekalian. Selamat membaca.

Abhan
Ketua Bawaslu RI

Daftar Isi

Tim Penyusun	I
Tim Penulis	II
Kata Pengantar	III
Daftar Isi	IV
Biodata Penulis	365
Bab I Pendahuluan: Refleksi Sistem Dan Praktek Penegakan Hukum Pemilu Di Indonesia (<i>Ahsanul Minan</i>)	3
Bab 2 Penanganan Penindakan Pelanggaran Pemilu Oleh Bawaslu Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum (<i>Ratna Dewi Pettalolo</i>)	31
Bab 3 Praperadilan: Penanganan Tindak Pidana Pemilu Tahun 2019 "Studi Kasus di Provinsi Gorontalo" (<i>Jaharudin Umar, Roy Hamrain, Eka Putra Santoso, Yopin Polutu, dan Rahadian H. Wisnu Wardhana</i>)	55
Bab 4 Efektifitas Penegakan Pidana Pemilu Di Wilayah Kepulauan: Studi Kasus di Kabupaten Maluku Barat Daya (<i>Thomas. T. Wakanno & Astuti Usman</i>)	83
Bab 5 Pelanggaran Administrasi Bawaslu Pasca Rekapitulasi dan Putusan MK : Konsekuensi dan Problematikanya (<i>Faisal Riza, Mohammad dan Ruhermansyah</i>)	107
Bab 6 Efektivitas Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu oleh Bawaslu (<i>Muhammad Yasin</i>)	141

Bab 7 Mediasi Pemilu Dalam Kasus Administrasi Pencalonan Di Provinsi Jawa Tengah (<i>Heru Cahyono</i>)_____	171
Bab 8 Urgensi Posisi Bawaslu Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Tahun 2019 (<i>Hifdzil Alim</i>)_____	201
Bab 9 Penegakan Etika Bagi Pengawas Pemilu <i>Ad Hoc</i> (<i>Fritz Edward Siregar</i>)_____	231
Bab 10 Kepastian Hukum Dan Tumpang Tindih Putusan antar Lembaga Peradilan Dalam Perkara Pemilu (<i>Agus Riewanto</i>)_____	263
Bab 11 Pilihan Transformasi Badan Peradilan Khusus Pemilu (<i>Fritz Edward Siregar</i>)_____	297
Bab 12 Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu: Konsep Dasar, Mekanisme Maupun Fungsinya Sebagai Sarana Pelembagaan Konflik Dan Mewujudkan Keadilan Pemilu (<i>Rahmat Bagja</i>)_____	331





Bab 1

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Penegakan Hukum Pemilu



REFLEKSI SISTEM DAN PRAKTEK PENEGAKAN HUKUM PEMILU DI INDONESIA

Oleh: Ahsanul Minan

Universitas Nahdlatul Ulama Indonesia (UNUSIA)

A. Pendahuluan

Bangsa Indonesia baru saja melalui penyelenggaraan Pemilu tahun 2019 yang merupakan siklus pemilu kelima sejak bergulirnya era reformasi. Di samping 5 kali pemilu legislatif dan Presiden, tidak terhitung jumlah pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung sejak tahun 1999. Pemilu di era reformasi ini juga mencatatkan penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden secara langsung pada tahun 2004 dari yang sebelumnya kepala eksekutif ini dipilih melalui sistem perwakilan oleh MPR, serta pemilihan Kepala Daerah secara langsung pada tahun 2004 dari yang sebelumnya dipilih melalui sistem perwakilan oleh DPRD.

Genap dua dekade penyelenggaraan pemilu paska rezim Orde Baru ini, tercatat beberapa kali perubahan maupun penggantian kerangka hukum/ peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemilu maupun pemilihan kepala daerah, untuk mengubah dan memperbaiki beberapa aspek pengaturan antara lain terkait kelembagaan penyelenggara pemilu, metode pencalonan, metode konversi suara menjadi kursi, maupun jenis jabatan yang dipilih melalui Pemilu. Aspek kelembagaan penyelenggara pemilu dan metode konversi suara menjadi kursi menjadi bagian yang paling sering diubah dalam beberapa kali revisi UU Pemilu.

Di samping beberapa aspek tersebut di atas, beberapa kali perubahan dan penggantian UU Pemilu dan UU Pemilihan Kepala Daerah juga menjangkau perubahan norma-norma yang berhubungan dengan penegakan hukum pemilu. Jika diklasifikasikan proses dan ruang lingkup perubahan norma tersebut sejak Pemilu 1999-2019, aspek-aspek pengaturan di sektor penegakan hukum pemilu yang telah mengalami perubahan mencakup: pembagian jenis-jenis pelanggaran dan sengketa pemilu; cakupan bentuk-bentuk pelanggaran dan sengketa pemilu; bentuk-bentuk sanksi pelanggaran pemilu; mekanisme/prosedur penegakan hukum dan penyelesaian sengketa pemilu; serta kewenangan lembaga penegakan hukum dan penyelesaian sengketa pemilu.

Berbagai perubahan dan pengembangan yang dilakukan dalam peraturan perundang-undangan tersebut (akan diuraikan secara lebih detail di bagian selanjutnya) secara umum mampu berkontribusi dalam menciptakan sistem keadilan pemilu yang lebih baik. Kepastian hukum akan dapat dirasakan jika pembagian kewenangan dalam penegakan hukum pemilu antar lembaga terkait semakin jelas (meskipun belum sempurna), termasuk di dalamnya penguatan kewenangan Bawaslu sebagai ujung tombak lembaga penegakan hukum pemilu.

Namun demikian, berbagai perubahan dan perbaikan tersebut masih menyisakan berbagai persoalan mendasar jika diperhadapkan dengan pertanyaan fundamental dalam dunia hukum; apakah pengaturan tentang sistem hukum pemilu telah mampu menjamin adanya kepastian hukum dalam pemilu? Apakah pengaturan tentang sistem hukum pemilu telah mampu menjamin keteraturan (tertib hukum) dalam pemilu? Apakah pengaturan tentang sistem hukum pemilu telah mampu menjamin keadilan pemilu? Buku ini bertujuan untuk mengkaji persoalan-persoalan tersebut dengan mengacu kepada kerangka hukum yang diatur dalam UU Nomor 7 tahun 2017 serta praktek pelaksanaan penegakan hukum dan penyelesaian sengketa Pemilu pada tahun

2019. Buku ini merupakan bunga rampai yang berisi tulisan dari para pengamat hukum dan pelaku pengawasan dan penegakan hukum Pemilu.

B. Ukuran dan Standard Internasional

Pemilu merupakan praktek perwujudan hak asasi manusia. Pengejawantahan penyelenggaraan pemilu yang demokratis menjadi salah satu bagian dari upaya membentuk pemerintahan yang mampu menjamin perlindungan terhadap hak asasi, *rule of law*, dan pembentukan institusi yang demokratis.

Esensi Pemilu adalah proses kompetisi politik untuk memperebutkan dukungan para pemilik kedaulatan (rakyat) agar mereka mau mewakilkan mandat kedaulatannya, sehingga dapat menjadi legitimasi kepada pemenang pemilu untuk menjalankan kekuasaan politik kenegaraan. Sebagai sebuah kompetisi (apalagi kompetisi politik), proses ini sangat rawan dan rentan terhadap praktek pelanggaran, baik dalam bentuk kesengajaan maupun ketidaksengajaan. Kerawanan praktek pelanggaran ini tidak hanya berpotensi terjadi pada saat pelaksanaan pemilu, bahkan dalam proses mendesain sistem pemilu-pun terdapat peluang terjadinya pelanggaran, dalam bentuk misalnya merancang sebuah sistem pemilu yang cenderung menguntungkan pihak tertentu (Oliver Joseph & Frank McLoughlin, 2019:9).

Kerentanan dan kerawanan pelanggaran dalam pemilu inilah yang selanjutnya memerlukan antisipasi yang sistematis, bersifat regulatif, serta pengembangan budaya demokratis dan kepatuhan hukum. Frank McLoughlin (2016:5) menekankan pentingnya pembuatan kerangka hukum yang menjamin terbentuknya *Electoral Justice System* (EJS) sebelum pemilu dilaksanakan, terutama bagi negara post-conflict dan negara yang sedang menjalani transisi dari *non-democratic state* ke arah *democratic state*.

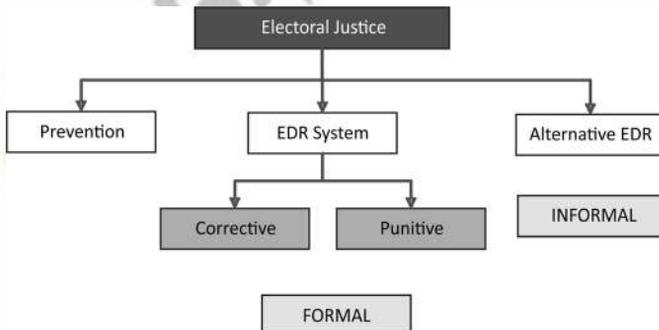
Electoral Justice didefinisikan sebagai sistem yang melibatkan perangkat dan mekanisme untuk memastikan bahwa: setiap tindakan, prosedur dan keputusan terkait dengan pemilu sesuai dengan ketentuan perundang-

undangan; melindungi atau memulihkan hak-hak elektoral; dan memberikan hak bagi semua pihak yang merasa dirugikan untuk mengajukan keluhan dan gugatan untuk mendapatkan keadilan (IDEA 2010:5). Hernán menyebut bahwa EJS diperlukan untuk menyediakan ruang bagi semua pihak yang menganggap adanya kesalahan atau pelanggaran dalam proses penyelenggaraan pemilu, sehingga dapat dilakukan koreksi (pemulihan) serta pemberian sanksi kepada pelaku pelanggaran. Hal ini diperlukan untuk menjaga kepercayaan publik terhadap proses dan hasil pemilu, sehingga legitimasi pejabat terpilih dapat dipertahankan (Hernán, ed., 2019;10).

Untuk mewujudkan efektifitas, imparisialitas EJS dalam rangka mendorong transparansi, akuntabilitas, keadilan, aksesibilitas, serta equality, maka EJS melibatkan beberapa pendekatan; pencegahan, penegakan hukum, dan penyelesaian sengketa alternatif. International IDEA memperkenalkan skema berikut:

Bagan 1

Skema Electoral Justice System



EDR= Electoral Dispute Resolution

Meskipun urgensi institusionalisasi dan operasionalisasi EJS disepakati sebagai sesuatu yang sangat vital dalam penyelenggaraan pemilu (Tamang 2018:6), namun model dan desain EJS masih menjadi perdebatan, baik dalam tataran teoritis maupun empiris. Beberapa isu

yang kerap diperdebatkan antara lain: pendekatan dalam sistem penghukuman antara rezim hukuman administrasi atau pidana; model kelembagaan penegakan hukum dan peradilan pemilu; prosedur penegakan hukum pemilu; serta *alternative EDR system*.

Sebagai sebuah *dispute*, dalam praktek terdapat beberapa model dan karakteristiknya. Terdapat pelanggaran yang bersifat kejahatan sehingga digolongkan ke dalam jenis pelanggaran pidana pemilu atau pidana umum yang terjadi dalam proses penyelenggaraan pemilu, misalnya tindak kekerasan dalam penyelenggaraan kampanye dan pemungutan serta penghitungan suara, atau pemalsuan dokumen tertentu yang berkaitan dengan persyaratan dalam pemilu. Demikian juga terdapat pelanggaran yang bersifat administratif baik dalam konteks pemenuhan persyaratan administrasi maupun pelanggaran prosedur administrasi sehingga digolongkan ke dalam pelanggaran administrasi pemilu. Serta terdapat pula bentuk perselisihan akibat terjadinya perbedaan penafsiran terhadap norma hukum tertentu atau hasil pemilu sehingga digolongkan kepada sengketa pemilu.

Perdebatan di lingkup ini pada umumnya terkait dengan perlu tidaknya pelanggaran pidana pemilu diperlakukan secara khusus dengan menggunakan prinsip *speedy trial* ataukah cukup ditangani melalui sistem peradilan umum (dalam rangka memberikan penghukuman kepada pelaku) namun disertai tindakan koreksi administrasi secara cepat untuk memulihkan hak-hak dari pihak yang dirugikan?

Di sisi lain, perdebatan juga menyangkut pada pendekatan dalam penghukuman terhadap pelanggaran pemilu. Apakah pendekatan penghukuman badan (pidana) bagi pelanggaran pemilu perlu diterapkan secara luas dan diatur secara khusus dalam UU Pemilu? Ataukah pendekatan penghukuman atas pelanggaran pemilu lebih baik diarahkan kepada pendekatan penghukuman secara administratif saja? Ataukah pendekatan penghukuman atas pelanggaran pemilu diutamakan menggunakan

pendekatan penghukuman secara administrasi secara luas, sedangkan terkait dengan pelanggaran yang mengandung unsur kejahatan diterapkan sistem penghukuman pidana namun dengan mengacu kepada prosedur pidana umum? Perdebatan pada aspek ini sangat berhubungan dengan refleksi terkait efektifitas penghukuman dalam konteks menimbulkan efek jera, dimana dalam konteks kontestasi pemilu, pendekatan penghukuman secara administrasi dinilai lebih kuat dalam menimbulkan efek jera.

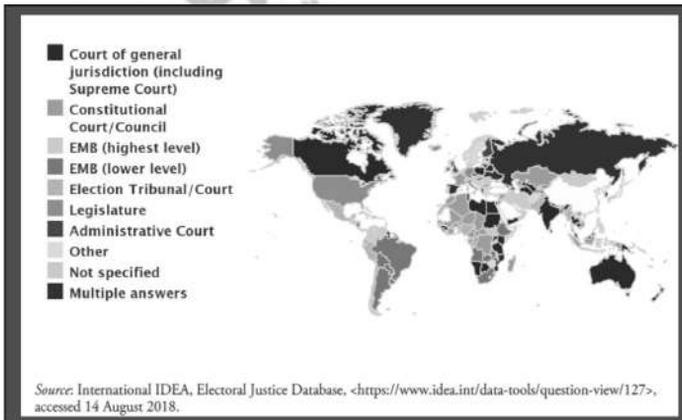
Perdebatan tersebut di atas menimbulkan implikasi pada desain kelembagaan peradilan yang menangani pelanggaran pemilu, apakah penanganan pelanggaran pemilu dilaksanakan oleh lembaga peradilan umum di bawah *supreme court* (mahkamah agung), ataukah penanganan pelanggaran pemilu dilaksanakan oleh hakim khusus di bawah lembaga peradilan umum di bawah *supreme court*, ataukah penanganan pelanggaran pemilu dilaksanakan oleh lembaga peradilan khusus pemilu di bawah *supreme court*, ataukah penanganan pelanggaran pemilu dilaksanakan oleh lembaga semi-peradilan (*quasi judicial*), ataukah penanganan pelanggaran pemilu dilaksanakan oleh lembaga peradilan konstitusi.

Perdebatan pada aspek kelembagaan ini sangat berkaitan juga dengan jenis perkara yang ditangani oleh kelembagaan peradilan tersebut. Hal ini disebabkan karena adanya beberapa jenis pelanggaran dan sengketa pemilu yang pada umumnya diatur dalam kerangka hukum pemilu di masing-masing negara, antara lain pelanggaran administrasi pemilu, pidana pemilu, dan sengketa pemilu. Apakah lembaga peradilan umum mengadili seluruh bentuk pelanggaran pemilu, atau terbatas pada jenis pelanggaran pidana pemilu saja? Apakah lembaga peradilan konstitusi mengadili seluruh bentuk pelanggaran pemilu, atau terbatas pada perselisihan hasil pemilu saja? Ataukah dilakukan pembedaan jenis pelanggaran dan sengketa yang ditangani oleh masing-masing jenis lembaga peradilan dan *quasi judicial*?

Berbagai perdebatan tersebut memicu munculnya perbedaan sistem penegakan hukum pemilu serta desain kelembagaan penegakan hukum pemilu yang diterapkan di berbagai negara di dunia. International IDEA melakukan pemetaan terhadap desain kelembagaan penegakan hukum pemilu di dunia, dimana hasil pemetaan tersebut menunjukkan pola desain kelembagaan penegakan hukum pemilu yang terbagi menjadi; penegakan hukum pemilu oleh lembaga peradilan umum di bawah *supreme court*, penegakan hukum pemilu oleh mahkamah konstitusi, penegakan hukum pemilu oleh lembaga penyelenggara pemilu di tingkat pusat, penegakan hukum pemilu oleh lembaga penyelenggara pemilu di tingkat lokal, penegakan hukum pemilu oleh lembaga peradilan khusus pemilu, penegakan hukum pemilu oleh lembaga legislatif, penegakan hukum pemilu oleh lembaga peradilan administrasi, penegakan hukum pemilu oleh lembaga-lembaga yang berbeda sesuai jenis pelanggarannya, serta sistem lainnya.

Gambar 1

Peta Penerapan Sistem Peradilan Pemilu



Tentunya diantara berbagai model tersebut belum dapat disimpulkan model mana yang paling sempurna, karena desain kelembagaan penegakan hukum pemilu sangat berkaitan dengan dengan model pengaturan

jenis pelanggaran hukum dan sengketa pemilu di setiap negara. Oleh karenanya, dalam konteks ini, pilihan atas desain penegakan hukum pemilu tidak dapat dilakukan secara parsial, melainkan harus melalui pendekatan yang komprehensif.

C. Dinamika Perkembangan Sistem Hukum Pemilu di Indonesia di Era Reformasi

Menilik kepada proses pembentukan kerangka hukum pemilu (khususnya terkait dengan sistem penegakan hukum pemilu) sejak tumbanganya Orde baru dan dimulainya Orde Reformasi, terlihat sangat dinamis, hal ini tidak terlepas dari konteks politik, arah kebijakan nasional maupun kepentingan para stakeholder. Situasi sosial politik, kepentingan antar pihak dan cita ideal akan selalu berinteraksi dan melatarbelakangi proses pembentukan hukum, karena hukum pada dasarnya adalah produk politik (Daniel S. Lev, 1990).

Dalam kerangka hukum pemilu di masa Orde Lama (UU Nomor 7 tahun 1953) dan Orde Baru (Undang-undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat, sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1975, Undang-undang Nomor 2 Tahun 1980, dan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1985), sistem penegakan hukum pemilu hanya memuat tentang ketentuan pidana yang berisi bentuk-bentuk perbuatan hukum yang dikategorikan sebagai perbuatan pidana, baik pelanggaran maupun kejahatan. Keseluruhan undang-undang tersebut tidak mengatur secara khusus mekanisme penegakan hukum pidana pemilu, sehingga dengan demikian, proses penanganannya mengikuti ketentuan hukum acara pidana biasa.

Memasuki era reformasi yang dimulai dengan penyelenggaraan pemilu tahun 1999 hingga 2019, perkembangan di sektor norma pengaturan tentang sistem penegakan hukum pemilu mulai dilakukan. Pemilu 1999 di era reformasi menandai dimulainya tradisi penggantian UU

Pemilu lima tahunan. Perkembangan sistem penegakan hukum pemilu tergambar dalam UU Nomor 3 tahun 1999 dan beberapa UU Pemilu berikutnya yang apabila dipetakan dapat menunjukkan fase-fase perkembangan sistem penegakan hukum Pemilu.

Fase Pertama, melalui UU Nomor 3 tahun 1999 yang merupakan UU Pemilu pertama di era reformasi, mulai muncul norma pengaturan tentang sengketa pemilu (Pasal 26), pelanggaran dan sanksi administratif terkait dengan dana kampanye (Pasal 49), serta pengaturan tentang bentuk tindak pidana pemilu yang diatur ke dalam 2 pasal dan terdiri atas 14 ayat (Pasal 72 dan 73). Pada aspek kelembagaan pengawasan dan penegakan hukum pemilu, UU ini juga mengubah desain kelembagaan pengawasan pemilu menjadi beranggotakan unsur masyarakat dan perguruan tinggi yang diangkat oleh Lembaga Peradilan (Pasal 24). Lembaga pengawas pemilu yang bersifat *ad hoc* ini juga bertugas untuk menangani pelanggaran dan menyelesaikan sengketa dan perselisihan pemilu, dan dapat meneruskannya ke instansi penegak hukum jika tidak mampu menyelesaikannya (Pasal 26).

Fase Kedua, melalui UU Nomor 12 tahun 2003 dan UU Nomor 23 tahun 2003 yang menjadi dasar pijakan hukum penyelenggaraan Pemilu tahun 2004, norma pengaturan tentang sistem penegakan hukum pemilu mengalami beberapa perubahan. UU ini mulai menambah pengaturan tentang ancaman pidana bagi pelanggaran kampanye (yang dalam UU Nomor 3 tahun 1999, atas pelanggaran larangan dalam kampanye hanya diancam tindakan berupa pembubaran kegiatan kampanye) sebagaimana diatur dalam pasal 76 ayat (1). UU ini juga memperbanyak ragam bentuk sanksi atas pelanggaran administrasi (Pasal 76 ayat (2), (4), Pasal 77 ayat (2)) dimana penjatuhan sanksinya dilakukan oleh KPU. Pada aspek kelembagaan, UU ini mengubah desain kelembagaan pengawas pemilu menjadi kelembagaan yang dibentuk oleh KPU (pasal 120), dengan unsur keanggotaan yang terdiri atas unsur kepolisian negara, kejaksaan, perguruan

tinggi, tokoh masyarakat, dan pers (Pasal 124). Salah satu perubahan fundamental yang dibawa oleh kedua UU ini adalah dimulainya pengaturan khusus tentang hukum acara dalam penegakan hukum pemilu dengan menganut prinsip *speedy-trial* meskipun secara umum masih mengacu pada KUHAP (Pasal 131-133), serta pembedaan antara sengketa pemilu dengan sengketa hasil pemilu, dimana sengketa hasil pemilu ditangani oleh Mahkamah Konstitusi (Pasal 134). Sedangkan norma pengaturan terkait ancaman pidana juga mengalami pemekaran menjadi menjadi 4 pasal yang terdiri atas 26 ayat (Pasal 137-140).

Fase Ketiga, melalui UU Nomor 10 tahun 2008, terjadi perkembangan norma pengaturan tentang sistem penegakan hukum pemilu. Tugas pengawasan pemilu yang diemban oleh Panitia Pengawas diatur secara spesifik mencakup pula pengawasan terhadap kinerja KPU, misalnya sebagaimana diatur dalam Pasal 18. Perluasan obyek pengawasan ini merupakan sebagai implikasi dari perdebatan hukum yang muncul pada pemilu 2004 tentang apakah Panwaslu berwenang mengawasi kinerja KPU. Masih terkait dengan aspek kelembagaan pengawas pemilu, UU ini juga meningkatkan sifat kelembagaan pengawas pemilu di tingkat pusat menjadi permanen dalam bentuk Badan dan dipilih oleh DPR, sedangkan pada tingkat di bawahnya tetap bersifat *ad hoc*. Namun demikian, unsur keanggotaannya diubah dengan menghilangkan unsur dari Kepolisian dan Kejaksaan. UU ini juga memperluas cakupan pelanggaran administrasi dengan menambahkan ketentuan tentang pelanggaran kampanye melalui media penyiaran, dan memberikan wewenang kepada Komisi Penyiaran dan Dewan pers untuk melakukan penegakan hukum (Pasal 89-100). Di samping itu, UU ini juga mulai memperkenalkan pengaturan tentang kode etik penyelenggara pemilu, dimana UU ini memberi mandat kepada KPU dan Bawaslu untuk menyusunnya. UU ini juga memperjelas pengertian tentang pelanggaran administrasi pemilu yang sebelumnya masih bersifat samar (Pasal 248), dan memberikan wewenang kepada KPU

untuk memeriksa dan memutusnya (Pasal 250). Sedangkan pada aspek pidana pemilu, UU ini mulai mengatur secara lebih terperinci hukum acara pidana pemilu (pasal 253-257), sehingga menjadi semakin kuat sifat *lex-specialis*nya. Adapun norma pengaturan tentang ketentuan pidana pemilu berkembang secara signifikan dengan jumlah pasal yang mengaturnya menjadi 51 pasal (pasal 260-311).

Fase Keempat, pada fase ini, terjadi perubahan signifikan dalam kerangka hukum pemilu, dimana norma pengaturan tentang penyelenggara pemilu dipisahkan dari UU pemilu. Kelembagaan penyelenggara pemilu diatur dalam UU nomor 15 tahun 2011, dan didalamnya mulai memperkenalkan pembentukan lembaga baru yakni DKPP sebagai lembaga penegakan kode etik penyelenggara pemilu. Sifat kelembagaan pengawas pemilu ditingkatkan menjadi permanen di tingkat provinsi. Prosedur penegakan hukum terhadap pelanggaran administrasi pemilu diubah, dimana pengawas pemilu melakukan pemeriksaan dan menghasilkan rekomendasi untuk ditindaklanjuti oleh KPU, namun KPU masih tetap melakukan pemeriksaan dan memutus terkait rekomendasi dari pengawas pemilu (Pasal 254-256 UU Nomor 8 tahun 2012). UU ini juga mulai memperkenalkan kelembagaan Majelis Khusus Tindak Pidana Pemilu (Pasal 266), kelembagaan Sentra Gakkumdu (Pasal 267), serta sengketa Tata Usaha Negara Pemilu sebagai jenis baru sengketa pemilu terkait dengan Keputusan yang dikeluarkan oleh KPU (Pasal 268-270). Sedangkan norma pengaturan tentang tindak pidana pemilu kembali berubah menjadi 48 pasal (Pasal 273-321).

Fase Kelima, merupakan perkembangan yang terjadi pada pemilu terkini yakni pemilu 2019 dimana dasar pengaturan hukumnya adalah UU nomor 7 tahun 2017. UU ini menyatukan norma pengaturan terkait pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD, pemilu presiden dan wakil presiden serta kelembagaan penyelenggara pemilu. Pada aspek kelembagaan penegakan hukum pemilu, kelembagaan pengawas pemilu diperkuat sifatnya menjadi permanen hingga tingkat Kabupaten/Kota (pasal 89 ayat

(4)), kewenangannya dalam menangani pelanggaran administrasi pemilu juga diperkuat dari sebelumnya hanya menghasilkan rekomendasi kepada KPU meningkat hingga memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi (Pasal 95 huruf b). UU ini juga memperkenalkan pengaturan tentang pelanggaran administrasi yang bersifat terstruktur, sistematis dan massif (Pasal 463). Adapun norma pengaturan tentang bentuk-bentuk tindak pidana pemilu kembali mengalami kenaikan menjadi 66 pasal (Pasal 488-554).

Kelima fase perkembangan norma pengaturan tentang sistem penegakan hukum pemilu tersebut menunjukkan perubahan yang sangat dinamis. Di satu sisi perkembangan tersebut menunjukkan arah penerapan hukum progressif, namun di sisi lain juga menunjukkan kecenderungan *trial and error* dalam penyiapan kerangka hukum pemilu. Sayangnya, hingga saat ini belum pernah dilakukan upaya evaluasi terhadap sistem penegakan hukum pemilu secara komprehensif, melalui pendekatan penelitian yuridis-normatif dan dipadu dengan pendekatan empiris, guna mengetahui efektifitas sistem penegakan hukum pemilu.

D. Residu Masalah

Meskipun berbagai perubahan dan pengembangan sistem penegakan hukum pemilu terus dilakukan terutama sejak pemilu tahun 1999 hingga pemilu tahun 2019 yang baru saja berlalu, namun dalam kenyataannya, masih muncul banyak persoalan hukum yang patut direnungkan.

Persoalan-persoalan tersebut terdiri atas persoalan fundamental terkait desain sistem penegakan hukum pemilu maupun persoalan-persoalan teknis penegakan hukum. Diantara beberapa persoalan tersebut, kiranya perlu digarisbawahi sebagai berikut:

1. Dominasi Pendekatan Sanksi Pidana.

Hal ini terlihat dari semakin meningkatnya jumlah norma yang mengatur bentuk tindak pidana dan

ancaman sanksinya dalam UU Pemilu. Norma pengaturan tentang bentuk tindak pidana pemilu dalam UU Nomor 3 tahun 1999 diatur ke dalam 2 pasal dan terdiri atas 14 ayat (Pasal 72 dan 73). Dalam UU Nomor 12 tahun 2003 norma pengaturan terkait ancaman pidana meningkat menjadi 4 pasal yang terdiri atas 26 ayat (Pasal 137-140). Dalam UU Pemilu berikutnya (UU Nomor 10 tahun 2008) norma pengaturan tentang ketentuan pidana pemilu meningkat drastis menjadi berjumlah 51 pasal (pasal 260-311). Jumlah norma pengaturan tentang tindak pidana pemilu dalam UU Nomor 8 tahun 2012 sedikit menurun menjadi berjumlah 48 pasal. Kenaikan jumlah Norma pengaturan tentang bentuk-bentuk tindak pidana pemilu kembali terjadi dalam UU Nomor 7 tahun 2017 yang berjumlah 66 pasal (Pasal 488-554).

Sanksi pidana yang pada dasarnya merupakan *ultimum remedium* justru terlihat diposisikan sebagai alat utama untuk mengancam pihak-pihak yang melanggar dalam penyelenggaraan pemilu. Pengutamaan pendekatan sanksi pidana dalam pemilu ini layak untuk diperdebatkan mengingat sebagai sebuah kompetisi politik, sanksi administrasi yang dapat berupa pembatalan status kepesertaan pemilu hingga pembatalan status keterpilihan/kemenangan peserta pemilu-lah yang paling ditakuti oleh kontestan dalam pemilu. Pidana badan dengan ancaman hukuman yang ringan, dengan alternatif denda, dan apalagi dibuka ruang bagi hukum percobaan tidak akan mampu secara efektif memunculkan efek jera.

Di sisi lain, ketentuan pidana yang diatur dalam UU Pemilu masih banyak mengandung norma dan frasa yang sumir, beberapa bersifat kepada delik materiil (misalnya ancaman pidana terkait penghilangan hak pilih yang membutuhkan pembuktian fakta hilangnya hak pilih pada hari pemungutan suara), sehingga menyebabkan tidak semua norma ancaman pidana secara empirik dapat diproses oleh Bawaslu. Hal ini diperparah dengan cukup banyaknya putusan yang dijatuhkan hakim dalam bentuk

pidana percobaan pada pemilu tahun 2019 ini, sehingga kurang dapat menimbulkan efek jera.

2. Keruwetan Desain Sistem Penegakan Hukum Pemilu

Konstruksi desain sistem penegakan hukum pidana pemilu hingga saat ini masih sangat rumit, berlapis-lapis dan terkesan saling mengunci sehingga sering menghasilkan *bottleneck*. Desain yang saat diterapkan masih menggambarkan sangat banyaknya pintu birokrasi penegakan hukum Pemilu, terutama dalam penegakan pidana Pemilu. Hal ini kurang sesuai dengan prinsip penegakan hukum pemilu yang sederhana, cepat, dan bersifat *binding*.

Meskipun berbagai upaya perbaikan telah dicoba, misalnya dengan memasukkan unsur kepolisian dan kejaksaan dalam lembaga pengawas pemilu pada tahun 2004, hingga membentuk sentra-gakkumdu pada tahun 2009-2019, namun tidak ada jaminan hingga mampu memuluskan proses penanganan pidana pemilu yang diberi jangka waktu penyelesaian yang sangat pendek. Dalam konteks penegakan hukum pidana pemilu, acapkali terjadi ketidaksepahaman antar lembaga yang berwenang mengkaji dan membawa dugaan pelanggaran pidana pemilu ke pengadilan yang mencakup Bawaslu, Penyidik, dan Penuntut. Keberadaan Sentra-Gakkumdu yang diharapkan menjadi forum koordinasi antar ketiga representasi lembaga Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan sering gagal berperan dengan baik, keputusan yang telah diambil di forum Sentra-Gakkumdu tak jarang kandas di proses penyidikan atau pada saat proses penuntutan.

3. Limitasi Waktu Penanganan Pelanggaran Pemilu.

Pembatasan waktu yang limitatif dalam penanganan pelanggaran dan sengketa pemilu yang berlaku secara nasional sebagai konsekuensi dari penerapan asas *speedy-trial*, menimbulkan tantangan di wilayah kepulauan maupun wilayah lain yang terkendala secara geografis.

Hal ini mengakibatkan cukup banyaknya kasus yang tidak dapat diselesaikan karena terkendala limitasi waktu yang berpadu dengan kondisi geografis. Bawaslu maupun penyidik dan penuntut kesulitan melengkapai alat bukti, para pihak juga terkendala dalam menyediakan bukti-bukti pendukung dalam perkara yang dihadapi. Kasus yang diteliti oleh Bawaslu Provinsi Maluku menunjukkan kerumitan dan tantangan yang dihadapi oleh penegak hukum pemilu di wilayah kepulauan dan memiliki keterbatasan sarana komunikasi dan transportasi dalam memenuhi tenggat waktu yang diatur ketat dalam UU Pemilu.

4. Ketidakjelasan pembagian kewenangan antar lembaga peradilan yang menangani perkara terkait pemilu.

Hal ini diperparah dengan “kegenitan” para pihak yang berperkara dalam menempuh upaya hukum dengan mengajukan gugatan kepada seluruh lembaga peradilan dan jalur yang tersedia. Seringkali para pihak dan pengacaranya melapor ke Bawaslu, kepolisian, DKPP, dan mengajukan gugatan perdata secara bersamaan, bahkan terhadap perkara yang sudah diputus oleh suatu lembaga yang berwenang, masih juga digugat melalui pintu lain.

Proses penanganan pelanggaran administrasi yang telah berujung pada keluarnya Putusan Bawaslu dan dilaksanakan oleh KPU, terkadang menghadapi tantangan oleh keluarnya putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang berawal dari gugatan terhadap Keputusan KPU yang dibuat dalam rangka menjalankan Putusan Bawaslu. Demikian juga ruang lingkup wewenang dalam penanganan pelanggaran administrasi pada tahapan rekapitulasi suara yang cenderung dan berpotensi tumpang tindih dengan kewenangan MK dalam memutus Perselisihan Hasil Pemilu karena hasil dari Putusan Bawaslu terkait pelanggaran administrasi pada tahapan rekapitulasi suara ini dapat berakibat pada berubahnya perolehan suara dan hasil Pemilu.

Fenomena “*too many rooms to justice*” ini menimbulkan tumpang tindih putusan yang pada akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum dan terlanggarnya hak peserta pemilu.

E. Refleksi dan Evaluasi

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, seiring dengan berakhirnya perhelatan Pemilu tahun 2019, Bawaslu sebagai salah satu organ penting di bidang penegakan hukum pemilu menggelar evaluasi menyeluruh sebagai bagian dari pelaksanaan mandat yang diberikan oleh UU Pemilu untuk melakukan evaluasi hasil pengawasan pemilu. Terdapat 7 aspek besar yang dievaluasi, dan dibagi ke dalam 7 klaster evaluasi yang mencakup: klaster representasi; klaster kampanye; klaster kelembagaan; klaster partisipasi; klaster pemungutan dan penghitungan suara; klaster hukum; dan klaster refleksi umum dan fundamental.

Evaluasi dalam klaster hukum yang sedang anda baca ini mencoba untuk mengupas berbagai persoalan baik dari aspek normatif terkait konstruksi sistem hukum, mekanisme penegakan hukum dan penyelesaian sengketa pemilu, maupun problem empiris dalam penegakan hukum dan penyelesaian sengketa pemilu. Evaluasi dari aspek normatif dilakukan oleh para ahli di bidang hukum pidana, hukum tata negara, hukum administrasi negara, serta praktisi dalam sengketa hasil pemilu. Sedangkan refleksi dari aspek empiris dilakukan oleh beberapa perwakilan dari Bawaslu maupun Bawaslu Provinsi yang diseleksi berdasarkan keunikan pengalaman empirik yang mereka temui di lapangan. Kombinasi ini diharapkan akan mampu menyajikan beragam persoalan di sektor hukum pemilu secara lebih komprehensif.

Secara umum, kajian evaluatif yang dilakukan ini hendak mendorong beberapa gagasan baru untuk memperbaiki aspek *electoral justice system* di Indonesia. Usulan perbaikan tersebut mencakup: Politik hukum dalam penyusunan desain sistem penegakan hukum Pemilu perlu diarahkan pada:

mengoptimalkan koreksi administrasi terhadap akibat yang muncul dari tindakan pelanggaran hukum pemilu guna memulihkan hak-hak peserta pemilu dan masyarakat serta mengembalikan integritas proses dan hasil pemilu; mengoptimalkan munculnya efek jera; serta mendorong munculnya sistem penegakan hukum pemilu yang sederhana, cepat, dan berbiaya murah.

Mendorong prioritasasi pendekatan sanksi administrasi dalam penegakan hukum pemilu dalam rangka memulihkan hak peserta pemilu dan masyarakat serta meningkatkan efek jera bagi para pelanggarnya. Bentuk sanksi diarahkan kepada hukuman yang bersifat mengurangi hak peserta pemilu dalam mengikuti tahapan-tahapan tertentu, menghilangkan hak kepesertaan dalam Pemilu, hak untuk ditetapkan sebagai calon terpilih, bahkan hak untuk mengikuti Pemilu berikutnya.

Prioritasasi pendekatan sanksi administratif ini bukan berarti menghilangkan ketentuan ancaman pidana, melainkan menyederhanakan ketentuan pidana dan memberlakukan hukum acaranya di bawah rezim KUHAP. Dengan demikian proses penegakan hukum pidana dalam Pemilu tidak perlu lagi dibatasi oleh tenggat waktu yang ketat.

Mendorong agar setiap ancaman pidana yang terkait dengan Pemilu dihubungkan dengan sanksi administrasi dalam rangka meningkatkan efek jera kepada para pelaku.

Mendorong penyatuan sistem peradilan Pemilu di bawah otoritas satu lembaga saja, dan sebagai konsekwensinya menghilangkan kompetensi lembaga peradilan lainnya untuk memeriksa dan memutus perkara yang terkait dengan Pemilu. Tentunya sistem peradilan yang dimaksudkan di sini adalah sistem peradilan di luar penyelesaian perselisihan hasil pemilu yang telah diatur dalam UUD 1945.

Penyajian hasil evaluasi ini dirangkai ke dalam struktur penulisan sebagai berikut: Bab I berisi beberapa catatan umum terkait dengan dinamika perkembangan pembangunan sistem penegakan hukum pemilu di Indonesia sejak awal era reformasi hingga saat ini. Penjelasan ini dapat mengantarkan dan menyegarkan ingatan kita akan adanya proses evolutif dalam pembangunan sistem penegakan hukum pemilu. Beberapa standard internasional tentang sistem penegakan hukum pemilu juga diuraikan untuk dapat menjadi acuan dalam membaca bab-bab berikutnya dalam bunga rampai ini. Residu permasalahan hukum juga dipaparkan secara singkat sesuai dengan beberapa pokok bahasan dalam bab-bab selanjutnya guna memberikan konteks dan meruntutkan gagasan yang hendak disampaikan oleh para penulis. Bab I ini ditutup dengan penyajian beberapa gagasan reformatif dalam sistem penegakan hukum Pemilu.

Bab II mengawali diskusi dengan menguraikan tentang penanganan penindakan pelanggaran pemilu oleh Bawaslu berdasarkan undang-undang nomor 7 tahun 2017 tentang pemilihan umum. Kajian yang dilakukan oleh Ratna Dewi Pettalolo ini mendeskripsikan secara mendalam tentang desain sistem penanganan pelanggaran pemilu di Indonesia yang diatur dalam UU Nomor 7 tahun 2017 dan Peraturan Bawaslu, detail aspek-aspek penting yang perlu dipahami dalam konstruksi sistem penegakan hukum Pemilu, serta data-data capaian dalam penegakan hukum atas pelanggaran Pemilu.

Bab III mengangkat masalah praperadilan dalam penanganan tindak pidana pemilu tahun 2019 dengan Studi Kasus di Provinsi Gorontalo. Kajian ini sangat menarik karena upaya hukum berupa praperadilan dalam kasus dugaan pelanggaran pidana Pemilu masih sangat jarang terjadi. Di Provinsi Gorontalo, gugatan pra-peradilan muncul dalam proses penanganan pelanggaran pidana Pemilu pada Pemilu tahun 2019 ini, dengan penggugat tidak hanya pihak yang ditetapkan sebagai tersangka yang menggugat keabsahan penetapan status tersangka

saja, tetapi juga oleh pelapor dugaan pelanggaran pidana Pemilu atas penerbitan keputusan penghentian penyidikan dan penuntutan. Dalam proses penanganan temuan dan laporan dugaan tindak pidana Pemilu tersebut, Bawaslu Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo diperhadapkan pada problem kekosongan hukum, karena masalah ini tidak diatur secara khusus dalam UU Nomor 7 tahun 2017 yang secara khusus mengatur prosedur beracara dalam penanganan pelanggaran sehingga bersifat *lex-specialis*. Ketiadaan norma pengaturan ini dalam UU Nomor 7 tahun 2017 menyebabkan praktek penanganan gugatan praperadilan ini diproses dengan mengacu kepada KUHAP. Meskipun dalam prakteknya gugatan pra-peradilan ini ditolak oleh Hakim, namun penulis mengangkat problem hukum terkait bagaimana langkah hukum yang harus dilakukan Bawaslu seandainya gugatan tersebut dikabulkan oleh Hakim, apakah Bawaslu akan kembali memproses laporan dugaan pelanggaran pidana Pemilu tersebut? Jika iya, bagaimana dengan limitasi waktu yang telah terlampaui? Jika Bawaslu tidak memproses kembali dugaan pelanggaran pidana Pemilu tersebut (karena terlampauinya batasan waktu), apakah tidak akan berdampak pada munculnya motif para pelaku pelanggaran pidana pemilu lainnya untuk menggunakan instrumen praperadilan untuk menghindari dari proses penegakan hukum? Terkait dengan masalah tersebut, penulis merekomendasikan agar dalam UU Pemilu diatur tentang mekanisme pra-peradilan dan konsekwensinya dalam penegakan hukum pidana Pemilu.

Masih terkait dengan problematika dalam penegakan hukum di bidang pelanggaran pidana Pemilu, pada Bab IV dibahas tentang Efektifitas Penegakan Pidana Pemilu Di Wilayah Kepulauan: Studi Kasus di Kabupaten Maluku Barat Daya. Penulis tema ini yakni Thomas. T. Wakanno dan Astuti Usman merupakan anggota Bawaslu Provinsi Maluku yang sekaligus menjadi pelaku dalam proses penegakan hukum Pemilu di wilayah yang diteliti. Pengalaman empirik yang dituliskan dalam Bab IV ini menunjukkan problematika faktual empirik yang

dihadapi oleh Bawaslu dan Sentra-Gakkumdu di wilayah kepulauan yang diwarnai oleh tantangan geografis dan keterbatasan sarana transportasi dan komunikasi, sehingga menyebabkan batasan waktu penanganan pelanggaran yang diatur secara nasional menjadi sulit untuk diterapkan. Tulisan ini seakan menggugat pendekatan Java-sentris yang dipergunakan oleh para pembentuk UU Pemilu dalam menentukan batasan waktu penanganan pelanggaran pemilu.

Bab V yang ditulis oleh Faisal Riza, Mohammad dan Ruhermansyah yang merupakan pimpinan Bawaslu Provinsi Kalimantan Barat mengupas permasalahan terkait ketidakjelasan batasan wewenang dalam penanganan pelanggaran administrasi pemilu pada tahapan rekapitulasi hasil perolehan suara dengan mengangkat studi kasus di Kabupaten Sanggau dan Kabupaten Landak. Meskipun UU Pemilu memisahkan secara tegas tahapan rekapitulasi hasil perolehan suara dengan perselisihan hasil pemilu, namun kedua tahapan ini dalam prakteknya berhimpitan dalam konteks waktu penyelenggaraannya. Sehingga jika terdapat dugaan pelanggaran administrasi pemilu dalam tahapan rekapitulasi hasil perolehan suara yang ditangani oleh Bawaslu, maka sangat dimungkinkan hasilnya bertubrukan dengan proses penyelesaian perselisihan hasil Pemilu di Mahkamah Konstitusi. Padahal terbuka kemungkinan putusan dari kedua lembaga ini tidak sama atau simetris, sehingga berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum.

Bab VI dalam buku ini mengangkat tema Efektivitas Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu oleh Bawaslu yang ditulis oleh Muhammad Yasin, seorang peneliti hukum dari Hukum Online. Yasin mempertanyakan apakah mekanisme penyelesaian pelanggaran administrasi di Bawaslu menguatkan pencapaian keadilan prosedural sebagai upaya mewujudkan pemilu yang adil, efektif dan efisien? Dan kemana arah perkembangan peran Bawaslu dalam penyelesaian pelanggaran administrasi paska Pemilu 2019? Yasin merekomendasikan agar memperkuat Bawaslu

sebagai salah satu opsi yang dapat dilakukan ke depan dengan asumsi kewenangan penyelesaian pelanggaran pemilu akan diserahkan ke Bawaslu sepenuhnya. Ini berarti perlu mengatur ulang relasi dan kewenangan Bawaslu, Mahkamah Agung, dan Mahkamah Konstitusi. Terbuka kemungkinan Bawaslu akan menjadi peradilan khusus. Paling tidak, kedudukannya dalam sistem peradilan harus diperjelas. Peraturan perundang-undangan yang akan dibuat harus memperjelas mekanisme yang lebih memberikan rasa keadilan kepada para pihak dalam penyelesaian pelanggaran pemilu. Yang tak kalah penting adalah melakukan evaluasi atas kelayakan jangka waktu penyelesaian sebagaimana diatur selama ini.

Selanjutnya, Bab VII yang ditulis oleh Heru Cahyono mengangkat tema terkait penyelesaian sengketa proses pemilu dengan judul *Mediasi Pemilu Dalam Kasus Administrasi Pencalonan Di Bawaslu Jawa Tengah*. Penulis yang merupakan anggota Bawaslu Provinsi Jawa Tengah menjelaskan pengalaman empirik beberapa Bawaslu Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dalam menyelesaikan sengketa proses pemilu yang melibatkan peserta Pemilu dengan KPU Kabupaten/Kota dengan mengedepankan pendekatan mediasi. Penulis menunjukkan efektifitas Putusan hasil mediasi yang sangat tinggi karena merupakan hasil kesepakatan antar pihak yang bersengketa. Keunggulan dari tulisan ini adalah menjelaskan faktor-faktor yang menyebabkan keberhasilan Bawaslu dalam mendorong tercapainya kesepakatan dalam proses mediasi, sehingga dapat menjadi inspirasi bagi pengawas Pemilu lainnya.

Bab VIII mengangkat tema yang senada, namun lebih difokuskan kepada proses penyelesaian sengketa (perselisihan) hasil pemilu di MK. Hifdzil Alim, seorang praktisi hukum yang dipercaya menjadi salah satu Kuasa Hukum KPU dalam PHPU pada Pemilu tahun 2019 menyoroti urgensi posisi Bawaslu dalam perselisihan hasil pemilihan umum tahun 2019. Hifdzil berdasarkan pengalaman empiriknya menjelaskan posisi Bawaslu yang

sangat penting dalam PHPU pada Pemilu 2019 di MK, dimana meskipun posisi Bawaslu hanya sebagai Pemberi Keterangan (dan bukan sebagai bagian dari para Pihak) namun kualitas keterangan yang diberikan sangat lengkap dan rinci, sehingga banyak dijadikan bahan pertimbangan oleh majelis hakim. Posisi Bawaslu yang netral dalam proses pemeriksaan di persidangan mempengaruhi pandangan dan keyakinan majelis.

Pada bagian berikutnya, dalam Bab IX, Fritz Edward Siregar, pimpinan Bawaslu RI mengangkat tema tentang Penegakan Etika Bagi Pengawas Pemilu Ad-Hoc. Penegakan etika penyelenggara Pemilu merupakan instrumen penting dalam rangka mewujudkan integritas pemilu, karena kecacatan etis penyelenggara Pemilu akan berdampak kepada kepercayaan para pemangku kepentingan Pemilu terhadap proses penyelenggaraan dan hasil Pemilu. Fritz menjelaskan tentang sejarah sistem penegakan kode etik penyelenggara Pemilu di Indonesia, dan mengupas secara mendalam peralihan wewenang penegakan kode etik bagi penyelenggara pemilu di tingkat kecamatan hingga TPS yang bersifat adhoc. Peralihan wewenang ini diatur dalam UU Nomor 7 tahun 2017, dimana jika dalam Pemilu-pemilu sebelumnya kewenangan penegakan kode etik penyelenggara Pemilu berada di tangan lembaga penegakan kode etik penyelenggara Pemilu, namun dalam UU ini, khusus terhadap penyelenggara Pemilu adhoc, wewenang penagakannya diserahkan kepada KPU dan Bawaslu Kabupaten/Kota. Meskipun masih terdapat beberapa persoalan teknis dalam praktek pelaksanaan wewenang penanganan pelanggaran kode etik bagi pengawas adhoc dalam pemilu 2019, namun

Selanjutnya Bab X mengangkat persoalan desain sistem penegakan hukum pemilu. Penelitian yang dilakukan oleh seorang ahli hukum tata negara dari Universitas Negeri Sebelas Maret, Surakarta, Dr. Agus Riwanto ini berangkat dari fakta empiris tentang banyaknya tumpang tindih putusan berbagai lembaga peradilan baik terkait pelanggaran pidana maupun

administrasi pemilu. Agus menunjukkan bahwa “*too many rooms to justice*” menyebabkan munculnya ketidakpastian hukum yang dapat berujung pada delegitimasi proses dan hasil pemilu. Hal ini disebabkan (jika dilacak secara lebih jauh) karena kurang tegasnya pengaturan tentang asas *lex specialis* dalam sistem penegakan hukum pemilu, sehingga kasus-kasus terkait pelanggaran pemilu masih ditangani melalui prosedur penegakan hukum di luar pemilu (umum). Persoalan ini ditambah dengan “kegenitan” peserta pemilu dan kuasa hukumnya untuk mencoba segala upaya hukum untuk membela kepentingannya, serta kurang konsistennya para pengadil dalam menerapkan hukum. Dalam menyikapi persoalan ini, Dr. Agus merekomendasikan agar penyatuan sistem penegakan hukum pemilu kepada satu lembaga yakni Peradilan Khusus Pemilu sebagaimana dimandatkan dalam UU Pemilu untuk segera direalisasikan. Dengan mempertimbangkan modalitas yang ada di Bawaslu serta celah hukum yang dapat dimanfaatkan dari UUD 1945, UU Pemilu dan UU Kekuasaan Kehakiman, Dr. Agus melihat bahwa Bawaslu dapat ditransformasikan menjadi lembaga Peradilan Khusus Pemilu.

Terakhir Bab XI mengangkat tema tentang Pilihan Transformasi Badan Peradilan Khusus Pemilu yang ditulis oleh Fritz Edward Siregar. Penguatan kewenangan kelambagaan Bawaslu yang diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan Pemilu terakhir ini menurut Fritz perlu lebih dikembangkan lagi, dan diletakkan dalam konteks dan diskursus pencarian format kelembagaan peradilan khusus Pemilu. Ada dua pilihan yang ditawarkan. Pilihan pertama yang mungkin muncul ialah dibentuknya badan peradilan khusus pemilu yang akan berada di bawah Mahkamah Agung karena desain konstitusi Indonesia menutup kemungkinan lahirnya cabang kekuasaan kehakiman di luar Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Diharapkan dengan adanya peradilan khusus pemilu berbagai macam bentuk

pelanggaran, sengketa ataupun tindak pidana pemilu dapat diselesaikan oleh lembaga peradilan yang tunggal. Pilihan kedua ialah mentransformasikan Bawaslu untuk menjadi peradilan pemilu dan fungsi pengawasannya diserahkan ke masyarakat sipil. Fungsi double saat ini menciptakan proses adjudikasi yang ada di Bawaslu menjadi berat sebelah karena telah keberpihakan pada fungsi pengawasan. Ketika Bawaslu telah bertransformasi menjadi peradilan khusus pemilu dan tidak menjalankan fungsi pengawasannya maka seluruh tata kelola penegakan keadilan pemilu baik pelanggaran, sengketa, perselisihan hasil pemilihan kepala daerah maupun tindak pidana politik bisa berada di bawah satu atap. Perbedaan dengan pilihan pertama ialah Bawaslu yang menjadi peradilan khusus pemilu tidak berada di bawah Mahkamah Agung.



DAFTAR PUSTAKA

- Alihodžić, Sead and Asplund, Erik, *The Prevention and Mitigation of Election-related Violence An Action Guide*, Stockholm, 2018.
- International IDEA, *Electoral Justice: An Overview of the International IDEA Handbook*, Stockholm, 2010.
- Joseph, Oliver & McLoughlin, Frank, *Electoral Justice System: Assessment Guide*, Stockholm, 2019
- Koffi Annan Foundation, *Access to Justice and Electoral Integrity: A policy brief of the Electoral Integrity Initiative*
- Lev, S. Daniel, *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan*, Cetakan I, LP3S, Jakarta, 1990
- McLoughlin, Frank, *Prioritizing Justice Electoral Justice in Conflict-Affected Countries and Countries in Political Transition*, Stockholm, 2016
- Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Handbook for the Observation of Election Dispute Resolution*, Warsaw, 2019
- Solijonov, Abdurashid, *Electoral Justice Regulations Around the World: Key findings from International IDEA's global research on electoral dispute-resolution systems*, Stockholm, 2016
- Vickery, Chad (ed.), *Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections*, Washington DC, 2011



Bab 2

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Penegakan Hukum Pemilu



PENANGANAN PENINDAKAN PELANGGARAN PEMILU OLEH BAWASLU BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM

Oleh:

Dr. Ratna Dewi Pettalolo, SH.,MH.

A. Pendahuluan

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (selanjutnya disebut UU Pemilu) merupakan dasar hukum utama untuk menangani secara represif pelanggaran Pemilihan Umum (Pemilu). Ketentuan Pasal 455 ayat (1) dan Pasal 476, mengatur bahwa pelanggaran Pemilu meliputi: pelanggaran kode etik, pelanggaran administrasi, tindak pidana pemilu, serta pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan lainnya yang bukan pelanggaran pemilu, bukan sengketa pemilu dan bukan tindak pidana pemilu.

Keempat jenis pelanggaran tersebut diproses dan diselesaikan oleh lembaga pengawas Pemilu. Secara kelembagaan, berdasarkan Pasal 1 angka 7 UU. Pemilu, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) diposisikan sebagai salah satu lembaga penyelenggara Pemilu disamping Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), dan menurut ketentuan Pasal 1 angka 17 UU Pemilu, Bawaslu merupakan lembaga penyelenggara Pemilu yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Secara fungsional, Bawaslu mempunyai kedudukan dominan dalam penanganan penindakan pelanggaran Pemilu sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 95 huruf a, b, dan huruf c UU Pemilu. Bawaslu berwenang menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilu, memeriksa, mengkaji dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu, memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang.

Dalam konteks penanganan penindakan pelanggaran Pemilu, beberapa aspek penting dalam proses penanganan pelanggaran meliputi: 1. Kewenangan Bawaslu, 2. Laporan pelanggaran Pemilu, 3. Penanganan pelanggaran administratif Pemilu, 4. Penanganan pelanggaran tindak pidana Pemilu.

Dengan latar belakang tersebut, tulisan ini akan menganalisa hal-hal berikut ini:

- a. Bagaimana kewenangan Bawaslu dalam penanganan penindakan pelanggaran Pemilu?
- b. Bagaimana karakteristik laporan pelanggaran Pemilu?
- c. Bagaimana penanganan pelanggaran administrasi Pemilu?
- d. Bagaimana penanganan pelanggaran tindak pidana Pemilu?

B. Diskusi

1. Analisa Singkat Kewenangan Bawaslu Dalam Penanganan Penindakan Pelanggaran Pemilu

Secara kelembagaan, pengawas Pemilu terdiri atas Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/ Kota. Pasal 95 huruf a, b, dan huruf c UU Pemilu mengatur bahwa Bawaslu berwenang menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilu, memeriksa, mengkaji dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu,

memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang.

Penggunaan wewenang oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam penanganan penindakan pelanggaran Pemilu mengacu pada konsep teknis wewenang sebagaimana diatur dalam Undang-undang tentang Administrasi Pemerintahan, UU No. 30 Tahun 2014 (UU.AP) Pasal 15 ayat (1) UU.AP, yang mengatur bahwa wewenang Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dibatasi oleh: masa atau tenggang waktu wewenang, wilayah atau daerah berlakunya wewenang, dan cakupan bidang atau materi wewenang.

Masa atau tenggang waktu wewenang Bawaslu untuk melakukan penanganan penindakan pelanggaran Pemilu terdiri dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas penanganan penindakan pelanggaran Pemilu sejak tahapan Pemilu dimulai sampai berakhirnya tahapan Pemilu. Menurut Pasal 3 ayat (1) Peraturan KPU (PKPU) Nomor 7 Tahun 2017 tentang tahapan, Program Dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019, tahapan pemilu terdiri atas: sosialisasi, perencanaan program dan anggaran serta penyusunan peraturan pelaksanaan penyelenggaraan pemilu, pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih, pendaftaran dan verifikasi peserta pemilu, penetapan peserta pemilu, penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan, pencalonan Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, masa kampanye pemilu, masa tenang, pemungutan dan penghitungan suara, penetapan hasil Pemilu, dan pengucapan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Berdasarkan ketentuan tersebut penanganan pelanggaran Pemilu oleh Bawaslu dilakukan pada tahapan: Pemutakhiran data Pemilih dan penyusunan

daftar Pemilih, Pendaftaran dan verifikasi peserta pemilu, Penetapan peserta Pemilu, Penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan, Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, Masa kampanye Pemilu, Masa tenang, Pemungutan dan penghitungan suara, penetapan hasil Pemilu, dan Pengucapan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kotaberakhirnya pelantikan anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/ Kota.

Dalam artisempit, masa atau tenggang waktu penanganan penindakan pelanggaran tergantung waktu ditemukannya perbuatan/peristiwa oleh jajaran pengawas pemilu atau waktu diketahui terjadinya perbuatan/ peristiwa oleh pelapor. Bawaslu berwenang menerima, memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi apabila jajaran pengawas menemukan dugaan pelanggaran tidak melebihi 7 (tujuh) hari kerja atau apabila pelapor mengetahui dugaan pelanggaran tidak melebihi 7 (tujuh) hari kerja. Apabila temuan dugaan pelanggaran oleh jajaran pengawas Pemilu atau laporan yang disampaikan pelapor telah melebihi waktu 7 (tujuh) hari kerja, suatu temuan atau laporan dugaan pelanggaran Pemilu telah lewat waktu atau menjadi daluarsa, sehingga Bawaslu tidak berwenang untuk memeriksa dan memutusnya.

Berdasarkan tempat atau wilayah berlakunya wewenang, Bawaslu dapat melakukan penanganan penindakan pelanggaran Pemilu yang terjadi di seluruh wilayah Indonesia dan pelanggaran pemilu di luar negeri, meskipun struktur kelembagaan Bawaslu membawahi Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/ Kota. Penanganan penindakan pelanggaran Pemilu oleh Bawaslu tergantung sifat pelanggaran yang terjadi misalnya pertimbangan besarnya intervensi kepada jajaran pengawas Pemilu, domisili pihak pelapor dan/atau terlapor, serta tingkat kesulitan

dugaan pelanggaran. Selain itu, Bawaslu dapat pula mengambil alih proses penanganan penindakan yang dilakukan jajaran pengawas Pemilu atau menerima pelimpahan dari jajaran pengawas Pemilu dengan beberapa pertimbangan tersebut.

Menyangkut bidang atau materi wewenang, Bawaslu melakukan penanganan penindakan pelanggaran yang termasuk pelanggaran bidang kepemiluan atau terkait langsung dengan perbuatan/peristiwa kepemiluan yang terjadi dalam tahapan Pemutakhiran data Pemilih dan penyusunan daftar Pemilih sampai pelantikan anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/ Kota serta atau berakhirnya pelantikan Presiden/ wakil Presiden.

2. Karakteristik Laporan Pelanggaran Pemilu

Pasal 454 ayat (6) UU Pemilu mengatur bahwa laporan pelanggaran Pemilu disampaikan paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak diketahui terjadinya dugaan pelanggaran Pemilu. Terhadap ketentuan ini, terdapat dua isu penting yakni: kriteria waktu 7 (tujuh) hari kerja, dan batasan sejak diketahui terjadinya dugaan pelanggaran.

a. Batasan waktu 7 (tujuh) hari kerja.

Ketentuan 7 (tujuh) hari kerja merupakan hal penting dalam penindakan pelanggaran pemilu karena berimplikasi hukum pada legalitas suatu laporan atau temuan dugaan pelanggaran pemilu, sehingga diperlukan tolok ukur mengenai hal ini. Ketentuan 7 (tujuh) hari berkaitan dengan batasan waktu penyampaian laporan oleh pelapor atau menetapkan informasi awal menjadi temuan oleh pengawas pemilu, yakni selama kuruh waktu 7 (tujuh) hari.

Mengenai hari kerja, jenis hari kurun waktu satu minggu terdiri dari hari Senin, Selasa, Rabu, Kamis, Jumat, Sabtu dan hari Minggu. Sudah menjadi ketentuan nasional dan praktek kerja-kerja kelembagaan atau institusi negara,

hari kerja meliputi hari Senin, Selasa, Rabu, Kamis dan Jumat atau secara negatif hari kerja tidak termasuk hari Sabtu dan hari Minggu. Selain itu, hari kerja erat pula kaitannya dengan sifat tanggal yaitu bukan tanggal merah (hari libur nasional), sehingga hari kerja tidak termasuk hari libur atau hari diliburkan berdasarkan kebijakan pemerintah.

Khusus mengenai hari yang diliburkan, dalam penyelenggaraan pemilu khususnya untuk pelaksanaan pemungutan suara yang menjadi kewenangan KPU untuk menentukan serta menetapkan hari diliburkan, terhadap hari yang diliburkan untuk pelaksanaan pemungutan suara tidak berlaku dalam penyampaian laporan dan penetapan informasi awal menjadi temuan. Hal ini didasari oleh pertimbangan bahwa hari yang diliburkan untuk pemungutan suara menjadi hari untuk menyampaikan laporan atau menetapkan temuan, karena pemungutan suara merupakan tahapan pemilu yang menjadi objek pengawasan termasuk melakukan penindakan terhadap dugaan pelanggaran Pemilu.

Berdasarkan uraian diatas, kriteria 7 (tujuh) hari kerja untuk penyampaian laporan atau menetapkan temuan dugaan pelanggaran Pemilu meliputi: Penyampaian laporan atau penetapan temuan selama kurun waktu 7 (tujuh) hari, Batasan hari penyampaian laopran ata penetapan temuan hari Senin s/d Jumat, Bukan tanggal merah, dan Termasuk hari yang diliburkan untuk melaksanakan pemungutan suara.

- b. Tolok Ukur sejak diketahui terjadinya dugaan pelanggaran.

Rumusan 'sejak diketahui terjadinya dugaan pelanggaran Pemilu' merupakan konsep abstrak dan telah menjadi perdebatan pada tataran praktek karena tidak memiliki tolok ukur atau batasan yang jelas dan tegas sebagai

suatu norma/kaidah yang mengatur penanganan pelanggaran Pemilu. Kondisi demikian telah menimbulkan ketidakpastian hukum (*unlegal certainty*) dalam penindakan pelanggaran Pemilu sehingga menyebabkan sebagian kalangan menggunakan interpretasi yang berbeda-beda.

Ketidakpastian hukum merupakan lawan dari kepastian hukum (*legal certainty*). Sekaitan dengan kepastian hukum (*legal certainty*), Groussot (Groussot, 2006) menyatakan: *legal certainty reflecting "the ultimate necessity of clarity, stability, and intelligibility of the law* (hal. 189). Hakekat kepastian hukum merupakan kebutuhan utama akan hukum yang jelas, stabil dan dapat dipahami. Beranjak dari hakekat kepastian hukum, perlu memberi batasan mengenai rumusan 'sejak diketahui terjadinya dugaan pelanggaran Pemilu'. Pasal 454 ayat (6) UU Pemilu yang berisi proposisi/ rumusan 'sejak diketahui terjadinya dugaan pelanggaran Pemilu' dapat dimaknai secara formil dan secara materil.

Secara formil rumusan 'sejak diketahui terjadinya dugaan pelanggaran Pemilu' merupakan ketentuan bagi pihak pelapor (Warga Negara Indonesia yang mempunyai hak pilih, Peserta Pemilu, atau Pemantau Pemilu) untuk menyampaikan laporan dugaan pelanggaran Pemilu. Pengetahuan pelapor diperoleh melalui panca indera manusia melalui penglihatan/ pengamatan langsung atau pendengaran, sehingga batasan 'sejak diketahui terjadinya dugaan pelanggaran Pemilu' yakni saat/waktu pertama kali pelapor benar-benar melihat/ mengamati secara langsung atau mendengar informasi terjadinya dugaan pelanggaran pemilu.

Secara materil, rumusan 'sejak diketahui terjadinya dugaan pelanggaran Pemilu' merupakan ketentuan untuk Bawaslu dalam

menerima, memeriksa, mengkaji, menilai serta memutuskan suatu laporan dugaan pelanggaran Pemilu secara rasional dan objektif. Oleh karena itu, sangat diperlukan kemampuan menguji dan menilai melalui penalaran/ analisis yang tajam dan mendalam berdasarkan sistem pembuktian yang tepat serta petunjuk-petunjuk yang relevan dengan laporan yang disampaikan kepada Bawaslu.

3. Penanganan Pelanggaran Administratif Pemilu
 - a. Pengertian pelanggaran administratif

Pasal 460 ayat (1) UU Pemilu mengatur bahwa pelanggaran administratif Pemilu meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu. Ketentuan ini membedakan sifat-sifat pelanggaran yaitu pelanggaran mengenai tata cara, mengenai prosedur serta mengenai mekanisme, dan yang menjadi objek pelanggaran yaitu "administrasi" pelaksanaan pemilu, sehingga pelanggaran administratif Pemilu terdiri dari tiga jenis pelanggaran: pelanggaran terhadap 'tata cara' administrasi pelaksanaan Pemilu, pelanggaran terhadap 'prosedur' administrasi pelaksanaan Pemilu, dan pelanggaran terhadap 'mekanisme' administrasi pelaksanaan Pemilu.

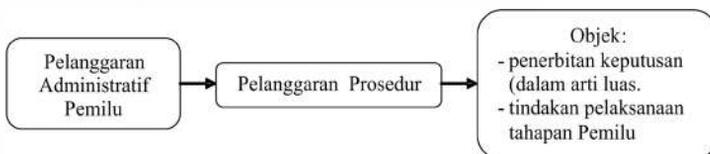
Pembedaan jenis pelanggaran administratif tersebut oleh pembentuk undang-undang tidak merumuskan kriteria hukum baik dalam batang tubuh maupun dalam penjelasan pasal demi pasal. Hal ini membingungkan karena sulit dibedakan dalam tataran praktek penyelenggaraan pemilu.

Jika dikaitkan dengan konsep hukum yang berlaku universal, pelanggaran administratif pada dasarnya berkaitan dengan pelanggaran terhadap kaidah-kaidah dan asas-asas hukum prosedural

dan dengan demikian pelanggaran terhadap tata cara dan mekanisme termasuk sebagai bentuk pelanggaran prosedur hukum. Pelanggaran administratif Pemilu merupakan pelanggaran terhadap prosedur administrasi pelaksanaan Pemilu sudah tepat, namun berlebihan atau mubasir ditambah tata cara dan mekanisme.

Objek pelanggaran administratif Pemilu menyangkut 'administrasi' pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu. Tidak ada kejelasan mengenai pengertian administrasi dalam ketentuan tersebut. Istilah administrasi terdapat pada frasa 'Administrasi Pemerintahan yang dirumuskan dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 UU. AP dan mempunyai arti sebagai berikut: "Administrasi Pemerintahan adalah tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan". Atas dasar ketentuan tersebut, pengertian pelanggaran administrasi pelaksanaan pemilu meliputi dua hal yaitu: pelanggaran dalam penerbitan keputusan (berupa dokumen Pemilu) dan pelanggaran dalam melakukan tindakan faktual dalam pelaksanaan tahapan Pemilu.

Gambar 1
Skema Pelanggaran Administratif Pemilu



b. Proses Penanganan

Pasal 461 ayat (3) UU Pemilu mengatur bahwa pemeriksaan oleh Bawaslu harus dilakukan secara terbuka. Pembentuk Undang-Undang tidak merumuskan secara jelas dan tegas pengaturan pemeriksaan secara terbuka oleh Bawaslu.

Secara konseptual dan praktek-praktek kelembagaan peradilan, pemeriksaan pelanggaran administratif Pemilu secara terbuka menyakut aspek prosedur pemeriksaan. Prosedur pemeriksaan pelanggaran administrasi secara terbuka mengandung arti pemeriksaan dilakukan oleh seluruh anggota Bawaslu terhadap para pihak (pelapor/ penemu dan terlapor) yang dapat dihadiri atau disaksikan warga masyarakat. Atas dasar tersebut maka pemeriksaan terbuka diberi makna pemeriksaan dan memutuskan dugaan pelanggaran administrasi dilakukan melalui bentuk persidangan.

Sidang pemeriksaan pelanggaran administratif Pemilu dilakukan dalam 2 (dua) tahap. Tahap pertama 'pemeriksaan pendahuluan' untuk memutuskan keterpenuhan syarat formil dan syarat materil suatu laporan serta mengenai waktu pelaporan dan kewenangan Bawaslu untuk memeriksa dan memutus suatu laporan atau temuan Bawaslu Provinsi. Jika dalam pemeriksaan pendahuluan suatu laporan telah memenuhi seluruh persyaratan, maka dilakukan sidang pemeriksaan pada tahap kedua. Jika dalam pemeriksaan pendahuluan terdapat laporan yang tidak memenuhi salah satu syarat laporan, amak akan diputuskan laporan tidak akan diterima, sehingga forum 'pemeriksaan pendahuluan' merupakan sarana untuk memutuskan apakah suatu laporan diterima atau tidak diterima.

Tahap kedua merupakan sidang pemeriksaan pokok laporan atau temuan

pemeriksaan pokok laporan. Dalam melakukan sidang pemeriksaan, Pimpinan Bawaslu bersifat aktif untuk memeriksa dan membuktikan laporan pelapor dan jawaban terlapor. Para pihak (pelapor dan terlapor) diberi ruang dan kesempatan untuk menyampaikan laporan dan menjawab laporan serta mengajukan bukti-bukti bagi pelapor dan terlapor. Setelah melakukan pemeriksaan laporan dan melakukan proses pembuktian dalam sidang pemeriksaan pokok laporan, Pimpinan Bawaslu pada akhirnya akan menerbitkan dan membacakan Putusan (vonis) terhadap laporan yang diajukan. Secara garis besar vonis Bawaslu ada jenis yaitu tidak terbukti terjadi pelanggaran administratif atau terbukti terjadi pelanggaran administratif. Jika vonis Pimpinan Bawaslu menyatakan terjadi pelanggaran administratif maka diikuti dengan sanksi administratif.

Kondisi penanganan pelanggaran administrasi pada penyelenggaraan Pemilihan Umum tahun 2019 secara nasional terurai sebagai berikut:

Tabel 1

Jumlah Pelanggaran Administrasi Pemilu Pada Pemilu 2019

Laporan	Temuan	Teregistrasi	Tidak diregistrasi	Putusan Pendahuluan	Putusan pendahuluan
586	441	900 (laporan/ temuan)	121 (laporan/ temuan)	832 diterima (laporan/ temuan)	258 tidak diterima (laporan/ temuan).

Sumber: diolah dari data yang dihimpun oleh Bawaslu RI

c. Fungsi Yudisial Bawaslu

Pasal 461 ayat (1) UU Pemilu mengatur bahwa Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota menerima, memeriksa, mengkaji dan memutus pelanggaran administratif Pemilu.

Kemudian menurut Pasal 462 UU Pemilu, KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/ Kota wajib menindaklanjuti 'putusan' Bawaslu, Bawaslu provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/ Kota paling lama 3 (tiga) hari sejak tanggal putusan dibacakan. Berdasarkan keterntuan-ketentuan tersebut, Bawaslu memutus pelanggaran administrasi yang dituangkan dalam bentuk putusan. Konsep putusan sejajar dengan istilah vonis dalam peradilan.

Bertitik tolak dari mekanisme penanganan pelanggaran administrasi menunjukkan bahwa lembaga Bawaslu telah melakukan fungsi judicial. Fungsi ini merupakan fungsi yang dilakukan oleh lembaga non judicial akan tetapi menjalankan fungsi memeriksa, mengadili dan memutus sebuah perkara dengan melalui proses persidangan. Hal ini sejalan dengan ciri dalam menentukan lembaga yang menjalankan fungsi *semi judicial*. terdapat enam macam kekuasaan yang menentukan apakah suatu lembaga negara dapat dikatakan merupakan lembaga *semi judicial* atau bukan. Keenam macam kekuasaan itu adalah (Asshiddiqie, Tanpa Tahun: 6):

- 1) Kekuasaan untuk memberikan penilaian dan pertimbangan. (*The power to exercise judgement and discretion*);
- 2) Kekuasaan untuk mendengar dan menentukan atau memastikan fakta-fakta dan untuk membuat putusan. (*The power to hear and determine or to ascertain facts and decide*);
- 3) Kekuasaan untuk membuat amar putusan dan pertimbangan-pertimbangan yang mengikat sesuatu subjek hukum dengan amar putusan dan dengan pertimbangan-pertimbangan yang dibuatnya. (*The power to make binding orders and judgements*);
- 4) Kekuasaan untuk mempengaruhi hak orang atau hak milik orang per orang. (*The power to affect the personal or property rights of private*

- persons);
- 5) Kekuasaan untuk menguji saksi-saksi, untuk memaksa saksi untuk hadir, dan untuk mendengar keterangan para pihak dalam persidangan. (*The power to examine witnesses, to compel the attendance of witnesses, and to hear the litigation of issues on a hearing*); dan
 - 6) Kekuasaan untuk menegakkan keputusan atau menjatuhkan sanksi hukuman. (*The power to enforce decisions or impose penalties*).

Mengacu kepada kriteria diatas dalam menentukan sebuah lembaga dapat dikategorisasikan sebagai lembaga *semi judicial* telah menunjukkan lembaga Bawaslu termasuk dalam kategori sebagai lembaga yang menjalankan fungsi *judicial*. Beranjak dari pemikiran bahwa Bawaslu melaksanakan fungsi *judicial*, maka putusan Bawaslu seharusnya dapat pengujian melalui upaya banding, dan putusan banding bersifat final dan mengikat (*final and binding*).

d. Sanksi Administratif Pemilu.

Pasal 461 ayat (6) UU Pemilu mengatur bahwa Putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota untuk penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu berupa: perbaikan administrasi terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; teguran tertulis; tidak diikutkan pada tahapan tertentu dalam Penyelenggaraan Pemilu; dan sanksi administratif lainnya sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Sanksi administratif Pemilu memiliki karakter yang khas. Mengacu pada ketentuan Pasal 461 ayat (6) UU Pemilu yang mengatur jenis sanksi administratif Pemilu, pihak yang dapat dikenakan sanksi tidak hanya penyelenggara Pemilu tetapi dapat pula dikenakan kepada peserta Pemilu dalam melakukan kegiatan pada tahapan pemilu tertentu

seperti kegiatan peserta Pemilu pada tahapan kampanye.

Sanksi administratif berupa perbaikan administrasi terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan teguran tertulis merupakan sanksi yang dikenakan terhadap penyelenggara Pemilu tergantung sifat dugaan pelanggaran administrasi yang dilakukan. Sanksi administratif berupa tidak diikutkan pada tahapan tertentu dalam Penyelenggaraan Pemilu dan sanksi administratif lainnya sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Pemilu dikenakan terhadap peserta Pemilu.

4. Penanganan Pelanggaran Tindak Pidana Pemilu
 - a. Sentra Gakkumdu

Penanganan dugaan pelanggaran tindak pidana Pemilu memiliki karakteristik tertentu. Salah satu cirinya ialah penanganan tindak pidana Pemilu diproses melalui sentra Gakkumdu sebagaimana diatur dalam Pasal 486 UU Pemilu. Menurut Pasal 486 ayat (1), untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilu, Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia membentuk Gakkumdu. Selanjutnya menurut Pasal 486 ayat (2) UU. Pemilu, Gakkumdu melekat pada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota. Lebih lanjut menurut Pasal 486 ayat (3) UU. Pemilu, Gakkumdu terdiri atas penyidik yang berasal dari Kepolisian Negara Republik Indonesia dan penuntut yang berasal dari Kejaksaan Agung Republik Indonesia. Kemudian menurut Pasal 486 ayat (5), penyidik dan penuntut umum diperbantukan sementara dan tidak diberikan tugas lain dari instansi asalnya selama menjalankan tugas di Gakkumdu, dan menurut Pasal 486 ayat (9) UU. Pemilu, anggaran

operasional Gakkumdu dibebankan pada anggaran Bawaslu. Jika mencermati ketentuan dalam Pasal 486 antara ayat (1), (2), (3), (5) dan ayat (9) UU Pemilu terdapat keadaan ketidak bersesuaian kaidah hukum (*condradictio in terminis*) mengenai Gakkumdu.

Gakkumdu secara keanggotaan sebagaimana diatur dalam Pasal 486 ayat (3) UU Pemilu ditegaskan hanya terdiri atas penyidik Polri dan penuntut umum Kejaksaan, dengan demikian berdasarkan rumus ini unsur Bawaslu tidak termasuk dalam Gakkumdu. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 476 ayat (1) UU Pemilu yang pada intinya menegaskan Bawaslu sampai Panwaslu Kecamatan meneruskan laporan dugaan tindak pidana Pemilu sejak menyatakan bahwa perbuatan atau tindakan yang diduga merupakan tindak pidana pemilu. Dalam rumusan ini digunakan kata 'menyatakan' bukan 'memutuskan', dan antara istilah menyatakan dengan memutuskan mempunyai makna yang berbeda. Kata 'menyatakan' mengandung makna pernyataan faktual, sedangkan kata 'memutuskan' terkait dengan bentuk keputusan yang memuat penetapan dan menimbulkan akibat hukum. Pernyataan Bawaslu mengenai suatu perbuatan atau tindakan diduga merupakan tindak pidana Pemilu setelah berkoordinasi dengan Kepolisian dan Kejaksaan dalam Gakkumdu sebagaimana ditegaskan oleh ketentuan Pasal 476 ayat (2) UU Pemilu. Fungsi koordinasi pada intinya konsultasi yang dalam konteks penerimaan laporan dugaan tindak pidana pemilu berguna untuk memperoleh ketepatan hukum pidana dalam menyatakan perbuatan merupakan tindak pidana Pemilu, bukan untuk memutuskan.

Namun secara administratif, pembentukan Gakkumdu melibatkan Bawaslu dan keberadaanya

melekat di Bawaslu, serta Anggaran operasional Gakkumdu dibebankan pada Bawaslu. Hal ini membuat sulit bagi Bawaslu apabila tidak menjadi salah satu unsur dalam Gakkumdu. Oleh karena itu, dengan menggunakan ketentuan Pasal 486 ayat (1), (2) dan ayat (9), Bawaslu menggunakan wewenang diskresi untuk membentuk Gakkumdu yang terdiri dari 3 (tiga) unsur yaitu Pimpinan Bawaslu, Penyidik Polri dan Jaksa Penuntut Umum, dan sesuai dengan kewenangan yang bersifat *delegated legislation*, Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia membentuk Peraturan Bawaslu Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakkan Hukum Terpadu.

b. Penanganan pelanggaran tindak pidana Pemilu

Penanganan tindak pemilu dilakukan dengan cara dan prosedur tersendiri yang mengacu pada Peraturan Bawaslu Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakkan Hukum Terpadu.

Penanganan tindak pidana Pemilu secara teknis disebut pula dengan 'Penindakan' yang merupakan serangkaian proses penanganan pelanggaran yang berasal dari temuan pengawas Pemilu atau yang berasal dari laporan warga Negara Indonesia yang punya hak pilih, laporan peserta Pemilu atau laporan dari pemantau Pemilu untuk ditindaklanjuti oleh Bawaslu, penyidik dan penuntut umum serta diperiksa, diadili dan diputuskan oleh pengadilan.

Proses penindakan tindak pidana Pemilu dilakukan dengan 4 (empat) tahapan utama yang meliputi: penerimaan laporan atau temuan; pembahasan pertama; pembahasan kedua; Pembahasan ketiga; dan Pembahasan keempat.

Tahap penerimaan laporan atau temuan dilakukan oleh Bawaslu. Pada tahap ini Bawaslu mencermati dan menilai secara seksama dan

seobjektif mungkin menyangkut keterpenuhan syarat formil dan syarat materil. Hal ini dilakukan sebagai perwujudan asas mendasar dalam hukum pidana yaitu: *nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali* yang mengandung tiga unsur makna: tidak ada hukuman tanpa Undang-Undang; tidak ada hukuman tanpa kejahatan; dan tidak ada kejahatan tanpa hukuman yang ditentukan oleh Undang-Undang.

Selanjutnya pada tahap pembahasan pertama, Bawaslu dengan penyidik Polri dan Jaksa penuntut umum melakukan pembahasan bersama untuk menilai dan memutuskan perihal keterpenuhan syarat formil dan materil terhadap laporan atau temuan. Jika hasil pembahasan memutuskan laporan tidak memenuhi syarat, laporan tersebut tidak dilanjutkan untuk dilakukan proses penindakan lebih lanjut. Sebaliknya, jika hasil pembahasan memutuskan memenuhi syarat maka akan dilakukan pemeriksaan perkara lebih lanjut.

Tahap pembahasan kedua, merupakan forum bagi Bawaslu bersama dengan penyidik Polri dan Jaksa penuntut umum untuk membahas hasil kajian Bawaslu dan hasil penyelidikan yang dilakukan penyidik Polri mengenai keterpenuhan unsur-unsur perbuatan pidana atas laporan dugaan tindak pidana Pemilu. Apabila hasil kajian Bawaslu yang didapatkan dari proses pemeriksaan terhadap pelapor, saksi pelapor, terlapor dan/ atau saksi terlapor serta penilaian barang bukti dan sesuai dengan hasil penyelidikan tidak menunjukkan adanya perbuatan pidana Pemilu, proses penindakan dihentikan. Sebaliknya apabila berdasarkan hasil kajian dan hasil penyelidikan terdapat indikasi tindak pidana Pemilu, dilakukan proses penindakan lebih lanjut dalam bentuk 'penyidikan' oleh penyidik Polri, dan pada tahap ini

Bawaslu menindaklanjuti laporan kepada penyidik.

Tahap pembahasan ketiga, merupakan forum bagi Penyidik untuk menyampaikan hasil penyidikan, dan hasil penyidikan tersebut dibahas bersama-sama antara Penyidik, Bawaslu dan Jaksa penuntut umum. Hasil pembahasan hendak menyimpulkan perkara dugaan tindak pidana Pemilu dapat atau tidak dapat dilimpahkan kepada Jaksa.

Kemudian tahap pembahasan keempat, merupakan forum bagi Jaksa Penuntut bersama-sama dengan Bawaslu dan Penyidik Polri Umum untuk melaporkan hasil pemeriksaan pengadilan dan putusan pengadilan setelah pembacaan putusan (vonis) oleh pengadilan. Disamping itu dalam forum ini, Gakkumdu akan menentukan sikap terhadap 2 (dua) hal yaitu: melakukan upaya hukum terhadap putusan pengadilan, dan melaksanakan putusan pengadilan.

c. Efektifitas penanganan tindak pidana Pemilu melalui Gakkumdu

Efektifitas yang berasal dari akar kata 'efektif' yang bermakna: sesuatu harus sesuai dengan kebutuhan yang telah ditetapkan dan memberi manfaat yang sebesar-besarnya sesuai dengan sasaran yang ditetapkan. Dalam konteks hukum efektifitas penanganan pelanggaran hukum melalui Gakkumdu mengandung makna bahwa keberadaan dan fungsi Gakkumdu sesuai dengan kebutuhan hukum yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan dan memberi manfaat optimal dalam penegakkan tindak pidana pemilu.

Efektifitas Gakkumdu dalam rangka menegakkan keadilan Pemilu, menjamin kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemilu serta memberi manfaat terhadap

kelangsungan demokrasi berdasarkan hukum dalam Pemilu. Perlunya jaminan kepastian hukum bagi penyelenggara Pemilu agar terlaksana semua tahapan Pemilu sesuai dengan peraturan perundangan Pemilu. Bagi masyarakat/rakyat pemilih terjamin hak-hak hukum untuk menggunakan hak pilihnya secara langsung bebas dan rahasia. Dan bagi peserta Pemilu mendapat perlakuan secara adil dan setara dalam mengikuti Pemilihan Umum.

Secara kuantitatif laporan dugaan tindak pidana Pemilu pada Pemilu tahun 2019 sebanyak 582 perkara dan putusan pengadilan sebanyak 337 putusan. Sejumlah putusan pengadilan tersebut tersebar di beberapa provinsi sebagaimana tercantum dalam tabel berikut:

Tabel 2

Putusan Pengadilan Tindak Pidana Pemilu

No.	Provinsi	Jumlah Putusan
1	Aceh	8
2	Sumatera Utara	24
3	Jambi	1
4	Kepulauan Riau	11
5	Riau	16
6	Sumatera Barat	17
7	Sumatera Selatan	1
8	Bangka Belitung	3
9	Bengkulu	4
10	Lampung	1
11	DKI Jakarta	8
12	Banten	3
13	Jawa Barat	14
14	Jawa Tengah	13
15	DI Yogyakarta	4
16	Jawa Timur	5

17	Bali	2
18	Nusa Tenggara Barat	21
19	Nusa Tenggara Timur	11
20	Kalimantan Selatan	6
21	Kalimantan Tengah	1
22	Kalimantan Timur	6
23	Kalimantan Barat	5
24	Kalimantan Utara	3
25	Sulawesi Utara	5
26	Gorontalo	19
27	Sulawesi Tengah	24
28	Sulawesi Barat	12
29	Sulawesi Tenggara	3
30	Sulawesi Selatan	41
31	Maluku	19
32	Maluku Utara	20
33	Papua	2
34	Papua Barat	4
	Jumlah	337

Sumber: diolah dari data yang dihimpun oleh Bawaslu RI

Sesuai tabel putusan pengadilan diatas, laporan dugaan tindak pidana Pemilu sebanyak 582 perkara dan yang diproses sampai pada tingkat pengadilan sebanyak 337 putusan atau sekitar lebih dari 50% (lima puluh prosen) laporan yang masuk ke Bawaslu ditindaklanjuti sampai pada tingkat pengadilan. Oleh karena itu keberadaan Gakkumdu dipandang sangat efektif dalam penanganan penindakan tindak pidana Pemilu pada penyelenggaraan Pemilihan Umum tahun 2019.

DAFTAR BACAAN

- Groussot, X, 2006, *General Principles of Community Law*,
Groningen: Europa Law Publishing.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengadilan Khusus*. Makalah. Tanpa Tahun.





Bab 3

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Penegakan Hukum Pemilu



PRAPERADILAN DALAM PENANGANAN TINDAK PIDANA PEMILU TAHUN 2019 "Studi Kasus di Provinsi Gorontalo"

Penulis:

Jaharudin Umar, Roy Hamrain, Eka Putra Santoso, Yopin
Polutu, dan Rahadian H. Wisnu Wardhana

A. Pendahuluan

Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan sarana peralihan kekuasaan dalam Negara demokrasi baik legislatif maupun eksekutif dengan melibatkan partisipasi warga negara sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Abraham Lincoln, Presiden Amerika Serikat ke-16 mengemukakan bahwa pemerintahan demokrasi adalah pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat (from people, for people, by people). Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) demokrasi diartikan sebagai bentuk atau sistem pemerintahan yang seluruh rakyatnya turut serta memerintah dengan perantaraan wakilnya, gagasan atau pandangan hidup yang mengutamakan persamaan hak dan kewajiban, serta perlakuan yang sama bagi semua warga negara⁽¹⁾.

Indonesia sebagai negara yang menganut sistem pemerintahan demokrasi, menyelenggarakan Pemilu pada setiap lima tahun sekali mengacu kepada asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sebagaimana diatur dalam Pasal 22E UUD Tahun 1945. Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan

¹www.g-excess.com/pengertian-demokrasi-menurut-abraham-lincoln.html, diakses pada hari rabu tanggal 20 November 2019

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, tahun 2019 baru pertama kali menyelenggarakan Pemilu serentak untuk memilih pejabat legislatif; anggota DPR, DPD, dan DPRD serta pejabat eksekutif yakni Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat.

Selama penyelenggaraan Pemilu Tahun 2019 di Provinsi Gorontalo, Bawaslu Provinsi Gorontalo telah menangani 123 kasus dugaan pelanggaran pemilu, dimana 84 kasus diantaranya merupakan dugaan tindak pidana Pemilu dan sebanyak 19 kasus telah diputus terbukti bersalah oleh pengadilan (*inkracht*).

Namun demikian, dalam proses penanganan temuan dan laporan dugaan tindak pidana Pemilu tersebut, Bawaslu Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo diperhadapkan dengan problem kekosongan hukum terkait permohonan praperadilan yang diajukan oleh pelapor dan/atau terlapor untuk menguji kebenaran proses penanganan tindak pidana Pemilu yang dilakukan oleh Sentra Penegakkan Hukum Terpadu dalam kaitannya dengan penetapan tersangka dan dikeluarkannya Surat Pemberhentian Penyidikan (SP-3) oleh Penyidik.

Mengacu pada uraian di atas, penulis tertarik untuk mengkaji secara yuridis mengenai praperadilan penanganan tindak pidana Pemilu, karena dalam proses penanganan temuan dan laporan dugaan tindak pidana Pemilu yang ditangani bersama oleh Sentra Gakkumdu Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo, terdapat 4 (empat) perkara permohonan praperadilan yang diajukan oleh pelapor dan/atau terlapor kaitannya dengan penetapan tersangka dan dikeluarkannya Surat Pemberhentian Penyidikan (SP-3). Kajian ini dirasakan sangat penting, karena UU Nomor 7 tahun 2017 tidak mengatur ketentuan tentang pra-peradilan dalam proses penanganan pelanggaran pidana pemilu, padahal hukum acara dalam UU Nomor 7 tahun 2017 dianggap sebagai *lex-specialis* yang ditandai oleh pemberlakuan asas *speedy-trial*.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan atas uraian di atas, penulis mengajukan rumusan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana ketentuan yuridis mengenai praperadilan dalam penanganan dugaan tindak pidana Pemilu?
2. Apa aspek-aspek hukum yang menjadi pertimbangan hakim dalam memutus perkara praperadilan Pemilu di Provinsi Gorontalo pada Pemilu 2019?
3. Bagaimana tindak lanjut penanganan tindak pidana Pemilu pasca putusan praperadilan oleh Pengadilan?
4. Bagaimana pengaturan mengenai praperadilan dalam penanganan tindak pidana Pemilu yang ideal?

C. Konteks

Selama pengawasan penyelenggaraan Pemilu Tahun 2019, Bawaslu Provinsi dan Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo telah menangani sejumlah temuan dan laporan dugaan tindak pidana Pemilu dengan rincian tercantum pada tabel:

Tabel 1

Temuan Dugaan Tindak Pidana Pemilu Tahun 2019 di Gorontalo

No	Kab/kota	Total Temuan TP yang Diterima		Tidak ditingkatkan ke Penyidikan		Ditingkatkan ke Penyidikan		Perkara dihentikan di tkt Penyidikan (SP ₁)		Perkara diteruskan ke Penuntutan		Perkara dihentikan di tkt penuntutan		Perkara diteruskan ke Pengadilan	
		Pileg	Pilpres	Pileg	Pilpres	Pileg	Pilpres	Pileg	Pilpres	Pileg	Pilpres	Pileg	Pilpres	Pileg	Pilpres
1		3	2	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2	Kota Gorontalo	2	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0
3	Kab. Bone Bolango	10	0	9	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0
4	Kab. Gorontalo	9	0	8	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0
5	Kab. Gorontalo Utara	9	0	5	0	4	0	0	0	4	0	0	0	4	0
6	Kab. Boalemo	7	0	4	0	3	0	2	0	1	0	0	0	1	0
7	Kab. Pohuwato	5	0	3	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0

Sumber: Bawaslu Provinsi Gorontalo, 2019

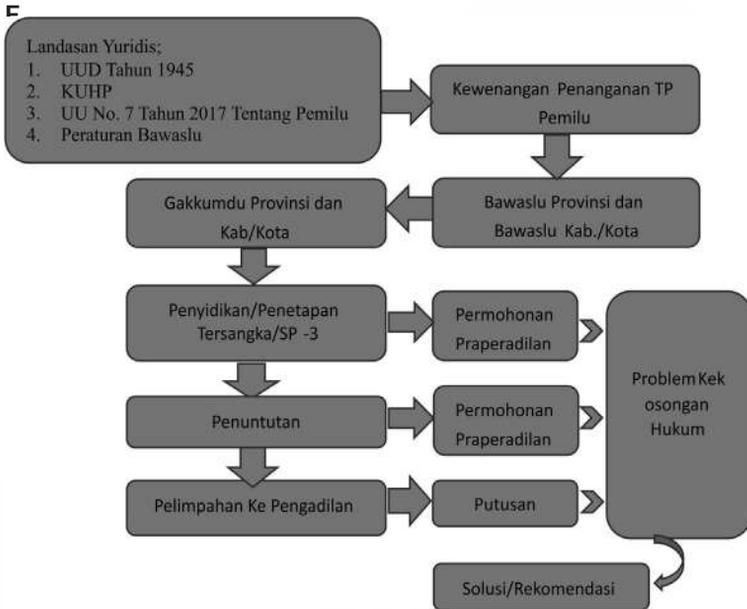
Tabel 2
Laporan Dugaan Tindak Pidana Pemilu Tahun 2019

No	Kab/kota	Total LaporanDugaan TP Diterima		Tidak ditingkatkan ke Penyidikan		Ditingkatkan ke Penyidikan		Perkara dihentikan di tkt. Penyidikan (SP ₃)		Perkara yg diteruskan ke Penuntutan		Perkara dihentikan di tkt. Penuntutan		Perkara dilimpahkan ke Pengadilan	
		Pileg	Pilpre s	Pileg	Pilpre s	Pileg	Pilpre s	Pileg	Pilpre s	Pileg	Pilpre s	Pileg	Pilpre s	Pileg	Pilpre s
1		11	0	8	0	3	0	1	0	2	0	0	0	2	0
2	Kota Gorontalo	3	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3	Kab. Bone Bolango	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4	Kab. Gorontalo	8	0	5	0	3	0	1	0	2	0	0	0	2	0
5	Kab. Gorontalo Utara	10	0	4	0	5	0	3	0	2	0	0	0	2	0
6	Kab. Boalemo	3	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0
7	Kab. Pahuwato	3	0	2	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0

Sumber: Bawaslu Provinsi Gorontalo, 2019

Dari 84 kasus temuan dan laporan dugaan tindak pidana Pemilu, dan terdapat empat perkara gugatan praperadilan yang diajukan oleh pelapor dan terlapor yaitu: (1) Perkara praperadilan yang diajukan oleh Remi S. Ontalu (sebagai caleg/tersangka dugaan tindak pidana politik uang). (2) Perkara praperadilan yang diajukan oleh Imran Arimas (sebagai caleg/pelapor dugaan tindak pidana politik uang). (3) Perkara praperadilan yang diajukan oleh Wawan Pou (sebagai pelapor dugaan tindak pidana politik uang) dan (4) Perkara praperadilan yang diajukan oleh Dedy Dauna (sebagai pelapor dugaan tindak pidanapolitik uang). Adapun yang menjadi pokok gugatan dalam perkara praperadilan tersebut adalah terkait dengan penetapan tersangka dan dikeluarkannya Surat Penghentian Penyidikan (SP-3) oleh Penyidik Kepolisian. Namun pada akhirnya seluruh gugatan praperadilan tersebut, dalam prosesnya ditolak oleh Pengadilan Negeri sebagai lembaga yang berwenang memeriksa perkara praperadilan tersebut.

D. Kerangka Analisis/Framing;



E. Tinjauan Mengenai Praperadilan

Lahirnya konsep praperadilan dalam penanganan tindak pidana tidak bisa lepas dari sejarah panjang mengenai perlunya pengawasan peradilan yang ketat atau *Strict Judicial Security* terhadap semua tindakan perampasan kebebasan terhadap hak-hak sipil seseorang. Konsep ini mengemuka pertama kali ketika Inggris yang mencetuskan *Magna Charta* pada tahun 1215 sebagai kritik atas kesewenang-wenangan raja yang memerintah pada saat itu. Konsep *Magna Charta* bertujuan untuk membatasi kekuasaan raja, yang didalamnya terdapat gagasan bahwa hak asasi manusia lebih penting dari kekuasaan raja, tak seorangpun warga negara yang dapat ditahan, dirampas harta kekayaannya, diasingkan, atau dengan cara apapun dikibiri hak-haknya kecuali dengan pertimbangan hukum. Konsepsi ini selanjutnya dikenal dengan termin *habeas corpus* (Amir, 2017).

Konsep *habeas corpus* muncul dari prinsip dasar bahwa pemerintah harus selalu tunduk pada hukum.

Karenanya, hukum ditafsirkan dan diterapkan oleh hakim. Mekanisme penangkapan dan penahanan yang dilakukan terhadap seseorang harus dilengkapi dengan surat perintah dari pengadilan. *Habeas corpus* tidak menciptakan hak hukum substantif, melainkan memberikan pemulihan atas pelanggaran hak-hak hukum atau atas tindakan mengabaikan kewajiban hukum. Dengan kata lain, *habeas corpus* adalah mekanisme prosedural penegakan hukum atas hak dan kewajiban yang diberikan, dikenakan, atau diakui pada otoritas lainnya-praperadilan terhadap penyidikan. Dalam perkembangannya, konsep *habeas corpus* diadopsi oleh banyak negara-negara di dunia, baik yang menganut sistem *Common Law* maupun *Civil Law*. Perbedaan sistem hukum ini maka melahirkan banyak varian *habeas corpus*, salah satunya Indonesia yang menerjemahkan *habeas corpus* menjadi praperadilan.

Steven Semeraro mengatakan, ada dua teori yang menjelaskan perubahan doktrin *habeas corpus* yaitu; *pertama*, teori kekuasaan judisial atau *he Judicial-Power Theory*, yang menafsirkan surat perintah sebagai perangkat yang digunakan untuk menegakkan otoritas pengadilan guna menyatakan hukum ketika hakim yang rendah posisinya, menentang atau meremehkan kekuatan pengadilan tersebut; *kedua*, teori yang berfokus pada ideologi terkait dengan surat perintah. Menurut Oemar Seno Adji, konsep *habeas corpus* hadir sebagai mekanisme *testing* atas sah tidaknya suatu tindakan penangkapan dan penahanan, karena tindakan tersebut merupakan *indruising* terhadap hak-hak dan kebebasan seseorang, sehingga membutuhkan pengujian dari pengadilan.

Sebagaimana ketentuan KUHAP, bahwa dalam praperadilan hakim memiliki wewenang untuk memeriksa dan memutus mengenai; (1) Sah atau tidaknya suatu penangkapan dan/atau penahanan atas permintaan tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasa tersangka; (2) Sah atau tidaknya penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan atas permintaan demi tegaknya hukum dan keadilan; dan (3) permintaan ganti

kerugian atau rehabilitasi oleh tersangka atau keluarga atau pihak lain atas kuasanya yang perkaranya tidak diajukan ke pengadilan (Pangaribuan, 2017).

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka sesungguhnya praperadilan mengemban fungsi pengawasan atau kontrol terhadap tindakan penyidikan dan penuntutan. Melalui praperadilan, hukum acara pidana memiliki fungsi pengawasan, baik terhadap perilaku warga masyarakat, maupun terhadap perilaku para penegak hukum yang berperan dalam proses peradilan pidana. Olehnya, praperadilan dimaksudkan sebagai pengawasan horizontal yang dilakukan oleh hakim pengadilan negeri terhadap pelaksanaan tugas polisi/penyidik dan jaksa penuntut, terutama menyangkut pelaksanaan upaya paksa.

Menurut Yahya Harahap, praperadilan merupakan lembaga baru yang ciri dan eksistensinya adalah; (1) berada dan merupakan kesatuan yang melekat pada Pengadilan Negeri dan sebagai lembaga pengadilan, yang hanya dijumpai pada tingkat Pengadilan Negeri sebagai satuan tugas yang tidak pernah terpisah dari Pengadilan Negeri; (2) praperadilan bukan berada di luar atau di samping maupun sejajar dengan Pengadilan Negeri, tapi hanya merupakan divisi Pengadilan Negeri; (3) administrasi yustisial, personil, peralatan, dan finansial bersatu dengan Pengadilan Negeri, dan berada di bawah pimpinan serta pengawasan dan pembinaan ketua Pengadilan Negeri; dan (4) tata laksanaan yustisialnya merupakan bagian dari fungsi yustisial Pengadilan Negeri.⁽²⁾

Mahkamah Konsitusi dalam perkembangannya membuat norma baru mengenai praperadilan yaitu melalui Putusan Nomor 21/PUU-XII/2014 yang menetapkan bahwa kewenangan untuk menilai sah tidaknya penetapan tersangka, penggeledahan dan penyitaan sebagai fungsi lembaga praperadilan yang sebelumnya tidak diatur di dalam KUHAP. Adapun kewenangan praperadilan pasca

² <http://www.negarahukum.com/hukum/praperadilan.html>, diakses 3/9/ 2019;

putusan MK Nomor 21/PUU-XII/2014, adalah sebagai berikut:

Sebelum Putusan MK No. 21/PUU-XII/2014 Menurut KUHAP	Pasca Putusan MK No.21/PUU-XII/2014
Memeriksa dan memutus sah atau tidaknya suatu penangkapan dan/atau penahanan atas permintaan tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasa tersangka.	Memeriksa dan memutus sah atau tidaknya suatu penangkapan dan/atau penahanan atas permintaan tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasa tersangka.
Memeriksa dan memutus sah atau tidaknya penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan atas permintaan demi tegaknya hukum dan keadilan.	Memeriksa dan memutus sah atau tidaknya penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan atas permintaan demi tegaknya hukum dan keadilan
Memeriksa dan memutus permohonan permintaan ganti kerugian atau rehabilitasi oleh tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasanya yang perkaranya tidak diajukan ke pengadilan.	Memeriksa dan memutus permohonan permintaan ganti kerugian atau rehabilitasi oleh tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasanya yang perkaranya tidak diajukan ke pengadilan.
	Memeriksa dan memutus sah atau tidaknya suatu pengeledahan dan penyitaan.
	Memeriksa dan memutus sah atau tidaknya penetapan tersangka.

Tata laksana praperadilan tidak terlepas dari struktur administrasi yustisial di Pengadilan Negeri, yang meliputi; permohonan ditujukan pada ketua pengadilan negeri; permohonan diregister dalam perkara Praperadilan; ketua pengadilan negeri segera menunjuk hakim dan panitera; pemeriksaan dilakukan dengan hakim tunggal; dan tata cara pemeriksaan Praperadilan. Adapun pihak yang berhak mengajukan permohonan praperadilan adalah tersangka, keluarganya, atau kuasanya; penuntut umum dan pihak ketiga yang berkepentingan; penyidik dan pihak ketiga yang berkepentingan; tersangka, ahli

warisnya, atau kuasanya; dan tersangka atau pihak ketiga yang berkepentingan menuntut ganti rugi (Harahap, 2010).

F. Diskusi

1. Peran Sentra Gakkumdu dalam Penanganan Temuan dan Laporan Dugaan Tindak Pidana Pemilu

Sesuai ketentuan Pasal 476 UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum mengatur bahwa laporan dugaan tindak pidana Pemilu diteruskan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan/atau Panwaslu Kecamatan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia paling lama 1 x 24 (satu kali dua puluh empat) jam sejak Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan/atau Panwaslu Kecamatan menyatakan bahwa perbuatan atau tindakan yang diduga merupakan tindak pidana Pemilu.

Sebelum penerusan laporan tersebut, Bawaslu melakukan kajian atas dugaan pelanggaran pidana pemilu yang dilaksanakan dalam satu atap secara terpadu oleh Gakkumdu. Sentra Penegakan Hukum Terpadu selanjutnya disebut Gakkumdu adalah pusat aktivitas penegakan hukum tindak pidana Pemilu yang terdiri dari unsur Badan Pengawas Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, dan/atau Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kepolisian Daerah, dan/atau Kepolisian Resort, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Kejaksaan Tinggi dan/atau Kejaksaan Negeri.

Penanganan tindak pidana Pemilu dilaksanakan berdasarkan asas keadilan, kepastian, kemanfaatan, persamaan di muka hukum, praduga tidak bersalah, dan legalitas. Penanganan tindak pidana Pemilu dilaksanakan berdasarkan prinsip: kebenaran, cepat, sederhana, biaya murah; dan tidak memihak.⁽³⁾

³ Lihat Perbawaslu No. 31 Tahun 2018 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu

Dalam Peraturan Bawaslu Nomor 31 Tahun 2018 Tentang Sentra Penengakan Hukum Terpadu, telah diatur proses penanganan tindak pidana Pemilu yang meliputi: penerimaan temuan/laporan, kajian awal, pembahasan pertama, kajian pelanggaran, pembahasan kedua, pleno, pembahasan ketiga, penyidikan, dan penuntutan. Namun terkait praperadilan tidak diatur secara detail mengenai langkah Sentra Gakkumdu dalam menghadapi Praperadilan, apalagi pasca putusan pengadilan menakala permohonan praperadilan yang diajukan pemohon diterima.

2. Langkah Strategis Sentra Gakkumdu Dalam Menghadapi Gugatan Praperadilan

Sentra-Gakkumdu merupakan pusat aktivitas penegakan hukum tindak pidana Pemilu, sehingga langkah-langkah yang harus dilakukan Gakkumdu dalam menghadapi praperadilan yang diajukan pelapor atau terlapor sejatinya harus dipersiapkan secara matang sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Peraturan Bawaslu No. 31 Tahun 2018 telah mengantisipasi kemungkinan munculnya permohonan praperadilan baik dalam tingkat penyidikan atau penuntutan maka Pengawas Pemilu, Penyidik dan/atau Penuntut Umum, dengan mengatur bahwa jika muncul permohonan praperadilan maka Sentra-Gakkumdu melakukan pendampingan dan monitoring.

Tegar Mawang Dita, unsur Kejaksaaan dalam Sentra-Gakkumdu Bawaslu Kabupaten Gorontalo Utara, berpendapat bahwa pada dasarnya Pelapor ataupun Terlapor sah-sah saja mengajukan gugatan praperadilan mengenai penetapan tersangka atau penghentian perkara karena memang hal tersebut diatur jelas dalam ketentuan Pasal 77 UU No. 8 Tahun 1981 Tentang KUHP.

Oleh karenanya, sebagai langkah strategis Gakkumdu dalam menghadapi gugatan praperadilan

yang diajukan oleh pelapor atau terlapor tindak pidana Pemilu, maka keputusan bulat Jaksa bersama Penyidik Kepolisian dan Bawaslu harus terjadi pada saat pembahasan Pertama dan pembahasan Kedua terhadap dugaan pelanggaran pidana pemilu yang sedang ditangani.⁽⁴⁾ Kesepakatan dan keputusan bulat antar pihak dalam Sentra-Gakkumdu ini diperlukan untuk memastikan soliditas dalam menghadapi permohonan pra-peradilan. Dalam prosesnya, Pihak Bawaslu akan lebih awal diperiksa sebagai saksi untuk menjelaskan proses awal penanganan pelanggaran tindak pidana Pemilu.

3. Aspek-Aspek Hukum Yang Menjadi Pertimbangan Hakim Dalam Memutus Perkara Praperadilan Pemilu

Dalam penanganan tindak pidana Pemilu tahun 2019 yang ditangani oleh Sentra Gakkumdu Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo terdapat 4 perkara yang diajukan praperadilan yaitu:

a) Perkara Praperadilan yang Diajukan Remi S. Ontalu (Tersangka Dugaan Tindak Pidana Politik Uang)

Gugatan praperadilan yang diajukan Remi S. Ontalu/Tersangka dugaan tindak pidana politik uang pada Pemilu Tahun 2019, dengan Termohon Penyidik Kepolisian Polres Gorontalo Kota. Dalam persidangan pada tanggal 22 Januari 2019 dengan agenda pembuktian dari pihak Termohon, sebelum menyerahkan bukti surat kepada pengadilan, Termohon menyampaikan bahwa perkara pokok dugaan tindak pidana Pemilu yang terdakwaanya adalah Pemohon sudah disidangkan pada hari Senin, tanggal 21 Januari 2019 dengan agenda pembacaan dakwaan.

Untuk menguatkan dalilnya, Termohon

⁴ Hasil wawancara Penulis dengan Tegar Mawang Dita selaku anggota Sentra Gakkumdu Kab. Gorontalo Utara dari unsur Kejaksaan, pada hari Rabu tanggal 7 Agustus 2019 bertempat di Kejaksaan Negeri Limboto.

menyerahkan fotocopy surat penetapan hari dan jadwal persidangan yang dikeluarkan SIPP Pengadilan Negeri Kota Gorontalo. Selanjutnya atas penyampaian dari Termohon tersebut, Pemohon membenarkan dan mengakui bahwa perkara pokok dugaan tindak pidana Pemilu dengan terdakwanya adalah Pemohon sendiri telah disidangkan pada hari Senin, tanggal 21 Januari 2019 di Pengadilan Negeri Gorontalo.

Karena perkara pokok praperadilan telah dilimpahkan dan telah disidangkan, maka sesuai dengan ketentuan Pasal 82 ayat 1 huruf d KUHAP dan Putusan MK Nomor: 102/PUU-XII/2015, maka permohonan praperadilan pemohon harus dinyatakan gugur dan Hakim Praperadilan tidak perlu mempertimbangkan materi pokok permohonan praperadilan, dan oleh karena permohonan Praperadilan Pemohon dinyatakan gugur, maka Pemohon dibebankan untuk membayar biaya perkara.

- b) Perkara Praperadilan yang Diajukan Imran Arimas (Pelapor Dugaan Tindak Pidana Politik Uang)

Permohonan Pra-peradilan ini diajukan oleh Pemohon untuk mempertanyakan keabsahan penghentian penyidikan yang dilakukan oleh Penyidik Kepolisian terkait laporan dugaan tindak pidana politik uang. *Petition* yang diajukan pemohon adalah agar Pengadilan Negeri Limboto menyatakan surat ketetapan No: SP-Tap/124/V/2019/Reskrim Tentang Penghentian Penyidikan tertanggal 29 Mei 2019 yang diterbitkan Termohon adalah tidak sah menurut hukum. Pemohon mempertanyakan alasan penghentian penyidikan apakah tidak cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan suatu tindak pidana.

Pengaturan mengenai keabsahan penghentian penyidikan terdapat dalam ketentuan

pasal 109 ayat (2) KUHAP, yang menegaskan bahwa jika penyidik menghentikan penyidikan karena tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana atau penyidikan yang dihentikan demi hukum, maka penyidik memberitahukan hal tersebut kepada penuntut umum, tersangka atau keluarganya.

Dalam proses pemeriksaan di persidangan, Hakim melakukan pemeriksaan berdasarkan Laporan Hasil Gelar Perkara serta keterangan saksi ahli Apriyanto Nusa, SH, MH., yang menerangkan bahwa penghentian penyidikan didasarkan atas pertimbangan belum terpenuhinya unsur Pasal 523 ayat (2) Jo pasal 278 ayat (2) UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu. Tidak adanya saksi yang melihat, mendengar, mengalami atau mengetahui adanya pemberian uang sebagai imbalan (*money politic*) yang dilakukan oleh Wisye Pangemanan kepada saksi Rahmat Wagafir sehingga tidak terpenuhi unsur perbuatan memberikan secara langsung. Demikian juga tidak adanya saksi yang melihat, mendengar, mengalami, atau mengetahui adanya pemberian uang "diduga" sebagai imbalan (*money politic*) tersebut diberikan oleh saksi Ko CHING, serta belum bisa dibuktikannya juga bahwa uang sebagai imbalan yang diberikan oleh Ko Ching tersebut bersumber dari pelaksana kampanye Wisye Pangemanan.

Dengan demikian penyidik menyimpulkan bahwa sesuai fakta yang ditemukan dalam gelar perkara bahwa keterangan saksi-saksi masih berdiri sendiri dan tidak berkolerasi, dan tidak ada yang melihat pada saat pembagian atau pemberian uang dari terlapor Wisye Pangemanan kepada Rahmat Wagafir maupun Ching Kondengis alias Ko Ching kepada Yahya Usman dan Adam Mangopa. Oleh karenanya penyidik memutuskan bahwa Berkas Perkara tidak dapat dilimpahkan

ke Penuntut Umum (Tahap I) sehingga diterbitkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3).

Keterangan 4 (empat) orang saksi yang diajukan oleh Pemohon didepan persidangan, menurut hakim telah masuk pada pokok perkara yang disangkakan kepada Terlapor, sedangkan sidang praperadilan ini bukan memeriksa dan memutus terkait pidana materil melainkan hanya formil. Untuk itu praperadilan sejauh mungkin harus menghindari pemeriksaan materil dari pembuktian terhadap pasal sangkaan, mengingat hal ini adalah kewenangan Majelis Hakim pada pengadilan pidana. Setelah hakim membaca dan mempelajari dengan seksama permohonan pemohon, hakim berpendapat bahwa petitum tersebut merupakan petitum yang sifatnya *assesoir* terhadap petitum pokok ini, sehingga apabila petitum pokok ditolak maka petitum selain dan selebihnya harus pula ditolak begitupun sebaliknya. Maka berdasarkan pertimbangan di atas menurut Hakim Pengadilan Negeri Limboto, Pemohon tidak dapat membuktikan dalil-dalil permohonannya, sehingga permohonan praperadilan yang diajukan Pemohon tidak beralasan menurut hukum dan haruslah ditolak.

- c) Perkara Praperadilan yang Diajukan Sdr. Wawan Pou (Pelapor Dugaan Tindak Pidana Politik Uang)

Sebagaimana ketentuan Pasal 77 sampai dengan Pasal 83 KUHAP, dalam Persidangan perkara Praperadilan pemeriksaan dan pembuktiannya hanya memeriksa aspek formil tidak memasuki materi perkara. Maka sebagaimana keterangan 4 (empat) orang saksi yang diajukan Pemohon didepan persidangan dengan dibawah sumpah dan bukti surat yang diberi tanda P-2, P-3, P-4, P-5 dan P-6, menurut Hakim telah memasuki pokok perkara, sedangkan Praperadilan bukan memeriksa dan memutus terkait pidana materil,

karena hal tersebut merupakan kewenangan atau cara pada peradilan pidana biasa dan bukan pada siding praperadilan. Untuk itu praperadilan sejauh mungkin harus menghindari pemeriksaan materil terhadap keseluruhan pasal sangkaan dengan mencoba menemukan bukti materil dari pembuktian terhadap pasal sangkaan, mengingat hal ini adalah kewenangan Majelis Hakim pada pengadilan pidana dengan acara pemeriksaan biasa dan selebihnya bukti surat yang diajukan oleh Pemohon juga justru menunjukkan adanya tindakan penyidik yang dilakukan sesuai prosedur penyidikan dalam penanganan suatu perkara pidana.

Bahwa berdasarkan pembuktian dari Termohon dari bukti surat T-12 tentang Pemeriksaan Ahli Apriyanto Nusa, S.H, M.H yang menyatakan tidak cukup unsur pasal yang disangkakan kepada Terlapor, sehingga Termohon berdasarkan bukti surat yang diberi tanda T-13, T-14 dan T-16 melakukan penghentian penyidikan terhadap perkara *a quo*, Olehnya berdasarkan pertimbangan di atas menurut Hakim Pengadilan Negeri Limboto Pemohon tidak dapat membuktikan dalil-dalil permohonannya. Olehnya, berdasarkan pertimbangan di atas, maka menurut hakim permohonan praperadilan yang diajukan oleh Pemohon tidak beralasan menurut hukum dan haruslah ditolak.

- d) Perkara Praperadilan yang Diajukan Sdr. Dedy Dauna (Pelapor dugaan tindak pidana Politik Uang)

Bahwa persidangan perkara Praperadilan pemeriksaan dan pembuktiannya hanya memeriksa aspek formil tidak memasuki materi perkara. Keterangan 3 (tiga) orang saksi yang diajukan oleh Pemohon didepan persidangan dengan dibawah sumpah, menurut Hakim

Pengadilan Negeri Limboto yang memeriksa dan mengadili Praperadilan ini telah memasuki pokok perkara yang disangkakan kepada terlapor, sedangkan Praperadilan dalam hal ini bukan sebagai lembaga peradilan yang memeriksa dan memutus terkait pidana materiil yang disangkakan atau mencoba membuktikan terbuhtinya suatu perkara sebagaimana juga berdasarkan keterangan ahli Apriyanto Nusa, S.H, M.H karena hal tersebut merupakan kewenangan atau cara pada peradilan pidana biasa bukan pada sidang praperadilan. Untuk itu praperadilan sejauh mungkin harus menghindari pemeriksaan materiil terhadap keseluruhan pasal sangkaan dengan mencoba menemukan bukti materiil dari pembuktian terhadap pasal sangkaan, mengingat hal ini adalah kewenangan Majelis Hakim pada pengadilan pidana dengan acara pemeriksaan biasa. Bukti surat yang diberi tanda P-1 yang diajukan oleh Pemohon juga justru menunjukkan adanya tindakan penyidik yang dilakukan sesuai prosedur penyidikan dalam penanganan suatu perkara pidana.

Bahwa berdasarkan bukti surat T-16 dalam perkara ini sudah pernah dibahas secara bersama Sentra Gakkumdu yakni; Bawaslu, Kepolisian dan kejaksaan yang kesimpulannya menyatakan terhadap perkara *a quo* tidak cukup bukti maka berdasarkan kesimpulan tiga pihak tersebut Termohon berdasarkan bukti surat T-17 menerbitkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan kemudian dilanjutkan dengan penerbitan Surat Ketetapan tentang Penghentian Penyidikan sebagaimana dalam bukti surat T-17. Olehnya, berdasarkan pertimbangan di atas, maka menurut hakim permohonan praperadilan yang diajukan oleh Pemohon tidak beralasan menurut hukum dan haruslah ditolak.

4. Tindaklanjut Penanganan Tindak Pidana Pemilu Pasca Putusan Praperadilan oleh Pengadilan

Sebagaimana dijelaskan pada bagian sebelumnya, UU Nomor 7 tahun 2017 tidak mengatur secara terperinci hal ihwal pra-peradilan terhadap proses penanganan pelanggaran pidana pemilu. Dengan demikian, sifat *lex-specialis* norma penanganan pelanggaran pidana pemilu dalam UU tersebut hanya mengenai tata cara dan ketentuan waktu penanganan pelanggaran pidana pemilu saja, sehingga jika muncul gugatan pra-peradilan maka diberlakukan ketentuan sebagaimana diatur dalam KUHAP.

Terkait hal tersebut, Peraturan Bawaslu Nomor 31 Tahun 2018 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu pada Pasal 30 hanya mengatur tentang keharusan dilakukannya pendampingan dan monitoring oleh Penyidik dan/atau Penuntut Umum (pasal 30). Tidak ada ketentuan norma lain dalam Perbawaslu tersebut yang mengatur prosedur atau tata cara dalam menghadapi gugatan pra-peradilan.

Pasal 31 dan 32 mengatur tata cara menindaklanjuti putusan pengadilan, namun jika dicermati secara lebih mendalam, norma tersebut berkaitan dengan putusan pengadilan umum atas perkara tindak pidana pemilu, bukan putusan pengadilan terkait gugatan praperadilan.

Berdasarkan ketentuan diatas, jelaslah bahwa langkah yang seharusnya dilakukan oleh jajaran Sentra Gakkumdu; unsur Bawaslu Provinsi dan Kabupaten/ Kota, Kepolisian dan Kejaksaan dalam menghadapi gugatan praperadilan tindak pidana Pemilu yang diajukan oleh pelapor dan/atau terlapor, belum diatur secara detail dalam ketentuan perundang-undangan terutama apabila permohonan praperadilan yang diajukan oleh pelapor maupun terlapor tersebut diterima atau dikabulkan oleh pengadilan.

5. Pengaturan Mengenai Praperadilan Dalam Penanganan

Tindak Pidana Pemilu Yang Ideal

Mencermati pasal demi pasal dalam UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, tidak ditemukan ketentuan khusus yang mengatur mekanisme penanganan praperadilan tindak pidana Pemilu, dan hanya sedikit diatur dalam Peraturan Bawaslu Nomor 31 Tahun 2018 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu, khususnya pasal 30 yang menyatakan bahwa "dalam hal terdapat permohonan praperadilan baik dalam tingkat penyidikan atau penuntutan maka Pengawas Pemilu, Penyidik dan/ atau Penuntut Umum melakukan pendampingan dan monitoring".

Selanjutnya, mencermati ketentuan Pasal 77 huruf a) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yang menyatakan "Pengadilan Negeri berwenang untuk memeriksa dan memutus sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini tentang: huruf a. sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan. Berdasarkan ketentuan tersebut, secara yuridis ketika seseorang tidak menerima status penetapan dirinya sebagai tersangka dan/ atau adanya penghentian penyidikan (SP-3) oleh Penyidik, maka yang bersangkutan memiliki hak untuk mengajukan permohonan praperadilan ke Pengadilan Negeri; sementara dalam ketentuan Pasal 25 ayat (4) Peraturan Bawaslu Nomor 31 Tahun 2018 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu, telah membatasi kewenangan penyidik untuk melakukan penyidikan paling lama 14 (empat belas hari) hari semenjak laporan dugaan tindak pidana Pemilu diteruskan oleh pengawas Pemilu.

Oleh karena tidak diatur secara detail dalam UU Pemilu dan peraturan pelaksana (Perbawaslu), maka hal tersebut menjadi kendala apabila permohonan praperadilan tersebut dikabulkan oleh Pengadilan Negeri. Hal tersebut juga terkait dengan akibat

hukum apabila putusan praperadilan membatalkan penghentian penyidikan sementara batas kewenangan penyidikan selama 14 hari telah habis karena hukum acara pidana menganut asas *lex stricta*, dimana kewenangan penyidikan hanya diberikan selama 14 hari, maka penyidik secara hukum tidak dapat menindaklanjuti putusan praperadilan tersebut, karena kewenangan untuk melakukan penyidikan telah habis. Oleh karena itu idealnya dalam hal pemeriksaan praperadilan tentang sah atau tidaknya penetapan tersangka telah dimulai, maka terhadap pemeriksaan pertama pokok perkara ditangguhkan sampai keluarnya putusan praperadilan dan dalam hal putusan praperadilan yang menyatakan penghentian penyidikan tidak sah, dalam waktu paling lama 14 hari setelah putusan praperadilan dibacakan, penyidik wajib melanjutkan penyidikan dan menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum.

Guna menghindari munculnya kebuntuan akibat dikabulkannya gugatan praperadilan yang dapat berakibat pada kedaluwarsanya dugaan pelanggaran pidana pemilu, maka sebaiknya UU Pemilu di masa mendatang memuat norma pengaturan tentang hal tersebut. Yakub, panitera pada Pengadilan Negeri Limboto menyarankan agar penanganan praperadilan tindak pidana Pemilu seharusnya dibuatkan satu aturan khusus karena dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum tidak mengatur tentang praperadilan.⁵⁾

Norma tersebut setidaknya perlu mengatur beberapa hal; *pertama*, dalam proses pemeriksaan sidang praperadilan, sebaiknya anggota Gakkumdu dari unsur Bawaslu, Penyidik dan Jaksa dapat dimasukkan sebagai saksi karena mereka yang lebih tahu duduk perkara dan mengapa perkara tersebut

⁵ Hasil wawancara Penulis dengan Yakub, *selaku Panitera pada Pengadilan Negeri Limboto*; pada hari Selasa, tanggal 6 Agustus 2019 bertempat di kantor Pengadilan Negeri Limboto Kabupaten Gorontalo.

diteruskan kepada penyidikan/tahap penyidikan. pihak Bawaslu yang lebih awal diperiksa sebagai saksi untuk menjelaskan proses awal penanganan pelanggaran tindak pidana Pemilu sebaiknya Perbawaslu No. 31 Tahun 2018 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu mengatur waktu penanganan selanjutnya.⁽⁶⁾ *Kedua*, Kelemahan KUHAP yang menjadi hukum acara dalam pemeriksaan praperadilan tindak pidana pemilu adalah adanya ketentuan bahwa praperadilan gugur apabila pemeriksaan pertama terhadap pokok perkara telah dimulai, sebagaimana (Putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-XIII/2015). Praktik yang dapat disalahgunakan dalam ketentuan KUHAP ini, adalah untuk menghindari atau menggugurkan pemeriksaan praperadilan dari tersangka, berkas perkara secepatnya dikirim ke Pengadilan Negeri untuk diperiksa pokok perkara. akibatnya, pemeriksaan praperadilan tidak dilanjutkan (gugur). Padahal, bisa saja proses dan prosedur dari penetapan tersangka oleh penyidik tidak sah, tapi ini tidak lagi relevan dibuktikan di sidang praperadilan karena pokok perkara telah dilimpahkan dan diperiksa. Maka, idealnya kedepan, untuk menutupi kekurangan KUHAP yang menjadi hukum acara pidana pemilu khususnya yang berkaitan dengan praperadilan, UU Pemilu harus merumuskan bahwa: "*Dalam hal pemeriksaan praperadilan tentang sah atau tidaknya penetapan tersangka telah dimulai, maka terhadap pemeriksaan pertama pokok perkara ditangguhkan sampai keluarnya putusan praperadilan*". Hal ini penting, karena hakikat keberadaan praperadilan dalam sistem peradilan pidana, adalah sebagai mekanisme pengawasan (*kontrol*) terhadap kewenangan penyidik dan penuntut umum dalam melaksanakan tugasnya.

Ketiga, membatasi kewenangan penyidik untuk melakukan penyidikan yaitu paling lama 14

6 Hasil wawancara Penulis dengan Tegar Mawang Dita, selaku anggota Sentra Gakkumdu Kab. Gorontalo Utara dari unsur Kejaksaan pada hari Rabu tanggal 7 Agustus 2019 bertempat di Kejaksaan Negeri Limboto.

hari kerja semenjak laporan dugaan tindak pidana Pemilu diteruskan oleh pengawas pemilu. Dari ketentuan *a quo*, dipahami bahwa ketika penyidikan sudah melewati batas 14 hari maka proses penyidikan tersebut batal demi hukum (*null and void*). Menjadi soal, bagaimana akibat hukum apabila praperadilan atau putusan praperadilan membatalkan penghentian penyidikan sementara batas kewenangan penyidikan selama 14 hari telah habis?, karena hukum acara pidana menganut asas *lex stricta*, dimana kewenangan penyidikan hanya diberikan selama 14 hari, maka penyidik secara hukum tidak dapat menindaklanjuti putusan praperadilan tersebut, karena kewenangan untuk melakukan penyidikan telah habis, ini yang tidak dicermati oleh Perbawaslu No. 31 Tahun 2018 Tentang Sentra Gakkumdu. Maka, idealnya kedepan, hal ini harus dirumuskan dalam UU Pemilu bahwa: "*Dalam hal putusan praperadilan menyatakan penghentian penyidikan sah, dalam waktu paling lama 14 hari setelah putusan praperadilan dibacakan, penyidik wajib melanjutkan penyidikan dan menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum*".⁽⁷⁾

Keempat, memperjelas Kewajiban Sentra Gakkumdu dalam menghadapi Praperadilan yang dilakukan oleh Pelapor atau tersangka (termasuk beban pembiayaan, kuasa hukum, pendampingan Jaksa dan Bawaslu saat praperadilan).⁽⁸⁾

G. Kesimpulan.

Berdasarkan uraian pembahasan di atas, maka penulis menarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Ketentuan yuridis mengenai praperadilan diatur dalam Pasal 77 UU No. 8 Tahun 1981 Tentang KUHAP yang

⁷ Hasil wawancara Penulis dengan Apriyanto Nusa, selaku *Dosen Hukum Pidana Universitas Ichsan Gorontalo* pada hari Senin tanggal 5 Agustus 2019 bertempat di kampus Universitas Ichsan Gorontalo.

⁸ Hasil wawancara Penulis dengan Aiptu Utjen S.Sule selaku *Tim Sentra Gakkumdu Unsur Kepolisian Polres Gorontalo*, pada hari Rabu tanggal 7 Agustus 2019 bertempat di Kantor Polres Gorontalo.

menyebutkan “Pengadilan Negeri berwenang untuk memeriksa dan memutus, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini tentang: sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan; dan ganti kerugiandanataurehabilitasibagiseorangyangperkara pidananya dihentikan pada tingkat penyidikan atau penuntutan. Putusan MK Nomor: 21/PUU-X11/2014, tertanggal 28 April 2015 yang menyatakan bahwa penetapan tersangka, penggeledahan dan penyitaan termasuk ranah praperadilan., dan Perma Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Larangan Peninjauan Kembali Putusan Praperadilan. Namun terkait dengan praperadilan dalam penanganan tindak pidana Pemilu selain belum diatur secara detil dalam ketentuan tersebut, juga belum diatur dalam UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, dan hanya disebutkan dalam Pasal 30 Perbawaslu No. 31 Tahun 2018 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu, yang menyatakan “Dalam hal terdapat permohonan praperadilan baik dalam tingkat penyidikan atau penuntutan maka Pengawas Pemilu, Penyidik dan/atau Penuntut Umum melakukan pendampingan dan monitoring”.

2. Aspek-aspek hukum yang menjadi pertimbangan hakim dalam memutus perkara praperadilan Pemilu adalah berdasarkan ketentuan Pasal 77 s.d Pasal 83 KUHAP, dimana Pengadilan Negeri berwenang untuk memeriksa dan memutus, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam UU, yang diperluas dengan Putusan MK Nomor: 21/PUU/XII/2014 dan Perma No. 4 Tahun 2016. Mengenai praperadilan yang diajukan oleh pelapor dan/atau terlapor dalam penanganan tindak pidana Pemilu tahun 2019 yang ditangani oleh Sentra Gakkumdu Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo, yang menjadi pertimbangan hakim adalah oleh karena perkaranya sudah masuk dalam persidangan, yakni telah disidangkan dan materi permohonan pemohon sudah masuk aspek hukum materil bukan formil,

maka seluruhnya ditolak.

3. Terkait tindak lanjut penanganan temuan dan laporan dugaan tindak pidana Pemilu pasca putusan praperadilan oleh lembaga Pengadilan belum diatur secara jelas dalam UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, Peraturan Bawaslu No. 7 Tahun 2018 Tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum, dan hanya disebutkan dalam Perbawaslu Nomor 31 Tahun 2018 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu. Sementara dalam proses Penanganan Tindak Pidana Pemilu dibatasi waktu penanganannya hanya 14 hari. Sehingga terdapat kekosongan hukum terkait pasca putusan Praperadilan tersebut.
4. Pengaturan mengenai praperadilan dalam penanganan tindak pidana Pemilu yang ideal harusnya dibuatkan ketentuan khusus (*lex specialis*) yang secara detil mengatur tata cara praperadilan tindak pidana Pemilu. Hal ini dikarenakan UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, dan Perbawaslu No. 7 Tahun 2018 Tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilu tidak mengatur secara detail tentang praperadilan, dan hanya disebutkan dalam Pasal 30 Peraturan Bawaslu Nomor 31 Tahun 2018 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu.

Selaras dengan kesimpulan yang telah diuraikan di atas, Penulis menyarankan sebagai berikut:

1. Sebagai langkah strategis Sentra Gakkumdu dalam menghadapi gugatan praperadilan dalam penanganan temuan dan laporan dugaan tindak pidana Pemilu, pada saat pembahasan pertama dan pembahasan kedua, apabila sepakat bahwa perkara tersebut dinaikan statusnya ketingkat penyidikan maka hal tersebut sudah berdasarkan pada 2 (dua) alat bukti yang cukup dan sudah menjadi kesepakatan bersama 3 (tiga) unsur dalam Sentra Gakumdu yaitu Bawaslu, Kepolisian dan Kejaksaan.
2. Agar ketentuan mengenai praperadilan dalam

penanganan dugaan tindak pidana Pemilu perlu dibuatkan peraturan khusus (lex specialis), berhubung ketentuan mengenai praperadilan hanya diatur dalam Pasal 77 KUHP, Putusan MK Nomor: 21/PUU-X11/2014 tertanggal 28 April 2015, dan Perma Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Larangan Peninjauan Kembali Putusan Praperadilan. Dimana dalam ketentuan tersebut tidak mengatur secara detil mengenai praperadilan tindak pidana Pemilu.



DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Aristo Pangaribuan, Arsa, Ichsan, "*Pengantar Hukum Acara Pidana Indonesia*" (Jakarta, Rajawali Pers; 2017);
- Amran Suadi "*Sistem Pengawasan Badan Peradilan Di Indonesia*" (Jakarta; PT Raja Grafinso Persada, 2014);
- John Rawls, "*Teori Keadilan, dasar-dasar Filsafat Politik untuk mewujudkan kesejahteraan sosial dalam negara*" (Yogyakarta ; Pustaka Pelajar, 2011);
- M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan penerapan KUHP, Pemeriksaan sidang pengadilan, Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali.* (Jakarta ; Sinar Grafika , 2010);

Jurnal

- Binov Haditya, *Peran Sentra Gakumdu dalam penegakkan Tindak Pidana Pemilu*, Jurnal Hukum edisi Volume 4 no 2 Tahun 2018, 348-365 , Universitas Negeri Semarang;
- M Karjadi, R Sesilo, "*Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana*" (Politeia-Bogor; 2016);

Peraturan Perundang-undangan

- UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 182);
- Peraturan Bawaslu Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan umum; (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 324);
- Peraturan Bawaslu Nomor 31 Tahun 2018 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu. (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 1566);
- Peraturan KPU No. 20 Tahun 2018. (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 834);
- Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Republik Indonesia

Nomor : 21/ PUUX11/2014;
Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Peninjauan Kembali Putusan Praperadilan, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 596;

Internet;

<http://www.negarahukum.com/hukum/praperadilan.html>, diakses pada hari selasa tanggal 3 September 2019;
<https://peta-kota.blogspot.com/2011/06/peta-provinsi-gorontalo.html>, diakses pada hari rabu tanggal 06 November 2019
www.g-excess.com/pengertian-demokrasi-menurut-abraham-lincoln.html, diakses pada hari rabu tanggal 20 November 2019

Wawancara

Hasil wawancara Penulis denga informan **Apriyanto Nusa**, selaku Akademisi Universitas Ichsán Gorontalo pada hari Senin tanggal 5 Agustus 2019 bertempat di Universitas Ichsán Gorontalo.

Hasil wawancara Penulis dengan informan Bapak **Yakub**, selaku Panitera Pengadilan Negeri Limboto pada hari selasa, tanggal 6 Agustus 2019 bertempat di kantor Pengadilan Negeri Limboto.

Hasil wawancara Penulis dengan informan **Tegar Mawang Dita**, selaku anggota Sentra Gakkumdu Kab. Gorontalo Utara dari unsur Kejaksaan, pada hari Rabu tanggal 7 Agustus 2019 bertempat di Pengadilan Negeri Limboto.

Hasil wawancara Penulis denga informan **Utjen S.Sule** selaku Tim Sentra Gakkumdu unsur Kepolisian Polres Gorontalo, pada hari Rabu tanggal 7 Agustus 2019 bertempat di Kantor Polres Gorontalo.

Bab 4

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Penegakan Hukum Pemilu



EFEKTIFITAS PENEGAKAN PIDANA PEMILU DI WILAYAH KEPULAUAN Studi Kasus di Kabupaten Maluku Barat Daya

Oleh :

Thomas. T. Wakanno, SH & Astuti Usman, S.Ag. MH

A. Pendahuluan

Pemilihan Umum yang dilaksanakan secara reguler dengan prinsip yang bebas dan adil merupakan implementasi dari kedaulatan rakyat. Pemilu di Indonesia merupakan mandat dari konstitusi yang wajib dilaksanakan oleh pemerintah untuk memastikan dan melindungi pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam menyalurkan hak-hak politiknya.

Penyelenggaraan Pemilu harus berdasarkan prinsip-prinsip hukum yang berkeadilan dan nilai-nilai kemanfaatan. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dibentuk dalam rangka memastikan terwujudnya prinsip-prinsip tersebut melalui tugas pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemilu dan wewenang menerima laporan-laporan dugaan pelanggaran pemilu, serta menindaklanjuti temuan dan atau laporan kepada instansi yang berwenang.

Sejak dibentuk pada tanggal 20 September 2012, Bawaslu Provinsi Maluku telah menangani dan menindaklanjuti berbagai dugaan pelanggaran baik yang berasal dari Temuan Pengawas Pemilu ataupun dari Laporan yang disampaikan oleh masyarakat pada penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota serta Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden, yang mencakup 4 (empat) jenis yaitu

dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, dugaan pelanggaran administrasi, dugaan pelanggaran tindak pidana pemilu serta dugaan pelanggaran hukum lainnya sebagaimana diatur dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

Jajaran pengawas pemilu hanya memiliki waktu 14 (empat belas) hari sejak dugaan pelanggaran dilaporkan atau ditemukan untuk melakukan proses pengkajian dalam rangka mengambil keputusan untuk meneruskan atau tidak meneruskan pemeriksaan dugaan pelanggaran dimaksud. Jika keputusannya adalah meneruskan pemeriksaan, maka Pengawas Pemilu mengeluarkan rekomendasi kepada instansi yang berwenang (Kepolisian) untuk menindaklanjuti pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran dimaksud. Penyidik dari Polri dan Penuntut dari Kejaksaan juga dibatasi dengan jangka waktu yang pendek untuk menindaklanjuti penerusan dugaan pelanggaran pidana pemilu dari Bawaslu. Pembatasan yang sedemikian ketat dan pendek tersebut merupakan dampak dari penerapan asas *speedy-trial* dalam sistem penegakan hukum pemilu.

Ketentuan Pasal 486 ayat (1) UU Nomor 7 Tahun 2017 mengatur bahwa untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilu, Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia membentuk Sentra Gakkumdu. Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) adalah merupakan pusat aktivitas penegakan hukum tindak pidana Pemilu yang terdiri dari unsur Badan Pengawas Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, dan/ atau Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kepolisian Daerah, dan/atau Kepolisian Resor, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Kejaksaan Tinggi dan/atau Kejaksaan Negeri, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 31 Tahun 2018 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu. Keberadaan Gakkumdu ini juga dimaksudkan untuk mempercepat dan

memperkuat kualitas hasil kajian dan penerusan dugaan pelanggaran pidana pemilu dari Bawaslu.

Kinerja Sentra Gakkumdu pada wilayah Provinsi Maluku yang memiliki karakteristik wilayah geografis yang terdiri dari kepulauan, seringkali diperhadapkan pada tantangan dalam mendapatkan alat bukti guna keperluan pembuktian dugaan pelanggaran pidana Pemilu. Terbatasnya waktu penanganan pelanggaran pidana pemilu yang mungkin tidak terlalu menjadi hambatan di wilayah lain, sangat dirasakan menghambat di Provinsi Maluku. Karakter wilayah kepulauan yang berpadu dengan minimnya sarana transportasi dan komunikasi acapkali menyebabkan kegagalan dalam proses pengumpulan alat bukti.

Atas permasalahan dimaksud, penulis tertantang mengangkat masalah ini untuk diteliti lebih jauh, dengan harapan dapat menghasilkan temuan dan rekomendasi yang berguna bagi proses penyelenggaraan pemilu di masa mendatang.

B. Rumusan Masalah

Beranjak dari tantangan yang diperhadapkan oleh Sentra Gakkumdu pada wilayah kepulauan, dimana seringkali menimbulkan permasalahan yaitu terhentinya proses penanganan tindak pidana Pemilu, maka masalah yang dibahas dalam penelitian ini dapat dirumuskan yaitu:

1. Apa faktor-faktor yang mempengaruhi munculnya keputusan penghentian proses penanganan pelanggaran pidana pemilu di Kabupaten Maluku Barat Daya yang memiliki karakter wilayah kepulauan?
2. Bagaimana sinergitas aparat penegak hukum pemilu melalui Sentra-Gakkumdu dalam penegakan tindak pidana pemilu di Kabupaten Maluku Barat Daya yang memiliki karakter wilayah kepulauan?
3. Bagaimana sebaiknya desain penegakan hukum pidana pemilu di masa mendatang khususnya di wilayah kepulauan?

C. Karakteristik Wilayah Pengawasan Bawaslu Provinsi Maluku Khususnya Wilayah Kabupaten Maluku Barat Daya

1. Letak Geografis

Kabupaten Maluku Barat Daya yang dikenal dengan Negeri Kalwedo, terbentang dari Desa Serili Pulau Masela tempatnya matahari terbit sampai dengan Desa Ustutun Pulau Lirang tempat matahari terbenam, yang kaya akan kearifan lokal dalam bingkai Kalwedo melimpah dengan potensi sumber daya alam berupa Blok Gas Abadi di Pulau Masela, Tambang-Tembaga di Pulau Wetar, Tambang Emas di Pulau Romang, belum lagi ada Blok Moa Selatan, Moa Utara, Blok Leti, Blok Sermata, Blok Babar Selaru, dan masih ada tambang di Pulau-Pulau lainnya yang belum tereksplorasi.

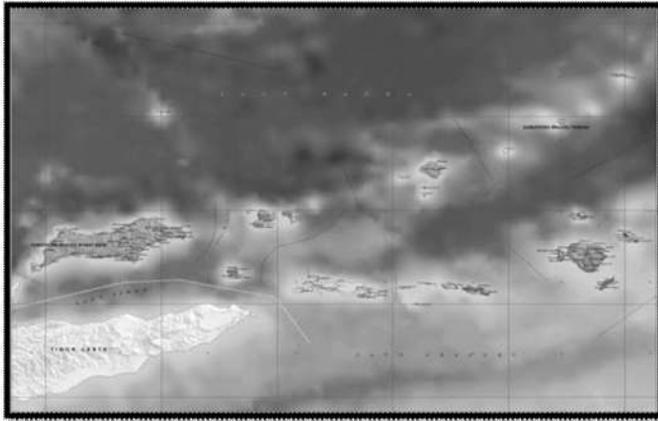
Kabupaten Maluku Barat Daya terletak pada koordinat antara 60–100 Lintang Selatan dan 125^o 40'–130^o 30' Bujur Timur. Kemudian untuk batas-batas administrasi sebagai berikut: Sebelah utara : Berbatasan dengan Laut Banda Sebelah Timur : Berbatasan dengan Kepulauan Tanimbar, Kabupaten Maluku Tenggara Barat dan Laut Arafuru Sebelah Selatan : Berbatasan dengan Laut Timor dan Selat Wetar Sebelah Barat : Berbatasan dengan Kepulauan Alor, Kabupaten Maluku Barat daya merupakan daerah kepulauan dan didominasi oleh wilayah pesisir.

Kabupaten Maluku Barat Daya merupakan salah satu Daerah Tingkat II yang dibentuk oleh pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2008 Tentang Pembentukan Kabupaten Maluku Barat Daya di Provinsi Maluku, dengan Ibukota Kabupaten adalah Kota Tiakur. Kabupaten Maluku Barat Daya merupakan Kabupaten hasil pemekaran dari Kabupaten Maluku Tenggara Barat.

Dari keseluruhan luas wilayah yang ada yaitu 72.427,2 km², wilayah laut mencakup 63.773,20 km² (88%) sedangkan wilayah daratnya hanya sebesar 8.648,01 km² (11%). Secara administratif, Kabupaten Maluku Barat Daya terbagi atas 17 (tujuh belas) Kecamatan, meliputi Kecamatan Babar Timur, Pulau-pulau Babar, Mdonu Hyera, Leti, Moa, Lakor, Pulau-pulau Terselatan, Wetar, Damer, Kisar Utara, Wetang, Wetar

Barat, Wetar Timur, Wetar Utara, Kepulauan Romang, Masela, Dawelor Dawera. Kemudian terdiri dari 118 Desa Induk, 8 anak desa dengan tingkat perkembangan, meliputi 21 Desa Swadaya, 62 Desa Swakarya dan 34 Desa Swasembada.

Gambar 1
Peta Kepulauan Maluku Barat Daya



Sumber: <https://petatematikindo.wordpress.com/2014/07/19/administrasi-kabupaten-maluku-barat-daya/>

Jarak antara Tiakur yang merupakan Ibukota Kabupaten Maluku Barat Daya ke Ibukota Provinsi, Ibu Kota Kabupaten Maluku Tenggara Barat dan Kecamatan-Kecamatan yaitu sebagaimana tabel berikut ini:

Tabel 1
Jarak Antara Ibukota Maluku Barat Daya Dengan Daerah Sekitar

LOKASI	JARAK (MIL LAUT)
Tiakur - Ambon	268,5
Tiakur - Lirang (Wetar)	134
Tiakur - Ilwaki (Wetar)	90
Tiakur - Serwaru (Letti)	10,5

Tiakur - Hila (Romang)	47,5
Tiakur - Wonreli (Kisar)	44,5
Tiakur - Lakor	25
Tiakur - Lelang (Mdon Hyera)	44
Tiakur - Tapa (Babar)	104,5
Tiakur - Wulur (Damer)	79,5
Tiakur - Saumlaki (MTB)	208

Sumber: <https://malukubaratdayakab.go.id/>

2. Keadaan Demografi Dan Sosial Kemasyarakatan

Sebagian masyarakat Maluku Barat Daya, terutama di pulau-pulau sebelah barat, memiliki kekerabatan yang lebih dekat dengan masyarakat Kabupaten Nusa Tenggara Timur dari pada masyarakat Maluku pada umumnya. Beberapa dari masyarakat Maluku Barat Daya adalah turunan dari suku-suku Kabupaten Nusa Tenggara Timur yang kalah perang dan terpaksa pergi melaut sebelum akhirnya menetap di pulau-pulau Maluku Barat Daya. Sementara di pulau-pulau yang lebih ke timur, kekerabatan mereka lebih dekat dengan masyarakat dari Kabupaten Kepulauan Tanimbar.

Mayoritas dari masyarakat Maluku Barat Daya beragama Kristen Protestan. Tradisi dan adat istiadat masih cukup kental, terutama terkait pernikahan dan Pemerintahan Desa. Bahkan di beberapa Desa, fungsi Kepala Desa juga mencakup fungsi dari seorang raja, dan hanya masyarakat dari marga raja saja yang bisa mencalonkan diri menjadi Kepala Desa.

Masyarakat Maluku Barat Daya mempunyai modal sosial yang tinggi terkait ketertiban bermasyarakat. Hal ini ditunjukkan dengan berbagai Peraturan Desa yang mengatur tata hubungan bermasyarakat, dimana kegiatan yang mengganggu ketertiban masyarakat mendapatkan sanksi hukuman yang cukup berat. Konflik sosial yang terjadi biasanya dapat diselesaikan secara kekeluargaan dengan adat dimana berupa mediasi yang diprakarsai oleh tokoh adat.

3. Transportasi Dan Komunikasi

Wilayah Kabupaten Maluku Barat Daya sebagian besar adalah laut dan sebagian besar akses jalan antar kabupaten ke kecamatan, kecamatan ke desa dan dari desa ke desa belum ada sehingga transportasi masih menggunakan kapal laut atau speedboat, contohnya pada Kecamatan Damer, Dawelor Dawera, Kepulauan Romang, Wetar Barat, Wetar Timur, Wetar Utara, Wetar, Mdon Hyera, akses antar desa masih menggunakan transportasi laut yaitu speedboat.

Pada Wilayah Kabupaten Maluku Barat Daya ada beberapa desa yang belum bisa menggunakan jaringan telepon, radio dan jaringan internet sehingga harus berpindah ke desa terdekat. Contohnya pada Kecamatan Dawelor Dawera, karena Kecamatan ini terdiri dari 2 (dua) pulau yaitu Pulau Dawelor yang merupakan Kota Kecamatan dan Pulau Dawera. Akses telekomunikasi di Pulau Dawelor yaitu Desa Wiratan bisa dikatakan tidak ada karena harus panjat pohon yang tertinggi agar bisa mendapatkan akses telkomsel, untuk akses Radio dan Jaringan Internet pun tidak ada, sehingga untuk berkomunikasi melalui radio dan Jaringan Internet harus ke Pulau Dawelor dengan menggunakan transportasi laut. Pada Kecamatan Kepulauan Romang dan Kecamatan Damer tidak memiliki Jaringan Telkomsel dan jaringan internet.

D. Diskusi

1. Batasan Waktu Penindakan Pelanggaran Tindak Pidana

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Penanganan Temuan Dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum mengatur jendela waktu pelaporan yang disampaikan kepada Pengawas Pemilihan Umum yaitu sejak dugaan pelanggaran diketahui terjadi, yang mana terdapat rentang waktu maksimal 7 (tujuh) hari yang diberikan kepada Pelapor untuk menyampaikan laporan, dan apabila telah melewati waktu 7 (tujuh) hari sebagaimana diatur dalam ketentuan Undang-

Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Penanganan Temuan Dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum, maka Badan Pengawas Pemilihan Umum tidak dapat menerima laporan yang dilaporkan oleh Pelapor.

Batasan waktu penanganan dugaan pelanggaran Tindak Pidana Pemilihan Umum yang diberikan kepada Sentra Gakkumdu sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 31 Tahun 2018 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu yaitu sebagaimana tabel berikut ini:

Tabel 2
Waktu Penanganan Pelanggaran Pidana Pemilu

WAKTU PENANGANAN PELANGGRARAN TINDAK PIDANA PEMILU OLEH INSTITUSI PENEGAK HUKUM PEMILU					KETE-RANGAN
Penga-was Pemilu	Penyi-dik Kepolisian	Penun-tut Umum	Penga-dilan Negeri	Penga-dilan Tinggi	
7 (tujuh) + 7 (tujuh) Hari	14 (empat belas) + 3 (tiga) Hari Perbaikan Berkas Perkara	5 (lima) Hari	7 (tujuh) Hari	7 (tujuh) Hari	Hari Adalah Hari Kerja

Sumber : *Perbawaslu Nomor 31 Tahun 2018 Tentang Sentra Gakkumdu*

Mengapa ada ketentuan yang membatasi masa penanganan pelanggaran pemilu dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Penanganan Temuan Dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum.

Salah satu alasan yang sering didengar adalah bahwa proses penyelesaian pelanggaran pemilu mesti sudah selesai sebelum tahapan pemilu selesai agar proses pidana tidak mengganggu agenda pemilu, agar setelah pemilu selesai, para Anggota DPR, DPD, atau DPRD yang dilantik, tidak ada lagi masalah-masalah yang mengungkitnya.

Batasan waktu 14 (empat belas) hari kerja setelah diterima dan diregistrasi laporan penanganan pelanggaran Pemilihan Umum berdasarkan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Penanganan Temuan Dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum berlaku untuk seluruh wilayah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), tidak memandang apakah wilayah daratan atau wilayah kepulauan yang terdiri dari lautan dan pulau-pulau.

2. Penegakkan Hukum Pemilu Dan Tantangan Penanganan Pada Kabupaten Maluku Barat Daya

Dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi Dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2019, Pengawas Pemilu pada Kabupaten Maluku Barat Daya menemukan dugaan pelanggaran Tindak Pidana Pemilu berdasarkan hasil pengawasan dan juga adanya Laporan dari masyarakat maupun peserta pemilu yang dapat dirinci sebagaimana tabel berikut ini:

Tabel 3
Jumlah Dugaan Pelanggaran Pidana Pemilu Di Kabupaten Maluku Barat Daya Pada Pemilu Tahun 2019

No	Temuan/Laporan Tindak Pidana Pemilu	Dihentikan Pada Tingkat Penyelidikan	Dihentikan Pada Tingkat Penyidikan	Dilimpahkan Ke Pengadilan Negeri	Jumlah Kasus Yang Ditangani	Putusan
1.	5 (lima) Temuan Tindak Pidana Pemilu	1 Kasus	3 Kasus	1 Kasus	5 Kasus	1 (satu) Putusan PN
2.	2 (dua) Laporan Tindak Pidana Pemilu	0 Kasus	0 Kasus	2 Kasus	2 Kasus	2 (dua) Putusan PN
Jumlah		1 Kasus	3 Kasus	3 Kasus	7 Kasus	3 (tiga) Putusan PN

Sumber: Laporan Akhir Divisi Penindakan Pelanggaran Bawaslu Kabupaten Maluku Barat Daya

Dari ketujuh temuan dan laporan dugaan pelanggaran tindak pidana Pemilu sebagaimana tabel tersebut diatas, terdapat tiga kasus yang dihentikan proses pananganannya pada tingkat penyidikan yaitu:

1. Dugaan pemalsuan Surat Keterangan Tidak Pernah Dipidana Penjara dari Pengadilan Negeri Saumlaki yang dilakukan Calon Anggota DPRD Kabupaten Maluku Bara Daya.

Alasan penghentian kasus dugaan pemalsuan Surat Keterangan Tidak Pernah Dipidana Penjara dari Pengadilan Negeri Saumlaki oleh Penyidik Kepolisian adalah sebagai akibat tidak didapatinya Bukti Surat Keterangan Asli dari

Pengadilan Negeri Saumlaki yang berkedudukan di Kabupaten Maluku Tenggara Barat.

Sementara Saksi yang saat itu berada di Ambon Ibukota Provinsi Maluku tidak dapat dimintai keterangan tambahan sebagaimana Petunjuk Jaksa Penuntut Umum untuk melengkapi berkas perkara.

2. Dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Anggota Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) Romang yaitu dengan sengaja melakukan pengelembungan suara dengan cara melakukan perubahan terhadap Formulir Model C1-KPU.

Alasan penghentian kasus dugaan pelanggaran pengelembungan suara dengan cara melakukan perubahan terhadap Formulir Model C1-KPU adalah sebagai akibat tidak dapat dipenuhinya perbaikan berkas perkara oleh Penyidik Kepolisian sebagaimana petunjuk Jaksa Penuntut Umum berupa permintaan keterangan tambahan dari PPK Romang, Panwaslu Kecamatan Romang dan Saksi Partai Politik.

3. Dugaan Tindak Pidana Pemilihan Umum yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Maluku Barat Daya dengan tidak melaksanakan rekomendasi Bawaslu Kabupaten Maluku Barat Daya untuk dilakukannya Pemungutan Suara Ulang (PSU) di Kecamatan Damer, Kecamatan Pulau-Pulau Terselatan dan Kecamatan Wetar.

Alasan penghentian kasus dugaan tidak melaksanakan rekomendasi Bawaslu Kabupaten Maluku Barat Daya untuk dilakukannya Pemungutan Suara Ulang (PSU) adalah sebagai akibat tidak dapat dipenuhinya perbaikan berkas perkara oleh Penyidik Kepolisian sebagaimana petunjuk Jaksa Penuntut Umum berupa permintaan keterangan tambahan dari Pengawas Tempat Pemungutan Suara

(PTPS) dan PPS yang berada di Kecamatan Damer, Kecamatan Pulau-Pulau Terselatan dan Kecamatan Wetar.

Penegakan hukum tindak pidana pemilu di Kabupaten Maluku Barat Daya oleh Sentra Gakkumdu terhadap kasus yang menjadi Temuan Hasil Pengawasan dan yang dilaporkan oleh masyarakat, menjadi terhenti pada fase Pembahasan Ketiga, oleh karena ketentuan Pasal 480 Ayat (2) UU Nomor 7 Tahun 2017 mengatur bahwa jika hasil penyidikan belum lengkap, maka dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari penuntut umum mengembalikan berkas perkara kepada Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia disertai petunjuk tentang hal yang harus dilakukan untuk dilengkapi. Sedangkan pada ayat (3) diatur bahwa penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia harus sudah menyampaikan kembali berkas perkara tersebut kepada penuntut umum dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari sejak tanggal penerimaan berkas. Pengaturan senada juga tercantum dalam Pasal 3 Ayat (4) dan ayat (5) Perbawaslu Nomor 31 Tahun 2018 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu.

Secara umum alasan penghentian Kasus Dugaan Tindak Pidana Pemilihan Umum oleh Penyidik Kepolisian yang tergabung dalam Sentra Gakkumdu adalah berkaitan dengan penerapan ketentuan Pasal 480 Ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum tersebut di atas. Alokasi waktu tiga hari yang dimiliki oleh Penyidik untuk melengkapi atau memperbaiki berkas atau bukti sebagaimana petunjuk Jaksa Penuntut Umum seperti permintaan Surat Keterangan Asli Tidak Pernah Dipidana Penjara dari Pengadilan Negeri Saumlaki, keterangan tambahan dari Saksi Ahli, PPK, PPS dan Pengawas TPS, sangat menyulitkan Penyidik untuk memenuhinya. Untuk menjangkau Pengadilan Negeri Saumlaki, Saksi Ahli, PPK, PPS dan Pengawas TPS berada, haruslah menempuh jarak dengan

menggunakan transportasi laut (kapal) yaitu :

1. Dari Tiakur (Ibukota Kabupaten Maluku Barat Daya) ke Saumlaki (Ibukota Kabupaten Maluku Tenggara Barat) dengan jarak tempuh 208 Mil Laut yang memakan waktu 2 (dua) hari perjalanan.
2. Dari Tiakur (Ibukota Kabupaten Maluku Barat Daya) ke Lirang (Ibu Kota Kecamatan Wetar) dengan jarak tempuh 134 Mil Laut yang memakan waktu 1 (satu) sampai dengan 2 (dua) hari perjalanan.
3. Dari Tiakur (Ibukota Kabupaten Maluku Barat Daya) ke Wulur (Ibukota Kecamatan Damer) dengan jarak tempuh 79,5 Mil Laut yang memakan waktu 1 (satu) sampai dengan 2 (dua) hari perjalanan.
4. Dari Tiakur (Ibukota Kabupaten Maluku Barat Daya) ke Kisar (Ibukota Kecamatan Pulau-Pulau Terselatan) dengan jarak tempuh 112 Mil Laut yang memakan waktu 1 (satu) hari perjalanan.
5. Dari Tiakur (Ibukota Kabupaten Maluku Barat Daya) ke Hila (Ibukota Kecamatan Romang) dengan jarak tempuh 47,5 Mil Laut yang memakan waktu 1 (satu) hari perjalanan.

Jarak dan waktu tempuh untuk mendapatkan keterangan sesuai petunjuk Jaksa Penuntut Umum merupakan kendala yang sangat berat, yang lebih parah lagi ditambah dengan kendala minimnya alat transportasi (Kapal Laut) untuk sampai di kecamatan dimaksud. Di sisi lain jadwal keberangkatan kapal laut juga sangat bergantung kepada keadaan cuaca yang tidak menentu dengan gelombang laut yang tingginya mencapai 4 sampai 5 meter.

Soerjono Soekanto (2012) menjelaskan bahwa efektifitas penegakan hukum dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu: faktor hukumnya sendiri; faktor penegak hukum; faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum; faktor

masyarakat; dan faktor kebudayaan. Penerapan ketentuan pasal tersebut dalam proses penegakan pelanggaran pidana pemilu sangat sulit dilakukan di wilayah Kabupaten Maluku Barat Daya terkait dengan letak geografis, keadaan demografis dan sosial kemasyarakatan serta sarana transportasi dan komunikasi. Dalam hal ini, faktor penyebab tidak efektifnya penegakan hukum pidana pemilu di Maluku Barat Daya adalah pada minimnya sarana dan fasilitas yang mendukung penegakan hukum pidana pemilu, di tengah pendeknya batasan waktu yang diatur dalam UU Pemilu.

Pengaturan untuk mempercepat proses penyelesaian tindak pidana pemilu dengan semangat prinsip cepat, sederhana, dan biaya murah di wilayah Kabupaten Maluku Barat Daya dengan luas wilayah yang terdiri dari pulau-pulau yang dikaitkan dengan waktu penanganan, kondisi alat transportasi yang minim serta keadaan cuaca yang tidak menentu, jelas telah menyebabkan atau menyediakan lubang menganga untuk dilakukannya kecurangan pemilu tanpa bisa ditangani oleh penegak hukum. Hal ini tentu saja ironis dan tentu bukan ini yang diharapkan dalam suatu proses pemilu yang demokratis.

Pengaturan tentang pembatasan waktu penyelesaian pelanggaran pemilu semestinya mempertimbangkan keunikan karakter daerah, dimana terdapat daerah-daerah tertentu di wilayah NKRI yang memilih banyak kendala dan keterbatasan. Dengan memperhatikan ketidaksetaraan kondisi tersebut, seharusnya UU Pemilu menyediakan "perlakuan khusus" kepada daerah-daerah tersebut, dan tidak mempersamakan perlakuannya dengan daerah lain di Indonesia pada umumnya.

Disisi lain, penerapan sistem *speedy-trial* dalam UU Pemilu semestinya diberlakukan hanya pada penyelesaian pelanggaran administrasi, sengketa proses, dan sengketa hasil pemilu, karena

penyelesaian masalah-masalah ini memang sangat mempengaruhi tahapan-tahapan pemilu yang memang ada limitasi waktunya jelas, misalnya penetapan peserta pemilu, pencalonan, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, dan penetapan hasil. Jika tidak dibatasi waktu secara tegas dan jelas, proses pemilu bisa tersendat dan tertunda dan pada akhirnya mengganggu jalannya pemerintahan.

Sedangkan, untuk tindak pidana pemilu, masalahnya adalah berkaitan dengan penemuan adanya suatu tindak pidana, memproses orang yang disangka/dituduh melakukan tindak pidana itu, dan menjatuhkan pidana karena ia melakukan kesalahan. Semua ini tidak hanya menyangkut perbuatannya tetapi juga kesalahan orangnya. Tentu ini berbeda dengan penyelesaian untuk pelanggaran administrasi maupun sengketa. Yang dicari dalam penyelesaian pidana adalah kebenaran materiil. Tentu semua harus dilakukan secara cermat, teliti, hati-hati, serta tidak bisa tergesa-gesa. Jika targetnya adalah waktu, akan banyak tindak pidana pemilu yang tidak tersentuh hukum, dan hak memidana dari negara akan hilang atas tindak pidana-tindak pidana itu. Dampak lainnya, akan hilangnya kepercayaan masyarakat pada hukum dan negara yang membiarkan banyak tindak pidana lolos dari jerat hukum karena lewat waktu.

Idealnya laporan Lembaga Pengawas Pemilu kepada pihak kepolisian dan/atau Kejaksaan sudah memiliki kualitas yang matang dari sisi kajian keterpenuhan unsur dan ketersediaan alat bukti, sehingga tidak ada lagi proses penghentian oleh Penyidik maupun Penuntut. Hal ini disebabkan karena keberadaan Sentra Gakkumdu didesain agar laporan/temuan dugaan pelanggaran tindak pidana pemilu yang dilimpahkan ke kepolisian telah dianalisis bersama oleh Bawaslu, Polisi, dan Jaksa di dalam forum Sentra Gakkumdu. Pembahasan di Sentra Gakkumdu menjadi point penting untuk memutuskan

apakah laporan/temuan dugaan pelanggaran tindak pidana pemilu itu sudah cukup bukti atau sebaliknya agar tidak bolak-balik antara Kepolisian dan Kejaksaan yang kemudian kadaluarsa karena melewati batas waktu.

Namun demikian, dalam prakteknya masih saja terdapat perbedaan cara pandang antara Sentra-Gakkumdu dengan penyidik maupun penuntut ketika menangani kasus dugaan pelanggaran pemilu, karena secara hukum, kewenangan melakukan penyidikan dan penuntutan bukan berada di Sentra-Gakkumdu melainkan di Kepolisian dan Kejaksaan. Personel penyidik dan penuntut yang menangani laporan dugaan pelanggaran pidana pemilu bisa saja berbeda dengan personel yang duduk di dalam struktur Sentra-Gakkumdu, sehingga terjadi ketidaksinkronan cara pandang terhadap kasus yang ditangani.

Guna mengoptimalkan kesepahaman dan kesamaan cara pandang tersebut, Sentra Gakkumdu Provinsi Maluku dan Kabupaten/Kota sebenarnya membuat terobosan dengan menggelar kegiatan pra-pembahasan sebelum masuk pada pembahasan. Hal demikian dilakukan yaitu dalam rangka penyamaan persepsi antara institusi penegak hukum Pemilu, walaupun tidak diatur dalam secara normatif dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Penanganan Temuan Dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum serta Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 31 Tahun 2018 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu.

Terobosan yang dilakukan oleh Sentra Gakkumdu Provinsi Maluku dan Kabupaten/Kota pada kenyataannya tetap mengalami kendala sebagai akibat pra-pembahasan tidak diatur secara eksplisit didalam ketentuan Peraturan Perundang-undangan Tentang Pemilu, sehingga dianggap tidak mengikat

bagi institusi penegak hukum pemilu.

Kondisi tidak efektifnya penegakan hukum pemilu di wilayah kepulauan tersebut seolah memberikan peluang kepada pihak-pihak yang berkepentingan untuk mensiasati dan mengakali hukum. Sebagai solusi untuk menyikapi hal demikian, langkah konkrit yang diterapkan dalam menjawab permasalahan kecurangan yang dilakukan oleh pelaku kejahatan Pemilu adalah diarahkan pada proses penyelesaian dengan cara penanganan pelanggaran administratif pemilu dengan memberikan sanksi yang berat berupa diskualifikasi bagi Peserta atau calon yang terbukti melakukan pelanggaran Pemilu. Sedangkan terhadap pelaku kejahatan diarahkan sebagai tindak pidana umum sebagaimana diatur dalam hukum pidana, yang dikenal dengan istilah "*ultimum remidium*". Artinya sanksi pidana dipergunakan manakala sanksi-sanksi yang lain sudah tidak berdaya. Dengan perkataan lain, dalam suatu undang-undang sanksi pidana dicantumkan sebagai sanksi yang terakhir, setelah sanksi perdata, maupun sanksi administratif.

Alasan mengapa solusi ini ditawarkan yaitu agar selain memberikan kepastian hukum dan juga dapat memberikan keadilan baik terhadap korban maupun terhadap pelaku itu sendiri. Sudikno Mertokusumo (tahun 2009 ; 128) mengartikan bahwa *ultimum remedium* sebagai alat terakhir. Hal ini memiliki makna apabila suatu perkara dapat diselesaikan melalui jalur lain (kekeluargaan, negosiasi, mediasi, perdata, ataupun hukum administrasi) hendaklah jalur tersebut terlebih dahulu dilalui.

E. Kesimpulan dan Rekomendasi

Berdasarkan atas analisis tersebut diatas, maka dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

- a. Batasan waktu 14 (empat belas) hari kerja bagi Pengawas Pemilihan Umum, 14 (empat belas) hari

bagi Kepolisian dan 5 (lima) hari bagi Jaksa Penuntut Umum untuk menindaklanjuti Temuan atau Laporan Dugaan Tindak Pidana Pemilihan Umum, dirasakan masih kurang memadai bagi aparat penegak hukum pidana pemilu yang wilayah kerjanya berada pada wilayah kepulauan. Berbagai kendala yang dihadapi yaitu luas wilayah yang terdiri dari pulau-pulau serta sulitnya alat transportasi laut, menjadikan sebagian waktu penanganan dugaan tindak pidana Pemilu dihabiskan oleh waktu perjalanan ke tempat terjadinya pelanggaran.

- b. Sinergitas aparat penegak hukum pemilu yang hendak diwujudkan melalui Sentra-Gakkumdu masih sulit untuk dicapai akibat penghentian kasus yang dilakukan secara sendiri-sendiri oleh Kepolisian bahkan Kejaksaan tanpa melalui suatu keputusan bersama.
- c. Langkah kongkrit yang diterapkan dalam menjawab permasalahan kecurangan yang dilakukan oleh pelaku kejahatan Pemilu adalah diarahkan pada proses penyelesaian dengan cara penanganan pelanggaran administratif pemilu dengan memberikan sanksi yang berat berupa diskualifikasi bagi Peserta atau calon yang terbukti melakukan pelanggaran Pemilu. Sedangkan terhadap pelaku kejahatan diarahkan sebagai tindak pidana umum sebagaimana diatur dalam hukum pidana, yang dikenal dengan istilah "*ultimum remidium*".

Dalam rangka mengefektifkan penegakan hukum pidana pemilu di wilayah kepulauan, maka penulis merekomendasikan:

- a. Menata kerangka hukum Pemilu melalui revisi undang-undang tentang Pemilihan Umum dengan meniadakan pengaturan tindak pidana pemilu dalam rumpun pelanggaran pemilu dan menerapkan pola penanganan pelanggaran dengan cara penyelesaian melalui mekanisme penanganan pelanggaran administratif pemilihan umum.
- b. Bahwa pengaturan tindak pidana Pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pemilu apabila tetap

diterapkan, maka dalam rangka efektifitas penegakan hukum pemilu yang dikaitkan dengan waktu penanganan pelanggaran pemilu yaitu penerapannya tidak lagi merujuk kepada Undang-Undang Pemilihan Umum melainkan merujuk pada waktu penanganan sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP).



DAFTAR PUSTAKA

- Didik Heru Purnomo, *Pengamanan Wilayah Laut Indonesia*, Jurnal Hukum Internasional, Desember 2004.
- Farahdiba Rahma Bachtiar. (2014). "*Pemilu Indonesia: Kiblat Negara Demokrasi Dari Berbagai Representasi*", Jurnal Politik Profetik Volume 3 Nomor 1 Tahun 2014,
- Hendry, *Pemilu & Kisah Perjalanan 2 Roh*, Bayumedia Publishing, Malang, Desember 2012.
- Jimly Asshiddiqie, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, rajagrafindo, Jakarta, 2013.
- Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik Dan Etika Konstitusi*, Sinar Grafika, Jakarta Timur 2014.
- Mertokusumo Sudikno, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty Jakarta, 2009
- Mukthie Fadjar, *Pemilu, Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi*, Setara Press, Malang, 2013.
- Nur Hidayat Sardini, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, Fajar Media Press, Yogyakarta, Maret 2011.
- Nanik Prasetyoningsih. (2014). "*Dampak Pemilihan Umum Serentak Bagi Pembangunan Demokrasi Indonesia*", Jurnal Media Hukum Vol. 21 Nomor 2.
- Sodikin, *Hukum Pemilu, Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Gramata Publising, Bekasi, Juli 2014.
- Triono. (2017). "*Menakar Efektivitas Pemilu Serentak 2019*", Jurnal Wacana Politik Vol. 2 No. 2.
- <http://digilib.unila.ac.id/23971/3/TESIS%20TANPA%20BAB%20PEMBAHASAN.pdf>.
- <http://repository.unpas.ac.id/1267/2/BAB%20I.pdf>.
- <http://kanalhukum.id/kanalis/masalah-penegakan-hukum-di-wilayah-laut-indonesia/13>.
- https://www.bphn.go.id/data/documents/penegakan_hk_diperairan_indonesia_dan_zona_tambahan.pdf.
- <https://diy.kpu.go.id/web/2016/12/19/pengertian-fungsi-dan-sistem-pemilihan-umum/>.
- file:///D:/TUTTY/SERI-DEMOKRASI-ELEKTORAL-NO.-15-

- PENANGANAN-PELANGGARAN-PEMILU(1).pdf.
<https://journal.unnes.ac.id/sju/index.php/snh> © 2018 Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang.
- <https://makassar.tribunnews.com/2019/03/14/problem-penegakan-hukum-pemilu>.
- https://bawaslu.go.id/sites/default/files/publikasi/Pembiayaan%20Pemilu_o.pdf.
- <https://bawaslu.go.id/id/profil/rencana-strategis-bawaslu>.
- <http://id.wikipedia.org/wiki/Demokrasi>, ditelusuri pada tanggal 26 Agustus 2018.
- <http://demokrasiindonesia.blogspot.com/2014/08/demokrasi-di-indonesia-pengertian-macam->, ditelusuri pada tanggal 26 Agustus 2018.
- <https://novithen.wordpress.com/pemilih-apatis-dan-pragmatis/>, diakses tanggal 28 Agustus 2018.
- <https://satutimor.wordpress.com/2014/03/21/harapan-untuk-penanganan-tindak-pidana-pemilu/>, diakses tanggal 28 Agustus 2018.
- <https://journal.unnes.ac.id/sju/index.php/snh> © 2018. Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang.
- file: [///D:/TUTTY/ESIS%2520TANPA%2520BAB%2520PEMBAHASAN.pdf](file:///D:/TUTTY/ESIS%2520TANPA%2520BAB%2520PEMBAHASAN.pdf).
- file: [///D:/TUTTY/83390-ID-konsep-diri-masyarakat-kepulauan.pdf](file:///D:/TUTTY/83390-ID-konsep-diri-masyarakat-kepulauan.pdf)
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182.
- Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Penanganan Temuan Dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum.
- Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 31 Tahun 2018 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu.



Bab 5

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Penegakan Hukum Pemilu



Pelanggaran Administrasi Bawaslu Pasca Rekapitulasi dan Putusan MK : Konsekuensi dan Problematikanya

Oleh

Faisal Riza, Mohammad dan Ruhermansyah
(*Bawaslu Provinsi Kalimantan Barat*)

A. Pendahuluan

Pada tahapan pemungutan dan rekapitulasi hasil penghitungan suara dalam pemilihan umum (pemilu), potensi hilang atau tercurinya suara pemilih baik secara sengaja atau tidak sengaja sangat mungkin terjadi, salah satunya karena tindakan *mal-administrasi* yang dilakukan oleh penyelenggara. Kesalahan atau kurangnya pengetahuan tentang tata cara atau prosedur penghitungan dan rekapitulasi perolehan suara pada umumnya menjadi pemicu munculnya permasalahan ini. Di sisi lain, terdapat kepentingan para kontestan untuk memenangkan pemilu dengan segala cara, termasuk di dalamnya 'bekerjasama' dengan penyelenggara untuk mengubah hasil penghitungan suara sesuai pesan kontestan.

Guna menghindari kerugian dan praktek ketidakadilan tersebut, salah satu pra-syarat penyelenggaraan pemilu yang baik harus memberikan ruang atau akses terhadap siapa saja dalam rangka mencari keadilan manakala ada dugaan terhadap hilangnya suara rakyat tersebut (*right to justice*). *IDEA International* (2010) mengintrodusir konsep keadilan pemilu (*electoral justice*) sebagai ciri dan karakter yang wajib ada dalam sebuah

sistim pemilu yang demokratis sebagai berikut:

1. *menjamin bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait dengan proses pemilu sesuai dengan kerangka hukum;*
2. *melindungi atau memulihkan hak pilih; dan*
3. *memungkinkan warga yang meyakini bahwa hak pilih mereka telah dilanggar untuk mengajukan pengaduan, mengikuti persidangan, dan mendapatkan putusan*

Dalam konteks Indonesia, Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum memberikan ruang dan mekanisme bagi siapa saja untuk mencari keadilan disaat ditemukan dugaan pelanggaran pemilu. Baik pelanggaran aspek pidana, etik maupun administrasi pemilu. UU ini memberikan wewenang kepada Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) untuk menangani dugaan pelanggaran pemilu, salah satunya pada tahapan penghitungan dan rekapitulasi hasil perolehan suara.

Namun demikian, dalam prakteknya, pelaksanaan wewenang ini menimbulkan persoalan yang kompleks, karena dalam beberapa kasus, ketika proses penanganan pelanggaran administrasi oleh Bawaslu masih sedang berlangsung, pada saat yang sama proses perselisihan hasil pemilu (PHPU) di Mahkamah Konstitusi (MK) telah dimulai. Sehingga sangat mungkin terjadi dugaan pelanggaran tersebut ditangani oleh dua lembaga yang berbeda, dimana hal ini memunculkan isu konflik kewenangan, dan pada akhirnya berpotensi memunculkan putusan yang berbeda sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum.

Di Kalimantan Barat terdapat sejumlah putusan Bawaslu terkait pelanggaran administrasi yang terjadi pada tahapan rekapitulasi hasil penghitungan suara. Di antara putusan-putusan tersebut, terdapat 2 perkara di Landak dan Sanggau yang cukup menimbulkan polemik hukum, karena proses penyelesaian pelanggaran administrasinya masih berlangsung setelah tahapan rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara dan penetapan hasil pemilu sudah berakhir, sehingga dinilai oleh beberapa

pihak overlap dengan kewenangan MK. Ketiadaan ketentuan tentang limitasi waktu yang jelas dan tegas ini menimbulkan pertanyaan hukum, apakah Bawaslu masih berwenang meneruskan proses penanganan pelanggaran administrasi terkait rekapitulasi hasil perolehan suara ketika tahapan pemilu sudah masuk ke dalam tahapan PHPU di MK?

Di samping itu, pada kasus di Kalimantan Barat dimana terdapat persoalan hukum saat penerapan putusan MK yang mengabulkan permohonan salah satu pemohon dengan mengoreksi perolehan suaranya, namun tidak diikuti dengan penyesuaian perolehan suara calon lain sebagai dampak dari dikabulkannya permohonan tersebut. Akibatnya muncul ketidaksinkronan hasil perolehan suara secara keseluruhan.

Penelitian ini mencoba mengeksplorasi dinamika dan problematika yang terjadi atas pelaksanaan putusan Bawaslu yang dilaksanakan paska tahapan rekapitulasi suara bahkan paska putusan Mahkamah Konstitusi. Dalam konteks tersebut, penelitian ini dilakukan dengan mengajukan tiga rumusan masalah utama sebagai berikut:

1. Sejauhmana konsepsi pelanggaran administrasi serta kewenangan penyelesaian pelanggaran administrasi yang dimiliki oleh Bawaslu dalam tahapan rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara dan setelah keluarnya putusan PHPU oleh MK?
2. Bagaimana sikap dan apa pertimbangan hukum Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam menjalankan atau melaksanakan Putusan Bawaslu tersebut di atas?
3. Apa problematika yang muncul dalam konteks perhitungan suara dengan tidak menjalankan putusan Bawaslu tersebut di atas?
4. Apa perbaikan kerangka hukum yang sebaiknya dilakukan?

Dengan melakukan pendekatan deskriptif kualitatif, penelitian ini mengkaji beberapa data yang terdiri atas keputusan, berita acara atau sertifikat hasil rekapitulasi suara, Putusan pelanggaran administrasi

Bawaslu, Putusan Mahkamah Konsitusi, surat-surat KPU dan Bawaslu serta laporan pengadu.

B. Konteks Masalah

Pada saat proses rekapitulasi hasil penghitungan suara di kabupaten Sanggau dan kabupaten Landak pada Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD tahun 2019, muncul gugatan dari calon legislatif terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh Panitia Pemilih Kecamatan. Dua kasus ini sempat menjadi polemik yang cukup panas di tingkat lokal sehingga menjadi salah satu isu yang hangat diperbincangkan di media massa lokal.⁽¹⁾

Kasus di Kabupaten Sanggau mengemuka karena kursi yang diperebutkan adalah kursi petahana dari partai Gerindra. Satu diantara caleg Gerindra Kalbar dapil 6, Sanggau-Sekadau untuk DPRD Provinsi Kalbar, Hendri Makaluasc merasa diganti kembali oleh KPU Kalbar secara diam-diam sebagai Anggota DPRD Provinsi Kalbar terpilih periode 2019-2024. Atas tindakan tersebut Hendri akan membawa KPU ke dalam ranah hukum.⁽²⁾

Sementara kasus di Kabupaten Landak, menurut informan penulis, hal ini dipengaruhi juga oleh perubahan peta elit politik di Internal PDIP di Kabupaten Landak. Maria Lestari sebagai Caleg incumbent di DPRD Provinsi awalnya harus rela tergeser karena masuknya putri kedua dari Ketua DPD PDIP Kalimantan Barat yang sekaligus pernah menjadi Gubernur Kalbar selama 2 (dua) periode, yakni Angelica Fremalco.⁽³⁾ Selain itu kasus ini juga dianggap mempengaruhi konstalasi pertarungan kursi ketua DPD

¹ Sempat menjadi headline beberapa Media lokal antara lain Harian Tribune Pontianak, Pontianakpost, Suara Pemred dan sejumlah media online (lihat : <https://pontianak.tribunnews.com/2019/05/13/keberatan-atas-putusan-bawaslu-kalbar-caleg-pdip-maria-lestari-ajukan-koreksi-ke-bawaslu-ri>, <https://www.suarakalbar.co.id/2019/09/hendri-makaluasc-bertanya-kpu-kalbar.html>)

² <https://pontianak.tribunnews.com/2019/09/15/merasa-diganti-diam-diam-hendri-makaluasc-akan-seret-kpu-kalbar-ke-ranah-hukum>.

³ http://rri.co.id/pontianak/post/berita/550310/pilkada_serentak_punya_modal_mumpuni_angeline_fremalco_siap_bertarung_di_pileg_2019.html

PDIP Kalimantan Barat yang akan menyelenggarakan Musyawarah Daerah pada bulan September 2019.⁽⁴⁾

C. Kerangka Analisis

Undang-undang Pemilu mengatur 4 (empat) jenis pelanggaran pemilu dan dua jenis sengketa pemilu. Keempat jenis pelanggaran tersebut adalah: pelanggaran pidana pemilu, pelanggaran administrasi pemilu, pelanggaran etik penyelenggara pemilu, dan pelanggaran atas undang-undang lainnya. Sedangkan dua jenis sengketa pemilu meliputi sengketa proses pemilu dan sengketa hasil pemilu. Masing-masing model tersebut memiliki karakter, prosedur dan aktor yang berbeda.

Mengacu pada konsepsi Keadilan Pemilu dari IDEA International, maka keadilan pemilu harus mencakup sarana dan mekanisme serta mengandung tiga elemen, yaitu pencegahan terhadap sengketa pemilu (*prevention of electoral disputes*), penyelesaian terhadap sengketa pemilu (*resolution of electoral disputes*), dan alternatif penyelesaian sengketa pemilu di luar mekanisme yang ada (*alternative of electoral disputes*).

Penyelesaian terhadap sengketa pemilu memiliki dua tujuan, yaitu koreksi (*corrective*) terhadap kecurangan melalui mekanisme verifikasi dengan skema *electoral challenges* dan hukuman (*punitif*) bagi mereka yang melakukan kecurangan baik secara administratif maupun pidana.

Sementara dalam Undang-undang Pemilu, yang dimaksud dengan Pelanggaran administrasi yaitu pelanggaran yang meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Pasal 460 ayat (2) mengatur bahwa yang dimaksud pelanggaran administrasi adalah pelanggaran yang bukan merupakan pelanggaran tindak

⁴<https://pontianak.tribunnews.com/2019/08/31/ketua-dpd-pdip-kalbar-lasarus-angkat-suara-soal-pergantian-alexius-akim-ke-maria-lestari-di-dpr-ri>, <https://www.antaranews.com/berita/980384/cornelis-dukung-penuh-penetapan-ketua-dpd-pdi-perjuangan-kalbar>

pidana pemilu dan pelanggaran kode etik.

Dengan demikian, tujuan konsepsi *electoral justice* terhadap pelanggaran administrasi pemilu adalah untuk memastikan agar semua tahapan dan proses pemilu dapat berlangsung sesuai perencanaan dan ditaatinya peraturan, serta dilakukannya tindakan koreksi terhadap kesalahan administrasi, sehingga diharapkan tercipta ketertiban dalam semua proses pemilu (*electoral process order*).

Kewenangan Bawaslu dalam UU Pemilu terhadap pelanggaran administrasi baik secara umum maupun pada tahapan rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara pada dasarnya memiliki kesamaan, namun dalam penanganan pelanggaran administrasi pada tahapan rekapitulasi suara sebagaimana diatur dalam Pasal 407 terlihat tujuan yang lebih spesifik sebagaimana tergambar dalam tabel berikut:

Tabel 1
Kewenangan Bawaslu dalam Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilu

Kewenangan terhadap Pelanggaran Umum	Bawaslu terhadap dugaan Administrasi	Kewenangan terhadap pelanggaran tahapan rekapitulasi suara	Bawaslu terhadap pelanggaran
Kewenangan Menerima, Memeriksa, Mengkaji dan Memutus Pelanggaran Administrasi Pemilu (Pasal 461)		Kewenangan menerima, memeriksa, dan memutus adanya dugaan pelanggaran, penyimpangan, dan/atau kesalahan dalam pelaksanaan rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara Peserta Pemilu (pasal 407)	

Dalam rangka melaksanakan mandat Pasal 465 UU Pemilu, Bawaslu mengeluarkan Peraturan Bawaslu nomor 8 Tahun 2018 sebagai peraturan teknis yang mengatur tentang Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu. Adapun mekanisme penanganan pelanggaran

administrasi pemilu diatur dengan mekanisme sebagai berikut:

Bagan 1
Penanganan Pelanggaran Administrasi Bawaslu



Ketatnya waktu pelaksanaan tahapan penghitungan, rekapitulasi dan pleno penetapan hasil penghitungan suara, menyebabkan munculnya norma pengaturan tentang sidang pemeriksaan dengan beracara cepat sebagaimana diatur dalam Perbawaslu tersebut. Hal ini berbeda dengan penanganan pelanggaran administrasi pemilu pada tahapan lainnya. Adapun mekanisme persidangan pelanggaran administrasi tersebut dapat diilustrasikan sebagai berikut:

Bagan 2
Mekanisme Sidang Pelanggaran
Administrasi Bawaslu



Bentuk penyelesaian pelanggaran administrasi dapat berupa tiga tindakan, *Pertama*, menyampaikan rekomendasi langsung berupa perbaikan saat pleno rekapitulasi sedang berlangsung maupun *Kedua*, memberikan surat rekomendasi secara tertulis (pasal 59 Perbawaslu No. 8 tahun 2018). *Ketiga*, dengan menyampaikan laporan kepada Bawaslu Kabupaten/Kota.

KPU dan jajarannya harus melakukan upaya koreksi terhadap putusan/ketetapan yang telah dibuat sesuai dengan Putusan Bawaslu. Bahkan ditegaskan dalam pasal 462 UU Pemilu, KPU dan jajarannya wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak tanggal putusan dibacakan. Panitia Pemilih Kecamatan, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi dan KPU dalam menindaklanjuti rekomendasi dan putusan Bawaslu berpedoman pada PKPU No. 4 Tahun 2019 tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara dan penetapan Hasil Pemilu. Perbaikan atas pelanggaran administrasi dapat dilakukan dengan baik secara

berjenjang dalam kurun waktu proses tersebut. Hal ini sesuai dengan pasal 407 ayat (3) Undang-undang Pemilu.

Dalam proses pemeriksaan dugaan pelanggaran administrasi tersebut, terdapat tiga yang sangat penting untuk diperhatikan, yakni **Pertama**, Keterpenuhan Unsur Formil Laporan. Terutama Keterpenuhan unsur subyek hukum pelapor dan tenggat waktu Pelaporan. Dalam hal ini, maka sesuai pasal 21 ayat (1) Perbawaslu No. 8/2018, Pelapor dugaan Pelanggaran Administratif Pemilu dan Pelanggaran Administratif Pemilu TSM yaitu: (a). Warga Negara Indonesia yang mempunyai hak pilih; (b). Peserta Pemilu; dan/atau (c). Pemantau Pemilu. Dan dalam aspek waktu, sesuai Pasal 25 ayat (5) Perbawaslu No. 8/2018: "*Laporan dugaan Pelanggaran Administratif Pemilu dan Pelanggaran Administratif Pemilu TSM sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) disampaikan **paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak diketahui terjadinya** dugaan Pelanggaran Administratif Pemilu dan Pelanggaran Administratif Pemilu TSM*".

Kedua, Keterpenuhan Unsur Materiil. Dalam perbawaslu No 8 Tahun 2018 menyebutkan bahwa unsur materiil dalam sebuah laporan antara lain : (1) peristiwa dan uraian kejadian; (2) tempat peristiwa terjadi; (3) saksi yang mengetahui peristiwa tersebut; dan (4) bukti. *Ketiga*, Proses Penanganan Pelanggaran di bawaslu melalui tahapan antara lain Sidang Pendahuluan, Sidang Pemeriksaan dan Putusan yang harus tuntas paling lama dalam kurun waktu 14 hari kerja sejak temuan atau laporan diregister.

Untuk mengelaborasi persoalan tersebut, maka perlu terlebih dulu mendiskusikan sejauhmana konsepsi penyelesaian pelanggaran administrasi yang kewenangannya dimiliki oleh Bawaslu berlaku pada tahapan penetapan hasil penghitungan suara dan penetapan calon terpilih.

1. Limitasi Penyelesaian Pelanggaran Administrasi

Undang-undang menyebutkan pada pasal 407 ayat (1) bahwa putusan Bawaslu atas pelanggaran

administrasi pada tahapan rekapitulasi suara wajib ditindaklanjuti oleh KPU pada hari pelaksanaan pelaksanaan rekapitulasi penghitungan suara. Mengacu pada pasal tersebut KPU berketetapan sikap bahwa setelah tahapan rekapitulasi penghitungan suara selesai maka hal tersebut bukanlah merupakan pelanggaran administrasi yang kewenangannya dimiliki oleh Bawaslu.

Namun bagi Bawaslu, ruang lingkup kewajiban untuk menindaklanjuti putusan atas pelanggaran administrasi tetap berlaku meski setelah melewati pleno penetapan hasil penghitungan suara di levelnya masing-masing. Secara nasional penetapan hasil penghitungan suara nasional berakhir pada tanggal 21 Mei 2019.

Bagi beberapa pihak, hal ini merupakan masalah baru yang ditimbulkan oleh Bawaslu, berhubung beberapa laporan dugaan pelanggaran administrasi tersebut harus sudah tuntas dan tidak dapat ditindaklanjuti, karena sudah masuk pada fase sengketa/perselisihan hasil pemilu (PHP) dan beberapa peserta pemilu telah menyampaikan permohonan PHPU di MK.

Dalam konteks tersebut, ada sejumlah alasan mengapa Bawaslu tetap menerima laporan dan menindaklanjuti laporan dugaan pelanggaran administrasi terkait tahapan rekapitulasi hasil perolehan suara meski proses penetapan hasil perolehan suara peserta pemilu telah dilakukan oleh KPU dan proses penanganan PHPU telah berlangsung di MK, antara lain: *Pertama*, Bawaslu mengacu kepada ketentuan bahwa pelanggaran administrasi Pemilu adalah perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara, prosedur penyelenggaraan pemilu, dimana di dalamnya termasuk tata cara dan prosedur rekapitulasi hasil perolehan suara.

Kedua, Ketentuan pasal 25 ayat (5) Perbawaslu No. 8/2018 menyebutkan bahwa Laporan

dugaan Pelanggaran Administratif Pemilu dan Pelanggaran Administratif Pemilu TSM sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) disampaikan paling lama 7 (tujuh) hari kerja **sejak diketahui** terjadinya dugaan Pelanggaran Administratif Pemilu dan Pelanggaran Administratif Pemilu TSM. Sehingga dengan demikian, meskipun proses penyelenggaraan tahapan pemilu telah melewati tahapan rekapitulasi hasil perolehan suara dan bahkan telah masuk ke dalam masa sengketa PPHU di MK, Bawaslu tetap berwenang menangani laporan tersebut.

Ketiga, amar putusan Bawaslu sudah limitatif yaitu memperbaiki tata cara, prosedur yang dilanggar oleh KPU dan jajarannya. Meski kemudian dalam perkembangannya, hasil perbaikan tata cara dan prosedur tersebut mengakibatkan perubahan hasil penghitungan perolehan suara, dalam perspektif Bawaslu, penindakan ini murni penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu.

2. Tahapan Rekapitulasi = *Lex Specialis*?

Melihat paparan di atas, jelas terlihat adanya perbedaan cara pandang antara konsepsi pelanggaran administrasi dan penanganannya yang kewenangannya ada pada Bawaslu dengan definisi tahapan yang sepenuhnya otoritas KPU. Pertanyaan berikutnya adalah apakah perlakuan terhadap pelanggaran administrasi pada tahapan rekapitulasi suara merupakan aturan khusus (*lex specialis*) dari konsep pelanggaran administrasi? Jika ya, konsekwensinya, apakah kewajiban Bawaslu dalam menerima dan memeriksa laporan dalam kurun waktu 7 hari sejak diketahui terjadinya dugaan pelanggaran pemilu sebagaimana pasal 454 ayat (6) masih relevan dalam penanganan dugaan pelanggaran pada tahapan rekapitulasi suara?

Seperti paparan pada bagian konteks di atas, ada satu putusan Bawaslu yang diterbitkan sesuai putusan mahkamah konstitusi dalam

memutus perkara sengketa hasil pemilihan umum. Hal ini sebagai respon dari aduan pelapor yang melaporkan dugaan pelanggaran administrasi yang dilakukan oleh KPU dalam menerapkan putusan Mahkamah Konstitusi. Sebagaimana yang terjadi, KPU Provinsi Kalbar secara *an sich* menetapkan calon terpilih hanya berdasarkan apa yang menjadi amar putusan Mahkamah Konstitusi tanpa melihat secara keseluruhan hasil perolehan suara.

3. Tafsir Kewenangan VS Matematika Pemilu

Dari pertanyaan tersebut di atas, maka menarik untuk menganalisis sikap dan respon KPU atas putusan pelanggaran administrasi Bawaslu. Setidaknya ada 2 (dua) hal yang menunjukkannya, antara lain: *Pertama*, adanya *ambiguitas* KPU dalam melaksanakan putusan Bawaslu yang dikeluarkan pasca penetapan hasil rekapitulasi penghitungan suara. Satu sisi KPU memerintahkan KPU Kabupaten untuk melaksanakan proses koreksi sebagaimana amar putusan bawaslu, namun sisi lain mengabaikan hasil koreksi tersebut saat penetapan calon terpilih dilakukan.

Dalam konteks ini, KPU menyatakan sikap bahwa putusan bawaslu wajib dilaksanakan (baca: dilakukan proses koreksi dokumen) meski putusan tersebut dikeluarkan paska penetapan rekapitulasi hasil penghitungan suara di levelnya. Namun konsep pelaksanaan tersebut sangat terkait dengan apakah ada tidaknya aduan perselisihan hasil pemilu di Mahkamah Konstitusi. Dengan kata lain, KPU ingin menyatakan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi-lah yang akan menjadi acuan bagi KPU dalam penetapan hasil penghitungan suara nantinya. Namun bagi perkara yang tidak didaftarkan sebagai perkara perselisihan di Mahkamah Konstitusi, Meski telah dilakukan proses koreksi dokumen sebagaimana amar putusan bawaslu, KPU tetap mengacu pada putusan penetapan sebelumnya.

Kedua, Putusan Mahkamah Konstitusi yang telah mengabulkan permohonan pemohon dengan memutuskan kenaikan suara si pemohon ternyata ditafsirkan secara *letterleaks* oleh KPU dengan mengabaikan konsep matematika penghitungan hasil perolehan suara. KPU menganggap bahwa putusan MK harus dilaksanakan sesuai bunyi amar putusannya. Jika melihat putusan mahkamah konsitusi pada kasus ini, amar putusan menyebutkan bahwa sesuai *petitum* pemohon MK telah mengabulkan untuk menaikkan suara pemohon. KPU beranggapan bahwa proses koreksi yang telah dilakukan oleh KPU kabupaten sesuai putusan Bawaslu sejatinya telah didengarkan oleh mahkamah konstitusi dalam persidangan PHPU. Hal ini terkonfirmasi dengan sikap KPU yang menyatakan bahwa proses koreksi dokumen sebagaimana tindaklanjut dari putusan Bawaslu dijadikan jawaban KPU dalam sidang di MK. Karenanya, KPU berketetapan bahwa pelaksanaan putusan MK harus sesuai dengan 'bunyi' amar putusannya. Meski hal ini mengabaikan matematika penghitungan hasil perolehan suara.

D. Eksplorasi Kasus

Sebagaimana paparan di bagian atas, ada dua jenis putusan Bawaslu yang menarik untuk didiskusikan, yakni putusan Bawaslu Sanggau dan Bawaslu RI paska pleno penetapan rekapitulasi hasil penghitungan suara dan Putusan Bawaslu RI paska Sidang PHPU di MK. Kedua jenis putudan tersebut terdiri atas dua putusan Bawaslu Sanggau terkait dengan permohonan Caleg dari partai (PKB dan Gerindra) untuk Pemilihan DPRD Provinsi, dan dua Putusan Bawaslu RI terkait dengan Caleg dari PDIP untuk pemilihan DPR-RI dan Putusan Bawaslu RI untuk pemilihan DPRD Provinsi dari Partai Gerindra paska putusan Mahkamah Konstitusi.

1. Putusan Bawaslu Kabupaten Sanggau Pasca Rekapitulasi Hasil di KPU Kabupaten

Terdapat 2 (dua) putusan Bawaslu Sanggau

yang terkait dengan pemilihan DPRD provinsi yang pelaksanaannya dilakukan pasca rapat penetapan rekapitulasi suara di tingkat provinsi yang dilaksanakan pada tanggal 5-9 Mei 2019. Yakni Putusan terkait dengan Caleg dari PKB dan Gerindra. Isi gugatan keduanya bersumber dari dugaan pelanggaran administrasi yang dilakukan oleh Panitia Pemilih Kecamatan Meliau.

Tabel 2
Penanganan Pelanggaran Administrasi di Kabupaten Sanggau

Uraian Gugatan	Caleg Partai Kebangkitan Bangsa	Caleg Partai Gerindra
Nama Pelapor	Utin Sri ayu Supadmi	Hendri Makaluasc
Dugaan Pelanggaran	Pelanggaran Administrasi yang dilakukan oleh PPK Kecamatan Meliau	Pelanggaran Administrasi yang dilakukan oleh PPK Kecamatan Meliau
Laporan Diterima	6 Mei 2019	6 Mei 2019
Putusan Bawaslu	10 Mei 2019	11 Mei 2019
Isi Putusan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menyatakan terlapor terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan pelanggaran terhadap tata cara dan prosedur atau mekanisme dengan tidak memberikan salinan Formulir DAA1 sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. 2. Memerintahkan KPU Kabupaten Sanggau untuk melakukan koreksi pada sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara Model DAA.1-DPRD Provinsi Partai NASDEM di Wilayah Kecamatan Meliau. 3. Memerintahkan KPU Kabupaten Sanggau untuk melakukan koreksi pada sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara Model DA.1 -DPRD Provinsi di Wilayah Kecamatan Meliau dan Formulir Model DB1 selambat-lambatnya dua hari sejak putusan dibacakan. 4. Memerintahkan KPU Kabupaten sanggau untuk melaksanakan Putusan ini selambat-lambatnya 2 (dua) hari sejak dibacakan. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menyatakan Terlapor terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan pelanggaran terhadap tata cara dan prosedur atau mekanisme dengan tidak memberikan Salinan Formulir Model DAA1 sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan; 2. Memerintahkan KPU Kabupaten Sanggau untuk melakukan koreksi pada Sertifikat Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara Model DAA1 -DPRD Provinsi dan DA1-DPRD Provinsi pada Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) di 19 (sembilan belas) desa yaitu: Sungai Mayan, Bhakti Jaya, Melobok, Mukti Jaya, Kuala Buayan, Meranggau, Meliau Hulu, Melawi Makmur, Sungai Kembayau, Kunyil, Baru Lombak, Balai Tinggi, Lalang, Meliau Hilir, Kuala Rosan, Harapan Makmur, Enggadai, Cupang dan Pampang Dua dengan melakukan penyandingan berdasarkan Formulir Model DAA1 Plano -DPRD Provinsi. 3. Memerintahkan KPU Kabupaten Sanggau untuk melaksanakan putusan ini selambat-lambatnya 2 (dua) hari sejak dibacakan.

Bawaslu Sanggau setelah melalui proses pemeriksaan bukti dan saksi, dalam keputusannya memastikan bahwa telah terjadi pelanggaran terhadap tata cara dan prosedur atau mekanisme yang dilakukan oleh Panitia Pemilih Kecamatan Meliau yang

tidak memberikan salinan Formulir DAA.1. Untuk itu, Bawaslu Sanggau berkeputusan harus ada proses koreksi terhadap formulir DAA.1 tersebut.

Dalam perjalanannya proses pelaksanaan putusan Bawaslu Sanggau tersebut melalui berbagai dinamika. Dalam hal ini putusan Bawaslu Sanggau yang dalam undang-undang wajib dilaksanakan oleh KPU dalam waktu paling lama 3 hari ternyata berlarut hingga proses rekapitulasi tingkat nasional berakhir.

KPU Sanggau sempat melakukan permohonan koreksi terhadap putusan Bawaslu Sanggau pada tanggal 11 Mei 2019. Dan sesuai Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2018 pasal 64 ayat (1) tersebut koreksi dapat dilakukan oleh Bawaslu RI selambat-lambatnya 14 hari. Permohonan koreksi putusan tersebut ditolak dengan alasan KPU Sanggau dianggap tidak memiliki *legal standing* karena dalam putusan Bawaslu Sanggau yang dimaksud terlapor adalah ketua dan anggota Panitia Pemilih Kecamatan Meliau, bukan KPU Sanggau. Namun demikian, dengan ditolaknya permohonan koreksi tersebut, KPU Kabupaten Sanggau tidak otomatis melaksanakan putusan Bawaslu Sanggau atas dua kasus tersebut, melainkan menunggu arahan dari KPU Provinsi Kalbar dan KPU RI.

Selanjutnya, KPU RI mengeluarkan surat pada tanggal 20 Juni 2019 merespon surat dari KPU Provinsi Kalbar atas tindak lanjut putusan Bawaslu Sanggau. Surat KPU RI tersebut pada initynya agar KPU Sanggau melaksanakan putusan Bawaslu Sanggau sepanjang tidak masuk dalam sengketa PHP di Mahkamah Konsitususi, Namun jika masuk dalam sengketa, maka hasil pelaksanaan koreksi tersebut menjadi jawaban dalam proses di MK. KPU Sanggau pada tanggal 6 Juli, melakukan proses koreksi berdasarkan atas putusan Bawaslu Sanggau.

Karena dua perkara tersebut semuanya telah didaftarkan dalam sidang PHPU di MK, maka

KPU Sanggau memasukkan proses pelaksanaan putusan Bawaslu Sanggau dalam jawaban mereka pada sidang di MK. Putusan Mahkamah Konstitusi atas permohonan tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Atas Permohonan Partai Kebangkitan Bangsa untuk permohonan DPRD Provinsi Dapil 6 Kalimantan Barat menolak permohonan pemohon untuk seluruhnya karena dianggap pokok permohonan tidak jelas (*obscuur*). Dalam hal ini pokok permohonan dianggap tidak lengkap oleh MK.
 - 2) Atas permohonan Partai Gerindra khusus untuk permohonan DPRD Provinsi Dapil 6 Kalimantan Barat, Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan dengan menetapkan angka perolehan suara 5.384 Suara untuk Hendri Makaluasc. Putusan MK terhadap perhitungan tersebut seluruhnya mengacu pada hasil koreksi KPU Sanggau berdasarkan putusan Bawaslu Sanggau. Lihat tabel 7 kesesuaian antara tindak lanjut putusan Bawaslu Sanggau dengan putusan MK.
2. Putusan Bawaslu RI Pasca Rekapitulasi Hasil di KPU RI
- Putusan lain yang dikeluarkan setelah tahapan rekapitulasi hasil penghitungan perolehan adalah putusan Bawaslu RI nomor: 13/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019 tentang laporan dari HARLI selaku saksi pemilu Anggota DPR RI dalam Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Nasional dari PDI Perjuangan. Berikut uraian gugatan dan putusan Bawaslu RI

Tabel 3
Putusan Bawaslu RI untuk Kabupaten Landak

Aspek Gugatan	Uraian
Nama Pelapor	HARLI
Dugaan Pelanggaran	Pelanggaran Administrasi yang dilakukan oleh Ketua dan Anggota PPK Jelimpo, PPK Mempawah Hulu, PPK Menjalin, PPK Menyuke, PPK Sengah Temila, PPK Mandor (5 Kecamatan di Kabupaten Landak)
Laporan Diterima	18 Mei 2019
Putusan Bawaslu	21 Mei 2019
Isi Putusan	<ul style="list-style-type: none"> • Menyatakan PPK Jelimpo, Mempawah Hulu, Menjalin, Menyuke, Sengah Temila dan Mandor Kabupaten Landak terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan pelanggaran administratif dalam rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara calon anggota DPR di tingkat Kecamatan; • Memerintahkan kepada PPK Jelimpo Kabupaten Landak untuk melakukan perbaikan DAA -1 DPR di Kecamatan Jelimpo sesuai dengan C1.Plano DPR sepanjang berkaitan dengan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) • Memerintahkan kepada PPK Mempawah Hulu Kabupaten Landak untuk melakukan perbaikan DAA -1 DPR di Kecamatan Mempawah Hulu sesuai dengan C1.Plano DPR sepanjang berkaitan dengan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) • Memerintahkan kepada PPK Menjalin Kabupaten Landak untuk melakukan perbaikan DAA -1 DPR di Kecamatan Menjalin sesuai dengan C1.Plano DPR sepanjang berkaitan dengan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) • Memerintahkan kepada PPK Menyuke Kabupaten Landak untuk melakukan perbaikan DAA -1 DPR di Kecamatan Menyuke sesuai dengan C1.Plano DPR sepanjang berkaitan dengan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) • Memerintahkan kepada PPK Sengah Temila Kabupaten Landak untuk melakukan perbaikan DAA-1 DPR di Kecamatan Sengah Temila sesuai dengan C1.Plano DPR sepanjang berkaitan dengan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) • Memerintahkan kepada PPK Mandor Kabupaten Landak untuk melakukan perbaikan DAA -1 DPR di Kecamatan Mandor sesuai dengan C1.Plano DPR sepanjang berkaitan dengan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) • Memerintahkan kepada KPU RI untuk menindaklanjuti hasil perbaikan DAA1 -DPR di Kecamatan Jelimpo, Menjalin, Menyuke, Sengah Temila dan Mandor, Kabupaten Landak, Provinsi Kalimantan Barat

Dalam pertimbangan hukum sebagaimana dimuat dalam Putusan Bawaslu RI, Bawaslu memandang bahwa karena adanya perbedaan hasil perolehan suaran antara Formulir DAA.1 dengan Formulir C1 yang dibawa oleh pelapor dalam sidang pemeriksaan, maka Bawaslu memutuskan agar KPU kabupaten Landak melakukan koreksi formulir

DAA.1 dengan cara membandingkan dengan C1 Plano sebagai dokumen otentik yang menjadi basis pengisian formulir C1.

Putusan Bawaslu RI tersebut selanjutnya ditindaklanjuti oleh KPU Landak pada tanggal 30 Juni hingga 4 Juli 2019. Adapun hasil dari tindaklanjut tersebut terjadi pergeseran suara, sebagaimana tertuang dalam tabel berikut:

Tabel 4

**Hasil Koreksi DAA1 Berdasarkan C1 Plano Suara PDIP
Di 6 Kecamatan Di Kabupaten Landak**

NO	DATA PEROLEHAN SUARA PARTAI POLITIK DAN SUARA CALON		DATA DAA 1	DATA C1 PLANO	SELISIH
NOMOR, NAMA PARTAI DAN CALON					
A1	3	PARTAI DEMOKRASI INDONESIA PERJUANGAN	2347	3107	760
A2	1	Drs. CORNELIS, M.H	61375	62663	1288
	2	Ir. G. MICHAEL JENO, M.M	6920	4166	-2754
	3	MARIA LESTARI, S.Pd	7113	7163	50
	4	M. JIMI, S.H	1885	1923	38
	5	IRJEN POL (PUJRN) Drs. ERWIN TPL TOBING	1008	1012	4
	6	SITI JUBAIDAH	207	202	-5
	7	Dr. ALEXIUS AKIM. M.M	24246	24134	-112
	8	WIDYA NINGSIH	213	214	-1
B	JUMLAH SUARA SAH)		105314	104584	-730

Dari tabel tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa telah terjadi pergeseran suara PDIP baik perolehan suara partai maupun suara caleg di 6 Kecamatan di Kabupaten Landak, meski hasil koreksi tersebut tidak merubah komposisi Caleg yang memperoleh suara terbanyak di internal PDI-P yakni tetap Drs.Cornelis MH dan Drs Alexius Akim MM.

Namun hasil koreksi perolehan suara sebagaimana di tabel 4 tersebut selanjutnya tidak digunakan oleh KPU RI sebagai basis penetapan calon terpilih di DPR RI untuk Dapil 1 Kalimantan Barat dari PDI-P.

KPU RI akhirnya menetapkan calon terpilih berdasarkan permohonan dari DPP PDI-P (dengan alasan pemecatan terhadap Drs. Alexius Akim dan

pengunduran diri Ir. G Michel Jeno M.M) sehingga anggota DPR RI untuk Dapil Kalimantan Barat 1 dari PDIP adalah Drs. Cornelis MH dengan total perolehan suara di Dapil 1 Kalimantan Barat sejumlah 285.797 suara dan Maria Lestari S.Pd sejumlah 33.006 suara.

3. Putusan Bawaslu RI Pasca Putusan MK

Menindaklanjuti Putusan MK untuk kasus Caleg DPRD Provinsi dari Partai Gerindra (Dapil 6 Kalbar: Sanggau – Sekadau) atas nama Hendri Makaluasc, KPU Provinsi Kalimantan Barat melakukan penetapan calon terpilih yang dilaksanakan pada tanggal 12 Agustus 2019. Dari hasil penetapan tersebut, KPU Provinsi Kalbar tidak menetapkan Hendri Makaluasc sebagai calon terpilih dengan alasan bahwa amar putusan MK hanya menaikkan suara yang bersangkutan namun tetap tidak merubah komposisi Caleg yang terpilih. Atas penetapan tersebut kemudian Hendri Makaluasc melaporkan dugaan pelanggaran administrasi yang dilakukan oleh KPU Kalbar kepada Bawaslu RI.

Selanjutnya Bawaslu RI pada tanggal 11 Mei 2019 mengeluarkan putusan bahwa secara sah dan meyakinkan KPU Provinsi Kalbar dinyatakan melakukan pelanggaran administratif dan memerintahkan KPU Provinsi untuk melakukan perbaikan dengan cara menetapkan perolehan suara Partai Gerindra dan Calon terpilih secara keseluruhan, sistematis dan obyektif sebagaimana tabel berikut:

Tabel 5
Putusan Bawaslu RI atas
Laporan Hendri Makaluasc

Uraian Gugatan	Caleg Partai Gerindra
Nama Pelapor	Hendri Makaluasc
Dugaan Pelanggaran	Pelanggaran Adiministrasi yang dilakukan oleh KPU Provinsi dalam Penetapan Calon Terpilih DPRD Provinsi Dapil 6 Kalimantan Barat
Laporan Diterima	14 Agustus 2019
Putusan Bawaslu	02 September 2019
Isi Putusan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menyatakan KPU Provinsi Kalimantan Barat terbukti secarasah dan meyakinkan melakukan Pelanggaran Administatif Pemilihan Umum 2. Memerintahkan kepada KPU Provinsi Kalimantan Barat untuk melakukan perbaikan dengan cara menetapkan rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara dan perolehan kursi partai politik peserta Pemilu Anggota DPRD Provinsi Kalimantan Barat, serta menetapkan Calon Terpilih Anggota DPRD Provinsi Kalimantan Barat Dalam Pemilihan Umum Tahun 2019, dengan berdasarkan hasil koreksi perolehan suara Partai Gerindra dan Calon secara keseluruhan, sistematis dan obyektif sebagaimana tertuang dalam Berita Acara Nomor: 354/PY.01.1-BA/6103/KPU-Kab/VII/2019 yang telah dikuatkan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 154-02-20/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019 3. Memerintahkan kepada KPU untuk menindaklanjuti hasil perbaikan yang dilakukan oleh KPU Provinsi Kalimantan Barat, sesuai dengan ketentuan Perundang-Undangan

Pertimbangan hukum Bawaslu RI yang dijadikan dasar penerbitan putusan tersebut antara lain :

- a. Tindakan KPU Provinsi Kalimantan Barat dalam menetapkan rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara dan perolehan kursi partai politik peserta Pemilu Anggota DPRD Provinsi Kalimantan Barat, serta menetapkan Calon Terpilih Anggota DPRD Provinsi Kalimantan Barat Dalam Pemilihan Umum Tahun 2019, tidak didasarkan pada hasil koreksi perolehan suara Partai Gerindra dan Calon sebagaimana tertuang dalam Berita Acara Nomor: 354/PY.Ol. I-BA/6103/KPU-Kab/VII/2019 yang telah dikuatkan oleh Putusan MK Nomor: 154-02-20/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019 dan tidak menindaklanjuti keberatan Pelapor dalam Rapat Pleno tanggal 12 Agustus 2019, merupakan pelanggaran terhadap tata cara, prosedur atau mekanisme penetapan hasil Pemilu
- b. Tindakan KPU Provinsi Kalimantan Barat yang melaksanakan Putusan Mahkamah Konstitusi dengan tidak melakukan perbaikan perolehan suara Partai Gerindra sebagai Peserta Pemilu serta perolehan suara para calon dari Partai gerindra secara keseluruhan, sistematis dan objektif merupakan bentuk perbuatan yang melanggar asas kepastian hukum

Menindaklanjuti putusan Bawaslu RI tersebut selanjutnya pada tanggal 05 September 2019, KPU Provinsi kembali menetapkan **Hendri Makaluasc** sebagai calon terpilih untuk Dapil Kalimantan Barat 6 dengan perolehan suara dari di DAPIL 6 Kalimantan Barat sebagaimana tabel berikut :

Tabel 6
**Hasil Penetapan Suara Untuk
Partai Gerindra di Dapil 6 Kalbar**

Perolehan Suara	Sanggau	Sekadau	Jumlah
Partai Gerindra	6.033	2.105	8.138
1. Hendri Makaluasc	2.551	2.833	5.384
2. H. Achmad Rochansyah	2.288	814	3.102
3. Grace Irsath	504	465	969
4. Muhamdi	659	2.374	3.033
5. H. Gusti Arman	4.817	356	5.173
6. Siti Zachara Syahdan	341	106	447
7. Cok Hendri Ramapon	3.964	221	4.185
8. Syarifah Apsah	264	104	368

Sumber: Keputusan KPU Provinsi Kalbar tanggal 5 September 2019)

Namun Surat Keputusan tersebut tidak berlangsung lama. KPU RI melakukan pemanggilan kepada KPU Provinsi Kalimantan Barat agar membatalkan putusan tersebut (tindak lanjut putusan Bawaslu RI) dan mengembalikan ke putusan sebelumnya sesuai amar putusan MK.

Akhirnya KPU Provinsi Kalimantan Barat memutuskan membatalkan Keputusan Penetapan Calon terpilih tanggal 05 september tersebut dan memberlakukan kembali Keputusan KPU tentang penetapan Calon Terpilih DPRD Provinsi Kalbar Dapil

6 (sanggau -Sekadau) tanggal 12 Agustus 2019 yang dilakukan dengan Pleno Tertutup. Hendri Makaluasc tidak ditetapkan menjadi calon terpilih oleh KPU Provinsi Kalbar, melainkan Cok Hendri Ramapon.

Dari keseluruhan kasus Hendri Makaluasc maka perbedaan perolehan Suara dapat dipetakan sebagai berikut:

Tabel 7
Perkembangan Penetapan hasil Perhitungan Perolehan Suara

Perolehan Suara	Penetapan KPU Sanggau	Tindak Lanjut Putusan Bawaslu Sanggau	Putusan KPU Kalbar (11 Mei 2019)		Putusan MK		Putusan KPU Kalbar (12 Agustus)		Putusan Bawaslu RI		Putusan KPU Kalbar Penerapan Putusan Bawaslu RI (05 september)		Putusan KPU Kalbar (11 sept) (kembali ke putusan 12 agustus)	
			Sanggau	Sekadau	Sanggau	Sekadau	Sanggau	Sekadau	Sanggau	Sekadau	Sanggau	Sekadau	Sanggau	Sekadau
Partai Gerindra	5820	6033	5820	2105	-	-	5820	2105	6033	2105	6033	2105	5820	2105
Hendri Makaluasc	2492	2551	2492	2833	2551	2833	2551	2833	2551	2833	2551	2833	2551	2833
Cok Henri	6378	3964	6378	221	-	-	6378	221	3964	221	3964	221	6378	221
Total	14690	12548	14690	5159	2551	2833	14749	5159	12548	5159	12548	5159	14749	5159

Perbandingan Penerapan Putusan
tidak berdampak pada yang lain

Dari fakta atas pelaksanaan putusan Bawaslu Sanggau dan putusan Bawaslu RI yang dilakukan setelah penetapan hasil rekapitulasi penghitungan perolehan suara di levelnya masing-masing, penyikapan KPU terbagi dalam 2 skema, yakni paska penetapan rekapitulasi hasil penghitungan suara dan pasca putusan MK.

Tabel 8
Anatomi Sikap KPU terhadap Putusan Bawaslu

Timeline Putusan	Sikap KPU atas Putusan Bawaslu Sanggau	Sikap KPU atas Putusan Bawaslu RI
<p>Pasca Penetapan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Putusan atas kasus PKB yang dilaksanakan dan menjadi jawaban dalam sidang PHPU di MK 2. Putusan atas kasus Partai Gerindra dilaksanakan dan menjadi jawaban dalam sidang PHPU di MK 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Putusan atas Maria Lestari yang telah dilaksanakan namun tidak menjadi acuan dalam penetapan calon terpilih. Perolehan suara calon terpilih berdasarkan DAA1 sebelum hasil koreksi
<p>Pasca Sidang MK</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hasil Pelaksanaan putusan atas Kasus PKB tidak digunakan dalam penetapan calon terpilih karena dalam sidang PHPU gugatan dibatalkan MK 2. Hasil Pelaksanaan Putusan atas Kasus Partai Gerindra digunakan dalam penetapan calon terpilih karena sejalan dengan putusan MK, namun bukan caleg yang menggugat di MK yang ditetapkan sebagai terpilih 	<ol style="list-style-type: none"> 1. KPU Prov Menetapkan calon terpilih berdasarkan putusan MK, kenaikan suara Hendri Makaluasc tidak merubah calon terpilih 2. KPU Provinsi Menjalankan putusan Bawaslu RI dan menetapkan Hendri Makaluasc sebagai calon terpilih 3. KPU provinsi m e m b a t a l k a n keputusan yang kedua dan kembali keputusan yang pertama atas perintah dari KPU RI

Salah satu komisioner KPU Provinsi Kalbar menyatakan bahwa keputusan tersebut didasarkan karena KPU RI menganggap bahwa kewenangan Sengketa Hasil merupakan Kewenangan MK yang final binding, oleh karena itu KPU wajib melaksanakan putusan MK sesuai dengan yang tertera dalam amar putusan. Selain itu, KPU berpandangan bahwa dalam persidangan PPHU di MK, seluruh alat bukti termasuk keterangan Bawaslu terhadap pelaksanaan putusan Bawaslu kabupaten Sanggau telah diuji dalam proses persidangan, sehingga dengan demikian, KPU menilai bahwa seluruh keterangan Bawaslu telah dipertimbangkan oleh MK.

Dalam tabel di atas maka sikap KPU, atas putusan bawaslu yang dikeluarkan pasca proses penetapan hasil rekapitulasi penghitungan suara yakni sebagai berikut:

- a. KPU melaksanakan sebagian putusan bawaslu dengan cara melaksanakan proses koreksi namun hasil koreksi tersebut tidak dijadikan basis penetapan dalam penetapan calon terpilih.
- b. KPU menindaklanjuti putusan MK secara harfiah sesuai yang tertera putusan MK meski hasilnya tidak berpengaruh dalam perubahan calon terpilih. Hal ini menjadi problem baru jika dikaitkan dengan total jumlah perolehan suara partai tersebut.

Melihat sikap dan respon KPU atas putusan Bawaslu tersebut di atas, maka terlihat adanya inkonsistensi sikap KPU sehubungan dengan prinsip menjaga kedaulatan hak konsitusional pemilih di satu sisi dan kewenangan lembaga dalam penyelesaian sengketa pemilu di sisi yang lain. Hal ini terlihat dalam fenomena sebagai berikut: *Pertama*, dalam penetapan calon terpilih, KPU semula bersikap 'membuka diri' terhadap putusan Bawaslu, meski pada sikap akhirnya tetap menyandarkan pada posisi dimana proses sengketa hasil merupakan kewenangan MK. Hal ini tercermin dalam kasus Putusan Bawaslu Sanggau

untuk kasus PKB dan Putusan Bawaslu RI untuk Kasus Maria Lestari.

Kedua meski secara normatif MK telah mengabulkan permohonan Pemohon (MK mengabulkan permohonan sesuai *petitum* pemohon) dalam sidang PPHU (yang itu berarti semestinya berkonsekuensi dengan jumlah perolehan suara caleg lainnya) namun KPU secara *an sich* hanya mengacu pada bunyi putusan Mahkamah Konstitusi (dengan berbagai pertimbangan seperti penjelasan salah satu komisioner KPU Provinsi Kalbar di atas). Tentu saja jika dikaitkan dengan eksistensi atau kedaulatan suara pemilih, hal ini menjadi pertanyaan besar manakala kenaikan suara caleg tidak disertai dengan mengurangi suara caleg lainnya dalam satu partai.

Dengan demikian proses penyelesaian hukum administrasi pemilu dalam Pemilu 2019 ini, masih menyisakan persoalan yang cukup serius. Melihat problematika tersebut, maka diperlukan kajian lebih lanjut sebagai bahan evaluasi dalam perbaikan regulasi dan kelembagaan mendatang. Karena seperti yang disyaratkan oleh IDEA International, bahwa hak untuk mendapat keadilan (*right to justice*) dan kepastian hukum dalam proses penyelesaian sengketa pemilu menjadi prasyarat yang harus ada dan terus diikhtirakan dalam sistim pemilu yang ideal.

E. Kesimpulan

Berdasarkan kajian tersebut di atas, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Terjadi perbedaan pandangan antara KPU dan Bawaslu terhadap kewenangan Bawaslu dalam menangani pelanggaran administrasi khususnya pada tahapan rekapitulasi penghitungan hasil perolehan suara. KPU menganggap bahwa pelanggaran administrasi pada tahapan tersebut dapat dijalankan oleh KPU hanya jika masih di dalam jadwal rekapitulasi penghitungan hasil perolehan suara yang telah ditetapkan. Hal ini

sesuai PKPU Nomor 4 Tahun 2019 pasal 52 ayat (7) yang menyebutkan bahwa rekomendasi Bawaslu Kabupaten/ Kota di wilayah kerjanya hanya dapat ditindaklanjuti sesuai dengan Jadwal rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara yang telah ditetapkan KPU. Selain itu, Sikap KPU menyandarkan pada pasal 82 ayat (2) yang menjelaskan bahwa proses perubahan rekapitulasi hasil penghitungan suara ulang didasarkan pada putusan Mahkamah Konstitusi. Sementara lain sisi, Bawaslu berpandangan bahwa konsepsi pelanggaran administrasi dapat terjadi pada 'seluruh' tahapan pemilu berlangsung karena konsepsi pelanggaran administrasi yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 7/2017 tentang Pemilu tidak terbatas dalam tahapan Sebagaimana tertuang pada pasal 460 Undang-Undang No. 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

2. KPU melaksanakan putusan Bawaslu untuk melakukan proses koreksi dokumen rekapitulasi hasil penghitungan suara (sesuai amar putusan Bawaslu) hanya jika proses pelaksanaan amar putusan tersebut adalah bagian yang tidak terpisah dari proses sengketa PPHU di Mahkamah Konstitusi. Bagi kasus yang telah diputuskan oleh Bawaslu dan tidak mengajukan proses permohonan sengketa PPHU di Mahkamah Konstitusi, KPU tetap mengacu pada putusan rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara yang telah ditetapkan sebelumnya.
3. Dalam pandangan Bawaslu RI, Putusan Bawaslu pasca putusan MK tidak bertentangan dengan putusan MK. Karena norma yang tertuang dalam putusan MK dalam mengabulkan permohonan pemohon pada dasarnya berbanding lurus dengan hasil putusan Bawaslu kabupaten sebelumnya. Bawaslu berpandangan penerapan putusan MK tersebut harus dilaksanakan secara keseluruhan, sistematis dan obyektif oleh KPU. Dengan demikian KPU tetap menjaga kedaulatan suara pemilih secara keseluruhan.

F. Rekomendasi

Dari eksplorasi tersebut di atas, setidaknya ada beberapa rekomendasi yang perlu disampaikan untuk perbaikan di masa mendatang, yakni:

1. Perlu ada aturan dan definisi yang lebih jelas dan tegas di dalam Undang-undang Pemilu tentang sejauhmana konsep dan kewenangan Bawaslu dalam menyelesaikan pelanggaran administrasi pemilu dapat berlaku khususnya dalam pelanggaran administrasi yang terjadi pada tahapan rekapitulasi penghitungan hasil perolehan suara.
2. Perlu diatur secara khusus limitasi waktu penanganan pelanggaran administrasi agar tidak menyebabkan dilema bagi Bawaslu dalam menerima, memeriksa, memutuskan perkara pelanggaran administrasi pada tahapan rekapitulasi penghitungan hasil perolehan suara.
3. Putusan MK hendaknya memperhatikan konsekuensi penerapan putusan tersebut dengan mengedepankan prinsip kedaulatan hak pilih agar tidak menimbulkan problem dalam pelaksanaannya.



DAFTAR PUSTAKA

- Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, *Seri Demokrasi Elektoral: Buku 15 Penanganan Pelanggaran Pemilu*, Jakarta, 2011
- Republik Indonesia, *Undang-undang tentang Pemilihan Umum, UU nomor 7 tahun 2017*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, TLN No 6109.
- Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia, *Peraturan Bawaslu tentang Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu, Peraturan Nomor 8 Tahun 2018*.
- Berita Acara KPU Kabupaten Sanggau Nomor : 354/PY.01.1-BA/6103/KPU-Kab/VII/2019 tentang Pelaksanaan Putusan Bawaslu Sanggau atas Laporan Partai Kebangkitan Bangsa dan Caleg DPRD Provinsi Kalbar Dapil 6 Partai Gerakan Indonesia Raya (An.Hendri Makaluasc, A.Md.,SE.,M.Th)
- Berita Acara KPU Kabupaten Landak Nomor : 40/PK.01-BA/6108/KPU-Kab/VII/2019 tentang Pelaksanaan Tindak Lanjut Putusan Bawaslu Republik Indonesia Nomor: 13/LP/PL/ADM/RI/00/00/V/2019
- Berita Acara KPU Provinsi Kalimantan Barat Nomor : 29/PL.01.9-BA/61/Prov/IX/2019 Tentang Pembatalan Rapat Pleno Terbuka KPU Provinsi Kalimantan Barat Tindaklanjuti Putusan Bawaslu RI Nomor : 83/LP/PL/ADM/RI/00.00/VIII/2019
- Keputusan KPU Provinsi Kalimantan Barat Nomor : 42/PL.01.8-Kpt/61/prov/VIII/2019 Tentang Penetapan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tahun 2019 Pasca Putusan Mahkamah Konsitusi
- Keputusan KPU Provinsi Kalimantan Barat Nomor 43/Pl.01.9-Kpt/61/Prov/VIII/2019 tentang Penetapan Perolehan Kursi Partai Politik Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2019
- Keputusan KPU Provinsi Kalimantan Barat Nomor : 44/PL.01.8-Kpt/61/prov/VIII/2019 Tentang Penetapan Calon Terpilih

- Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2019
- Keputusan KPU Provinsi Kalimantan Barat Nomor: 46/PL.01.9-Kpt/61/prov/IX/2019 Tentang Perubahan Atas Keputusan KPU Provinsi Kalimantan Barat Nomor: 42/PL.01.8-Kpt/61/prov/VIII/2019 Tentang Penetapan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2019 Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi
- Keputusan KPU Provinsi Kalimantan Barat Nomor 47/PL.01.9-Kpt/61/prov/IX/2019 tentang Perubahan Atas Keputusan KPU Provinsi Kalimantan Barat Nomor 43/Pl.01.9-Kpt/61/Prov/VIII/2019 tentang Penetapan Perolehan Kursi Partai Politik Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2019
- Keputusan KPU Provinsi Kalimantan Barat Nomor : 50/PL.01.9-Kpt/61/prov/IX/2019 Tentang Pencabutan Keputusan KPU Provinsi Kalimantan Barat Nomor: 46/PL.01.9-Kpt/61/prov/IX/2019 Tentang Perubahan Atas Keputusan KPU Provinsi Kalimantan Barat Nomor: 42/PL.01.8-Kpt/61/prov/VIII/2019 Tentang Penetapan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2019 Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi
- Keputusan KPU Provinsi Kalimantan Barat Nomor : 51/PL.01.9-Kpt/61/prov/IX/2019 tentang Pencabutan Keputusan KPU Provinsi Kalimantan Barat Nomor 47/PL.01.9-Kpt/61/prov/IX/2019 tentang Perubahan Atas Keputusan KPU Provinsi Kalimantan Barat Nomor 43/Pl.01.9-Kpt/61/Prov/VIII/2019 tentang Penetapan Perolehan Kursi Partai Politik Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2019
- Keputusan KPU Provinsi Kalimantan Barat Nomor : 52/PL.01.9-Kpt/61/prov/IX/2019 tentang Pencabutan Keputusan

- KPU Provinsi Kalimantan Barat Nomor : 44/PL.01.8-Kpt/61/prov/VIII/2019 Tentang Penetapan Calon Terpilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2019
- Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu
- Putusan Bawaslu Sanggau pada Sidang Administrasi Acara Cepat Tanggal 10 Mei 2019 Form ADM -22 atas Laporan Utin Sri Ayu Supadmi (Partai Kebangkitan Bangsa)
- Putusan Bawaslu Sanggau pada Sidang Administrasi Acara Cepat Tanggal 11 Mei 2019 Form ADM -22 atas Laporan Hendri Makaluasc (Partai Gerindra)
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15-01-20/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019 untuk Partai Kebangkitan Bangsa Provinsi Kalimantan Barat
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 154-02-20/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019 untuk Partai Gerindra Provinsi Kalimantan Barat
- Putusan Bawaslu RI atas permohonan koreksi atas Putusan Bawaslu Sanggau oleh KPU Sanggau kasus PKB Nomor : 14/K/ADM/BWSL/PEMILU/V2019
- Putusan Bawaslu RI atas permohonan koreksi atas Putusan Bawaslu Sanggau oleh KPU Sanggau kasus Gerindra Nomor : 15/K/ADM/BWSL/PEMILU/V2019
- Putusan Bawaslu RI kasus Maria Lestari NOMOR:13/LP/PL/ADM/RI/00.00/V /2019
- Putusan Bawaslu RI kasus Hendri Makaluasc Nomor : 83/LP/PL/ADM/RI/00.00/VIII /2019



Bab 6

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Penegakan Hukum Pemilu



Efektivitas Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu oleh Bawaslu

Oleh: Muhammad Yasin, SH, MH.

A. Pendahuluan

Penyelenggaraan pemilihan umum, khususnya di Indonesia, selalu menarik perhatian bukan hanya karena ia merupakan pesta demokrasi, tetapi juga pada umumnya melibatkan sumber daya yang massif. Jumlah pemilih terus bertambah⁽¹⁾ dan memilih di tempat pemungutan suara yang tersebar, partai peserta pemilu beserta organisasi pendukungnya yang tidak sedikit⁽²⁾, dan uang yang dikeluarkan untuk menyelenggarakan pesta demokrasi yang terus mengalami kenaikan⁽³⁾. Demikian pula badan yang terlibat dalam persiapan, pelaksanaan, dan pengawasan pemilu, baik langsung maupun tidak langsung, ada di level rendah di desa hingga ke Pusat. Itu sebabnya diperlukan manajemen kepemiluan yang handal. Menurut Siregar (2019: 15), administrasi penyelenggaraan pemilu di Indonesia terbilang rumit sehingga membutuhkan lembaga profesional untuk mengelola semua tahapannya.

Dalam perspektif administrasi, penyelenggaraan pemilu termasuk pemilihan

1 Jumlah pemilih pada pemilu 2019 mencapai 192.866.254 orang. Pada Pemilu 2014, jumlah pemilih mencapai 182.826.024 orang.

2 Pada pemilu 2019, jumlah parpol yang ikut pemilu adalah 20 parpol. Tetapi enam parpol gagal mencapai ambang batas, yaitu Perindo, Berkarya, PSI, Hanura, PBB, Garuda, dan PKPI.

3 Biaya penyelenggaraan pemilu 2019 mencapai Rp25,59 triliun. Naik 61 persen dibandingkan Pemilu 2014 yang mencapai Rp15,62 triliun.

presiden secara langsung, punya makna penting dalam upaya menciptakan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Pemilu menjadi sarana bagi rakyat untuk memilih pemimpin yang diinginkan dan dipercaya mampu menjalankan pemerintahan yang baik, bahkan mereka berhak mengajukan diri untuk dipilih. Presiden yang dipilih mayoritas rakyat mendapatkan legitimasi, meskipun pelaksanaan tata pemerintahan yang baik tak hanya ditentukan legitimasi. Prasojo (2005: 101) melihat dua faktor lain yang menentukan yakni komitmen dan *national leadership*. Ada dua arah yang harus dituju oleh komitmen dan kepemimpinan nasional dalam penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik. *Pertama*, komitmen untuk melaksanakan modernisasi birokrasi; dan *kedua*, komitmen untuk menegakkan hukum bagi setiap pelanggaran birokratis, mulai dari maladministrasi, kolusi, korupsi, dan nepotisme.

Pemilu merupakan sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota legislatif dan presiden dan wakil presiden, yang dalam pelaksanaannya tunduk pada asas-asas universal: langsung, umum, bebas, dan rahasia. Selain itu, harus adil dan jujur. Penyelenggaraannya diatur sedemikian rupa dalam peraturan perundang-undangan untuk mencegah terjadinya pelanggaran. Pencegahan dilakukan melalui pengawasan secara bertingkat mengingat penyelenggaraan pemilu dilakukan secara bertahap. Secara filosofis, salah satu ciri negara hukum adalah adanya jaminan terhadap masyarakat dari tindakan-tindakan pemerintah, yang dapat diwujudkan melalui pengawasan terhadap kegiatan administrasi negara, dan peradilan yang menyelesaikan sengketa antara pemerintah dan masyarakat (Safri Nugraha, 2007: 390).

Pengawasan pada dasarnya adalah tindakan penegakan hukum secara preventif. Jika penegakan hukum secara preventif itu tidak berhasil mencapai tujuan, atau masih terjadi pelanggaran meskipun sudah dilakukan pengawasan, maka konsekuensinya adalah

penegakan hukum secara respresif. Dalam konstruksi Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu), penegakan hukum itu diwujudkan dalam bentuk penyelesaian secara administratif dan secara pidana.

Dikaitkan dengan pengawasan atas penyelenggaraan pemilu, pada dasarnya ada tiga aspek utama administrasi publik dalam kajian-kajian hukum administrasi negara. *Pertama*, berkaitan dengan kerangka kerja kelembagaan (*institutional framework*). *Kedua*, hukum-hukum administrasi berkaitan dengan apa yang lazim disebut 'kerangka kerja 'normatif' administrasi publik. Ini berkaitan dengan fungsi, kekuasaan, kewajiban administratif publik. *Ketiga*, administrasi publik juga berkaitan dengan akuntabilitas kinerja, pelaksanaan kewenangan, dan pelaksanaan kewenangannya. Dengan kata lain, bagian ketiga ini berkaitan dengan penegakan norma-norma yang berkaitan dengan kerangka kerja normatif. Kerangka kerja normatif ini dituangkan dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Pada ketiga aspek ini, akuntabilitas dan transparansi menjadi kata kunci (Cane, 2011).

Kerangka normatif penyelenggaraan pemilu bertujuan untuk memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis, mewujudkan pemilu yang adil dan berintegritas, menjamin konsistensi pengaturan sistem pemilu, memberikan kepastian hukum dan mencegah duplikasi dalam pengaturan pemilu, dan mewujudkan pemilu yang efektif dan efisien. Tujuan ini perlu diwujudkan dalam setiap tahapan dan proses pemilu, termasuk penyelesaian atas pelanggaran yang dilakukan.

Mekanisme penyelesaian pelanggaran pemilu memang harus mengadopsi prinsip-prinsip efisiensi dan efektivitas. Tetapi yang tidak kalah pentingnya adalah memberikan keadilan bagi para pihak saat mengikuti proses dan mekanisme penyelesaian pelanggaran dan sengketa pemilu di badan-badan yang telah ditunjuk. Penyelesaian kasus-kasus pelanggaran aturan pemilu

harus sejalan dengan tujuan mewujudkan pemilu yang adil, yakni pemilu yang memberikan rasa keadilan bagi para pihak ketika mereka dihadapkan pada proses penyelesaian sengketa. Inilah yang dalam pandangan Solum dan Tyler lazim disebut sebagai keadilan prosedural (*procedural justice*). Prinsip keadilan ini secara tegas disebutkan sebagai salah satu kewajiban Bawaslu, yakni bersikap adil dalam menjalankan tugas dan wewenang.⁽⁴⁾

Berdasarkan pemikiran di atas, tulisan ini menganalisis bagaimana aturan penyelesaian pelanggaran administrasi dalam pemilu 2019; menganalisis kasus untuk melihat bagaimana Bawaslu menegakkan kerangka normatif dan bagaimana menerapkan keadilan normatif bagi para pihak dalam proses penyelesaian pelanggaran, dan mencoba merangkai arah penyelesaian yang lebih ideal di masa mendatang.

B. Permasalahan

Pelanggaran dalam penyelenggaraan pemilu dapat berupa pelanggaran administrasi, pelanggaran etika, dan pelanggaran pidana. Tulisan ini membatasi diri pada pelanggaran administrasi, dengan fokus permasalahan pada pertanyaan-pertanyaan:

1. Bagaimana mekanisme dan kerangka hukum penyelesaian sengketa pemilu secara administratif?
2. Apakah mekanisme penyelesaian pelanggaran administrasi di Bawaslu menguatkan pencapaian keadilan prosedural sebagai upaya mewujudkan pemilu yang adil, efektif dan efisien?
3. Kemana arah perkembangan peran Bawaslu dalam penyelesaian pelanggaran administrasi paska Pemilu 2019?

C. Diskusi

Pelanggaran adalah istilah yang sering dihubungkan dengan kejahatan dalam konsep hukum pidana karena Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia membedakan kejahatan (*misdriften*) dan

⁴Pasal 96 huruf a UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

pelanggaran (*overtredingen*). Tetapi perbedaan tersebut dalam KUHP Indonesia lebih didasarkan pada berat ringannya ancaman hukum; ancaman pidana pada kejahatan lebih berat daripada pelanggaran. Lagipula, perbedaan kejahatan dan pelanggaran tidak menentukan pengadilan mana yang mengadili (*Moeljatno, 2015: 80-81*). Satu hal yang pasti adalah bahwa UU No. 7 Tahun 2017 menggunakan istilah pelanggaran.

Sebelum mendiskusikan lebih lanjut jawaban atas permasalahan yang telah disampaikan ada baiknya perlu dipahami bahwa UU No. 7 Tahun 2017 membedakan antara pelanggaran pemilu, sengketa proses pemilu, dan perselisihan hasil pemilu. Pembagian ini sebenarnya tak lepas dari tahapan-tahapan pemilu yang secara umum terbagi atas tahapan sebelum pemilu, tahapan pada saat pemilu, dan tahapan pasca pemilu. Penyelesaian perselisihan hasil pemilu di Mahkamah Konstitusi, misalnya, adalah tahapan yang dilalui setelah hari pemungutan dan perhitungan suara oleh Komisi Pemilihan Umum selesai. Putusan Mahkamah Konstitusi dapat mengoreksi penetapan perolehan suara peserta pemilu.

Hal lain yang perlu ditegaskan adalah Pemilu 2019 berbeda dari pemilu sebelumnya antara lain karena untuk pertama kalinya pemilihan calon anggota legislatif (DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota) dilakukan bersamaan dengan pemilihan calon presiden/wakil presiden. Penggabungan ini berimbas pada jangka waktu yang dibutuhkan untuk melakukan perhitungan hasil pemilu secara berjenjang mulai dari TPS hingga ke KPU Pusat. Dalam proses penyelesaian pelanggaran pemilu, aspek waktu juga sangat penting karena prosedur penanganannya tak dapat disamakan dengan proses peradilan biasa.

1. Pelanggaran Administrasi dalam UU Pemilu

Selama beberapa kali pemilu, telah berkembang pemikiran, terutama oleh pembentuk undang-undang, bahwa penegakan hukum pemilu

lebih dihubungkan dengan adanya sanksi pidana. Sebuah kajian tentang pelanggaran asas-asas pemilu 1992, misalnya, menyimpulkan antara lain semua pasal dan ayat UU Pemilu harus disertai dengan sanksi pidana yang jelas dan setimpal. Meskipun perbuatan yang diatur lebih merupakan tindakan administratif, sanksi yang diusulkan adalah pidana dan proses penyelesaiannya melalui mekanisme pidana. (Irwan dan Edriana, 1995: 41).

UU Pemilu mencoba mengakomodasi mekanisme penyelesaian pelanggaran dengan membedakan pelanggaran atas pelanggaran yang bersifat pidana, pelanggaran yang bersifat administratif, dan pelanggaran yang menyangkut kode etik. Mekanisme penyelesaiannya pun dibuat berbeda. Tetapi UU Pemilu tidak memberikan definisi yang tegas dan jelas mengenai apa yang dimaksud dengan pelanggaran administrasi. Pasal 460 ayat (1) UU Pemilu hanya menyebutkan bahwa pelanggaran administrasi pemilu meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Pasal 318-320 UU Pemilu, misalnya, menyinggung pelanggaran administratif pemilu pada tahap pelaksanaan kampanye.

Disebutkan lebih lanjut dalam UU Pemilu bahwa tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik tidak dapat dikualifikasi sebagai pelanggaran administratif. Rumusan ini pada hakekatnya dimaksudkan untuk mencegah jangansampai perkara pidana ditarik-tarik ke pelanggaran administrasi, atau sebaliknya pelanggaran administrasi ditarik-tarik ke ranah pidana. Sekadar contoh dapat dilihat dari laporan yang masuk ke kepolisian. Hingga 3 Januari 2019, beberapa bulan sebelum hari H Pemilu, Polri menerima 144 pengaduan terkait pemilu dari masyarakat. Namun dari hasil kajian Polri, hanya

34 pengaduan yang murni tindak pidana pemilu. Sebagian besar tindak pidana pemilu yang ditangani Polri adalah pemalsuan dokumen.

Informasi yang disampaikan Polri itu memperlihatkan satu hal: ada upaya menarik setiap pelanggaran pemilu ke proses pidana dengan harapan agar ada sanksi badan terhadap pelaku. Ke depan, harus ada upaya meminimalisasi wilayah abu-abu pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana.

2. **Mekanisme Penyelesaian Pelanggaran Administratif**

Pengaturan tentang penyelesaian pelanggaran administratif pemilu adalah bagian dari penegakan hukum administrasi. Dalam doktrin, ada dua sarana yang selalu dipandang sebagai *tools* untuk penegakan hukum administrasi. *Pertama*, pengawasan baik untuk memastikan apakah suatu organ pemerintahan sudah menaati dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan maupun mengawasi pelaksanaan keputusan yang meletakkan kewajiban kepada seseorang atau badan hukum. *Kedua*, penerapan kewenangan penjatuhan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif, sedangkan penjatuhkan sanksi adalah langkah represif untuk memaksakan keputusan (*Ridwan HR, 2017: 296*). Dalam rangka pengawasan dikenal pengawasan yang dilakukan sebelum suatu keputusan dikeluarkan (*a priori*), dan pengawasan yang dilakukan setelah terbitnya keputusan pemerintah (*posteriori*).

IDEA International menegaskan bahwa keadilan suatu pemilu dapat dicapai jika sarana dan mekanisme pemilu tersebut mengandung tiga elemen, yakni adanya upaya pencegahan terhadap sengketa pemilu (*prevention of electoral disputes*), ada mekanisme penyelesaian sengketa pemilu (*resolution of electoral board*), dan alternatif penyelesaian sengketa di luar mekanisme yang ada (*alternative of*

electoral disputes).

Dalam konteks pemilihan umum di Indonesia, UU Pemilu 2017 telah memuat beberapa ketentuan tentang mekanisme penyelesaian pelanggaran administrasi. Salah satu yang tampak jelas adalah pelanggaran tidak semata-mata diselesaikan berdasarkan laporan pemantau atau anggota masyarakat, tetapi juga temuan. Temuan merupakan hasil pengawasan aktif, sedangkan laporan adalah dugaan pelanggaran yang dilaporkan oleh pihak-pihak yang punya *legal standing* untuk melaporkan. Pelapor adalah orang yang berhak melaporkan pelanggaran pemilu.

Tabel 1

Jumlah Pelanggaran Administrasi pada Pemilu 2019

Laporan	Temuan	Teregistrasi	Tidak Diregistrasi	Putusan Pendahuluan	Putusan Pendahuluan
586	441	9 0 0 (laporan/ temuan)	1 2 1 (laporan/ temuan)	8 3 2 diterima (laporan/ temuan)	258 tidak diterima (laporan/ temuan)

Sumber: Diolah dari data yang dihimpun Bawaslu RI

Dari aspek kelembagaan, penanganan pelanggaran administrasi pemilu tidak hanya melibatkan Bawaslu dan organ pengawas pemilu di tingkat bawah, tetapi juga Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Artinya, proses penanganan pelanggaran di Bawaslu masih dimungkinkan berlanjut ke lembaga peradilan lain. Bawaslu memiliki kewenangan besar dalam menindak pelanggaran pemilu. Tidak hanya menerima laporan, tetapi dapat melakukan pemantauan, dan jika diperlukan melakukan investigasi sendiri. Data di atas menunjukkan jumlah laporan masyarakat lebih tinggi dari temuan, meskipun selisihnya relative tidak besar. Data pada tabel di atas juga menunjukkan partisipasi publik melaporkan dugaan pelanggaran

administratif pemilu ke Bawaslu. Selain itu, Bawaslu berwenang (i) menentukan status laporan dugaan pelanggaran; dan (ii) memutus sendiri dugaan pelanggaran administrasi pemilu. Dengan demikian, Bawaslu punya fungsi pencegahan, penindakan, dan pemutus sekaligus.

Bagaimana mekanisme penanganan pelanggaran yang berupa temuan dan laporan sebenarnya belum diuraikan secara tegas dalam UU Pemilu. Hanya disebutkan bahwa laporan dapat disampaikan ke Bawaslu, Bawaslu provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota. Bahkan pelapor dapat menyampaikan laporan ke Panwas Kecamatan meskipun hasilnya hanya berupa rekomendasi untuk disampaikan ke pengawas pemilu secara berjenjang. Untuk mengatasi minimnya pengaturan ini, UU Pemilu memberikan kewenangan kepada Bawaslu untuk mengatur lebih lanjut penyelesaian pelanggaran administrasi.

Dalam konteks ini lahirlah Peraturan Bawaslu No. 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum (selanjutnya disebut Perbawaslu 8/2018). Objek pelanggaran administratif pemilu berupa perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu.

Perbawaslu 8/2018 membedakan antara pelanggaran administratif pemilu dan pelanggaran administratif pemilu terstruktur, sistematis dan massif (TSM). Perbedaan implikasi pada perbedaan mekanisme penyelesaian dan lembaga yang berwenang mengadilinya. Adapun objek pelanggaran administratif pemilu TSM terdiri dari:

- a. Perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam

- setiap tahapan penyelenggaraan pemilu yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan massif;
- b. Perbuatan atau tindakan menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara pemilu atau pemilih yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan massif.

Mekanisme penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu secara umum dapat dibedakan atas persiapan sebelum persidangan, persidangan, dan pascaputusan. Tahap sebelum persidangan meliputi terjadinya peristiwa pelanggaran, persiapan pelapor untuk menyiapkan identitas diri, dan bukti-bukti, dan melaporkan dugaan pelanggaran kepada badan pengawas pemilu sesuai dengan tingkatan. Tahap persidangan berkaitan dengan struktur persidangan seperti majelis pemeriksa dan tenaga pembantu persidangan, pemeriksaan pendahuluan termasuk pemeriksaan keabsahan pelapor dan laporannya, bukti-bukti pendukung hingga ke pembacaan putusan. Tahap paska-putusan adalah bagian dari mekanisme yang berisi koreksi pelapor, tindak lanjut putusan oleh Komisi Pemilihan Umum atau lembaga lain, serta upaya hukum lain yang dimungkinkan.

Penyelesaian pelanggaran administratif pemilu mengenal dua hukum acara pemeriksaan, yakni pemeriksaan biasa dan pemeriksaan cepat. Pemeriksaan cepat dilakukan beberapa saat setelah terjadinya pelanggaran di tempat kejadian dengan mempertimbangkan kelayakan dan keamanan. Intinya, pelanggaran itu harus diselesaikan sesegera mungkin. Batas sesegera mungkin dalam konteks penyelesaian pelanggaran administratif melalui hukum acara cepat menurut Perbawaslu 8/2018 adalah paling lambat dua hari sejak laporan diterima. Pengawas pemilu dapat merekomendasikan kepada KPU pada setiap tingkatan untuk menghentikan

sementara kegiatan sampai adanya putusan atas dugaan pelanggaran administratif dimaksud.

Tulisan ini tidak akan menguraikan secara detil bagaimana mekanisme penyelesaian administrasi pemilu dilaksanakan baik melalui pemeriksaan biasa maupun pemeriksaan cepat. Permasalahan yang ingin dijawab adalah apakah mekanisme yang ada tersebut sudah memberikan keadilan prosedur bagi para pihak. Keadilan juga menjadi tujuan dari penyelenggaraan pemilu, sebagaimana disinggung dalam Pasal 4 UU Pemilu, yakni 'mewujudkan pemilu yang adil dan berintegritas'.

IDEA International bahkan memperkenalkan keadilan pemilu (*electoral justice*) sebagai anasir yang wajib ada dalam setiap sistem pemilu yang demokratis. Keadilan pemilu mengandung ciri (i) adanya jaminan bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait pemilu sesuai dengan peraturan perundang-undangan; (ii) adanya perlindungan dan pemulihan hak pilih warga; dan (iii) adanya jaminan bagi warga yang ingin mengajukan komplain bahwa mereka boleh mengadu, berhak mengikuti persidangan, dan mendapatkan putusan atas komplain mereka. Untuk memudahkan pengecekan tercapainya keadilan dalam mekanisme penyelesaian dugaan pelanggaran administrasi pemilu, dapat digunakan anasir yang pernah dipakai Raymont Paternoster dkk (1997: 167), seperti terlihat pada tabel di bawah.

Tabel 2
Ukuran Keadilan Prosedural dalam Penegakan Pelanggaran Administrasi Pemilu

Unsur Keadilan Prosedural	Konteks Pelanggaran Administrasi Pemilu
<i>Participation</i>	Adanya jaminan bahwa para pihak, terutama pelapor dan terlapor, punya kesempatan yang sama untuk terlibat dalam proses dan punya kesempatan yang sama untuk menyampaikan pandangan atau sangkalan mereka atas tuduhan.
<i>Consistency</i>	Adanya jaminan perlakuan yang sama kepada semua pihak, misalnya perlakuan yang sama kepada semua partai politik atau kepada peserta kampanye. Dalam konteks ini penting untuk dilihat bagaimana penyelenggara dan pengawas pemilu bersikap konsisten terhadap peserta, waktu, dan tindakan terhadap setiap jenis pelanggaran.
<i>Impartiality</i>	Adanya jaminan bahwa otoritas penyelenggara dan pengawas pemilu tidak bersikap bias dalam proses penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu.
<i>Accuracy</i>	Ada jaminan dan prosedur yang menunjukkan bahwa orang atau lembaga yang akan mengambil putusan memiliki kompetensi yang memadai.
<i>Correctability</i>	Anasir ini berkaitan dengan pertanyaan apakah keputusan yang diambil dan putusan yang dijatuhkan mengandung kebenaran yang tinggi dan dapat dipertanggungjawabkan.

<i>Ethicability</i>	Semua otoritas yang terlibat dalam pengambilan keputusan atau menjatuhkan putusan terikat pada kode etik. Dalam konteks ini penting untuk melihat apakah ada anggota pengawas pemilu yang melakukan pelanggaran etika atau tidak. Jika ada, apa implikasinya pada putusan yang diambil?
---------------------	---

Untuk melihat setiap anasir keadilan prosedural tersebut, ada tiga mekanisme yang dapat dilakukan. *Pertama*, melihat pada rumusan peraturan perundang-undangan, termasuk UU Pemilu dan Perbawaslu 8/2018. *Kedua*, melihat pada proses persidangan perkara dugaan pelanggaran administratif pemilu. *Ketiga*, mewawancarai atau meminta pendapat orang-orang yang selama ini bersidang dalam perkara dugaan pelanggaran administrasi. Langkah ketiga ini memerlukan riset lanjutan karena akan mengkaji bagaimana persepsi para pihak yang pernah bersidang mengenai mekanisme persidangan apakah sudah adil atau belum berdasarkan anasir-anasir tersebut. Langkah kedua dapat dilakukan dengan menelusuri satu dua kasus yang menarik perhatian publik. Langkah pertama lebih mudah karena sudah tertuang dalam perundang-undangan.

Aspek partisipasi (*participation*) dapat dilihat dalam Perbawaslu 8/2018 yang memberikan hak sama kepada pelapor dan terlapor untuk menghadiri setiap tahapan persidangan, menyampaikan alat-alat bukti termasuk memberikan keterangan dan mengundang ahli, membuat kesimpulan, dan bahkan menyampaikan koreksi atas putusan yang telah dijatuhkan. Pasal 47 Perbawaslu menyatakan bahwa dalam hal pelapor atau terlapor tidak hadir pada pemeriksaan pertama, Bawaslu melakukan pemanggilan untuk hadir pada persidangan berikutnya. Lalu, dalam hal pelapor

atau terlapor tidak hadir meskipun sudah dipanggil secara patut dan layak dua kali berturut-turut, sidang pemeriksaan dilanjutkan tanpa kehadiran pelapor atau terlapor. Apakah norma ini sudah adil? Jika terlapor tidak hadir, sementara pelapor hadir, hampir pasti proses persidangan timpang. Putusan majelis bisa jadi –meskipun tidak selalu-- akan lebih condong pada kebenaran laporan dan terlapor berpotensi dijatuhi sanksi. Agar ada keadilan prosedural, maka harus ada norma yang menjamin bahwa jika pelapor tidak hadir, maka permohonannya bisa dinyatakan tidak dapat diterima. Mekanisme keadilan ini dapat diberlakukan pada perkara berbasis pelaporan, bukan berbasis temuan.

Aspek akurasi (*accuracy*) berkaitan dengan kompetensi orang atau lembaga yang akan mengambil keputusan. Bawaslu berwenang membuat aturan, melakukan penyelidikan, melakukan pemeriksaan di sidang, serta memutus dan mengadili perkara. Ada dua hal yang dapat diangkat di sini, yakni kompetensi personalia majelis yang mengadili perkara, dan komposisinya. Pengaturan tentang jumlah ganjil anggota majelis pemeriksa, sebagaimana disebut dalam Pasal 6 Perbawaslu, adalah norma yang memberikan jaminan agar proses pengambilan keputusan membuka peluang pendapat berbeda, sehingga pertimbangan putusan tidak sepihak.

Aspek etika (*ethicality*) tak hanya berkaitan dengan dugaan pelanggaran etika, tetapi juga berkaitan dengan aspek lain dalam pengambilan keputusan. Pelanggaran etika sangat mungkin menyebabkan pelanggaran atas aspek-aspek lain. Dimensi politis (Franz Magnis-Suseno, 2019: 17) kehidupan manusia yang sedang punya otoritas turut mempengaruhi keputusan-keputusannya dalam penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu. Faktanya, ada sejumlah penyelenggara pemilu baik KPU maupun Bawaslu yang dikenakan

sanksi karena pelanggaran etika. Ketua DKPP pernah mengungkapkan di sidang Mahkamah Konstitusi bahwa DKPP telah memutus sebanyak 166 perkara pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dengan jumlah amar putusan sebanyak 303.

Dalam kaitan dengan penerapan keadilan prosedural penanganan pelanggaran administrasi pemilu, transparansi dan akuntabilitas sangat penting.

3. Akuntabilitas dan Transparansi Penyelesaian Pelanggaran

Seperti dijelaskan di atas, akuntabilitas dan transparansi merupakan bagian tak terpisahkan dari kegiatan administrasi publik, termasuk dalam konteks ini penyelenggaraan pemilu pada umumnya dan pelaksanaan tugas dan wewenang Bawaslu pada khususnya. Kedua aspek ini juga berkelindan dalam prinsip-prinsip demokrasi dan tata pemerintahan yang baik. Aspek-aspek keadilan dari perspektif keadilan prosedural juga berkaitan dengan tersedianya informasi yang cukup bagi masyarakat yang akan melapor, terlapor, atau pihak-pihak yang mengawasi penyelenggaraan pemilu.

Transparansi penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu adalah kebutuhan bersama. Bagian ini penting diungkapkan karena proses penyelesaian perkara yang bersinggungan dengan politik dapat mengakibatkan dampak sosial yang besar jika saluran informasi tertutup, jika argumentasi yang dibangun hanya menjadi konsumsi lembaga pemutus, dan jika lembaga-lembaga penyelenggara saling menutup diri.

Maka, berdasarkan perspektif hukum administrasi, tepatlah apa yang diatur UU Pemilu. Pasal 3 UU Pemilu menegaskan asas penyelenggaraan pemilu yang terbuka dan akuntabel. Dalam konteks penyelesaian pelanggaran administrasi ada yang secara tegas disebut harus dilakukan terbuka. Ini

merupakan asas pemeriksaan yang juga berlaku di peradilan biasa. Terbuka mengandung maksud bahwa Bawaslu memberikan kesempatan bagi para pihak dan warga masyarakat menyaksikan proses pemeriksaan dugaan pelanggaran administrasi. Secara formal, majelis yang menangani perkara juga harus menyatakan bahwa sidang bersifat terbuka di awal persidangan. Salah satu yang juga relevan dikemukakan di sini adalah Peraturan Komisi Informasi Pusat No. 1 Tahun 2019 tentang Standar Layanan dan Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi Pemilu dan Pemilihan.

Selain transparansi, karakter demokrasi lainnya adalah akuntabilitas. Akuntabilitas Bawaslu berkaitan dengan pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugas dan wewenangnya. Bawaslu berkewajiban menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Presiden dan DPR sesuai tahapan pemilu secara periodik atau berdasarkan kebutuhan. Laporan hasil pelaksanaan tugas ini sebenarnya sangat penting sebagai dasar untuk melihat problematika apa saja yang dihadapi dalam proses penyelesaian pelanggaran dan apa saja kebutuhan yang diperlukan di masa mendatang.

IDEA Internasional berpandangan bahwa akuntabilitas merupakan salah satu landasan pemerintahan yang representatif. Tidak adanya akuntabilitas sangat mungkin menimbulkan instabilitas jangka panjang. Sebuah sistem politik yang akuntabel adalah sistem politik di mana pemerintah bertanggung jawab terhadap para pemilih dengan pertanggungjawaban sebesar mungkin. Para pemilih harus bisa mempengaruhi struktur pemerintahan, entah itu dengan mengganti koalisi partai-partai berkuasa atau dengan menggusur sebuah partai dari kekuasaan jika gagal menjalankan tugasnya. Sistem pemilu yang dirancang dengan layak akan memudahkan tujuan ini.

4. Sanksi dan Tindak Lanjut Putusan

Bagian penting lainnya dari mekanisme penyelesaian dugaan pelanggaran administratif pemilu adalah sanksi. Sanksi mendorong pihak yang dihukum untuk menaati putusan, atau dijauhkan dari potensi pelanggaran berikutnya. Dalam hukum administrasi negara, dikenal beragam jenis sanksi, yakni:

- a. Paksaan pemerintah (*bestuurdwang*);
- b. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan;
- c. Pengenaan uang paksa (*dwangsom*)⁵ oleh pemerintah; dan
- d. Pengenaan denda administratif (*administratieve boete*).

Penjatuhan jenis sanksi administrasi dilakukan setelah melalui mekanisme penyelesaian yang telah ditentukan peraturan perundang-undangan terkait. Misalnya, harus didahului adanya laporan dari masyarakat sebagai dasar bagi lembaga penyelesaian untuk bertindak.

Perbawaslu 8/2018 mengatur jenis-jenis sanksi yang dapat dijatuhkan oleh Bawaslu pada setiap tingkatan berdasarkan jenis pelanggaran, sebagaimana dapat dilihat pada bagan berikut.

⁵ Uang paksa atau *dwangsom* adalah sanksi berupa pembayaran sejumlah uang oleh pihak yang kalah jika pihak yang kalah tidak memenuhi hukuman pokok. Hukuman tambahan ini bertujuan agar si terhukum memenuhi hukuman pokok secara sukarela. Ketentuan lebih lanjut mengenai pembayaran uang paksa di ranah hukum administrasi masih belum diatur sama sekali. Lihat misalnya Harifin A Tumpa. *Memahami Eksistensi Uang Paksa (Dwangsom) dan Implementasinya di Indonesia*. (Jakarta: Kencana, 2010).

Bagan 1.

Bagan Sanksi Yang Dapat Dijatuhkan Atas Pelanggaran Administrasi Pemilu

Pelanggaran administratif pemilu	Pelanggaran administratif pemilu TSM
<ul style="list-style-type: none">• Perbaikan administrasi terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme.• Teguran tertulis• Tidak diikuti dalam tahapan tertentu dalam pemilu• Sanksi lain	<ul style="list-style-type: none">• Pembatalan sebagai calon anggota DPR, DPD, DPRD• Pembatalan sebagai pasangan calon

Jika dihubungkan dengan sanksi pidana dalam pemilu, setidaknya ada tiga perbedaan mendasar yang dapat ditarik. *Pertama*, dalam sanksi administrasi, pada umumnya sasaran penerapannya ditujukan pada perbuatan, sedangkan dalam pidana ditujukan pada pelaku. Penerapan sanksi administratif kepada penyelenggara kampanye sebenarnya lebih ditujukan agar kampanye tersebut tidak terganggu oleh perbuatan seorang anggota tim kampanye. Meskipun ada kemungkinan penjatuhan sanksi teguran tertulis kepada seseorang (pelaku pelanggaran), penerapan sanksi itu lebih ditujukan kepada perbuatannya. *Kedua*, berkaitan dengan yang pertama tadi, sifat sanksi administrasi adalah *reparatoir-condemnatoir*, yang berarti sanksi dijatuhkan untuk pemulihan kembali pada keadaan semula dan memberikan hukuman; sedangkan pidana pemilu lebih bersifat *condemnatoir*, yakni memberikan hukuman kepada pelaku langsung. Jika Bawaslu pada semua tingkatan menemukan adanya dugaan tindak pidana, laporan itu diserahkan kepada Gakumdu untuk diproses lebih lanjut dan pelakunya dihukum jika perbuatan yang dituduhkan terbukti.

Ketiga, prosedur penerapan sanksi administrasi dapat langsung dijatuhkan pemerintah tanpa melalui peradilan, sedangkan prosedur penjatuhkan sanksi pidana harus melalui pengadilan. Namun demikian, warga tetap dapat mempersoalkan sanksi administratif itu kemudian ke badan peradilan.

Putusan Bawaslu atas pelanggaran administrasi pemilu bisa berupa menerima laporan atau membenarkan adanya pelanggaran; atau sebaliknya tidak menemukan fakta pelanggaran sehingga laporan ditolak atau tidak dapat diterima. Jika Bawaslu membenarkan laporan pelapor, maka sanksinya dapat berupa perbaikan administrasi terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme sesuai dengan peraturan perundang-undangan, teguran tertulis, tidak diikutkan pada tahapan tertentu dalam penyelenggaraan pemilu; atau penjatuhan sanksi administratif lainnya sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini. Cuma, penyebutan frasa 'dalam Undang-Undang ini' (Pasal 361 UU pemilu) membatasi penerapan sanksi administratif yang dikenal dalam perundang-undangan lainnya. Sehingga semestinya perlu dijelaskan apa saja sanksi administratif dimaksud.

Daya laku putusan Bawaslu sangat kuat dilihat dari diksi bahasa hukum yang digunakan dan jangka waktu tindak lanjut yang diberikan. Dari sisi bahasa hukumnya, UU Pemilu menyebutkan bahwa putusan Bawaslu wajib ditindaklanjuti KPU. Penggunaan kata wajib dalam konteks hukum membawa implikasi sanksi –meskipun tidak selamanya⁶. Jika KPU mengabaikan putusan Bawaslu, maka Bawaslu diberikan wewenang untuk mengaduk ke Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Ancaman bersifat pidana bahkan

6 Lihat misalnya penggunaan kata 'wajib' dalam UU No. 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan. Di sini, lema 'wajib' tak selalu berimplikasi pada sanksi.

diatur dalam Pasal 518 UU Pemilu: "Setiap anggota KPU, KPU Provinsi, dan/atau KPU Kabupaten/Kota yang tidak menindaklanjuti temuan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota dalam pelaksanaan verifikasi partai politik calon Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 180 ayat (3) dan/atau pelaksanaan verifikasi kelengkapan administrasi bakal calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 251 ayat (3) dan Pasal 261 ayat (3) dan/atau pelaksanaan verifikasi kelengkapan administrasi bakal calon Presiden dan Wakil Presiden dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah)".

Daya laku putusan Bawaslu dapat juga dilihat dari sisi waktu. UU Pemilu hanya memberikan jangka waktu 3 hari kerja bagi KPU untuk menindaklanjuti putusan itu terhitung sejak tanggal putusan dibacakan. Frasa 'sejak putusan dibacakan' menegaskan bahwa perhitungan tindak lanjut bukan sejak salinan putusan diterima. Rumusan ini sebenarnya menghemat proses dan sejalan dengan era digital. Dengan demikian tidak ada lagi alasan untuk tidak menjalankan putusan Bawaslu dengan dalih salinan putusan belum diterima. Anehnya, Pasal 463 ayat (3) UU Pemilu mengubah kata yang dipakai, yakni sejak 'diterbitkannya' putusan. Saat putusan 'dibacakan' dan 'diterbitkan' mungkin saja bersamaan, tetapi juga mungkin berbeda hari jika majelis pemeriksa masih melakukan pemeriksaan ulang putusan (minutasi).

Jangka waktu berbeda diberikan jika pelanggaran administratif bersifat TSM. Dalam hal ini Bawaslu memeriksa dan merekomendasikan dalam 14 hari kerja. Ketentuan lain yang penting adalah upaya hukum yang diberikan kepada caleg atau pasangan capres/cawaspres. Caleg atau

pasangan capres/cawapres yang dibatalkan secara administratif dapat mengajukan upaya hukum ke Mahkamah Agung paling lambat 3 hari kerja terhitung sejak putusan KPU ditetapkan. Mahkamah Agung wajib memutus dalam waktu 14 hari sejak berkas perkara diterima. Rumusan 'diterima' dapat menjadi persoalan karena lazimnya jangka waktu yang dipakai adalah sejak saat 'diregister'. Putusan MA bersifat final dan mengikat. Jika MA membatalkan putusan KPU, maka KPU harus mengembalikan atau menetapkan kembali caleg atau pasangan capres.

Berkaitan dengan daya laku putusan, menarik untuk mengemukakan kasus penetapan Oesman Sapta Odang (OSO) sebagai calon anggota Dewan Perwakilan Daerah. Komisi Pemilihan Umum telah mencoret nama OSO dari daftar calon anggota DPD karena yang bersangkutan tercatat sebagai Ketua Umum Partai Hanura. Sikap KPU itu sejalan dengan putusan Mahkamah Konstitusi No. 30/PUU-XVI/2018 yang melarang pengurus partai politik aktif sebagai calon anggota DPD. Bawaslu memutuskan OSO berhak mencalonkan diri dan memerintahkan KPU untuk memasukkan kembali nama OSO dalam Daftar Calon Tetap. Penyelesaian kasus ini tak berhenti di Bawaslu dan KPU, tetapi juga hingga ke PTUN dan Mahkamah Agung. Rumitnya kasusnya memperlihatkan implikasi lain atas banyaknya lembaga yang berwenang menangani kasus pemilu (*many rooms to justice*). Jika kasus semacam ini terus berulang, bukan mustahil hubungan antar lembaga terkait akan terganggu, bahkan mungkin mengganggu penyelenggaraan pemilu.

5. Plus-Minus Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu

UU Pemilu memuat banyak pasal ancaman pidana dan banyak subjek hukum yang dapat dipidana jika melakukan pelanggaran. Namun berkaca pada penyelenggaraan Pemilu 2019, hanya sedikit dari

pasal-pasal pidana itu yang diterapkan. Data dari Sentra Gakumdu memperlihatkan ada 116 kasus pidana yang diproses. Hukuman yang dijatuhkan pengadilan juga terbilang rendah sehingga tidak menimbulkan efek jera.

Selain itu, ancaman sanksi pidana UU Pemilu dapat disiasati oleh pelaku dengan cara bersembunyi dari kejaran aparat penegak hukum hingga proses pemilu selesai. Setelah proses pemilu selesai, penegakan hukum terhadap pelaku dapat menjadi tidak relevan, misalnya, karena daluarsa, atau penetapan hasil pemilu sudah final. Belum lagi, ancaman sanksi pidana bagi KPU, KPUD atau penyelenggara pemilu yang rumusnya samar-samar dan mudah ditafsirkan secara elastis.

Jika penanganan pelanggaran pidana pemilu tidak efektif, maka perlu dipertimbangkan untuk lebih menggunakan pendekatan administratif dalam penyelesaian kasus-kasus pemilu. Ada beberapa nilai positif yang diperoleh dengan pendekatan ini. Pertama, pelanggaran administratif dan penjatuhan sanksinya bersifat reparatoir, dalam arti bisa memperbaiki atau memulihkan pada keadaan semula. Jika penyelesaian secara administrasi bisa memperbaiki keadaan sesegera mungkin, maka tahapan pemilu tidak akan terganggu. Contohnya, jika pelanggaran kampanye dilakukan seorang anggota tim kampanye, maka penegakan hukum administrasi terhadap perbuatan pelaku tidak mengganggu pelaksanaan kampanye, kecuali ada putusan menghentikan sementara kegiatan kampanye tersebut. Kedua, sesuai dengan asas *ultimum remedium*, penyelesaian secara administrasi seharusnya dilakukan lebih dahulu sebelum penyelesaian pidana. Penerapan asas ini mengandung konsekuensi bahwa seharusnya penyelesaian secara pidana harus dilakukan pertama-tama sebelum upaya pidana. Pertanyaan

yang mungkin muncul adalah bagaimana jika ada pelanggaran pidana yang tak mungkin dibawa ke ranah administrasi? Ada beberapa opsi yang dapat dilakukan: menghapuskan sanksi pidana dalam UU Pemilu dan mengembalikan penerapan sanksi berdasarkan sanksi pidana umum. Kedua, mengubah jenis sanksi pidana ke dalam sanksi yang bersifat administratif saja seperti penjatuhan denda administratif.

6. *Problematika Penanganan Pelanggaran Administrasi*

Penetapan partai politik peserta pemilu dapat dijadikan contoh kasus yang relevan dalam konteks ini. Pada awalnya, 17 Februari 2018, KPU menetapkan hanya 14 partai politik nasional dan 4 partai politik lokal Aceh yang berhak ikut pemilu setelah dilakukan pemeriksaan administratif dan faktual. Namun penetapan KPU itu mendapat perlawanan dari sejumlah partai seperti Partai Bulan Bintang, PKPI, Partai Idaman, Partai Republik, Partai Bhinneka Indonesia, dan Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia. Partai-partai ini menuding ada pelanggaran administratif yang dilakukan oleh KPU, dan membawa masalahnya ke Bawaslu.

Bawaslu mengabulkan permohonan PBB yang dipimpin Yusril Ihza Mahendra. Dalam pemeriksaan, Bawaslu menyatakan PBB sudah menyerahkan dokumen persyaratan menjadi partai peserta pemilu. Walaupun datanya belum masuk ke sistem informasi partai politik (Sipol), sistem ini tidak dapat dijadikan KPU sebagai syarat bagi parpol untuk ikut atau tidak ikut pemilu. Sipol hanya alat bantu efektivitas administrasi pendaftaran pemilu dan pengambilan keputusan. Dalam putusannya, Bawaslu memerintahkan KPU untuk melakukan pengecekan ulang dokumen fisik persyaratan yang diserahkan PBB dalam waktu tiga hari sejak putusan dibacakan. KPU menindaklanjuti putusan Bawaslu

tersebut, dengan memberikan nomor urut 19 kepada PBB.

Putusan berbeda dijatuhkan kepada partai lain. Tuduhan pelanggaran administrasi yang disampaikan di persidangan tidak terbukti. Beberapa partai mengajukan upaya hukum lanjutan ke PTUN Jakarta. Upaya hukum partai politik tak membuahkan hasil, kecuali PKPI. Gugatan PKPI dikabulkan PTUN Jakarta. Berdasarkan putusan PTUN itu, KPU akhirnya menetapkan PKPI sebagai peserta pemilu dengan nomor urut 20.

Di level daerah, banyak perkara dugaan pelanggaran administrasi pada saat rekapitulasi perhitungan suara. Ada kesalahan prosedur dan tata cara perhitungan. Misalnya, putusan Bawaslu No. 047/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019, memperlihatkan adanya kesalahan pada perhitungan suara, sehingga Bawaslu memerintahkan PPK Kecamatan dan KPU Kota Batam membetulkan perolehan suara pada formulir DAA₁-DPRD Provinsi dan DA₁-DPRD Provinsi. Kasus sejenis ini cukup signifikan dari jumlah laporan yang diterima dan diperiksa Bawaslu.

Dalam hal penanganan dugaan pelanggaran administratif pemilu berupa rekapitulasi, penting untuk diperhatikan proses berjenjang yang terlalu panjang dari TPS sampai ke Pusat, dan dalam proses penanganannya pun akhirnya berjenjang. Mekanisme penanganan yang tak terstandar dari satu tingkatan ke tingkatan lain dapat menimbulkan implikasi. Salah satu layak mendapat perhatian adalah dugaan pelanggaran administratif pemilu TSM. Faktanya, ada dua lembaga yang berwenang menangani yakni Bawaslu dan Mahkamah Konstitusi. Persoalannya, parameter atau kriteria TSM dalam peraturan perundang-undangan tak secara jelas membedakan sehingga sangat mungkin berpotensi menimbulkan perbedaan kadar TSM dalam kasus pelanggaran pemilu.

D. Penutup: Peran Bawaslu di Masa Mendatang

Efektivitas penyelesaian pelanggaran administrasi ditentukan oleh banyak faktor, salah satunya apakah tersedia cukup dan detil aturan penyelesaian perkara. Selain itu, apakah aturan yang ada memberikan keadilan bagi para pihak untuk menyampaikan pandangan mereka terhadap pokok permasalahan yang disengketakan.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa ada banyak jalur untuk menyelesaikan dugaan pelanggaran pemilu, termasuk pelanggaran administratif. Beragamnya pintu penyelesaian pelanggaran pemilu di satu sisi dapat memberi ruang bagi para pencari keadilan untuk memperjuangkan hak-hak politiknya yang terlanggar. Tetapi di sisi lain, justru membawa implikasi kerumitan proses penyelesaian, tumpang tindih kewenangan, dan perbedaan penilaian tentang kualitas pelanggaran. Proses penyelesaian dapat berlarut-larut dan masing-masing lembaga pemutus perkara bersikukuh dengan argumentasinya. Di masa mendatang, perlu dipikirkan bagaimana agar proses, mekanisme dan tata cara penyelesaian pelanggaran pemilu dipercepat sesuai karakteristik pemilu. Jika masih ada proses penyelesaian perkara setelah proses pemilu berakhir, yang terganggu bukan hanya kepastian hukum tetapi juga keadilan.

Seandainya gagasan tentang penyelesaian pelanggaran administrasi dibebankan sepenuhnya ke pundak Bawaslu, maka harus ada perubahan regulasi. Setidaknya ada penegasan bahwa putusan Bawaslu atas pelanggaran administrasi pemilu bersifat final, dan tidak ada upaya hukum yang dimungkinkan lagi. Jika penyelesaian lewat jalur pidana ternyata tidak efektif, sudah selayaknya proses administrasi yang dikedepankan. Berkaitan dengan gagasan itu, pembentuk undang-undang perlu memperhatikan:

1. Aspek kelembagaan.
Memperkuat Bawaslu adalah salah satu opsi yang dapat dilakukan ke depan dengan asumsi kewenangan penyelesaian pelanggaran pemilu akan diserahkan ke Bawaslu sepenuhnya. Ini berarti perlu mengatur ulang relasi dan kewenangan Bawaslu, Mahkamah Agung, dan Mahkamah Konstitusi. Terbuka kemungkinan Bawaslu akan menjadi peradilan khusus. Paling tidak, kedudukannya dalam sistem peradilan harus diperjelas.
2. Pengaturan
Peraturan perundang-undangan yang akan dibuat harus memperjelas mekanisme yang lebih memberikan rasa keadilan kepada para pihak dalam penyelesaian pelanggaran pemilu. Yang tak kalah penting adalah melakukan evaluasi atas kelayakan jangka waktu penyelesaian sebagaimana diatur selama ini.
3. Pelaksanaan tugas
Penanganan pengaduan cukup di provinsi. Bawaslu sekadar melakukan rekapitulasi. Jika prosedurnya panjang, sangat mungkin tidak efektif dan efisien dan menimbulkan ketidakadilan prosedur. Selain itu perlu memperkuat sumber daya manusia Bawaslu jika akan dijadikan sebagai peradilan khusus pemilu, terutama sumber daya mereka yang akan mengadili pelanggaran pemilu.

DAFTAR RUJUKAN

- Alexander Irwan dan Edriana. *Pemilu, Pelanggaran Asas Luber*. Jakarta: Sinar Harapan, 1995.
- Franz Magnis-Susno. 2019. *Etika Politik, Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Cet-10. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Fritz Edward Siregar. 2019. *Menuju Peradilan Pemilu*. Jakarta: Themis Publishing.
- Harifin A. Tumpa. 2010. *Memahami Eksistensi Uang Paksa (Dwangsom) dan Implementasinya di Indonesia*. Jakarta: Kencana.
- Lawrence Solum. 2004. "Procedural Justice", dalam *Southern California Law Review* Vol 78.
- Peter Cane. 2011. *Administrative Law*. 5th edition. Oxford: Oxford University Press.
- Raymont Peternoster dkk. 1997. "Do Fair Procedure Matter? The Effect of Procedural Justice on Spouse Assault", dalam *Law and Society Review* Vo. 31.
- Ridwan HR. 2017. *Hukum Administrasi Negara*. Edisi Revisi. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Safri Nughara dkk. 2007. *Hukum Administrasi Negara*. Depok: Center for Law and Good Governance Studies.



Bab 7

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Penegakan Hukum Pemilu



MEDIASI PEMILU DALAM KASUS ADMINISTRASI PENCALONAN DI BAWASLU JAWA TENGAH

Oleh: Heru Cahyono, S.Sos., MA

Divisi Penyelesaian Sengketa Bawaslu Provinsi Jawa Tengah

A. Pengantar

Bawaslu Provinsi Jawa Tengah dalam proses pengawasan Pemilihan Umum (Pemilu), selain melakukan fungsi pengawasan dan penanganan pelanggaran, juga menerima permohonan penyelesaian sengketa Pemilu. Sesuai dengan kewenangan dalam menyelesaikan sengketa Pemilu berdasarkan Undang-undang (UU) Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, kewenangan menyelesaikan sengketa Pemilu terdiri dari penyelesaian sengketa antar peserta pemilu dan sengketa antara peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu. Secara khusus tulisan ini akan menjelaskan uraian tentang penyelesaian sengketa pemilu melalui mediasi yang terjadi antara peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu, yang secara administratif terjadi sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU.

Melihat dinamika yang terjadi, Pemilu serentak tahun 2019 di Provinsi Jawa Tengah menimbulkan berbagai kerumitan. Hal itu terkait dengan jumlah peserta pemilu yang harus dipilih, geo-politik lokal yang berkembang di Jawa Tengah serta partisipasi publik yang menyertainya. Terkait dengan jumlah peserta pemilu misalnya, pemilihan

umum serentak tahun 2019 diikuti oleh peserta pemilu partai politik dalam pemilu legislatif, peserta pemilu perorangan untuk pemilu Dewan Perwakilan Daerah dan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden untuk pemilu presiden. Geo-politik lokal juga sangat dipengaruhi oleh peran dan tindakan dari pejabat publik di daerah baik pejabat tingkat Kabupaten/kota maupun tingkat provinsi pada saat pemilu berlangsung.

Demikian pula dengan terjadinya fenomena partisipasi publik yang seolah terbelah menjadi dua kelompok besar, sebagai akibat pelaksanaan pemilihan presiden dan wakil presiden yang bersamaan dengan pemilihan calon anggota legislatif. Seolah makin mempertegas bahwa pemilihan umum serentak tahun 2019 lebih menjadi pertarungan presiden yang membuat masyarakat berkubu pada dua pilihan calon presiden dan wakil presiden.

Fakta kerumitan dalam pelaksanaan pemilu serentak tersebut pada akhirnya memicu lahirnya berbagai bentuk pelanggaran, berupa pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana maupun perbuatan-perbuatan yang menimbulkan sengketa. Sementara itu apapun jenis pelanggarannya sesungguhnya membutuhkan putusan yang berkekuatan hukum tetap dalam waktu yang singkat. Sudah seharusnya dalam urusan kepemiluan perkara-perkara yang terkait dengan penanganan pelanggaran pemilu membutuhkan kepastian dalam mekanisme penyelesaiannya, berupa jadwal waktu, sehingga peradilan dalam urusan kepemiluan (*electoral justice*) harus dipandang sebagai salah satu bentuk atau jenis peradilan cepat (*speedy trial*) yang prosesnya cukup dilakukan dengan pendekatan kepastian hukum yang adil dan dengan asas pembuktian formil saja (Asshiddiqie, 2015: 67).

Kewenangan Bawaslu menyelesaikan sengketa pemilu yang terjadi akibat perbedaan cara pandang dan perbedaan penafsiran dalam setiap tahapan pemilu, juga merupakan bagian dari mekanisme untuk mendapatkan

kepastian hukum dalam permohonan proses sengketa pemilu. Bawaslu berdasarkan Peraturan Bawaslu (PerBawaslu) Nomor 5 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu, berwenang menyelesaikan sengketa melalui sidang adjudikasi. Sementara proses persidangan adjudikasi baru bisa dilaksanakan setelah Bawaslu melaksanakan mediasi sebagai mekanisme awal penyelesaian sengketa.

Tentu saja permohonan sengketa akan selesai apabila mediasi yang dilakukan telah mencapai kesepakatan. Maka sesungguhnya mediasi merupakan alternatif bagi upaya penyelesaian permohonan sengketa pemilihan umum yang memenuhi persyaratan yang cepat dan berkepastian hukum sebagai buah kesepakatan dari para pihak.

Pada kenyataannya praktek mediasi dalam upaya penyelesaian sengketa Pemilu 2019 di Jawa Tengah dilakukan berdasarkan permohonan oleh para pihak, sebelum proses adjudikasi dilakukan. Di lapangan praktek tersebut efektif untuk menyelesaikan sengketa pemilu terutama dalam kasus sengketa akibat terjadinya kekurangan dalam persyaratan administrasi pencalonan. Melalui mekanisme mediasi, terdapat banyak sengketa yang dapat diselesaikan yang pada akhirnya permohonan sengketa pemilu tidak perlu berlanjut pada persidangan adjudikasi.

Sebagai sebuah alternatif penyelesaian masalah dalam pemilu, hasil kesepakatan dalam mediasi merupakan produk hukum bagi para pihak yang melakukan kesepakatan. Tentu saja bersifat mengikat diantara para pihak, sebab mereka dengan sadar membuat kesepakatan bersama. Hal ini sekaligus menegaskan bahwa mediasi yang merupakan hasil kesepakatan tersebut memiliki kekuatan hukum serta mekanisme mediasi yang singkat bisa menghemat banyak waktu dalam penyelesaian sengketa pemilu.

Mediasi sebagai upaya alternatif, memang bukan menjadi mekanisme untuk menyelesaikan semua masalah pemilu. Hasil mediasi yang lahir dari kesepakatan tentu saja tidak dapat menyelesaikan pelanggaran pemilu yang membutuhkan putusan. Terlebih jika masalah tersebut harus mengalahkan salah satu pihak dan harus memenangkan pihak yang lainnya. Sehingga berakibat pada terjadinya pembatalan terhadap salah satu pasangan calon atau pembatalan sebagai peserta dalam pemilu.

Tulisan ini akan mengangkat praktek baik (*best practices*) dalam penyelesaian sengketa proses pemilu melalui sarana mediasi yang terjadi di beberapa Kabupaten di Jawa Tengah. Karakter permasalahan-permasalahan yang menjadi obyek dalam sengketa pemilu di Jawa Tengah, model pendekatan yang dipergunakan dalam mediasi maupun efektifitas putusan hasil mediasi akan diuraikan dengan harapan akan dapat menjadi bahan pembelajaran bagi jajaran pengawas pemilu di daerah lain.

B. Pokok Permasalahan

Mediasi juga dianggap sebagai cara manusiawi untuk menyelesaikan sengketa pemilu karena kedua belah pihak dihargai setara di hadapan mediator. Satu pihak tidak lebih menjadi terlapor atau tersangka bagi yang lain, satu dengan yang lain saling bisa menyampaikan tuntutan, keberatan atau jawabannya secara langsung. Hal itu merupakan cara yang baik untuk memberikan kesempatan dan penjelasan terhadap sudut pandang atau penafsiran yang berbeda dalam suatu masalah pemilu yang menyebabkan terjadinya sengketa. Hanya saja terhadap semua kemungkinan situasi yang terjadi, penting bagi Bawaslu sebagai mediator mampu mengendalikan keadaan. Dengan demikian pokok permasalahan dalam buku ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan mediasi dalam proses penyelesaian sengketa pemilu?
2. Berapa jumlah dan jenis kasus sengketa yang berhasil

- di mediasi di Jawa Tengah?
3. Bagaimana pendekatan yang berperan dalam mendukung keberhasilan mediasi?
 4. Bagaimana efektifitas hasil putusan mediasi?

C. Analisis

1. Kedudukan Mediasi dalam Proses Penyelesaian Sengketa Pemilu

UU Nomor 7 Tahun 2017 pasal 466 memberi wewenang kepada Bawaslu untuk melakukan penanganan sengketa proses pemilu. Ketentuan dalam pasal tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Bawaslu Nomor 5 Tahun 2019, tentang Penanganan Proses Sengketa Pemilu, yang mengatur bahwa Bawaslu menerima permohonan proses penanganan sengketa pemilu melalui mekanisme ajudikasi. Namun sebelum proses pemeriksaan ajudikasi dilakukan, Bawaslu berkewajiban melakukan mediasi, sebagai mekanisme yang harus dilalui oleh para pihak untuk mendapatkan kesepakatan terhadap permohonan sengketa yang terjadi.

Hal ini mengandung maksud bahwa proses penyelesaian sengketa melalui ajudikasi merupakan pilihan terakhir jika para pihak tidak dapat mencapai kesepakatan dalam proses mediasi. Adjudikasi yang hasilnya berupa putusan yang bersifat final, tentu akan bersifat "memaksa" para pihak untuk menerimanya, yang dapat memicu munculnya sikap puas dan tidak puas dari para pihak. Berbeda halnya bila Bawaslu sebagai mediator berhasil menyelesaikan sengketa melalui mediasi, tentunya akan mempunyai nilai lebih, berupa berkurangnya resistensi sebagai akibat ketidakpuasan bagi para pihak. Karena putusan mediasi adalah buah kesepakatan dari para pihak yang terlibat dalam sengketa. Tentu keadaan tersebut akan mengurangi kemungkinan timbulnya

dis-harmonisasi di tengah masyarakat. Terutama terhadap permohonan sengketa yang terjadi antar peserta pemilu, mediasi merupakan mekanisme logis yang bisa menjadi pilihan, agar pelaksanaan pemilu berlangsung dengan aman dan tertib.

Di sisi lain, mediasi tidak terkendala dengan limitasi waktu, seperti dalam persidangan ajudikasi. Dalam proses persidangan ajudikasi pemohon masih harus melengkapi sejumlah persyaratan dan dukungan administrasi serta waktu pemeriksaan hingga maksimal 12 hari. Apalagi mekanisme penanganan pelanggaran yang mewajibkan terpenuhinya syarat formil yang ditentukan dalam sebuah laporan. Limitasi waktu sebagai syarat formil yang harus dipenuhi, menyebabkan banyak dugaan pelanggaran pemilu tak bisa diusut gara-gara aturan pembatasan waktu. Prinsip hukum pidana untuk mencari kebenaran materil tak bisa dicapai gara-gara kendala syarat formil (Abhan 2016:125).

Dalam praktek, mediasi yang menyangkut masalah antara peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu yang mencapai kesepakatan dituangkan menjadi putusan Bawaslu. Sementara untuk perkara-perkara sengketa yang terjadi antar peserta pemilu yang menyangkut masalah-masalah dalam praktek kampanye, atau masalah-masalah lain yang maknanya tidak menggugurkan atau mengalahkan satu dengan yang lain, mediasi yang tidak mencapai sepakat akan diputus berdasarkan kewenangan Bawaslu dan sifat putusannya final dan mengikat.

2. Potret Jumlah dan Jenis Sengketa Pemilu yang diselesaikan Melalui Mediasi di Jawa Tengah

Dalam pelaksanaan pengawasan pemilu serentak tahun 2019, Bawaslu Provinsi Jawa Tengah beserta jajaran telah menerima 28 permohonan penyelesaian sengketa proses pemilu. Dari sejumlah

28 permohonan tersebut, sepuluh permohonan diantaranya selesai melalui mediasi. Sepuluh permohonan sengketa yang berhasil diselesaikan melalui kesepakatan dalam mediasi tersebut dapat digolongkan menjadi tiga kelompok permasalahan, yaitu jenis sengketa dalam penetapan pencalonan, sengketa yang muncul akibat keputusan KPU terkait keterlambatan peserta pemilu dalam membuat laporan dana kampanye, dan sengketa terkait dengan status mantan napi koruptor yang disandang oleh calon anggota legislatif.

Tiga jenis kelompok permasalahan dalam permohonan sengketa pemilu yang terjadi antara peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu tersebut tertuang sebagaimana tabel berikut:

Tabel 1

Penanganan Permohonan Sengketa Proses Pemilu Mencapai Kesepakatan Dalam Mediasi

No.	Kabupaten /Kota	Pemohon	Pokok Permohonan	Putusan
1.	Kab. Wonosobo	Partai Perindo	5 orang bacaleg DiTMS kan karena persyaratan kurang lengkap. Tidak melampirkan surat keterangan sehat jasmani dan rohani	Mediasi mencapai kesepakatan
2.	Kab. Wonosobo	Partai Amanat Nasional	DiTMS kan karena 1 orang bacaleg persyaratan administrasinya kurang lengkap. Tidak melampirkan surat keterangan sehat jasmani dan rohani	Mediasi mencapai kesepakatan
3.	Kab. Rembang	PartaiNasDem	DiTMS kan karena persyaratan administrasi kurang lengkap, yaitu surat keterangan bebas narkoba dan surat keterangan jiwa	Mediasi mencapai kesepakatan
4.	Kota Surakarta	Parta NasDem	DiTMS kan karena 1 orang bacaleg tidak menyerahkan surat keterangan tidak pernah dipidana penjara.	Mediasi mencapai kesepakatan
5.	Kab. Pati	Partai Amanat Nasional	DiTMS kan karena keterlambatan menyerahkan dokumen LADK	Mediasi mencapai kesepakatan
6.	Kab. Peralang	PartaiNasDem	DiTMS kan karena 1 orang bacaleg persyaratan kurang lengkap, yaitu surat pengunduran diri Kades	Mediasi mencapai kesepakatan
7.	Kab. Cilacap	PDIP	DiTMS kan karena dokumen belum lengkap	Mediasi mencapai kesepakatan
8.	Kota Tegal	PartaiNasDem	DiTMS kankarenaketerlambatanmenyerahk andokumen LADK	Mediasi mencapai kesepakatan
9.	Kab. Banjarnegara	PartaiHanura	DiTMS kan karena mantan napikoruptor	Mediasi mencapai kesepakatan
10.	Kab. Banjarnegara	Partai Bulan Bintang	DiTMS kan karena keterlambatan menyerahkan dokumen LADK	Mediasi mencapai kesepakatan

Berdasarkan tabel tersebut dapat diketahui bahwa mediasi yang dilakukan oleh Bawaslu di Kabupaten Wonosobo mencapai kesepakatan. KPU Wonosobo melakukan pembatalan terhadap lima orang calon anggota legislatif dari Partai Perindo sebagai akibat ketidaklengkapan syarat administrasi pencalonan. Hal itu juga dialami calon anggota legislatif dari Partai Amanat Nasional, KPU Kabupaten Wonosobo juga melakukan pembatalan sebagai calon anggota legislatif, akibat syarat administrasi pencalonannya tidak lengkap.

Di Kabupaten Rembang, mediasi antara KPU Kabupaten Rembang dengan Partai Nasdem juga mencapai kesepakatan. KPU Kabupaten Rembang semula tidak menetapkan calon anggota legislatif dari partai tersebut sebagai akibat tidak lengkap syarat administrasinya. Masih terkait dengan Partai Nasdem, mediasi yang dilakukan oleh Bawaslu juga mencapai kesepakatan, sebagai akibat KPU Kota Surakarta yang membatalkan calon anggota legislatif partai tersebut dari daftar calon sementara.

Mediasi mencapai kesepakatan selanjutnya terjadi di Kabupaten Pati. Permohonan sengketa disampaikan oleh Partai Amanat Nasional Kabupaten Pati. Partai ini mengajukan permohonan penyelesaian sengketa kepada Bawaslu berdasarkan obyek Berita Acara KPU Kabupaten Pati Nomor: 318/BA/KPU-Kab.Pati/X//2018 tentang Penerimaan Laporan Dana Kampanye Peserta Pemilihan Umum Tahun 2019. Terhadap masalah tersebut KPU Kabupaten Pati menyatakan tidak memenuhi syarat karena Partai Amanat Nasional Kabupaten Pati terlambat menyerahkan dokumen Laporan Akhir Dana Kampanye (LADK). Bawaslu berdasarkan register Nomor: 02/PS.Reg/14.23/X/2018 melakukan proses mediasi dan berhasil mencapai kesepakatan.

Demikian juga dengan mediasi yang dilakukan oleh Bawaslu terhadap permohonan yang disampaikan oleh Partai Nasdem Kabupaten Pemalang. Partai ini mengajukan permohonan penyelesaian sengketa kepada Bawaslu berdasarkan obyek Berita Acara KPU Kabupaten Pemalang Nomor: 001/ PS.REG/ PWSL. KAB.PEMALANG. 14.25/VIII/2018. KPU Kabupaten Pemalang menyatakan calon anggota legislatif dari partai ini tidak memenuhi syarat. Tetapi Bawaslu berdasarkan register Nomor: 001/PS.REG/ PWSL. KAB. PEMALANG.14.25/ VIII/2018 melakukan proses mediasi dan para pihak mencapai kesepakatan.

Mediasi yang mencapai kesepakatan juga terjadi di Kabupaten Cilacap. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan Kabupaten Cilacap mengajukan permohonan penyelesaian sengketa kepada Bawaslu berdasarkan obyek Berita Acara KPU Kabupaten Cilacap Nomor: 145/PL.01.1-BA/3301Kab/IX/2018, tentang Hasil Klarifikasi Tanggapan Masyarakat atas DCS Anggota DPRD Kabupaten Cilacap. Terhadap masalah tersebut KPU Kabupaten Cilacap menyatakan tidak memenuhi syarat, kemudian Bawaslu Kabupaten Cilacap berdasarkan register Nomor: 001/PS.REG/ BWSL.KAB. CILACAP.14.13/ IX/2018 melakukan proses mediasi dan mencapai kesepakatan.

Selanjutnya permohonan penyelesaian sengketa proses pemilu juga disampaikan oleh Partai Nasdem Kota Tegal. Partai ini mengajukan permohonan penyelesaian sengketa kepada Bawaslu berdasarkan obyek Berita Acara KPU Kota Tegal Nomor: 181/ PL.01.6-BA/ 3376/ KPU-Kot/ IX / 2018 tentang Pelaksanaan Penerimaan Laporan Awal Dana Kampanye Partai Nasdem Kota Tegal. Terhadap masalah tersebut KPU Kota Tegal menyatakan tidak memenuhi syarat karena Partai Nasdem terlambat dalam menyerahkan laporan dokumen LADK. Selanjutnya Bawaslu Kota Tegal berdasarkan register

Nomor: 001/PS.REG/14.06/IX/2018 melakukan proses mediasi. Dari proses mediasi yang dilaksanakan KPU Kota Tegal sepakat memasukan kembali Partai Nasdem sebagai peserta pemilu tahun 2019.

Demikian pula permohonan yang disampaikan oleh Partai Hanura Kabupaten Banjarnegara. Partai ini mengajukan permohonan penyelesaian sengketa kepada Bawasli berdasarkan obyek Berita Acara KPU Kabupaten Banjarnegara Nomor: 181/PL.01.04-Kpt/3304/KPU-Kab/ IX/2018 tentang Penetapan Daftar Calon Tetap Anggota DPRD Kabupaten Banjarnegara pada Pemilihan Umum Tahun 2019. Terhadap masalah tersebut KPU Kabupaten Banjarnegara menyatakan tidak memenuhi syarat. Selanjutnya Bawaslu Kabupaten Banjarnegara berdasarkan register Nomor: 01/PS.Reg/14.07/IX/2018 melakukan proses mediasi dan mencapai kesepakatan.

Terakhir, permohonan yang disampaikan oleh Partai Bulan Bintang Kabupaten Banjarnegara. Partai ini mengajukan permohonan penyelesaian sengketa kepada Bawaslu berdasarkan obyek Surat Keputusan KPU Kabupaten Banjarnegara Nomor: 219/PL.01.6-Banjarnegara/ 3304/ KPU-Kab/ X/ 2018 tentang Penerimaan Laporan Dana Kampanye Peserta Pemilihan Umum Tahun 2019. Terhadap masalah tersebut KPU Kabupaten Banjarnegara menyatakan tidak memenuhi syarat sebagai peserta pemilu. Kemudian Bawaslu Kabupaten Banjarnegara berdasarkan register Nomor: 02/PS.Reg/14.07/X/2018 melakukan proses mediasi. Mediasi berhasil dengan kesepakatan memasukkan kembali Partai Bulan Bintang menjadi peserta pemilu tahun 2019.

3. Model Pendekatan dalam Mediasi Sengketa Pemilu
Keberhasilan Bawaslu Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dalam menyelesaikan permohonan sengketa pemilu melalui mediasi sangat dipengaruhi

oleh kombinasi beberapa faktor, yang mencakup kapasitas personal pengawas pemilu yang menjadi mediator, model pendekatan dalam memfasilitasi proses mediasi, dan pemahaman pengawas pemilu secara mendalam atas prosedur dan aturan hukum pemilu, terutama dalam aspek *legal substance*-nya.

Model pendekatan dalam memfasilitasi proses mediasi dalam sengketa pemilu merupakan salah satu faktor penting yang mendukung keberhasilan dalam penyelesaian sengketa pemilu di Jawa Tengah. Pendekatan ini bertumpu pada upaya melakukan persuasi kepada para pihak yang bersengketa untuk menjelaskan dan membangun kesepahaman tentang arti penting dialog dalam penyelesaian sengketa. Bahwa perbedaan yang terjadi sebaiknya disikapi dengan komunikasi dan saling melakukan klarifikasi. Kesadaran dan kemauan untuk melakukan dialog ini akan dapat ditumbuhkan jika Bawaslu sebagai mediator mampu menjelaskan kepada masing-masing pihak tentang manfaat mediasi sebagai sarana untuk mencapai kesepakatan yang bersifat memuaskan semua pihak (*win-win solution*).

Pengalaman penyelesaian sengketa pemilu melalui prosedur mediasi di Jawa Tengah juga menunjukkan pentingnya kemampuan untuk melakukan analisa atas cara pandang dan perbedaan tafsir atas suatu kejadian dalam pemilu dari masing-masing pihak yang bersengketa. Sesungguhnya cara pandang terhadap masalah dalam pemilu inilah sangat yang menentukan, apakah suatu masalah dapat diselesaikan dalam wadah mediasi atau penyelesaiannya harus melalui adjudikasi. Mediator dituntut untuk mampu memahami sudut pandang dari masing-masing pihak, bagaimana mereka memahami suatu persoalan yang disengketakan, dan apa dasar argumen mereka. Kemampuan analisa ini diperlukan untuk membantu mediator dalam mencari dan menemukan titik temu yang dapat

ditawarkan kepada masing-masing pihak, atau memberikan alternatif cara pandang yang mungkin akan dapat disepakati oleh masing-masing pihak yang memiliki posisi dan cara pandang yang berbeda.

Di samping itu, proses mediasi terhadap cara pandang dan penafsiran yang berbeda antar pihak yang bersengketa terkait pemilu sangat membutuhkan pemahaman yang mendalam dari Bawaslu selaku mediator terhadap prinsip-prinsip dalam penyelenggaraan pemilu, aturan hukum, dan juga legal-substansinya. Pemahaman yang mendalam terhadap beberapa aspek tersebut akan sangat membantu mediator dalam mengurai masalah dan perbedaan pemahaman/penafsiran, membantu menempatkan keberbedaan pemahaman pada konteks yang benar, serta membantu dalam menemukan alternatif solusi penafsiran yang dapat diterima oleh semua pihak namun tetap dalam koridor hukum yang benar.

Berbagai kombinasi faktor penentu keberhasilan mediasi tersebut tercermin dalam proses penyelesaian kasus-kasus sengketa pemilu di Jawa Tengah yang berhasil diselesaikan melalui proses mediasi. Dalam kriteria mediasi yang berhasil dalam pendaftaran calon, antara lain kasus pembatalan calon anggota legislatif dari Partai Perindo dan Partai Amanat Nasional di Kabupaten Wonosobo, terdapat seorang calon anggota legislatif dari Partai Amanat Nasional yang tidak masuk kembali dalam Daftar Calon Tetap dan lima calon anggota legislatif dari Partai Perindo yang tidak ditetapkan dalam Daftar Calon Sementara sebagai akibat keterlambatan pemenuhan syarat administrasi. Calon anggota legislatif dari partai ini melakukan pengurusan syarat administrasi pencalonannya dengan menyerahkan pengurusan persyaratannya kepada pengurus partai. Pembatalan sebagai calon anggota legislatif juga dialami oleh Partai Nasdem di Kabupaten

Rembang, Kota Surakarta dan Kabupaten Pemalang. Sedangkan di Kabupaten Cilacap mediasi mencapai kesepakatan karena calon anggota legislatif Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan yang diumumkan dalam DCS mendapat masukan masyarakat tentang ketidaklengkapan surat keterangan catatan kepolisian, sehingga KPU Kabupaten Cilacap tidak menetapkan dalam DCT.

Sementara itu mediasi yang berhasil mencapai kesepakatan dalam kasus pembatalan sebagai peserta pemilu akibat keterlambatan Laporan Akhir Dana Kampanye dialami oleh Partai Amanat Nasional di Kabupaten Pati. Hal yang sama juga dialami oleh Partai Nasdem di Kota Tegal dan Partai Bulan Bintang di Kabupaten Banjarnegara. Laporan akhir dana kampanye menjadi dasar bagi KPU untuk melakukan pembatalan sebagai peserta pemilu akibat keterlambatan partai politik dalam menyerahkan laporan. Partai politik sering kali mengalami keterlambatan membuat laporan akibat calon anggota legislatif yang diusungnya tidak tepat waktu dalam membuat laporan kepada partai, sehingga partai politik juga mengalami keterlambatan dalam menyusun laporan dana kampanyenya.

Sebagaimana disebutkan dalam pasal 338 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, keterlambatan laporan dana kampanye menyebabkan sanksi pembatalan sebagai peserta pemilu. Terhadap permohonan sengketa proses pemilu dengan pokok masalah laporan akhir dana kampanye tersebut Bawaslu kemudian melakukan mediasi dengan memberikan pengertian kepada KPU sebagai pihak termohon dengan pemahaman bahwa dalam undang-undang pemilu laporan dana kampanye dapat dilakukan sebelum tahapan pertama rapat umum dilakukan. Sehingga laporan dana kampanye sesungguhnya dapat dilaporkan tidak sebatas waktu yang ditentukan berdasarkan

peraturan KPU, tetapi masih bisa dilaporkan hingga menjelang kampanye rapat umum dilakukan. Lebih lanjut Bawaslu juga menjelaskan bahwa laporan dana kampanye sesungguhnya bukan berdiri sendiri. Laporan dana kampanye terdiri dari laporan awal dana kampanye, laporan penerimaan sumbangan dana kampanye (LPSDK) dan laporan pengeluaran dan penerimaan dana kampanye yang merupakan laporan akhir dana kampanye. Dengan demikian sebenarnya tidak adil rasanya jika akibat laporan dana kampanye terlambat, peserta pemilu menjadi didiskualifikasi. Bawaslu memberikan pemahaman supaya KPU melihat runtutan laporan awal dana kampanye dan laporan penerimaan sumbangan dana kampanye yang telah dilakukan sebelumnya. Apabila terjadi kekurangan dan kelemahan yang harus dilakukan adalah tindakan perbaikan.

Pertimbangan tersebut dipakai mengingat meskipun waktu laporan telah habis menurut Peraturan KPU akan tetapi rumusan pasal dalam undang-undang pemilu cukup jelas masih bisa menyerahkan laporan sebelum tahapan kampanye rapat umum dilakukan. Sehingga batas akhir laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye bukan dilihat dari kelengkapan berkas pada injuri time menurut Peraturan KPU. Tetapi harus berdasarkan undang-undang. Selain itu KPU juga harus memiliki kebijakan dengan melihat kehadiran sesuai presensi, walaupun berkas belum lengkap dan masih diperbaiki hingga batas waktu berakhir. Tetapi partai politik yang telah mengisi daftar hadir sebelum penutupan semestinya tidak berstatus terlambat mengirim laporan. Usaha dan niat baik peserta pemilu dalam membuat laporan dana kampanye tersebut seharusnya dihargai sebagai dasar untuk tidak melakukan pembatalan.

Kelompok terakhir jenis kasus yang berhasil di mediasi terkait dengan status mantan napi koruptor.

Dalam mediasi yang dilakukan oleh Bawaslu terdapat satu kasus calon anggota legislatif dari Partai Hanura yang tidak ditetapkan dalam DCT oleh KPU Kabupaten Banjarnegara. Berdasarkan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, mantan napi koruptor dilarang mencalonkan diri sebagai calon anggota legislatif, kecuali setelah memenuhi sejumlah persyaratan. Masalah pencalonan mantan narapidana korupsi pada pelaksanaan pemilu serentak tahun 2019 memang menghangat dan menyeruak ke publik. Fenomena tersebut menjadi pro kontra di tengah masyarakat. Terdapat beberapa mantan napi koruptor yang mencalonkan sebagai anggota legislatif di Provinsi Jawa Tengah, seperti di Kabupaten Banjarnegara ini, KPU Kabupaten Banjarnegara membatalkan pencalonan mantan narapidana korupsi dari daftar calon sementara. Berdasarkan PKPU Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pencalonan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, mantan napi koruptor tidak dapat mencalonkan diri sebagai calon anggota legislatif. Terhadap pembatalan tersebut, Bawaslu menerima permohonan sengketa.

Bawaslu kemudian melakukan mediasi dengan cara memberikan pemahaman kepada KPU sebagai pihak termohon bahwa berdasarkan pasal 240 huruf (g) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, mantan napi koruptor dilarang menjadi calon anggota legislatif kecuali bila telah memenuhi persyaratan mengumumkan kepada publik sebagai mantan nara pidana korupsi. Hal itu memberikan pemahaman bahwa pemenuhan persyaratan calon anggota legislatif dengan membuat pengumuman tersebut membuat gugurnya larangan pencalonan sebagaimana dimaksud dalam pasal tersebut. Demikian pula menurut tata urutan perundangan, PKPU yang kedudukannya lebih rendah dari undang-undang

tidak boleh membuat norma baru atau membuat norma yang bertentangan dengan peraturan perundangan yang berada di atasnya. Bawaslu dalam mediasinya juga memberikan pemahaman bahwa mantan napi koruptor yang sesungguhnya telah menjalani hukuman tidak selayaknya terus tersandra karier politik dan penghidupannya seumur hidup. Seseorang tidak bisa dihukum tanpa batas waktu dan hukum harus memiliki kepastian. Bawaslu sangat memahi bahwa korupsi merupakan kejahatan, korupsi harus diberantas dan menjadi musuh bersama. Tidak ada yang bisa membenarkan perbuatan korupsi, tetapi membuat larangan mencalonkan diri sebagai anggota legislatif tanpa batas waktu bahkan seumur hidup, sebenarnya bertentangan hukum-hukum lain dalam hak asasi manusia. Bawaslu menyadari apabila mediasi terhadap mantan narapidana korupsi tersebut berhasil akan menyebabkan tindakan Bawaslu tidak populer dan bisa dianggap pro koruptor. Tetapi Bawaslu berusaha menjadi mediator yang membantu menjelaskan duduk masalah yang sesungguhnya, Sehingga semangat memberantas korupsi dilakukan tidak dengan cara yang melanggar undang-undang. Hasilnya mediasi mencapai kesepakatan dan mantan narapidana korupsi tersebut kembali masuk menjadi calon anggota legislaif.

4. Faktor yang Mendukung Keberhasilan Mediasi

Keberhasilan Bawaslu dalam melakukan mediasi dipengaruhi pula oleh beberapa faktor pendukung. Terhadap kasus pembatalan sebagai calon anggota legislatif sebagai akibat keterlambatan menyerahkan administrasi, Bawaslu berusaha menjelaskan kepada para pihak mengenai masalah yang menyebabkan syarat administasi tersebut bisa terlambat. Seperti keterlambatan yang dialami oleh Partai Perindo di Kabupaten Wonosobo, proses

dimulainya mengurus persyaratan yang melewati hari Sabtu dan Minggu tentunya akan memakan waktu. Seperti di Pengadilan Negeri misalnya, pada hari Sabtu tidak mengerjakan proses administrasi. Terhadap masalah seperti ini Bawaslu membantu memberikan pemahaman bahwa KPU sebaiknya tidak memberikan keputusan untuk membatalkan proses pencalonan. KPU sebaiknya memberikan pertimbangan dan kelonggaran waktu sepanjang tidak mengganggu tahapan pemilu.

a. Kapasitas Bawaslu sebagai Mediator

Keberhasilan mediasi juga sangat dipengaruhi oleh sikap dan kemampuan dari mediator. Para pihak harus mendapatkan kesempatan yang sama menyampaikan persoalan dan alasan terhadap tindakan yang dilakukan. Sengketa sering terjadi akibat tersumbatnya komunikasi dan terjadinya perbedaan pemahaman. Dengan memberikan kesempatan yang sama untuk menyampaikan keberatan dan jawaban atas masalah yang menjadi obyek sengketa, para pihak bisa mendapatkan peristiwa yang lurus terhadap masalah yang terjadi. Kemudian setelah penjelasan tersebut disampaikan tinggal membuat penilaian apakah bisa diterima atau tidak.

Mediasi yang berjalan cair dengan suasana kekeluargaan juga menyumbang keberhasilan untuk mencapai kesepakatan. Salah satu caranya, Bawaslu sebagai mediator tidak memposisikan para pihak menjadi terlapor bagi yang lain. Tetapi pandangan harus diarahkan kepada masalah yang terjadi dengan fokus bagaimana mencari penyelesaian terhadap masalah bisa dilakukan. Jika mulai dari awal proses mediasi mediator telah mampu meyakinkan forum mediasi tersebut sebagai upaya menyelesaikan masalah

dan bukan melihat kepada kepentingan lain dari masalah yang muncul, maka mediasi seringkali mendapatkan manfaat dan bisa mencapai keberhasilan.

Faktor terakhir yang turut menentukan keberhasilan dalam mediasi terkait dengan pemberitahuan kepada para pihak, bahwa proses mediasi yang digelar sebagai pintu masuk menuju persidangan adjudikasi. Pemberitahuan Bawaslu tersebut seolah mengajak kepada para pihak untuk menyelesaikan masalah dengan mediasi dan tidak perlu dibawa ke ranah adjudikasi yang membutuhkan konsentrasi, tenaga, pikiran dan waktu. Proses mediasi sekaligus menjadi ajang bagi Bawaslu untuk mendalami kasus sehingga akan lebih mudah membuat putusan jika akhirnya mediasi gagal dan masuk pemeriksaan adjudikasi. Pemahaman seperti itulah yang kemudian membawa pikiran para pihak untuk berusaha mencari titik temu terhadap sengketa yang terjadi.

Faktor yang mendukung keberhasilan dalam mediasi sangat berjalan alami. Sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya, praktek mediasi merupakan cara menyelesaikan masalah yang secara non formal sesungguhnya telah lazim terjadi dalam masyarakat kita. Keberhasilan dalam mediasi terutama lebih disebabkan oleh kepercayaan peserta pemilu bahwa Bawaslu bisa menjadi penengah dan menjadi solusi bagi sengketa yang sedang dialami. Dalam praktek Bawaslu Provinsi Jawa Tengah memang beberapa kali membuat rapat kerja teknis tentang teknik-teknik mediasi. Secara formal hal itu memberikan gambaran umum saja terhadap hal-hal yang boleh dilakukan mediator dan hal-hal yang tidak boleh dilakukan oleh mediator. Kemudian teknis

penyelenggaraan mediasi serta administrasi yang diperlukan dalam pelaksanaan mediasi. Tetapi dalam praktek mediasi dilapangan, sebuah permohonan penyelesaian sengketa bisa mencapai kesepakatan atau tidak, sangat tergantung pada proses yang terjadi dalam mediasi.

Keberhasilan menyelenggarakan mediasi pada akhirnya menjadi penting bagi kelancaran pelaksanaan dalam tahapan pemilu. Dengan mediasi penyelesaian sengketa pemilu tidak memerlukan banyak tenaga dan waktu. Sengketa pemilu yang pada dasarnya bisa muncul dalam setiap tahapan tentu akan menjadi solusi bagi kelancaran pemilu. Berdasarkan data di lapangan keberhasilan Bawaslu menyelenggarakan mediasi sangat dipengaruhi oleh sumber daya dari pengawas pemilu itu sendiri. Terbukti bahwa pengawas pemilu yang telah memiliki pengalaman beberapa kali menjadi pengawas pemilu memiliki kemampuan menguasai isu dan permasalahan yang menyertai dalam tahapan pemilu.

Pengalaman dalam pengawasan akan membuat pengawas pemilu yang menjadi mediator mudah memahami masalah dan menguasai persoalan. Tentu saja hal itu akan menjadi sarana untuk membantu menerjemahkan masalah yang sedang menjadi obyek sengketa sehingga gampang dipahami oleh para pihak. Pengalaman sebagai mediator juga terkait dengan penguasaan geo-politik lokal, yang mendorong pengenalan secara pribadi lebih mudah dalam memimpin mediasi. Pengalaman penting dan turut serta menentukan keberhasilan mediasi meskipun banyak diantara mediator badan pengawas pemilu tidak berlatar belakang pendidikan hukum. Tetapi pada saat

memiliki kecepatan dan penguasaan materi sengketa dengan baik, maka hal itu cukup menentukan keberhasilan dalam mediasi.

Sumber daya manusia juga menyangkut kemampuan berkomunikasi. Mediator yang memiliki kemampuan berkomunikasi dengan ketrampilan pilihan kata yang tepat akan membantu para pihak memahami masalah. Mediator yang berpengalaman akan menghindari diksi pada kalimat yang menyudutkan seperti kalimat saudara terlapor misalnya. Kemampuan seperti itu sangat menyumbang keberhasilan dalam mediasi dan keberhasilan mediasi tersebut pada akhirnya mendorong meningkatnya kepercayaan publik. Sehingga kepercayaan masyarakat kepada penyelenggara pemilu terus meningkat. Independensi dan integritas anggota penyelenggara pemilu akan dipertaruhkan sebagai salah satu lembaga kunci dalam pendewasaan demokrasi. (Joko Riskiyono 2017:110).

b. Integritas dan Netralitas

Keberhasilan dalam melakukan mediasi juga dipengaruhi oleh keyakinan sebagai penyelenggara pemilu memiliki cukup integritas dan netralitas. Sikap teguh dan berkomitmen pada peraturan akan meningkatkan kepercayaan bagi para pihak untuk menyelesaikan masalahnya. Demikian pula dengan sikap netral dengan mampu menjaga jarak yang sama diantara para pihak juga mendorong kepercayaan kepada Bawaslu untuk menjadi mediator yang adil.

Dalam penyelenggaraan pemilu integritas dan netralitas pengawas pemilu merupakan status yang tidak bisa ditawar-tawar. Dengan demikian berarti bahwa pada saat pengawas pemilu mampu mempertahankan integritas dan

netralitasnya maka terlahir kepercayaan dari para pihak. Bahkan mediasi yang prinsipnya adalah win-win solution seringkali tidak melihat lagi kerugian yang timbul, tetapi karena melihat integritas dan netralitas mediatornya banyak hal dalam masalah yang menimbulkan sengketa pada akhirnya bisa dimaklumi.

c. Pemaparan Terhadap Gambaran Resiko

Dalam mediasi seorang mediator yang baik juga mampu memberikan pemaparan sebagai ilustrasi. Hal itu biasa dilakukan sebelum masuk kepada substansi. Seperti misalnya mengarahkan kembali pemikiran sebenarnya untuk apakah kampanye ini dilakukan, atau untuk apakah pemilu itu diselenggarakan. Ilustrasi sebelum masuk kepada substansi juga bisa dilakukan untuk menggambarkan resiko tentang terjadinya suatu masalah. Seperti misalnya adanya bahaya atau resiko terhadap terganggunya tahapan atau kerusakan. Maka keberhasilan melakukan mediasi juga dipengaruhi oleh mediator untuk membawa kembali permasalahan kepada penyelesaian untuk mendapatkan keberhasilan dalam penyelenggaraan pemilu. Dengan kata lain kemampuan memberikan pemaparan yang lengkap terhadap resiko sengketa yang tidak bisa diselesaikan dengan baik akan membawa pemikiran bagi para pihak untuk mengambil solusi dalam sengketa yang dihadapi.

Selanjutnya mediator juga harus memiliki kemampuan melakukan edukasi terhadap hasil mediasi yang telah disepakati, Pada saat para pihak telah membuat ikatan kesepakatan sesungguhnya tidak ada alasan untuk mengingkarinya. Kesepakatan pada akhirnya bukan menjadi beban, karena telah dibuat dan disetujui secara sadar. Oleh sebab

itu pengingkaran kesepakatan oleh salah satu pihak akan membuat kesepakatan menjadi batal dan menimbulkan masalah hukum baru. Seperti misalnya menjadi masalah pidana karena perbuatan mengingkari kesepakatan berkualitas sebagai perbuatan ingkar janji. Bahkan akibat kesepakatan yang tidak dilaksanakan bisa juga menimbulkan kerugian perdata lainnya. Oleh sebab itu apabila mediator mampu memberikan pemahaman akan resiko terjadinya masalah hukum baru sebagaimana tersebut diatas, maka semakin memastikan bahwa putusan dalam mediasi akan beralasan untuk dapat dilaksanakan secara efektif.

5. Efektifitas Putusan Mediasi

Terkait dengan efektifitas hasil putusan mediasi, terbukti bahwa kesepakatan yang terjadi diantara para pihak dapat ditindaklanjuti seluruhnya. Mediasi memang bukan hasil putusan persidangan yang lahir dari pemeriksaan. Tetapi lebih mengarah kepada sikap bagaimana mencari titik temu dan solusi yang sama-sama bermanfaat bagi para pihak. Hasil kesepakatan sesungguhnya telah menjadi sumber hukum yang nyata. Tentunya dengan catatan bahwa kesepakatan yang dibuat tidak bertentangan dengan hukum positif dan etika yang berlaku.

Berdasarkan data hasil mediasi terhadap kekurangan syarat administrasi di Kabupaten Wonosobo, Kabupaten Rembang, Kota Surakarta, Kabupaten Pemalang dan Kabupaten Cilacap yang mengakibatkan pembatalan terhadap calon anggota legislatif telah ditindaklanjuti oleh KPU. Sehingga calon anggota legislatif di wilayah-wilayah tersebut masuk kembali ke DCT dan bisa berkontestasi dalam pemilu. Demikian pula dengan pembatalan sebagai peserta pemilu akibat keterlambatan penyerahan LADK, KPU pada akhirnya memasukkan kembali

Partai Amanat Nasional di Pati, Partai Nasdem di Kota Tegal dan Partai Bulan Bintang di Banjarnegara menjadi peserta pemilu.

Bahkan mediasi yang dilakukan oleh Bawaslu di Kabupaten Banjarnegara terhadap calon anggota legislatif mantan napi koruptor yang sempat menjadi pro dan kontra, pada akhirnya juga ditindaklanjuti oleh KPU. Bahkan kesepakatan dalam mediasi memiliki persentase tinggi untuk dilaksanakan, sebab dalam mediasi para pihak telah membahasnya kemudian telah mensepakatinya. Memang tidak mengandung sanksi bagi pihak yang ingkar terhadap kesepakatan dalam mediasi. Tetapi mengingkari secara sepihak kesepakatan mediasi akan menimbulkan masalah hukum yang baru. Itulah sebabnya berdasarkan sepuluh kasus sengketa yang berhasil mencapai kesepakatan dalam mediasi semuanya bisa ditinjaklanjuti, sehingga efektif para calon anggota legislatif kembali bisa menjadi peserta pemilu.

D. Kesimpulan dan Rekomendasi.

Telah menjadi kesadaran umum bahwa pemilu merupakan proses perebutan kekuasaan yang sah sebagaimana diatur berdasarkan undang-undang. Sebagaimana layaknya sebuah kompetisi dan perebutan, dalam proses pemilu didalamnya mengandung berbagai perbedaan dan pertentangan sikap. Cara pandang, penafsiran dan kepentingan yang berbeda tersebut bila bertemu pada akhirnya akan menimbulkan potensi sengketa. Terlalu besar resikonya bila sikap, cara pandang dan pertentangan tidak mendapatkan kanalnya dalam bentuk penyelesaian sengketa yang konkrit.

Oleh sebab itu mediasi sebagai cara alternatif menyelesaikan sengketa pemilu, merupakan tawaran efektif untuk menjaga harmonisasi di tengah keragaman, sosial dan budaya, yang sangat menentukan pola pikir dan cara pandang dalam menyelesaikan permasalahan

pemilu. Bawaslu Provinsi Jawa Tengah dalam penyelesaian permohonan sengketa kasus administrasi pencalonan telah berhasil melalui mediasi dengan kesimpulan berikut:

1. Dalam menyelesaikan permohonan sengketa proses pemilu, Bawaslu Jawa Tengah telah berhasil menggunakan cara alternatif penyelesaian melalui mediasi. Terdapat sepuluh permohonan sengketa yang berhasil mencapai kesepakatan dalam mediasi. Dari sepuluh permohonan tersebut terkait dengan tahapan pencalonan baik dalam DCS maupun DCT, dan status mantan narapidana korupsi serta dalam tahapan laporan akhir dana kampanye.
2. Keberhasilan melaksanakan kesepakatan melalui mediasi terdapat dalam dua tahapan. Meskipun demikian terdapat tiga jenis kasus yang berhasil mencapai kesepakatan. Masing-masing adalah kasus administrasi dalam persyaratan pencalonan, kasus administrasi dalam laporan dana kampanye dan kasus administrasi terkait dengan mantan nara pidana korupsi. Kasus mantan narapidana korupsi masuk menjadi permohonan administrasi pencalonan, karena pemohon menjadikan keputusan KPU sebagai obyek sengketa yang dilaporkan kepada Bawaslu.
3. Keberhasilan Bawaslu dalam melaksanakan mediasi sangat dipengaruhi oleh obyek sengketa yang diajukan. Bukti menunjukkan obyek permohonan sengketa yang terkait dengan kekurangan syarat administrasi atau sebagai akibat keterlambatan penyerahan syarat administrasi terbukti lebih memungkinkan untuk berhasil mencapai kesepakatan. Keberhasilan mediasi juga dipengaruhi oleh peran mediator untuk memaknai keberatan dan memperjelas jawaban terhadap suatu pokok permasalahan. Sengketa pada hakekatnya memang lahir dari perbedaan penafsiran dan cara pandang, maka dengan kemampuan mediator menerjemahkan kejadian yang menjadi pokok sengketa akan

membantu para pihak lebih mudah memahami terhadap kasus yang terjadi. Demikian pula faktor psikologi sosial yang menempatkan sengketa sebagai sesuatu beban sosial dan mengganggu keharmonisan hubungan juga menjadi alasan yang menyebabkan mediasi mencapai kesepakatan. Maka sumber daya pengawas yang berfungsi sebagai mediator dan integritas serta netralitas pengawas menjadi faktor yang menentukan. Selain itu kemampuan mediator untuk menggambarkan resiko dan kemampuan mediator untuk membawa cara pandang kepada tujuan pemilu juga menentukan keberhasilan dalam mediasi.

4. Sebagai sebuah hasil dari kesepakatan, putusan mediasi merupakan bentuk solusi yang lahir dari keduabelah pihak. Tentu solusi tersebut merupakan jalan tengah yang saling menguntungkan. Hal ini mengandung makna bahwa putusan mediasi merupakan putusan kompromi yang saling disepakati. Oleh sebab itu putusan mediasi selalu efektif dilaksanakan. Terbukti dari ke-sepuluh permohonan sengketa yang selesai dengan kesepakatan dalam mediasi semuanya bisa dilaksanakan.

Bawaslu sebagaimana kewenangan yang diberikan Undang-undang memiliki tugas menyelesaikan sengketa pemilu. Meski demikian dalam praktek pelaksanaan kewenangan Bawaslu dalam memutus sengketa masih banyak dipersoalkan ke lembaga peradilan lainnya. Akibatnya terjadi ketidakpastian hukum, tumpang tindih dan *roit*. Hal ini memicu *dis*-harmoni di tengah masyarakat dan menyulut kegaduhan. Berdasarkan uraian sebagaimana tersebut diatas tulisan ini merekomendasikan hal-hal sebagai berikut:

1. Guna mengoptimalkan kinerja Bawaslu dalam melaksanakan mediasi, sebaiknya aparatur pengawas pemilu mendapatkan pelatihan mediator bersertifikat. Kepentingannya agar putusan-putusan

dalam mediasi yang merupakan kesepakatan yang menjadi dasar untuk kepentingan-kepentingan formil juga dilakukan melalui proses yang formil. Paling tidak sertifikat mediator tersebut bisa dikeluarkan oleh Bawaslu RI secara kelembagaan atau pelatihan mediator bersertifikat bagi Divisi Penyelesaian Sengketa untuk Bawaslu Provinsi, Kabupaten dan Kota.

2. Kesepakatan dalam mediasi merupakan jalan tengah penyelesaian sengketa pemilu. Tentu sebagai jalan tengah akan selalu ditaati. Tetapi sebagai sebuah perjanjian kesepakatan selalu terdapat kemungkinan untuk diingkari. Oleh karena itu kami merekomendasikan agar dalam putusan mediasi terdapat klausul atau kesepakatan tambahan yang bisa menjadi solusi bagi para pihak apabila dalam kenyataanya kesepakatan tidak dilaksanakan.



DAFTAR PUSTAKA

<https://kbbi.kemdikbud.go.id/>

Asshiddiqie, Jimly, Peradilan Etik dan Etika Konstitusi, Sinar Grafika, Jakarta, 2015.

Abhan, Jejak Kasus Pidana Pemilu, CV. Rafi Sarana Perkasa, Semarang, 2016.

Riskiyono, Joko, Pengaruh Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-undang, Nadi Pustaka, Depok, 2017.





Bab 8

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Penegakan Hukum Pemilu



URGENSI POSISI BAWASLU DALAM PERSELISIHAN HASIL PEMILIHAN UMUM TAHUN 2019

Oleh
Hifdzil Alim, S.H., M.H.
(Direktur HICON Law & Policy Strategies)

A. PENDAHULUAN

Pemilihan umum (pemilu) tahun 2019 diselenggarakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (selanjutnya disebut UU No. 7/2017). Dalam UU ini, perselisihan hasil pemilihan umum (PHPU) diatur dalam Buku Keempat tentang Pelanggaran Pemilu, Sengketa Proses Pemilu, dan Perselisihan Hasil Pemilu pada Bab III tentang Perselisihan Hasil Pemilu dalam Pasal 473, Pasal 474, dan Pasal 475.

PHPU adalah perselisihan antara Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan peserta pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional. Namun, tidak semua perolehan suara hasil pemilu dapat dimasukkan sebagai objek PHPU. Dalam pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD, hanya penetapan perolehan suara yang dapat memengaruhi perolehan kursi peserta pemilu saja yang menjadi objek PHPU. Sedangkan dalam Pemilu Presiden/Wakil Presiden, hanya penetapan perolehan suara yang dapat memengaruhi penetapan hasil pemilu Presiden/Wakil Presiden saja yang dapat menjadi objek.

Kewenangan MK dalam memeriksa dan memutus PHPU ditegaskan dalam konstitusi (Pasal 24C

ayat (1) UUD 1945) dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya ditulis UU No. 24/2003). Untuk memeriksa PHPU anggota DPR dan DPRD tahun 2019, MK menerbitkan Peraturan MK Nomor 2 Tahun 2018 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota DPR dan DPRD (selanjutnya ditulis PMK No. 2/2018).

Dalam PMK No. 2/2018 disebutkan para pihak dalam PHPU anggota DPR dan DPRD tahun 2019 (selanjutnya ditulis PHPU anggota DPR dan DPRD) adalah Pemohon; Termohon; dan Pihak Terkait. Pemohon terdiri dari empat subjek, yakni, partai politik peserta pemilu; perseorangan calon anggota DPR dan DPRD dalam satu partai politik yang sama yang telah memperoleh persetujuan secara tertulis dari ketua umum dan sekretaris jenderal atau sebutan lainnya dari partai politik yang bersangkutan; partai politik lokal peserta pemilu untuk pengisian keanggotaan DPR Aceh dan DPR Kabupaten/Kota di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam; serta perseorangan calon anggota DPRA dan DPRK dalam satu partai politik lokal yang sama yang telah memperoleh persetujuan tertulis dari ketua umum dan sekretaris jenderal atau sebutan lainnya dari partai politik lokal yang bersangkutan.

Termohon adalah KPU. Termohon dalam perkara PHPU anggota DPR dan DPRD adalah KPU. Ketentuan KPU sebagai termohon juga merujuk pada ketentuan Pasal 6 UU No. 7/2017 di mana KPU terdiri atas KPU; KPU Provinsi; KPU Kabupaten/Kota; PPK; PPS; PPLN; KPPS; dan KPPSLN sebagai sebuah satu kesatuan penyelenggara pemilu. Konsekuensi turunan dari ketentuan Pasal 6 UU 7/2017 adalah setiap anggota KPU, KPU Provinsi; dan KPU Kabupaten/Kota tidak dapat menjadi saksi dalam perkara PHPU anggota DPR dan DPRD.

Sedangkan Pihak Terkait terdiri dari empat subjek, yaitu, partai politik peserta pemilu yang berkepentingan terhadap permohonan Pemohon; perseorangan calon anggota DPR dan DPRD dalam satu

partai politik yang sama yang telah memperoleh persetujuan tertulis dari ketua umum dan sekretaris jenderal atau sebutan lainnya dari partai politik yang bersangkutan yang berkepentingan terhadap permohonan pemohon; partai politik lokal peserta pemilu yang berkepentingan terhadap permohonan Pemohon; dan perseorangan calon anggota DPRA dan DPRK dalam satu partai politik lokal yang sama yang telah memperoleh persetujuan tertulis dari ketua umum dan sekretaris jenderal atau sebutan lainnya dari partai politik lokal yang bersangkutan yang berkepentingan terhadap permohonan Pemohon.

Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) tidak disebut sebagai para pihak dalam perkara PHPU anggota DPR dan DPRD. Meskipun demikian, PMK No. 2/2018 memberikan ruang bagi Bawaslu untuk memberikan keterangan dalam pemeriksaan perkara PHPU anggota DPR dan DPRD yang terkait dengan permohonan yang diperiksa oleh Mahkamah. Posisi sebagai pemberi keterangan ini sangat unik dalam sistem peradilan, karena hal ini bermakna bahwa Bawaslu tidak berkepentingan dan terkait secara langsung dengan pokok perkara, namun keterangan yang diberikannya secara empiris sering dirujuk dan dijadikan bahan pertimbangan majelis dalam membuat putusan. Hal ini memicu pertanyaan hukum, mengapa Bawaslu diposisikan sebagai pemberi keterangan? Apa relevansi kehadiran Bawaslu dalam persidangan PHPU? Apa keuntungan kelembagaan yang didapatkan Bawaslu dalam posisi demikian?

B. RUMUSAN MASALAH

PMK No. 2/2018 mengatur Bawaslu —bersama dengan Pemohon, Termohon, dan Pihak terkait— hadir dalam sidang pemeriksaan PHPU anggota DPR dan DPRD. Oleh karena itu, meski bukan sebagai pihak—tetapi pemberi keterangan, Bawaslu harus hadir dalam sidang PHPU Anggota DPR dan DPRD. Kehadiran Bawaslu tersebut menimbulkan dua pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana hukum acara PHPU mengatur Bawaslu

- dalam persidangan PPU anggota DPR dan DPRD?
2. Bagaimana urgensi Bawaslu dalam sidang PPU anggota DPR dan DPRD?

C. KONSEP

Dalam membahas urgensi Bawaslu pada persidangan PPU anggota DPR dan DPRD tahun 2019, terlebih dahulu perlu disampaikan konsep tentang pemeriksaan acara cepat dalam PPU, konsep pembuktian dalam PPU, dan konsep pengawasan Bawaslu. Masing-masing konsep tersebut dijelaskan di bawah ini:

1. Konsep Pemeriksaan Acara Cepat dalam PPU anggota DPR dan DPRD

Dalam Pasal 78 huruf b UU No. 24/2003 disebutkan bahwa MK wajib memutuskan permohonan PPU yang diajukan oleh peserta pemilu anggota DPR dan DPRD paling lambat 30 hari sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi (BRPK). Jika dibandingkan dengan pemeriksaan persidangan MK lainnya, waktu yang dibutuhkan untuk proses PPU anggota DPR dan DPRD sangat cepat jika dibandingkan dengan proses pemeriksaan MK lainnya.⁽¹⁾

Penentuan waktu penyampaian putusan yang cepat tersebut dikarenakan oleh adanya urusan ketatanegaraan yang harus segera dilaksanakan (Maruarar Siahaan: 2012). Urusan ketatanegaraan yang dimaksud adalah pengisian keanggotaan DPR dan DPRD di pusat maupun di daerah provinsi dan kabupaten/kota. Apabila waktu pemeriksaan PPU anggota DPR dan DPRD lama maka keanggotaan

¹ Dalam memeriksa pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 dan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, MK tidak dibatasi waktu kapan harus menerbitkan putusan. Sedangkan dalam pemeriksaan pembubaran partai politik, MK dibatasi paling lambat 60 hari harus sudah menerbitkan putusan sejak permohonan dicatat dalam BRPK. Dan dalam pemeriksaan pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden, MK dibatasi paling lambat 90 hari harus menerbitkan putusan sejak permohonan dicatat dalam BRPK.

DPR dan DPRD akan tidak terisi. Padahal anggota DPR dan DPRD yang lama akan berakhir masa jabatannya. Jika tidak ada anggota DPR dan DPRD yang baru maka akan terjadi kekosongan jabatan yang dapat menyebabkan lumpuhnya pemerintahan.

Penyampaian putusan yang dibatasi hanya 30 hari sejak permohonan dicatat dalam BRPK sebenarnya menunjukkan persidangan PHPU adalah persidangan yang sederhana. Pemohon hanya diminta untuk menguraikan dengan jelas dan terang tentang kesalahan penghitungan suara yang dilakukan KPU dan menyampaikan penghitungan yang benar versi Pemohon (Maruarar Siahaan: 2012).

Sebagai perbandingan, konsep pemeriksaan perkara dengan acara cepat dikenal dalam acara peradilan tata usaha negara. Dalam Pasal 98 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya ditulis UU No. 5/1986) diatur bahwa penggugat dapat memohon agar gugatannya diperiksa dengan cepat. Permohonan tersebut disebabkan oleh adanya kepentingan yang mendesak. Penjelasan pasal tersebut menyatakan contoh kepentingan yang mendesak itu seperti pembongkaran bangunan atau rumah yang ditempati oleh penggugat.

Perkara yang diperiksa dengan acara cepat di pengadilan tata usaha negara ditangani oleh hakim tunggal. Hal ini berbeda dengan perkara PHPU yang diperiksa dengan acara cepat di MK yang ditangani oleh sembilan hakim. Sedangkan persamaan pemeriksaan acara cepat di peradilan tata usaha negara dan MK adalah adanya keadaan yang mendesak.

Pemeriksaan perkara PHPU anggota DPR dan DPRD dengan acara cepat di MK mengharuskan Pemohon fokus pada dalil kesalahan penghitungan perolehan suara oleh KPU saja, tidak pada yang lain. Pemohon tidak perlu mendalilkan pelanggaran

kode etik pemilu, pelanggaran administratif pemilu, sengketa proses pemilu, maupun tindak pidana pemilu. Pelanggaran pemilu, sengketa proses pemilu, maupun tindak pidana pemilu bukan menjadi kewenangan MK, tetapi menjadi kewenangan lembaga lain seperti Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), Bawaslu, Pengadilan Tata Usaha Negara, dan Mahkamah Agung.

2. **Konsep Pembuktian dalam PHPU Anggota DPR dan DPRD**

Dalam menjelaskan konsep pembuktian, perlu didahului dengan penjelasan tentang para pihak dalam PHPU. Berdasarkan ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 PMK No. 2/2018 maka Pemohon dan Pihak Terkait memiliki ketentuan yang sama dalam PHPU. Pertama, keduanya haruslah partai politik atau partai politik lokal peserta pemilu 2019. Kedua, jika ada calon anggota DPR dan DPRD yang mengajukan permohonan atau mengajukan diri sebagai Pihak Terkait, haruslah mendapatkan persetujuan tertulis dari ketua umum dan sekretaris jenderal yang bersangkutan. Tanpa ada persetujuan tertulis, niscaya permohonan atau pengajuan diri sebagai Pihak Terkait akan terganjal aturan PMK 2/2018.

Termohon dalam perkara PHPU anggota DPR dan DPRD adalah KPU. Ketentuan KPU sebagai termohon juga merujuk pada ketentuan Pasal 6 UU 7/2017 di mana KPU terdiri atas KPU; KPU Provinsi; KPU Kabupaten/Kota; PPK; PPS; PPLN; KPPS; dan KPPSLN sebagai sebuah satu kesatuan penyelenggara pemilu. Konsekuensi turunan dari ketentuan Pasal 6 UU 7/2017 adalah setiap anggota KPU, KPU Provinsi; dan KPU Kabupaten/Kota tidak dapat menjadi saksi dalam perkara PHPU anggota DPR dan DPRD.

Bagaimana dengan norma Pasal 5 PMK 2/2018 yang menyatakan bahwa objek dalam perkara

PHPU anggota DPR dan DPRD adalah Keputusan Termohon (KPU) tentang penetapan perolehan suara hasil pemilu anggota DPR dan DPRD secara nasional, bukankah dengan demikian KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dapat menjadi saksi dalam perkara PHPU anggota DPR dan DPRD? Keputusan KPU yang dimaksud adalah Keputusan KPU RI Nomor 987/PL.01.8-Kpt/06/KPU/V/2019 tentang Penetapan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota Secara Nasional dalam Pemilu 2019—selanjutnya ditulis Keputusan KPU 987.

Diktum Keempat Keputusan KPU 987 menyatakan, “Menetapkan Hasil Pemilihan Umum Anggota DPRD Provinsi pada 272 Daerah Pemilihan, sebagaimana ditetapkan melalui Keputusan KPU Provinsi/Komisi Independen Pemilihan Aceh.” Selanjutnya dalam diktum Kelima Keputusan KPU 987 dinyatakan, “Menetapkan Hasil Pemilihan Umum Anggota DPRD Kabupaten/Kota pada 2.206 Daerah Pemilihan, sebagaimana ditetapkan melalui Keputusan KPU/Komisi Independen Pemilihan Kabupaten/Kota.” Merujuk pada diktum Keempat dan diktum Kelima Keputusan KPU 987, maka KPU Provinsi/Komisi Independen Pemilihan Aceh dan KPU/Komisi Independen Pemilihan Kabupaten/Kota menjadi pihak Termohon dalam perkara PHPU anggota DPR dan DPRD tahun 2019.

Apabila KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota ingin menyampaikan keterangan dalam sidang perkara PHPU, maka keterangan tersebut tidak dianggap sebagai keterangan saksi, melainkan keterangan para pihak—yang disampaikan dalam persidangan. Hal ini selaras dengan norma Pasal 42 huruf a dan huruf b PMK 2/2018 yang membedakan alat bukti dalam perkara PHPU anggota DPR dan DPRD antara keterangan para pihak dan keterangan saksi.

Selanjutnya terkait proses pembuktian, Pemohon dalam PHPU anggota DPR dan DPRD wajib menyampaikan permohonannya yang memuat dua hal utama. Dalam Pasal 75 UU No. 24/2003 disebutkan bahwa Pemohon PHPU wajib menguraikan, pertama, kesalahan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh KPU dan hasil penghitungan yang benar menurut pemohon. Kedua, permintaan untuk membatalkan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh KPU dan menetapkan hasil penghitungan yang benar menurut pemohon.

Isi uraian permohonan Pemohon lebih ditegaskan lagi dalam Pasal 9 ayat (1) huruf b PMK No. 2/2018, yakni, kewenangan MK dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara PHPU; kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon; tenggang waktu pengajuan permohonan; pokok permohonan yang memuat penjelasan mengenai kesalahan hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh KPU dan penghitungan suara yang benar menurut Pemohon; petitum yang memuat permintaan untuk membatalkan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU dan menetapkan hasil penghitungan perolehan suara yang benar menurut Pemohon.

Dalam menanggapi permohonan Pemohon, KPU sebagai Termohon diberikan kesempatan untuk menyampaikan jawaban yang menanggapi uraian permohonan Pemohon. Isi uraian jawaban Termohon berdasarkan Pasal 20 ayat (1) huruf b memuat eksepsi mengenai kewenangan MK, kedudukan hukum pemohon, dan tenggat waktu pengajuan permohonan; keputusan KPU mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilu anggota DPR dan DPRD secara nasional yang diumumkan oleh KPU; serta petitum yang berisi permintaan kepada MK untuk menyatakan keputusan KPU tentang penetapan hasil penghitungan perolehan

suara pemilu telah benar.

Pihak Terkait juga diberikan kesempatan yang sama untuk menanggapi permohonan Pemohon. Isi tanggapan Pihak Terkait—sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (1) huruf c PMK No. 2/2018—pada dasarnya sama dengan KPU karena permohonan Pemohon biasanya juga menggugat posisi Pihak Terkait tersebut atas perolehan suara yang ditetapkan oleh KPU. Oleh karena itu, uraian tanggapan Pihak Terkait sedapat mungkin tidak boleh berbeda dengan jawaban KPU. Perbedaan isi jawaban akan menyebabkan posisi yang rawan bagi Pihak Terkait. Misalnya, ketidaksesuaian isi jawaban antara KPU dan Pihak Terkait membuat majelis hakim MK—ditambah dengan hasil pemeriksaan alat bukti di persidangan yang diperkuat dengan perbedaan substansi jawaban KPU dan Pihak Terkait—memutuskan untuk memenangkan Pemohon.

Dalam Pasal 31 huruf b PMK No. 2/2018, uraian keterangan Bawaslu memuat pelaksanaan pengawasan; tindak lanjut laporan dan/atau temuan; keterangan yang berkaitan dengan pokok perkara yang diuraikan dalam permohonan Pemohon; uraian singkat mengenai jumlah dan jenis pelanggaran yang terkait dengan permohonan Pemohon. Keterangan Bawaslu memiliki independensinya sendiri dalam arti tidak harus sama dengan Pemohon, KPU, atau Pihak Terkait. Keterangan Bawaslu bisa jadi menguatkan Pemohon atau menguatkan KPU dan Pihak Terkait atau sebaliknya.

Pembuktian dalam PHPU anggota DPR dan DPRD menggunakan teori pembuktian positif. Pembuktian didasarkan pada undang-undang semata (Triwulan dan Widodo: 2014). Dalil masing-masing Pemohon, Termohon, Pihak Terkait didasarkan pada alat bukti yang dihadirkan di persidangan. Keyakinan hakim dalam hal ini tidak diperlukan. Sepanjang alat bukti yang disampaikan di muka sidang menguatkan

dalil para pihak maka hakim terikat pada alat bukti tersebut.

Alat bukti dalam perkara PHPU anggota DPR dan DPRD—yang diatur dalam Pasal 42 PMK No. 2/2018—meliputi surat atau tulisan; keterangan para pihak; keterangan saksi; keterangan ahli; keterangan pihak lain; alat bukti lain; dan/atau petunjuk. Alat bukti surat atau tulisan difokuskan pada dokumen-dokumen pemilu yang dikeluarkan oleh KPU. Namun demikian, dokumen lainnya—seperti disebut dalam Pasal 43 ayat (1) huruf f—juga dapat menjadi alat bukti surat atau tulisan. Dengan demikian, dokumen yang diterbitkan oleh Bawaslu juga dapat dinilai sebagai alat bukti surat atau tulisan dalam PHPU anggota DPR dan DPRD.

3. Konsep Pengawasan Bawaslu dalam PHPU Anggota DPR dan DPRD

Bawaslu adalah lembaga penyelenggara pemilu yang mengawasi penyelenggaraan pemilu. Dengan demikian, pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil pemilu di TPS; rekapitulasi hasil penghitungan dan pemungutan suara di PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU; pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, pemilu lanjutan, dan pemilu susulan; serta penetapan hasil pemilu juga menjadi kewenangan pengawasan Bawaslu. Tahapan-tahapan penyelenggaraan pemilu tersebut menjadi objek dalam PHPU anggota DPR dan DPRD.

Dalam menjalankan tugas dan kewenangan pengawasannya, Bawaslu juga memiliki kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan—sebagaimana diatur dalam Pasal 96 huruf e UU No. 7/2017. Dalam Pasal 38 ayat (1) dan Pasal 41 ayat (1) PMK No. 2/2018, Bawaslu wajib hadir dalam sidang pemeriksaan pendahuluan dan pemeriksaan persidangan. Hal ini merupakan salah satu pelaksanaan kewajiban Bawaslu sebagaimana

disebut dalam UU No. 7/2017.

Kehadiran Bawaslu dalam sidang PHPU anggota DPR dan DPRD—beserta kewajiban menyampaikan keterangan dan alat bukti—menjadi bagian dari pengawasan penyelenggaraan pemilu. Keterangan dan alat bukti—berupa dokumen pengawasan yang disusun oleh Bawaslu—dimaksudkan untuk menyampaikan perihal sebenarnya mengenai proses yang terjadi dalam penyelenggaraan pemilu, berupa penghitungan hasil perolehan suara peserta pemilu, yang sedang diperiksa oleh MK.

Sebagai pengawas penyelenggaraan pemilu, Bawaslu tidak terikat pada isi permohonan Pemohon maupun jawaban KPU atau Pihak Terkait. Bawaslu berposisi netral dan hanya terikat pada hasil pengawasan penyelenggaraan pemilu di lapangan. Hasil pengawasan pemilu oleh Bawaslu bisa saja menguatkan permohonan Pemohon, jawaban KPU—sebagai Termohon—atau Pihak Terkait. Bisa jadi juga sebaliknya, melemahkan permohonan Pemohon, jawaban KPU atau Pihak Terkait.

D. ANALISIS

Stephen A. Siegel dalam tulisannya 'The Conscientious Congressman's Guide to the Electoral Count Act of 1887' menyatakan, permasalahan penghitungan suara dalam Pemilu merupakan aktivitas tertua di antara permasalahan-permasalahan paling tua lainnya dalam hukum tata negara (Siegel: 2004). Masalah perhitungan suara merupakan masalah hukum dan harus diselesaikan secara hukum. Suatu "pertarungan politik" bagaimanapun harus diakhiri di arena hukum.

Hukum acara PHPU adalah prasyarat yang harus ada sebagai hilir dari rangkaian proses pemilu. Prinsip-prinsip pemilu harus juga terimplementasikan dengan dibukanya ruang bagi para peserta pemilu yang merasa tidak puas terhadap hasil pemilu untuk mengajukan permohonan kepada MK sehingga slogan demokrasi

“let the ballot works, not the bullet” benar-benar menjadi kenyataan (Palguna: 2019).

Tahun	Pemohon Parpol	Jumlah Kasus	Kabul	Tolak	Tidak Diterima	Ditarik Kembali	Sela
2004	23	252	38	131	74	9	-
2009	42	627	68	398	107	27	16
2014	14	869	9	647	195	6	12

Sejak tahun 2004, MK telah menyidangkan PHPU. Pada 2019, terdapat 1 permohonan PHPU Presiden dan Wakil Presiden, dan 318 PHPU anggota DPR dan DPRD, serta 10 permohonan PHPU anggota DPD. Berbeda dengan pemilu sebelumnya di mana pelaksanaan pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD mendahului pemilu Presiden dan Wakil Presiden,⁽²⁾ pemilu tahun 2019 dilaksanakan secara serentak—sebagai amanat dari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013. MK mengambil kebijakan untuk menggelar PHPU Presiden dan Wakil Presiden terlebih dahulu dari pada PHPU anggota DPR, DPD, dan DPRD dalam PHPU tahun 2019. Hal ini berbeda dengan PHPU tahun 2014 yang digelar sebaliknya. Hukum Acara PHPU anggota DPR dan DPRD didasarkan pada PMK No. 2/2018 dan PMK No. 6/2018.

1. Hukum Acara PHPU anggota DPR dan DPRD serta Eksistensi Bawaslu

Terdapat empat peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum acara bagi PHPU anggota DPR dan DPRD, yakni, UU No. 24/2003, UU No. 7/2017, PMK No.2/2018, dan Peraturan MK No. 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Permohonan Pemohon, Jawaban Termohon, Keterangan Pihak Terkait, dan

² Pasal 3 ayat (5) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden menegaskan bahwa *Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD.*

Keterangan Bawaslu Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta Presiden dan Wakil Presiden—selanjutnya ditulis PMK No. 6/2018.

Dalam Pasal 74 UU No. 24/2003 diatur mengenai tiga hal. Pertama, kualifikasi pemohon. Kedua, alasan permohonan. Ketiga, waktu pengajuan permohonan. Untuk PHPU anggota DPR dan DPRD, kualifikasi pemohon yang dapat mengajukan PHPU adalah partai politik peserta pemilu. UU No. 24/2003 tidak menyebutkan siapa saja para pihak dalam PHPU, kecuali Pemohon. Selanjutnya, dalam Pasal 474 ayat (1) UU No. 7/2017 juga tidak disebut para pihak dalam PHPU, kecuali Pemohon. Dengan demikian, norma Pasal 74 UU No. 24/2003 maupun Pasal 474 ayat (1) UU No. 7/2017 tidak menyebutkan para pihak dalam PHPU, kecuali Pemohon. Artinya, Termohon, Pihak Terkait, maupun Bawaslu tidak disebutkan secara eksplisit dalam undang-undang. Eksistensi Bawaslu—sebagai pihak dalam PHPU—tidak ditemukan dalam tataran undang-undang.

Eksistensi Bawaslu dalam PHPU pada PHPU anggota DPR dan DPRD ditemukan dalam peraturan di bawah undang-undang. Meski demikian, Bawaslu tidak dimasukkan sebagai pihak dalam PHPU. Pasal 2 PMK 2/2018 menyebutkan para pihak dalam perkara PHPU anggota DPR dan DPRD adalah Pemohon, Termohon dan Pihak Terkait. Bawaslu dikeluarkan dari kualifikasi sebagai para pihak. Pasal 29 PMK No. 2/2018 memasukkan Bawaslu sebagai pemberi keterangan, bukan sebagai para pihak.

Walaupun sekadar sebagai pemberi keterangan, ternyata hukum acara PHPU anggota DPR dan DPRD memberikan kepada Bawaslu sebuah posisi yang setara dengan Termohon atau Pihak Terkait. Setiap permohonan PHPU anggota DPR dan DPRD yang telah dicatat dalam Buku Register Perkara

Konsitusi (BRPK) disampaikan tidak hanya kepada Termohon dan Pihak Terkait, tetapi juga kepada Bawaslu. Pasal 17 PMK No. 2/2018 menyebutkan bahwa panitera MK harus menyampaikan salinan permohonan Pemohon kepada Bawaslu paling lambat satu hari setelah permohonan dicatat dalam BRPK. Penyampaian salinan permohonan Pemohon kepada Bawaslu disertai dengan permintaan keterangan dari Bawaslu.

PMK No. 2/2018 mengatur eksistensi sama dengan Termohon maupun Pihak Terkait. Hal ini dapat ditunjukkan, misalnya, pertama, Bawaslu diberikan waktu paling lama dua hari sebelum sidang pemeriksaan pendahuluan untuk mengajukan keterangan. Batas dan waktu yang diberikan kepada Bawaslu sama dengan batas dan waktu yang diberikan kepada Termohon untuk mengajukan jawaban serta Pihak Terkait untuk mengajukan keterangan.

Kedua, keterangan yang disampaikan Bawaslu ke MK harus ditulis dalam Bahasa Indonesia. Ketiga, keterangan Bawaslu diajukan sebanyak empat rangkap yang salah satu rangkapnya asli. Dua ketentuan tersebut juga diterapkan kepada Termohon dan Pihak Terkait. Dengan demikian, meski bukan sebagai pihak dalam PPHU anggota DPR dan DPRD, hukum acara PPHU memperlakukan Bawaslu sama pentingnya dengan Termohon dan Pihak Terkait.

Kualifikasi permohonan yang diatur dalam Pasal 74 UU No. 24/2003 ditentukan hanya pada penetapan hasil pemilu yang ditetapkan secara nasional oleh KPU yang mempengaruhi perolehan kursi partai politik peserta pemilihan umum di suatu daerah pemilihan. Tidak semua penetapan hasil pemilu dapat diajukan ke persidangan PPHU anggota DPR dan DPRD. Hasil pemilu yang mempengaruhi perolehan kursi saja yang dapat diajukan. Bersesuaian dengan hal tersebut, Pasal 31 ayat (1) huruf b PMK

No. 2/2018 menjelaskan bahwa uraian keterangan yang diajukan Bawaslu harus memuat empat hal, yakni:

- a. pelaksanaan pengawasan;
- b. tindak lanjut laporan dan/atau temuan;
- c. pokok permasalahan yang dimohonkan oleh Pemohon; dan
- d. uraian singkat mengenai jumlah dan jenis pelanggaran yang terkait dengan pokok permohonan.

Selanjutnya, dalam Pasal 74 UU No. 24/2003 waktu pengajuan permohonan dibatasi paling lambat 3 x 24 jam sejak KPU mengumumkan penetapan hasil pemilu secara nasional. Dalam Pasal 13 ayat (3) PMK No. 2/2018 diatur bahwa Pemohon dapat memperbaiki permohonan selama 3 x 24 jam sejak akta permohonan belum lengkap diterima oleh Pemohon. Jika permohonan telah lengkap maka permohonan akan dicatat dalam BRPK.

Paling lama satu hari setelah permohonan dicatat dalam BRPK, panitera MK menyampaikan permohonan tersebut ke Termohon, Pihak Terkait, dan Bawaslu. Dalam Pasal 37 PMK No. 2/2018 diatur bahwa bersidangan pendahuluan dilaksanakan paling cepat tujuh hari sejak permohonan dicatat dalam BRPK. Sedangkan berdasarkan Pasal 40 ayat (1) PMK No. 2/2018, pemeriksaan persidangan dilaksanakan setelah pemeriksaan pendahuluan. Jawaban Termohon atau keterangan Pihak Terkait dan Bawaslu dapat diajukan paling lama dua hari sebelum pemeriksaan persidangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 PMK No. 2/2018.

Jika dihitung secara matematis, waktu yang diberikan kepada Bawaslu untuk menyusun keterangan paling cepat adalah sembilan hari sejak permohonan Pemohon dicatat dalam BRPK. Waktu sembilan hari adalah waktu yang sangat cepat untuk menyusun sebuah keterangan—atau jawaban—

di mana didalamnya harus diuraikan pelaksanaan pengawasan, tindak lanjut laporan dan/atau temuan, pokok permasalahan yang dimohonkan oleh Pemohon, dan uraian singkat mengenai jumlah dan jenis pelanggaran yang terkait dengan pokok permohonan. Belum lagi, Bawaslu juga harus mengumpulkan alat bukti atas setiap dalil—maupun tambahan bukti untuk memperkuat alat bukti yang bersangkutan dengan dalil—yang disampaikan dalam keterangan.

Kemudian, dalam memberikan keterangan, Bawaslu wajib memenuhi beberapa kriteria, meliputi integritas, netralitas, profesionalitas, soliditas, tidak memiliki konflik kepentingan, memiliki kemampuan berkomunikasi, dan memiliki kinerja baik. Sebab, para Pemohon yang berperkara dalam PPHU datang ke MK memiliki kepentingan masing-masing. Pemohon selalu menegaskan bahwa dalil mereka yang paling benar dan membawa sejumlah alat bukti yang jumlahnya luar biasa. Begitu pula Pihak Terkait dan KPU selaku Termohon sebagai pihak yang berperkara. Sehingga dalam mengadu alat bukti, MK membutuhkan keterangan dan rekomendasi Bawaslu yang mana diperlukan integritas dan sebagainya seperti disebut di atas. Hal tersebut akan membantu MK dalam menjaga akuntabilitas pengambilan keputusannya ke depan.

2. Urgensi Bawaslu dalam PPHU anggota DPR dan DPRD

Dalam PPHU anggota DPR dan DPRD, HICON Law & Policy Strategies (HICON) diberi amanah oleh KPU sebagai kuasa hukum untuk menjawab permohonan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Gerakan Perubahan Indonesia (Partai Garuda), dan Partai Daerah Aceh (PDA). Ada 59 nomor perkara yang ditangani oleh HICON. Oleh karena itu, analisis

terhadap urgensi kedudukan dan peran Bawaslu dilakukan berdasarkan atas pengamatan empirik atas perkara yang ditangani oleh HICON.

Dari jumlah tersebut, ada empat nomor perkara yang petitum permohonannya diterima sebagian oleh majelis hakim MK yang dituangkan dalam putusan, sebagai berikut:

- a. Putusan Nomor 21-01-34/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019 dengan Pemohon PKB—selanjutnya ditulis putusan 21-01-34;
- b. Putusan Nomor 71-03-10/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019 dengan Pemohon PDIP—selanjutnya ditulis putusan 71-03-10;
- c. Putusan Nomor 76-03-14/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019 dengan Pemohon PDIP—selanjutnya ditulis putusan 76-03-14; dan
- d. Putusan Nomor 86-03-26/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019 dengan Pemohon PDIP—selanjutnya ditulis putusan 86-03-26.

Berbagai substansi dari masing-masing putusan di atas disampaikan dalam uraian sebagai berikut:

a. Putusan 21-01-34.

Dalam putusan 21-01-34 terdapat dua daerah pemilihan (dapil). Pertama, dapil Pegunungan Arfak 1. Kedua, dapil Papua Barat 5. Permohonan terkait dengan dapil Pegunungan Arfak 1, pada pokoknya Pemohon mendalilkan kehilangan 30 suara dikarenakan adanya dua kali proses rekapitulasi di tingkat kecamatan/distrik Taige yang dicatat dalam formulir model DA-1. Pada hasil rekapitulasi yang pertama, Pemohon—yang dalam hal ini adalah calon anggota DPRD Kabupaten Pegunungan Arfak dari PKB atas nama Goliat Mengesuk—seharusnya mendapatkan 744 suara dan perolehan suara PKB menjadi 769 suara, tetapi tertulis 759 suara. Akan tetapi, pada hasil rekapitulasi kedua, suara Goliat Mengesuk menjadi 714 suara dan perolehan suara PKB tetap sebanyak 759 suara dalam formulir model

DA-1.

Kesalahan pencatatan dalam formulir model DA-1 tersebut mengakibatkan kesalahan pencatatan perolehan suara di formulir model DB-1 di tingkat kabupaten. Suara PKB yang seharusnya mendapatkan 2.759 suara menjadi 2.729 suara. Hilangnya 30 suara Goliat Mengesuk diduga beralih ke calon anggota DPRD Kabupaten Pegunungan Arfak dari Partai Keadilan Sejahtera atas nama Yeskiel Toaniba di mana perolehan suaranya dari 949 suara menjadi 979 suara. PKB Pegunungan Arfak menyampaikan surat berisi laporan dugaan pelanggaran pemilu yang dilakukan oleh KPU Pegunungan Arfak ke Bawaslu Kabupaten Pegunungan Arfak pada tanggal 10 Mei 2019.

Terhadap isi permohonan, Bawaslu Kabupaten Pegunungan Arfak menyampaikan keterangan di muka persidangan PHPU anggota DPR dan DPRD. Dalam keterangannya, Bawaslu Pegunungan Arfak menyampaikan bahwa pleno rekapitulasi hasil penghitungan suara di Distrik Taige dilaksanakan pada 23 April 2019. Saat itu tidak ada keberatan dari saksi partai politik yang dituangkan dalam formulir model DA-KPU.

Pada saat dilakukan rapat pleno rekapitulasi dan penghitungan suara hasil pemilu di Kabupaten Pegunungan Arfak tanggal 2 sampai dengan 4 Mei 2019 di Aula Kantor DPRD Kabupaten Pegunungan Arfak, PPD Taige membacakan hasil kesepakatan lisan antara Goliat Mengesuk (PKB) dan Yeskiel Toansiba (PKS). Hasil pembacaan PPD Taige dituangkan dalam formulir model DB- DPRD Kab/Kota Dapil Pegunungan Arfak 1. Akan tetapi, Bawaslu Kabupaten Pegunungan Arfak tidak dapat menyandingkan hasil perolehan suara yang dibacakan oleh PPD Taige tersebut karena Bawaslu Pegunungan Arfak baru menerima salinan formulir model DA-1 yang disampaikan PPD Taige pada 12 Mei

2019. Selanjutnya, pada tanggal 18 Mei 2019, Bawaslu Kabupaten Pegunungan Arfak mengeluarkan surat yang menyatakan tidak dapat menindaklanjuti laporan dugaan pelanggaran pemilu sebagaimana dilaporkan oleh PKB Pegunungan Arfak.

Alat bukti yang disampaikan oleh Bawaslu Pegunungan Arfak (formulir model DA-1 dengan perolehan suara Goliat Mengesuk sejumlah 744 suara) digunakan oleh MK sebagai pembanding atas alat bukti yang disampaikan oleh KPU Pegunungan Arfak (formulir model DA-1 dengan perolehan suara Goliat Mengesuk sejumlah 714 suara). Putusan MK untuk Dapil Pegunungan Arfak 1 ini adalah mengabulkan permohonan Pemohon dan memerintahkan KPU Papua Barat untuk melakukan penghitungan surat suara ulang terhadap seluruh surat suara di Desa Disura, Distrik Taige.

Permohonan terkait Dapil Papua Barat 5 pada pokoknya menyatakan, Pemohon mendalilkan adanya penambahan 5 suara atas nama Abdu Rumkel dan pengurangan 5 suara atas nama Muh. Rasul yang dicatat dalam formulir model C-1 TPS 01 Desa Pager Nkindik. Atas perubahan perolehan hasil suara ini, Pemohon kalah dalam pemilu.

Bawaslu Papua Barat menyampaikan keterangan di persidangan yang pada pokoknya menyatakan pada tahap rekapitulasi tingkat provinsi khusus untuk Dapil Papua Barat 5 berjalan tertib tanpa ada keberatan dari saksi PKB. Bahkan pada saat pleno di tingkat Distrik Fakfak Barat untuk TPS 01 Pager Nkindik tidak ada perbedaan data antarsaksi, Panwaslu Fakfak Barat dan PPD Fakfak Barat. Di samping itu, berdasarkan laporan Panwaslu Fakfak Barat dan hasil penelitian Bawaslu Kabupaten Fakfak pada formulir model C1 Plano, formulir model C1 sertifikat dan formulir model DA-1, tidak ditemukan penambahan atau pengurangan suara sebagaimana didalilkan Pemohon.

Alat bukti formulir model C-1 yang diajukan oleh Bawaslu Papua Barat dipakai oleh MK sebagai pembanding bagi alat bukti formulir model C-1 yang diajukan oleh Pemohon. MK juga menggunakan keterangan Bawaslu Papua Barat yang menyatakan bahwa saksi PKB bernama Markus Iha menghadiri proses rekapitulasi dan saksi tidak menyatakan keberatan. Putusan MK untuk Dapil Papua Barat 5 ini adalah menolak permohonan karena dalil pemohon tidak terbukti serta tidak beralasan menurut hukum.

b. Putusan 71-03-10.

Dalam putusan 71-03-10 terdapat dua dapil yang disengketakan. Pertama, dapil Kota Batam 1. Kedua, dapil Kabupaten Bintan 3. Permohonan di dapil Kota Batam 1 diajukan oleh calon anggota DPRD dari PDIP atas nama Bommen Hutagalung. Oleh karena yang bersangkutan tidak mendapatkan rekomendasi dari partai, MK tidak melanjutkan pemeriksaan pembuktian dengan alasan hukum Pemohon tidak memiliki rekomendasi dari Dewan Pimpinan Pusat PDIP.

Selanjutnya terkait dapil Kabupaten Bintan 3, pada pokoknya permohonan Pemohon mendalilkan adanya penambahan suara Pihak Terkait (PKS) di TPS 36 Kelurahan Kijang Kota, Kecamatan Bintan Timur sebanyak 8 suara di tingkat PPK yang seharusnya hanya 5 suara. Di TPS 41 Kelurahan Kijang Kota, Kecamatan Kijang Kota, suara Pihak Terkait bertambah di formulir model DAA-1 sebanyak 8 suara dari sebelumnya 0 suara. Atas dugaan penambahan suara tersebut, Pemohon telah mengajukan keberatan kepada KPU Kabupaten Bintan yang dituangkan dalam formulir model DA-2 dan formulir model DB-2.

Terhadap isi Permohonan Pemohon, Bawaslu Kabupaten Bintan dalam keterangannya menyampaikan bahwa hasil pengawasan Panwaslu Kecamatan Bintan Timur pada saat rekapitulasi

penghitungan perolehan suara tingkat kecamatan telah dilakukan untuk membuka kotak suara dan melihat formulir model C-1 Plano. Hasilnya, di TPS 36 Kelurahan Kijang Kota perolehan suara PKS adalah 5 suara. Sedangkan di TPS 41 Kelurahan Kijang Kota, suara PKS adalah 8 suara sesuai dengan jumlah yang tertulis dalam formulir model C-1, formulir model C-1 Plano, formulir model DAA-1, formulir model DA-1, dan formulir model DB-1.

MK menggunakan keterangan Bawaslu Kabupaten Bintan untuk memperkuat pendapat hukum MK dalam pemeriksaan pembuktian. MK mengabulkan permohonan Pemohon sepanjang dapil Kabupaten Bintan 3 dan menetapkan hasil perolehan suara yang benar untuk PKS. Di TPS 36 Kelurahan Kijang Kota, PKS ditetapkan mendapatkan 5 suara sesuai dengan dalil Pemohon.

c. Putusan 76-03-14.

Dalam putusan 76-03-14 terdapat dua dapil yang dimohonkan. Pertama, dapil Bangkalan 3. Kedua, dapil Trenggalek 1. Di dapil Bangkalan 3, Pemohon mendalilkan seharusnya mendapatkan suara sebanyak 22.119 suara, bukan 21.018 suara seperti yang ditetapkan oleh KPU Kabupaten Bangkalan. Ada selisih suara sebanyak 1.101 suara yang diduga beralih ke perolehan suara PAN (Pihak Terkait) yang seharusnya mendapat 6.891 suara, bukan 7.992 suara.

Bawaslu Kabupaten Bangkalan menyampaikan keterangan terhadap perkara tersebut yang pada pokoknya menyatakan, pemungutan dan penghitungan suara di TPS yang didalilkan oleh Pemohon (TPS 3, TPS 5, TPS 9, TPS 10, dan TPS 12 Desa Galis Gajah, Kecamatan Konang) telah berjalan sesuai dengan mekanisme dan pengawas masing-masing. Bawaslu Kabupaten Bangkalan juga menyampaikan bahwa tidak terdapat pelanggaran perbedaan tanda tangan di masing-

masing halaman sertifikat formulir model C-1. MK dari hasil pemeriksaan persidangan berpendapat bahwa permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

Sedangkan di dapil Trenggalek 1, Pemohon mendalilkan terdapat kesalahan hasil penghitungan suara Pemohon yang dilakukan oleh KPU Trenggalek di mana seharusnya 21.922 suara menjadi 21.899 suara sehingga ada selisih suara sebanyak 23 suara. KPU Trenggalek juga dinilai salah melakukan penghitungan suara Pihak Terkait (PAN) yang seharusnya 4.382 suara menjadi 4.384 suara sehingga ada selisih suara sebanyak 2 suara. Pemohon juga melaporkan perbedaan hasil penghitungan suara tersebut kepada Bawaslu Kabupaten Trenggalek melalui formulir model ADM-2 bertanggal 5 Mei 2019.

Bawaslu Kabupaten Trenggalek menyampaikan keterangan telah menerima laporan dari Pemohon melalui formulir model ADM-2 bernomor 01/LP/PL/KAB.16.36/V/2019. Terhadap laporan tersebut, Bawaslu Kabupaten Trenggalek telah melakukan kajian dan klarifikasi dan menerbitkan putusan berdasarkan formulir model ADM-22 Putusan Pemeriksaan Acara Cepat Bawaslu Kabupaten Trenggalek dan Putusan Bawaslu RI Nomor 11/K.ADM.BWSL/PEMILU/V/2019.

Bawaslu Kabupaten Trenggalek juga menyampaikan bahwa KPU Trenggalek telah menindaklanjuti putusan Bawaslu Nomor 11/K.ADM.BWSL/PEMILU/V/2019 melalui hasil rapat pleno bernomor 112/PK.01-BA/3503/KPU-Kab/V/2019. Pada tanggal 30 Mei 2019, KPU Kabupaten Trenggalek melakukan pengecekan perolehan penghitungan suara berdasarkan formulir model C-1 DPRD Kab/Kota dan formulir model DAA-1 DPRD Kab/Kota, tetapi tidak terhadap formulir model C-1. Plano DPRD Kab/Kota.

MK selanjutnya menggunakan keterangan Bawaslu Kabupaten Trenggalek, khususnya pada pernyataan KPU Trenggalek melakukan pengecekan penghitungan suara, tetapi tidak melakukan pengecekan pada formulir model C-1.Plano DPRD Kab/Kota. Hal ini membuat MK pada persidangan tanggal 15 Juli 2019 memerintahkan KPU Trenggalek untuk menyerahkan formulir model C-1.Plano DPRD Kab/Kota sebagai bukti di persidangan. Atas hal tersebut MK menemukan ketidaksinkronan data formulir model C-1 DPRD Kab/Kota berhologram dengan formulir model C-1.Plano DPRD Kab/kota. Atas hal tersebut, MK memerintahkan agar KPU Trenggalek melakukan penghitungan surat suara ulang di TPS 4, TPS 12, dan TPS 20 Kelurahan Surodakan terhadap perolehan suara seluruh partai untuk pemilihan anggota DPRD Kabupaten Trenggalek, dapil Trenggalek 1.

d. Putusan 86-03-26.

Dapil yang dimohonkan untuk diperiksa dalam putusan 86-03-26 adalah dapil Donggala 2 dan dapil Sigi 5. Di dapil Donggala 5, Pemohon mendalilkan adanya penambahan suara untuk Pihak Terkait (PKS) sebanyak 19 suara dan pengurangan suara Pemohon sebanyak 12 suara.

Bawaslu Kabupaten Donggala menyampaikan keterangan di dalam persidangan bahwa Panwaslu Kecamatan dalam pelaksanaan rapat pleno rekapitulasi hasil penghitungan suara menyebutkan tidak ada perbedaan data atau penambahan suara Pihak Terkait pada formulir model C-1 DPRD Kab/Kota dengan formulir model DAA-1 DPRD Kab/Kota.

Bukti hasil pengawasan (formulir model C-1 DPRD Kab/Kota dan formulir model DAA-1 DPRD Kab/Kota) yang dimiliki oleh Bawaslu Kabupaten Donggala diakui validitasnya oleh MK. Bukti tersebut digunakan oleh MK sebagai pembanding dari

bukti yang disampaikan oleh Pemohon. Terhadap permohonan Pemohon di dapil Donggala 5 tersebut, MK memutuskan permohonan Pemohon tidak terbukti dan tidak beralasan menurut hukum.

Di Dapil Sigi 5, Pemohon mendalilkan bahwa pada saat pembukaan kotak suara di TPS 1 Desa Bolobia, Kecamatan Kinovaro, tidak ditemukan formulir model C-7.DPT-KPU Daftar Hadir Pemilih Tetap Pemilihan Umum Tahun 2019. Pemohon menyampaikan keberatan dengan mengisi formulir model DA-2.KPU. Dalil Pemohon tersebut dikuatkan dengan Keterangan Bawaslu Kabupaten Sigi.

Pada perkara di atas, MK menyatakan bahwa formulir model C.7 adalah dokumen penting dalam proses pemungutan dan penghitungan suara di tingkat TPS sebagaimana dinyatakan dalam Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara dalam Pemilihan Umum. Atas ketiadaan formulir model C.7 tersebut, MK memutuskan agar KPU Kabupaten Sigi melakukan penghitungan suara ulang.

E. KESIMPULAN

Sidang PHPU adalah muara terakhir dari perselisihan terhadap penetapan hasil perolehan surat suara dalam pemilu. Konstitusi mengamanatkan bahwa putusan MK atas PHPU bersifat final dan mengikat. Semestinya tidak ada lagi upaya hukum untuk mempersoalkan penetapan hasil perolehan suara pemilu. Acara PHPU yang masuk dalam kategori acara peradilan cepat (*speedy trial*) mengharuskan setiap pihak untuk mempersiapkan permohonan, jawaban, dan keterangannya dalam waktu yang relatif cepat. Dibutuhkan prinsip kehati-hatian yang tinggi dalam menyiapkan alat bukti.

Berdasarkan uraian mengenai hukum acara PHPU dan urgensi Bawaslu dalam PHPU anggota DPR dan DPRD diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

1. Meskipun Bawaslu bukan sebagai pihak dalam PHPU anggota DPR dan DPRD, tetapi hukum

acara PHPU anggota DPR dan DPRD (PMK 2/2018 *juncto* PMK 6/2018) menempatkan Bawaslu sama posisinya dengan para pihak dalam PHPU anggota DPR dan DPRD. Hal tersebut dapat dilihat dari, misalnya, pertama, setiap permohonan dari Pemohon disampaikan tidak hanya ke Termohon dan Pihak Terkait, melainkan juga disampaikan ke Bawaslu. Kedua, batas dan waktu yang ditetapkan oleh MK untuk penyampaian jawaban Termohon dan keterangan Pihak Terkait juga sama ditetapkan kepada penyampaian keterangan Bawaslu. Ketiga, jenis alat bukti yang ditentukan untuk Pemohon, Termohon, dan Pihak Terkait juga ditentukan untuk Bawaslu.

2. Urgensi Bawaslu dalam sidang PHPU anggota DPR dan DPRD dapat dilihat dari pertimbangan majelis hakim MK yang menggunakan keterangan Bawaslu sebagai pembanding untuk dalil permohonan Pemohon maupun Jawaban Termohon serta keterangan Pihak Terkait. Urgensi tersebut dapat dilihat dalam putusan 21-01-34, putusan 71-03-10, putusan 76-03-14, dan putusan 86-03-26. MK menggunakan keterangan dan alat bukti yang disampaikan oleh Bawaslu sebagai pembanding dari jawaban dan alat bukti yang disampaikan Termohon, di mana MK mengabulkan permohonan Pemohon. Di sisi lain, MK juga menggunakan keterangan dan alat bukti yang disampaikan Bawaslu sebagai pembanding dari permohonan dan alat bukti yang disampaikan Pemohon, di mana MK menolak permohonan Pemohon. Atau sebaliknya. Keterangan Bawaslu di sidang PHPU anggota DPR dan DPRD menjadi bagian dari tugas pengawasan Bawaslu yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Di tambah, kehadiran dan proses dalam PHPU yang dilaksanakan Bawaslu turut membantu akuntabilitas MK dalam menangani PHPU.

DAFTAR PUSTAKA

A. Peraturan Perundang-undangan dan Putusan Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2018 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Permohonan Pemohon, Jawaban Termohon, Keterangan Pihak Terkiat dan Keterangan Bawaslu Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta Presiden dan Wakil Presiden.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21-01-34/PHPU. DPR-DPRD/XVII/2019.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 71-03-10/PHPU.

DPR-DPRD/XVII/2019.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 76-03-14/PHPU.

DPR-DPRD/XVII/2019.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86-03-26/PHPU.

DPR-DPRD/XVII/2019.

B. Buku, Jurnal dan Makalah

Maruarar Siahaan. 2012 cetakan kedua. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Sinar Grafika. Jakarta.

Titik Triwulan dan Ismu Gunadi Widodo. 2014 cetakan kedua. *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*. Kencana Prenada Media Grup. Jakarta.

Stephen A. Siegel, *The Conscientious Congressman's Guide to the Electoral Count Act of 1887*, Florida Law Review, Vo. 56. No. 3. 2004.

I Dewa Gede Palguna. *Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu*. makalah disampaikan dalam Seminar Nasional bertema "Mewujudkan Pemilihan Umum Serentak yang Berintegritas" yang diselenggarakan di Yogyakarta pada 9 Februari 2019.

C. Internet

"Bagja: Kedudukan Bawaslu Dalam PHPU di MK Sebagai Pemberi Keterangan" lihat selengkapnya di <https://www.bawaslu.go.id/id/berita/bagja-kedudukan-bawaslu-dalam-phpu-di-mk-sebagai-pemberi-keterangan> (diakses pada 7 November 2019)

"Peran Penting Bawaslu dalam PHPU Tahun 2019" lihat selengkapnya di <https://mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=14875&menu=2> (diakses pada 7 November 2019)



Bab 9

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Penegakan Hukum Pemilu



Penegakan Etika Bagi Pengawas Pemilu Ad-Hoc

Oleh: Fritz Edward Siregar
Anggota Badan Pengawas Pemilihan Umum

A. Pendahuluan

Proses penegakan kode etik di berbagai negara memiliki sejarah yang berbeda. Penegakan kode etik di negara lain ada yang diawali dengan Sidang Umum PBB. Pada tanggal 12 Desember 1996, *United Nation* (UN) mengadakan Sidang Umum ke-82. Dalam sidang Umum ke-82 ini berhasil disahkan Resolusi PBB tentang *Action against Corruption* yang melampirkan naskah *International Code of Conduct for Public Official* sebagai Annex (UN-General Assembly, 1997). Naskah tersebut terdiri dari 6 angka yang berisi 5 standar perilaku yang ideal bagi para pejabat yang memegang jabatan publik di semua negara anggota UN. Keenam bukti materi kode perilaku bagi pejabat publik tersebut adalah: *General Principle* (Prinsip-prinsip umum); *Conflict of Interest and Disqualification* (Konflik kepentingan dan Diskualifikasi); *Disclosure of Assets* (Laporan Harta Kekayaan); *Acceptance of Gift or Other Favors* (Penerimaan Pemberian atau Kenikmatan Lain); *Confidential Information* (Informasi Rahasia); dan *Political Activity* (Kegiatan Politik).

Sekarang, sudah banyak negara yang telah menjadikan Resolusi PBB tentang Kode Perilaku Pejabat Publik tersebut sebagai acuan dalam mengembangkan system etika penyelenggara negara di masing-masing negara. Di samping itu, pelbagai negara juga saling belajar dan saling mencontoh mengenai nilai-nilai etika dan standar

perilaku yang di idealkan bagi pejabat publik. Karena itu, pada umumnya, kode etik dan perilaku pejabat publik di pelbagai negara selalu mencakup 6 nilai dan standar perilaku sebagai berikut: Larangan Konflik Kepentingan (*Conflict of Interest*); Pelaporan Harta Kekayaan (*Assets Disclosure*); Larangan Gratifikasi (*Gift and Gratuities or Other Favors*); Rahasia Jabatan (*Confidential Information*); Kegiatan Politik (*Political Activities*); dan Kegiatan Setelah Pensiun (*Post-Employment Activities*).

Organisasi profesi pertama yang menerapkan sistem kode etik profesi ini adalah para dokter, diteruskan oleh akuntan, dan para pengacara (advokat). Diantara substansi atau materi etika yang biasa dirumuskan menjadi standar perilaku dan etika professional adalah (Asshiddiqie, 2014): Kejujuran (*honesty*); Integritas (*integrity*); Transparansi (*transparency*); Akuntabilitas (*accountability*); Sikap menjaga kerahasiaan (*confidentiality*); Objektivitas (*objectivity*); Sikap hormat (*respectfulness*); Ketaatan pada hukum (*obedience to the law*); dan Kesetiaan pada profesi (*loyalty*).

Salah satu contoh kode etik bagi pejabat penyelenggara negara, khususnya di lingkungan pemerintahan daerah atau negara bagian adalah *Code of Ethics for Public Officials* city of Mesa, negara bagian Arizona, Amerika Serikat beranggotakan 9 orang. Di lingkungan Kota Mesa diberlakukan satu kebijakan untuk memastikan dan meningkatkan tuntutan akan standar etika yang tinggi bagi semua pejabat penyelenggara kekuasaan pemerintahan kota. Baik para pejabat yang dipilih (*elected officials*) maupun pejabat yang diangkat (*appointed officials*) diharapkan memenuhi standar perilaku yang diidealkan bagi mereka dengan sebaik-baiknya bagi kepentingan umum. Kode etika bagi para pejabat publik Kota Mesa ini dibuat untuk maksud memastikan agar semua pejabat yang diangkat dan dipilih mendapatkan acuan dan pedoman yang jelas dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya sebagai pejabat publik (Asshiddiqie, 2014).

Transisi demokrasi di beberapa kawasan dunia telah mendorong rezim baru untuk menyelenggarakan pemilihan umum (pemilu) yang demokratis. Pemilu demokratis menjadi awal bagi kelangsungan transisi demokrasi yang mewadahi pluralism politik dan partisipasi sipil secara terbuka dan mandiri. Salah satu institusi penting yang menghantarkan pemilu demokratis di negara-negara baru adalah adanya badan penyelenggara pemilu (*electoral management body*) yang independen yang didukung legitimasi konstitusional yang kuat dan jelas (Surbakti dan Nugroho, 2015).

Lembaga penyelenggara pemilu yang bertugas untuk mengorganisir pelaksanaan kompetisi politik (pemilu) memiliki kerentanan terhadap dugaan pelanggaran etika penyelenggara Pemilu. Oleh karenanya, terdapat banyak negara yang membuat pengaturan tentang etika penyelenggara Pemilu guna menjaga integritas dan profesionalitas mereka dalam proses menyelenggarakan Pemilu.

Kewenangan mengenai pengawasan terhadap etik pemilu di negara-negara lain diberikan kepada lembaga penyelenggara pemilu. Seperti halnya negara Kamboja, lembaga penyelenggara pemilu di negara tersebut diberi nama sebagai National Election Committee (NEC) (Wall, 2006). Lembaga tersebut diberikan kewenangan untuk melaksanakan penyelenggaraan pemilu sekaligus menjadi lembaga yang mengawasi proses jalannya pemilu. Menariknya, bahwa NEC diberi kewenangan juga untuk mengawasi etik *political parties*. Hal tersebut tentunya NEC di negara Kamboja diberikan tiga kewenangan sekaligus, yaitu: kewenangan untuk menyelenggarakan pemilu, kewenangan untuk mengawasi jalannya pemilu dan kewenangan untuk menangani masalah etik *political parties*.

Hal senada juga terdapat dalam kewenangan lembaga penyelenggara pemilu di Negara Republik Mozambik. Dimana negara tersebut mempunyai lembaga penyelenggara pemilu yang diberi nama *Comissão Nacional*

de Eleições (CNE). Lembaga tersebut diberikan tiga peran utama, yaitu: peran etis, peran legal, dan peran teknis. Peran etis CNE adalah menjamin terlaksananya pemilu dan referendum yang bebas, adil, dan transparan. Peran legal CNE berfokus pada peran CNE sebagai lembaga arbitrase pelanggaran, gugatan, dan sengketa pemilu. Selain itu, peran legal juga mengimplikasikan bahwa CNE memiliki wewenang untuk menerbitkan regulasi yang mengatur soal pemantau pemilu, media, dan distribusi sumber daya negara kepada partai politik. Sedangkan peran teknis CNE mencakup peran pengawasan proses registrasi dan pendidikan pemilih, pengesahan kode etik pemilu, menjamin keamanan dan kerahasiaan suara, mengatur ketentuan subsidi partai, dan menghitung suara yang masuk pada tingkat provinsi dan nasional (Wall, 2006).

Hal di atas tentunya berbeda untuk konteks lembaga penyelenggara pemilu di Indonesia. Indonesia membagi wewenang penyelenggaraan pemilu kepada sejumlah lembaga yang berbeda. Indonesia mempunyai tiga lembaga dalam menyelenggarakan pemilu, yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Ketiga lembaga tersebut mempunyai tugas dan fungsi tersendiri. Khusus untuk DKPP, lembaga tersebut diberikan kewenangan untuk mengawasi perilaku penyelenggara pemilu (DKPP, 2018).

Kewenangan DKPP merupakan suatu kewenangan yang tidak dapat ditemukan di negara-negara lain. Bahkan merujuk pada pendapatnya Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie (Ketua DKPP Periode 2012-2017) bahwa DKPP merupakan lembaga peradilan kode etik pemilu yang pertama dan satu-satunya di dunia (DKPP, 2018).

Tulisan ini akan mengkaji penegakan etika panitia pengawas adhoc dengan mengajukan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

- Bagaimana sejarah dan pengaturan tentang kewenangan dalam penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu?

- Bagaimana masalah dan tantangan isu-isu krusial Penegakan Kode Etik Panwas Adhoc?
- Bagaimana sebaiknya model penegakan kode etik pengawas pemilu adhoc?

B. Diskusi

1. Sejarah dan Pengaturan tentang DKPP

Pemilu memiliki dinamikanya tersendiri sebagai salah satu wujud pengejawantahan demokrasi. Tak hanya prosesnya yang mengalami perkembangan sesuai rezim, kelembagaan yang mengampu penyelenggaraan pemilu juga dinamis menurut ke undang-undang yang mengaturnya. Secara kelembagaan berdasarkan ketentuan UU Pemilu, terdapat tiga fungsi penyelenggaraan Pemilu yang saling berkaitan yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Dewan kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP). DKPP merupakan lembaga baru sebagai produk perbaikan kualitas demokrasi khususnya penyelenggaraan pemilu yang tujuannya menegakkan kode etik penyelenggara pemilu. DKPP sebagai *state auxiliary organs* atau lembaga negara penunjang yang dibentuk pada tanggal 12 Juni 2012 oleh Pemerintah. Hingga tahun ke-enam berdirinya DKPP, telah terdapat dua periode kepemimpinan yaitu periode pertama dipimpin Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., M.H. dan periode kedua dipimpin Dr. Harjono, S.H., M.CL.

DKPP adalah lembaga baru dalam praktik demokrasi modern di Indonesia. DKPP merupakan produk wacana perbaikan kualitas demokrasi khususnya pada aspek penyelenggaraan pemilu. Keberadaan DKPP sudah ada sebelumnya dimana pada awalnya bernama Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK KPU) tahun 2008. DK KPU adalah institusi etik yang difungsikan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu untuk menyelesaikan persoalan pelanggaran kode etik bagi penyelenggara. Namun, wewenangnya tidak begitu kuat karena hanya memanggil, memeriksa, dan menyidangkan hingga memberikan rekomendasi kepada KPU dan bersifat *ad hoc*.

DKPP secara resmi dibentuk tanggal 12 Juni 2012

dengan komposisi keanggotaan yang cukup independen. 5 anggota DKPP periode 2012-2017 terdiri dari 3 perwakilan unsur DPR yakni Jimly Asshiddiqie, Nur Hidayat Sardini, Saut Hamonangan Sirait, sedangkan unsur pemerintah Abdul Bari Azed dan Valina Singka Subekti, serta dari unsur penyelenggara KPU dan Bawaslu, Ida Budhiati, dan Nelson Simanjutak.

Salah satu perubahan mendasar dalam revisi UU No. 22 Tahun 2007 menjadi UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu, terdapat upaya lembaga legislatif dan eksekutif melakukan penataan pada kualitas penyelenggara Pemilu dengan meningkatkan status, tugas, fungsi dan kewenangan kelembagaan Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK-KPU) menjadi Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang lebih kuat.

DKPP bersifat tetap, demikian menurut UU Pemilu, DKPP RI sebagai bagian dari kelembagaan Penyelenggara Pemilu yang berkedudukan di Ibu Kota. DKPP dibentuk untuk memeriksa dan memutus aduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik. Dugaan pelanggaran kode etik dilaporkan dan diadukan tersebut diduga dilakukan oleh (Prasetyo, 2018): Anggota KPU, Anggota KPU Provinsi, Anggota KPU Kabupaten/Kota, Anggota Bawaslu, Anggota Bawaslu Provinsi, dan Anggota Bawaslu Kabupaten/Kota.

Dahulu sebelum UU No. 7 Tahun 2017 berdasarkan ketentuan Pasal 109 ayat (2) UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu yang telah digantikan oleh UU Pemilu 2017, satu dari kewenangan DKPP adalah dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota dalam lima belas lembaga yang terlibat dalam penyelenggaraan Pemilu. Kelima belas lembaga tersebut adalah: Anggota KPU, Anggota KPU Provinsi, Anggota KPU Kabupaten/Kota, Anggota Komisi Independen Pemilihan (KIP), Anggota PPK, Anggota PPS, Anggota PPLN, Anggota KPPS, Anggota KPPLSN, Anggota Bawaslu, Anggota Bawaslu Provinsi, Anggota Panwaslu Kabupaten/Kota, Anggota Panwascam, Anggota Pengawas Pemilu Lapangan, Anggota Pengawas Pemilu Luar Negeri.

Undang-Undang Pemilu mengandung pengaturan bahwa pembentukan DKPP paling lama dua bulan sejak

anggota KPU dan anggota Bawaslu mengucapkan sumpah/janji. DKPP RI beranggotakan tujuh orang. Ketujuh orang itu terdiri atas satu orang *ex-officio* dari unsur Bawaslu dan dari unsur KPU; dan lima orang tokoh masyarakat. Anggota DKPP RI yang berasal dari tokoh masyarakat diusulkan oleh Presiden sebanyak dua orang. Sedangkan yang diusulkan oleh DPR sebanyak tiga orang. Usul keanggotaan DKPP RI dari setiap unsur diajukan kepada Presiden.

DKPP bertugas menerima aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu. DKPP juga bertugas melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggaraan Pemilu. Selanjutnya kewenangan DKPP dituangkan dalam Pasal 159 ayat (2) UU Pemilu yaitu sebagai berikut: memanggil Penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan; memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain; memberikan sanksi kepada Penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik; dan memutus pelanggaran kode etik.

Suatu peradilan etik, menurut hukum DKPP diberikan kewenangan oleh UU Pemilu untuk memanggil Penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik. Tujuan pemanggilan adalah untuk memberikan penjelasan dan pembelaan. DKPP juga berwenang memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk, untuk dimintai dokumen atau bukti lain; menjatuhkan sanksi kepada penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik; dan memutus pelanggaran kode etik. Merupakan bagian dari tugasnya, DKPP juga dapat membentuk tim pemeriksa daerah (TPD), di setiap provinsi yang bersifat ad hoc. TPD masing-masing berjumlah empat orang (Prasetyo, 2018). Untuk menjalankan tugas dan fungsi dalam penegakan kode etik Penyelenggara Pemilu, DKPP membentuk Peraturan DKPP dan menetapkan keputusan DKPP.

a. Dasar Pembentukan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu

Sebagai institusi etik DKPP bertugas memeriksa, mengadili dan memutuskan adanya laporan dugaan pelanggaran kode etik oleh penyelenggara pemilu dan jajarannya baik Bawaslu ataupun KPU. Penyelenggara pemilu dalam hal ini tidak hanya unsur Komisioner di setiap tingkatan saja, namun juga meliputi pegawai di lingkungan KPU dan Bawaslu baik yang bekerja secara tetap maupun secara *ad hoc*. Output dari proses yang dilakukan oleh DKPP ini berupa putusan pelanggaran kode etik sebagaimana diatur dalam UU No 22 Tahun 2007 yang bersifat final dan mengikat.

Dalam perjalanan sejarahnya, pembentukan institusi etik penyelenggara pemilu diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) UU No 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu (meliputi DK KPU, DK Bawaslu dan lembaga etik dalam UU No 12 Tahun 2003).

Secara fungsi, DKPP bukanlah lembaga yang benar-benar baru. Karena sebelumnya sudah ada namanya Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK KPU) tahun 2008 yang dibentuk berdasarkan UU No 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD.

DK KPU adalah institusi etik yang difungsikan secara *adhoc* dan melekat pada KPU Untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas dan menyusun kode etik yang bersifat mengikat serta wajib dipatuhi oleh KPU. Secara kewenangan, DK KPU tidak begitu kuat karena hanya memanggil, memeriksa, dan menyinggulkan hingga

memberikan rekomendasi hasil pemeriksaan kepada KPU terkait dugaan pelanggaran kode etik anggota KPU dan KPU Provinsi. Sementara untuk Bawaslu juga dibentuk DK-Bawaslu. Keanggotaan DK KPU terdiri dari 3 (tiga) orang yaitu ketua dan anggota yang keseluruhannya adalah anggota KPU dan mekanisme kerjanya di tetapkan oleh KPU.

Sedangkan dalam UU No 22 tahun 2007 dijelaskan Dewan Kehormatan adalah alat kelengkapan KPU, KPU Provinsi, dan Bawaslu yang dibentuk untuk menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu. Fungsi Dewan Kehormatan dalam rezim UU ini adalah memberikan verifikasi atas pengaduan masyarakat terkait pemberhentian anggota KPU dan jajarannya.

Pasca perubahan UU No 22 Tahun 2007 dengan UU No 15 Tahun 2011, barulah keberadaan DKPP dilepaskan secara kelembagaan dari KPU maupun Bawaslu. DKPP menjadi lembaga yang bersifat tetap secara kelembagaan dengan tugas, fungsi dan kewenangan menegakkan kode etik penyelenggara pemilu di seluruh Indonesia. Secara keanggotaan pun, DKPP tidak lagi berasal dari anggota KPU atau Bawaslu semata, namun juga meliputi unsur masyarakat dan akademisi. Adanya kombinasi komposisi keanggotaan DKPP ini ditujukan agar DKPP mampu bertindak dan bersikap mandiri.

Hal ini diteguhkan dalam putusan MK terkait pengujian UU No 15 Tahun 2011 yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi No 81/PUU-IX/2011. Putusan ini adalah penegasan kembali dari Putusan MK No 11/PUU-VIII/2010 tentang pengujian UU No 22 Tahun

2007 tentang Penyelenggara Pemilu, yang menegaskan bahwa KPU, Bawaslu dan DKPP menurut Mahkamah Konstitusi adalah bagian dari komisi pemilihan umum (dengan huruf kecil) sebagaimana yang dimaksud oleh Pasal 22E ayat (5) UUD 1945.

Dengan demikian, menurut Mahkamah, fungsi penyelenggaraan pemilihan umum tidak hanya dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), akan tetapi termasuk juga lembaga pengawas pemilihan umum dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Bahkan, Mahkamah menilai Dewan Kehormatan yang mengawasi perilaku penyelenggara Pemilu pun harus diartikan sebagai lembaga yang merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum. Dengan demikian, jaminan kemandirian penyelenggara pemilu menjadi nyata dan jelas.

Di sisi lain, faktor penting bagi keberhasilan Penyelenggara Pemilu ialah penyelenggara pemilu itu sendiri yaitu KPU, Bawaslu dan DKPP yang merupakan satu kesatuan fungsi. Ketiga lembaga ini melalui UU No 15 Tahun 2011 telah diamanatkan untuk menyelenggarakan pemilu menurut tugas, fungsi dan kewenangannya masing-masing. Pasal 1 angka 22 UU No.15 Tahun 2011 menjelaskan bahwa "Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, selanjutnya disingkat DKPP, adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan

Pemilu". Pasal tersebut jelas menerangkan bahwa DKPP sebagai lembaga kode etik yang tugas dan wewenangnya merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu dengan menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas penyelenggara Pemilu.

2) DKPP dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dibentuk sebagai salah satu konsekuensi yuridis dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 yang dalam amar putusannya mengisyaratkan Pemilu dilakukan secara serentak. Dalam proses pembentukannya, prospek yang dibangun oleh pembentuk undang-undang adalah menyusun sebuah kodifikasi hukum Pemilu yang di dalamnya mengatur mengenai penyelenggaraan dan penyelenggara Pemilu, undang-undang ini dibentuk untuk menjadi dasar hukum penyelenggaraan tahapan Pemilu dan dasar hukum bagi penyelenggara Pemilu dalam menjalankan tugas, kewenangan, dan kewajibannya.

Secara kelembagaan, DKPP mengalami pergeseran posisi dan kedudukan jika dibandingkan konstruksi pengaturannya dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 memosisikan DKPP sebagai lembaga negara di luar himpunan penyelenggara Pemilu (KPU dan Bawaslu) yang memiliki kewenangan melakukan penanganan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu, hal ini berbeda dengan konstruksi pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017

yang memposisikan DKPP selain sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu juga merupakan himpunan dari penyelenggara Pemilu.

Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 mengatur bahwa penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi Penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat.

Keberadaan DKPP sebagai sebuah himpunan penyelenggara Pemilu bersama dengan KPU dan Bawaslu tidak sekadar untuk melakukan penanganan pelanggaran kode etik saja namun kehadiran lembaga ini menjadi sangat vital untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas penyelenggara Pemilu dari tingkat pusat hingga penyelenggara Pemilu di tingkat paling bawah (KPPS dan Pengawas TPS). Pasal 157 ayat (1) UU Nomor 7 tahun 2017 mengatur bahwa dalam menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas tersebut, DKPP memiliki kewenangan menyusun dan menetapkan kode etik penyelenggara Pemilu yang sifatnya mengikat dan wajib dipatuhi oleh penyelenggara Pemilu dalam menjalankan tugas dan kewenangannya untuk menjaga terjaganya asas-asas penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam menentukan hasil pemeriksaan terhadap sebuah dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu, DKPP menetapkan putusan setelah melakukan penelitian dan/atau verifikasi terhadap pengaduan tersebut, mendengarkan pembelaan dan keterangan saksi, serta mempertimbangkan bukti lainnya. Putusan DKPP berupa sanksi atau rehabilitasi diambil dalam rapat pleno DKPP, untuk sanksi pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu, DKPP dapat memutuskan sanksi berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara, atau pemberhentian tetap untuk Penyelenggara Pemilu. Putusan tersebut bersifat final dan mengikat, terhadap Putusan tersebut penyelenggara Pemilu wajib melaksanakan Putusan DKPP dan tidak ada lagi upaya hukum yang dapat ditempuh untuk men-*challenge* Putusan DKPP tersebut.

Berdasarkan tugas dan fungsinya, terdapat pergeseran pengaturan yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 dengan pengaturan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dalam pemeriksaan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu, khususnya penyelenggara Pemilu ad hoc. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 DKPP dibentuk untuk menjalankan tugas dan fungsi dalam melakukan pemeriksaan aduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi dan anggota Bawaslu Kabupaten/Kota. Dilihat dari segi konstruksi pengaturannya, pemeriksaan kode etik yang dilakukan oleh DKPP dibatasi hanya untuk

anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi dan anggota Bawaslu Kabupaten/Kota, ruang lingkup pemeriksaan kode etik penyelenggara Pemilu tersebut diperuntukkan bagi penyelenggara Pemilu yang berkedudukan tetap. Hal ini berbeda dengan pengaturan sebelumnya di Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 dimana DKPP melakukan pemeriksaan kode etik penyelenggara Pemilu baik yang berkedudukan tetap maupun penyelenggara Pemilu yang masih bersifat *adhoc*.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Pasal 74 dan 136 memberikan kewenangan kepada KPU dan KPU Kabupaten/Kota serta Bawaslu dan Bawaslu Kabupaten/Kota untuk melakukan pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu *adhoc*. Konsekuensi yuridis terhadap kewenangan tersebut KPU menerbitkan Peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2019 tentang Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Provinsi, dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota serta Bawaslu menerbitkan Peraturan Bawaslu Nomor 4 Tahun 2019 tentang Mekanisme Penanganan Pelanggaran Kode Etik Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kelurahan/Desa, dan Pengawas Tempat Pemungutan Suara.

b. Kewenangan Memutus Dugaan Pelanggaran Etik Pengawas Pemilu *Ad Hoc*

Dalam mengamati perangkat hukum terkait dengan pengawas pemilu *adhoc*, perlu disampaikan bahwa ada beberapa permasalahan

hukum yang terjadi, diantaranya: Pertama, lembaga mana yang berwenang untuk memberhentikan Panwas *ad hoc*, Bawaslu atau DKPP? Kedua, Adakah pengaturan kesepahaman mengenai batas wewenang penanganan perkara etik oleh Bawaslu dan DKPP?

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Pasal 135 ayat (2) Anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, dan Panwaslu LN diberhentikan dengan tidak hormat apabila:

- a. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota bawaslu bawaslu provinsi, bawaslu kabupaten/kota, panwaslu kecamatan, dan panwaslu kelurahan/desa;
- b. Melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik;
- c. Tidak dapat melaksanakan tugas dan kewajiban selama 3 (tiga) bulan secara berturut-turut tanpa alasan yang sah;
- d. Dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana pemilu dan tindak pidana lainnya; atau
- e. Tidak menghadiri rapat pleno yang menjadi tugas dan kewajibannya selama 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang jelas.

Pemberhentian anggota Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, dan Panwaslu LN yang telah memenuhi ketentuan Pasal 135 ayat (1) dan ayat (2), berdasarkan pasal 135 ayat (3) diberhentikan oleh Bawaslu.

Selanjutnya berdasarkan Pasal 136 ayat (2) pemberhentian anggota Panwaslu Kecamatan dan Panwaslu Kelurahan/Desa apabila tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota, melanggar

sumpah/janji jabatan dan kode etik, tidak dapat melaksanakan tugas dan kewajiban selama 3 (tiga) bulan secara berturut-turut tanpa alasan yang sah dan tidak menghadiri rapat pleno yang menjadi tugas dan kewajibannya selama 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang jelas didahului dengan verifikasi oleh Bawaslu Kabupaten/Kota berdasarkan aduan Penyelenggara Pemilu, Peserta Pemilu, tim kampanye, masyarakat, dan atau pemilih. Panwaslu Kecamatan dan Panwaslu Kabupaten/Kota diberi kesempatan untuk membela diri di hadapan Bawaslu Kabupaten/Kota.

Apabila rapat pleno Bawaslu Kabupaten/Kota memutuskan pemberhentian anggota Panwaslu Kecamatan dan Panwaslu Kelurahan/Desa, anggota yang bersangkutan diberhentikan sementara sampai dengan diterbitkannya keputusan pemberhentian sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 136 ayat (8). Dalam penjelasan Pasal 136 ayat (8) menyatakan bahwa keputusan pemberhentian adalah keputusan Bawaslu Kabupaten/Kota untuk memberhentikan anggota Panwaslu Kecamatan dan Panwaslu Kelurahan/Desa.

Berdasarkan Peraturan DKPP nomor 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum Pasal 10, pengaduan dan/atau laporan diajukan langsung kepada DKPP atau Bawaslu Kabupaten/Kota bagi anggota Panwaslu Kecamatan dan Panwaslu Kelurahan/Desa.

Pasal 11 menyatakan bahwa apabila Bawaslu, Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota menemukan pelanggaran kode etik pada jajaran di bawahnya, dilakukan pemeriksaan secara berjenjang sebelum pengaduan dan/atau laporan disampaikan kepada DKPP dan apabila hasil pemeriksaan adalah pemberhentian maka anggota yang bersangkutan diberhentikan sementara dan

keputusan pemberhentian disampaikan kepada DKPP.

Pasal 13 ayat (4) menyatakan bahwa apabila pengadu dan/atau pelapor menguraikan dugaan pelanggaran kode etik anggota Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa dan/atau Pengawas TPS, DKPP menyampaikan kepada Bawaslu Kabupaten/Kota yang selanjutnya akan diversifikasi dengan berpedoman pada mekanisme internal Bawaslu Kabupaten/Kota jo. Pasal 41 ayat (4). (Pasal 15 ayat (3)).

Berdasarkan pasal-pasal yang telah disebutkan diatas dapat disimpulkan bahwa Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tidak secara tegas mengatur apakah Bawaslu Kabupaten/Kota berwenang untuk memeriksa dan memutus dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Panwaslu Kecamatan dan Panwaslu Kelurahan/Desa ataukah hal tersebut merupakan kewenangan DKPP untuk menyelesaikannya.

2. Masalah dan tantangan isu-isu krusial Penegakan Kode Etik Panwas Adhoc
 - a. Proses Perubahan Kewenangan dari DKPP kepada Bawaslu

Pada awal tahun 2019 Bawaslu, KPU dan DKPP telah melakukan pertemuan tiga lembaga terkait dengan adanya peradilan etik *ad hoc* yang salah satunya menghasilkan Peraturan Bawaslu No. 4 Tahun 2019 tentang Mekanisme Penanganan Pelanggaran Kode Etik Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan, Panitia Pengawas Pemilu Kelurahan/Desa, Panitia Pengawas Pemilu Luar Negeri dan Pengawas Tempat Pemungutan Suara. Peraturan Perbawaslu ini memberikan kewenangan kepada Bawaslu Kabupaten/Kota untuk menegakkan kode etik ke panwas ad hoc. Dasar kewenangan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam menegakkan Kode Etik tersebut terdapat

di Pasal 94 ayat (2) UU Pemilu yang menyatakan bahwa dalam melakukan penindakan pelanggaran Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 93 huruf b, Bawaslu bertugas: menerima, memeriksa dan mengkaji dugaan pelanggaran pemilu; menginvestigasi dugaan pelanggaran pemilu; menentukan dugaan pelanggaran administrasi Pemilu, **dugaan pelanggaran kode etik**, dan/ atau dugaan tindak pidana pemilu; dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu.

Permasalahan yang mengacu pada peradilan kode etik *ad hoc* ini adalah cara menyelesaikan kasus secara cepat dan bagaimana mencari pengganti atau teradu yang merupakan sebagai Pengawas Pemilu *ad hoc* yang diberhentikan secara tetap akan tetapi tahapan pemilu sudah berjalan maupun pada saat pemilu sedang berlangsung. Dikarenakan proses untuk mengganti suatu Panwas juga melalui proses yang tidaklah singkat sehingga hal ini merupakan permasalahan crucial yang perlu kita carikan solusi apabila ada panwas dalam putusannya panwas tersebut dinyatakan diberhentikan tetap. Perlu diingat kembali bahwa apabila pelapor maupun teradu apabila tidak menerima hasil putusan kode etik yang sudah ditetapkan juga dapat mengajukan kembali ke DKPP yang dimana, tiada kepastian apakah putusan DKPP tersebut menguatkan putusan Bawaslu Kabupaten/Kota atau memiliki pendapat lain dari putusan tersebut.

Persoalan lain dari peraturan perundang-undangan terkait kode etik *ad hoc* ini adalah adanya tumpang tindih dalam UU Pemilu tentang kewenangan menyelesaikan permasalahan kode etik yang terdapat di Pasal 136 ayat (2) dan (3), Pasal 458 dan Pasal 459 UU Pemilu dimana masing-masing pasal tersebut menyatakan:

Pasal 136

- (2) *Pemberhentian anggota Panwaslu Kecamatan dan Panwaslu Kelurahan/Desa yang telah memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 135 (2) huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf e didahului dengan verifikasi oleh Bawaslu Kabupaten/Kota berdasarkan aduan Penyelenggara Pemilu, Peserta Pemilu, tim kampanye, masyarakat dan/atau pemilih yang dilengkapi identitas yang jelas.*
- (3) *Pemberhentian anggota Panwaslu LN yang telah memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 135 ayat (2) huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf e didahului dengan verifikasi oleh Bawaslu berdasarkan aduan Penyelenggara Pemilu, Peserta Pemilu, tim kampanye, masyarakat, dan/atau pemilih yang dilengkapi identitas yang jelas.*

Pasal 457

- (2) *Pelanggaran kode etik PPLN, KPPSLN, dan Panwaslu LN diselesaikan oleh DKPP.*

Pasal 459

- (3) *Tim pemeriksa daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai kewenangan, memeriksa dan dapat memutus pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh PPK, PPS, KPPS, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Desa/Kelurahan, dan Pengawas TPS.*

Akan tetapi, setelah dilakukan pertemuan tiga lembaga tersebut telah ditemukan jalan keluar dengan adanya Peraturan Bawaslu

Nomor No. 4 Tahun 2019 tentang Mekanisme Penanganan Pelanggaran Kode Etik Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kelurahan / Desa, dan Pengawas Tempat Pemungutan Suara dan Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum. Sehingga kewenangan dalam menangani penyelenggara pemilu ad hoc telah jelas dan tidak adanya tumpang tindih kewenangan dalam menyelesaikan suatu perkara etik ad hoc.

Di dalam Perbawaslu 4 Tahun 2019 Mekanisme dalam menangani kode etik ada beberapa persyaratan yang harus di lengkapi oleh pelapor yaitu sebagai berikut:

1. Aduan disampaikan ke Sekretariat Bawaslu Kabupaten/Kota
2. Verifikasi administrasi aduan dilakukan paling lama 1x24 jam sejak aduan diterima
3. Aduan yang dinyatakan tidak lengkap dapat dilengkapi paling lama 2 hari sejak verifikasi administrasi selesai. Apabila tidak dilengkapi aduan tidak di register.
4. Aduan yang dinyatakan lengkap dicatat dan diberikan nomor registrasi aduan pada hari yang sama.
5. Penanganan dilakukan berdasarkan aduan.

Jangka waktu Penanganan Aduan Pelanggaran Kode Etik yaitu 14 hari sejak aduan di register, Pemanggilan para pihak paling lama 1 hari setelah aduan di register.

Dalam penanganan aduan kode etik Bawaslu Kabupaten/Kota melaksanakan tahapan-tahapan sebagai berikut:

1. Verifikasi aduan:
 - a. Memeriksa kedudukan hukum pengadu dan teradu
 - b. Mendengarkan keterangan Pengadu dan Pembelaan Teradu di bawah sumpah
 - c. Mendengarkan keterangan saksi/ahli dibawah sumpah
 - d. Memeriksa dan mengesahkan alat bukti dan barang bukti
2. Bawaslu Kabupaten/Kota membuat keputusan berdasarkan Pleno

Pada Pemilu 2019 sudah mulai dijalankannya peradilan etik ad hoc ini dimana berdasarkan data yang dimiliki total 50 kasus perkara etik ad hoc yang telah ditangani oleh Bawaslu Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia.⁽¹⁾

Melihat dari berbagai perspektif, suatu tantangan bagi Bawaslu Kabupaten/Kota dan juga Bawaslu dalam menjalankan Perbawaslu No.4 Tahun 2019 kemungkinan besarnya jumlah perkara etik dalam Pilkada 2020 sehingga adanya persiapan khusus Bawaslu Kabupaten/Kota dalam menjalankan pengawasan Pilkada 2020 juga dalam menegakkan kode etik Pengawas Pemilu ad hoc.

- b. Hukum Acara Penangan Perkara Etika Panwas AdHoc

Dalam Peraturan Bawaslu Nomor 4 Tahun 2019 (Perbawaslu 04/2019) terdapat mekanisme yang mengatur mengenai hukum acara penanganan perkara etik panwas ad hoc. Bila terjadi dugaan pelanggaran etik yang dilakukan oleh anggota Panwaslu kecamatan, Panwaslu kelurahan, dan/atau Pengawas TPS, disampaikan dan diputuskan dalam Rapat Pleno

¹ Data tersebut diambil dari email bawasluhdi@bawaslu.id

Bawaslu Kabupaten/Kota, hal ini jika dugaan pelanggaran ditemukan oleh Pengawas Pemilu (Pasal 4 ayat (2)).

Berbeda jika dugaan pelanggaran diadukan oleh Penyelenggara Pemilu, Peserta Pemilu, tim kampanye, masyarakat, dan/atau pemilih yang dilengkapi identitas yang jelas. Aduan tersebut disampaikan pada sekretariat Bawaslu Kabupaten/Kota. Setelah itu, akan dilakukan verifikasi mengenai: a. identitas dan alamat pengadu; b. Nama dan jabatan teradu; c. Uraian peristiwa; dan d. Alat bukti. Verifikasi tersebut dilakukan paling lama 1x24 (satu kali dua puluh empat) jam sejak aduan diterima (Pasal 5 ayat (1)-(3)). Dalam Ps. 5 ayat (4) – ayat (7) Perbawaslu 04/2019 diatur juga bilamana aduan belum memenuhi persyaratan, hal tersebut berbunyi:

Pasal 5

- 4) *Dalam hal pengaduan belum memenuhi ketentuan persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), pengadu diminta melengkapi dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) Hari sejak verifikasi administrasi selesai dilakukan.*
- 5) *Dalam hal pengadu tidak melengkapi aduan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4), aduan tidak diregistrasi.*
- 6) *Bawaslu Kabupaten/Kota menyampaikan surat pemberitahuan kepada pengadu mengenai aduan yang tidak diregistrasi dan tidak dilanjutkan pada tahap pemeriksaan.*
- 7) *Aduan yang telah dinyatakan lengkap, dicatat dan diberikan nomor registrasi aduan dalam buku registrasi pelanggaran kode etik pada Hari yang sama.*

Tentunya, aduan seperti yang dijelaskan di atas, harus dilengkapi dengan minimal dua alat bukti yang sah. Dalam Pasal 6 ayat (2) Perbawaslu 04/2019 diatur mengenai alat bukti yang sah, diantaranya:

Pasal 6

- 2) Alat bukti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa:
 - a. *keterangan saksi;*
 - b. *keterangan ahli;*
 - c. *surat atau tulisan;*
 - d. *petunjuk;*
 - e. *keterangan para pihak; dan/atau*
 - f. *data atau informasi yang dapat dilihat, dibaca, dan/atau didengar yang dapat dikeluarkan dengan atau tanpa bantuan suatu sarana, baik yang tertuang di atas kertas, benda fisik apapun selain kertas, maupun yang terekam secara elektronik atau optik yang berupa tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto, huruf, tanda, angka, atau perforasi yang memiliki makna.*

Dugaan penanganan pelanggaran kode etik seperti yang sudah dijelaskan di atas, dilaksanakan paling lama 14 (empat belas hari) setelah temuan/aduan tersebut di registrasi (Ps. 7 ayat (1)). Para pihak akan dipanggil paling lama 1 hari semenjak temuan/aduan di registrasi (Ps. 7 ayat (2)). Bawaslu Kabupaten/Kota membuat surat undangan klarifikasi yang ditujukan kepada pengadu, teradu, saksi dan/atau ahli (para pihak) yang memuat jadwal klarifikasi dan undangan untuk menghadiri klarifikasi (Ps. 7 ayat (3)).

Dalam hal para pihak tidak hadir dalam klarifikasi pertama, Bawaslu Kabupaten/Kota akan menerbitkan surat undangan klarifikasi kedua sekaligus memanggil para pihak untuk datang (Ps. 7 ayat (6)). Apabila para pihak masih tidak datang setelah penerbitan surat klarifikasi yang kedua, maka Bawaslu Kabupaten/Kota akan melakukan kajian berdasarkan bukti yang ada (Ps. 7 ayat (7)).

Atas temuan/aduan pelanggaran kode etik, Bawaslu Kabupaten/Kota melakukan klarifikasi (Ps. 8 ayat (1)). Pihak yang dimintai klarifikasi, sebelumnya diambil sumpah/janji sesuai dengan agama dan keyakinan oleh petugas yang ditunjuk serta menandatangani berita acara di bawah sumpah/janji (Ps. 8 ayat (4)).

Dalam Pasal 9 ayat (1) Perbawaslu 04/2019, disebutkan bahwa harus dibentuk tim klarifikasi ketika adanya dugaan klarifikasi, lebih jauh hal tersebut dijelaskan dalam ayat-ayat selanjutnya, diantaranya:

Pasal 9

- 2) *Tim klarifikasi terdiri atas ketua, anggota, pejabat struktural, dan/ atau staf pada sekretariat Bawaslu Kabupaten/Kota.*
- 3) *Jumlah anggota tim klarifikasi disesuaikan dengan jumlah klarifikasi dan pihak yang akan diklarifikasi dan dimintai keterangan.*
- 4) *Tim klarifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan surat keputusan ketua Bawaslu Kabupaten/ Kota.*
- 5) *Ketua Bawaslu Kabupaten/Kota dapat memberikan mandat kepada anggota atau kepala sekretariat, atau pejabat struktural untuk menandatangani keputusan sebagaimana dimaksud*

pada ayat (4) atas nama ketua Bawaslu Kabupaten/Kota.

Setelah melakukan klarifikasi, Bawaslu Kabupaten/Kota membuat kajian dan rekomendasi untuk diputuskan dalam Rapat Pleno.⁽²⁾ Apabila hasil dari Rapat Pleno menyatakan teradu terbukti melanggar kode etik, Bawaslu Kabupaten/Kota dapat menjatuhkan sanksi berupa: a. Peringatan; atau b. Pemberhentian tetap (Ps. 11 ayat (1)). Akan tetapi, jika hasil Rapat Pleno menyatakan bahwa teradu tidak terbukti, maka Bawaslu Kabupaten/Kota merehabilitasi teradu (Ps. 11 ayat (2)). Hasil Rapat Pleno tersebut dituangkan dalam keputusan Bawaslu Kabupaten/Kota (Ps. 11 ayat (3)). Dalam Pasal 12 ayat (2) Perbawaslu 04/2019, dinyatakan bahwa apabila teradu terbukti melakukan pelanggaran kode etik yang sanksinya merupakan pemberhentian tetap, maka Bawaslu Kabupaten/Kota dapat menjatuhkan saksi untuk teradu tidak lagi memenuhi syarat sebagai Penyelenggara Pemilu (Ps. 12 ayat (2)).

- c. Jumlah Penanganan Etika Yang Sudah Dilakukan
- Semenjak kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang, Bawaslu Kabupaten/Kota sudah memutus banyak perkara pelanggaran etik Panwaslu, hal tersebut dilakukan dalam rangka menjaga integritas, kehormatan, kemandirian, dan kredibilitas anggota Panwaslu Kecamatan Panwaslu Kelurahan/Desa sesuai amanat Pasal 3 ayat (1) Perbawaslu 04/2019.

Selama proses Pemilihan Umum pada Tahun 2019 berlangsung terdapat beberapa kasus pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Panwaslu, dalam catatan yang dimiliki oleh Bawaslu RI, terdapat 72 kasus dugaan pelanggaran

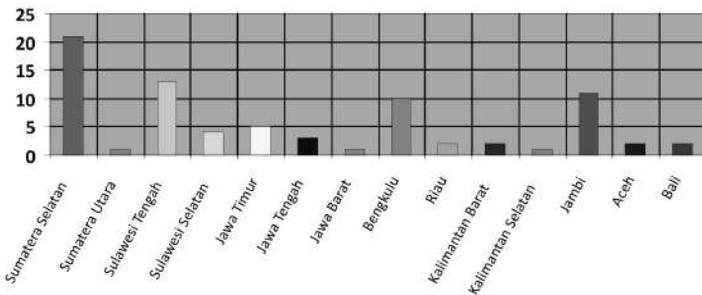
² Ps. 10 ayat (1). Baca juga Pasal 10 ayat (2) – ayat (6) mengenai teknis kajian yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten/Kota.

kode etik yang tersebar di seluruh Indonesia, baik yang ditemukan atau yang diadukan. Jumlah temuan aduan yang paling banyak terdapat di Provinsi Sumatera Selatan dengan 21 temuan atau aduan pelanggaran kode etik, disusul oleh Provinsi Sulawesi Tengah dengan 13 temuan atau aduan, Provinsi Jambi dengan 11 temuan atau aduan, dan Provinsi Bengkulu dengan 10 temuan atau aduan.

Selanjutnya, Provinsi Jawa Timur terdapat 5 temuan atau aduan, Provinsi Sulawesi Selatan 4 temuan atau aduan, Provinsi Jawa Tengah 3 aduan atau temuan, Provinsi Riau, Provinsi Kalimantan Barat, Provinsi Aceh, Provinsi Bali masing-masing 2 temuan atau aduan, dan Provinsi Sumatera Utara, Provinsi Jawa Barat, dan Kalimantan Selatan masing-masing terdapat 1 temuan atau aduan pelanggaran kode etik.

Tabel 1

Grafik Rekapitulasi Temuan atau Aduan Pelanggaran Panwaslu Ad Hoc

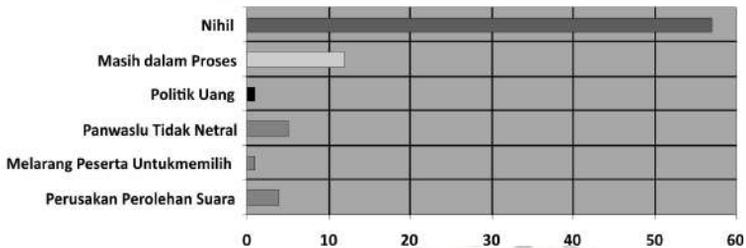


Data di atas merupakan rekapitulasi beberapa dugaan pelanggaran kode etik baik yang ditemukan atau yang diadukan. Terdapat kasus yang sudah diputus oleh Bawaslu Kabupaten/Kota, baik terbukti bersalah maupun tidak terbukti, terdapat juga kasus yang masih dalam tahap proses pemeriksaan.

Dari data di atas, terdapat tipologi pelanggaran kode etik. Pelanggaran tersebut cenderung lebih banyak dalam hal: Pembukaan kotak suara, penghilangan perolehan kotak suara, Panwaslu tidak netral, politik uang dilakukan oleh Panwaslu dan melarang peserta untuk melakukan pencoblosan.

Tabel 2

Grafik Tipologi Pelanggaran Kode Etik



C. Kesimpulan dan Rekomendasi

Seperti yang sudah disebutkan dalam pembahasan sebelumnya, bahwa salah satu tugas Badan Pengawas Pemilu, baik tingkat Nasional sampai tingkat Kabupaten/Kota adalah menjaga agar pemilihan umum terlaksana dengan baik, seperti yang diamanatkan oleh undang-undang. Salah satu langkah konkret dari amanat tersebut merupakan pengawasan terhadap kode etik Penyelenggara Pemilu.

Sesuai dengan tujuan dibentuknya kode etik Penyelenggara Pemilu, yaitu untuk menjaga integritas, kehormatan, dan martabat Pengawas Pemilihan Umum, baik dari tingkat kecamatan hingga tingkat Tempat Pemungutan Suara. Maka segala bentuk perilaku-perilaku yang tidak sesuai dengan kaidah-kaidah dalam kode etik Penyelenggara Pemilu merupakan tindakan yang tidak bisa ditolerir. Bawaslu melalui Pasal 94 ayat (2) huruf c UU Pemilu mendapatkan kewenangan untuk: "... c. Menentukan dugaan pelanggaran administrasi Pemilu, **dugaan pelanggaran kode etik**, dan/atau dugaan tindak pidana pemilu;" Dalam Pasal 11 ayat (1) Perbawaslu 04/2019,

ada dua produk putusan apabila Bawaslu Kabupaten/Kota menyatakan bahwa teradu terbukti melanggar kode etik, yaitu: Peringatan atau Pemberhentian tetap.

Tentunya kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang terhadap Bawaslu agar penyelesaian kasus pelanggaran kode etik yang dilakukan lembaga di bawah Bawaslu terselesaikan dengan cepat. Terlebih, proses mengganti Panwas merupakan proses yang cukup panjang. Oleh karena itu, tepat apabila Bawaslu diberikan kewenangan dalam menangani dugaan pelanggaran etik yang dilakukan oleh Panswas.

Hal di atas merupakan suatu standar untuk menilai kelayakan seorang pengawas pemilu untuk diikutsertakan dalam proses penyelenggaraan ke depannya. Para pengawas pemilu yang sudah terkena putusan etik, baik berupa peringatan atau pemberhentian tetap, seharusnya tidak diikutsertakan kembali dalam proses penyelenggaraan pemilu berikutnya. Hal tersebut demi menjaga marwah Bawaslu sebagai salah satu lembaga Penyelenggara Pemilu.

Sesuai dengan amanat Pasal 13 ayat (1) Perbawaslu 04/2019, bahwa status penanganan pelanggaran kode etik diumumkan di Sekretariat Bawaslu Kabupaten/Kota, baik dalam bentuk pengumuman di papan pengumuman atau di laman resmi Bawaslu Kabupaten/Kota. Hal tersebut tentunya menjadi salah satu cara untuk melacak nama-nama yang sudah mendapatkan putusan etik, apabila hasilnya bersalah maka hal tersebut dapat dijadikan justifikasi bahwa seseorang tidak dapat lagi menjadi penyelenggara pemilu ke depannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi: Perspektif Baru tentang "Rule of Law and Rule of Ethics & Constitutional Law and Constitutional Ethics"*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014.
- DKPP, Dialetika untuk kemandirian, integritas dan kredibilitas penyelenggara pemilu, "Mengenal Kode Etik Menyelamatkan Pemilu Indonesia." *Majalah Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu* (2018). http://dkpp.go.id/wp-content/uploads/2018/10/dialetika_edisi_perdana.pdf di akses pada 10 Oktober 2019.
- Prasetyo, Teguh, *DKPP RI Penegak Etik Penyelenggara Pemilu Bermartabat*, Rajawali Press, Depok, 2018.
- Resolusi UN-General Assembly, A/RES/51/59, 28 January 1997
- Surbakti, Ramlan dan Nugroho, Kris, *Studi tentang Desain Kelembagaan Pemilu yang Efektif*, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta, 2015.
- Siregar, Fritz Edward, *Bawaslu Menuju Peradilan Pemilu*, Themis Publishing, Jakarta, 2018.
- Wall, Alan., et al. *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, International IDEA, Stockholm, 2006.
- Wall, Alan, et. al., *Desain Penyelenggara Pemilu: Buku Pedoman Internasional IDEA*, Internasional IDEA, Swedia, 2006.
- Bawaslu, *Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2019 tentang Mekanisme Penanganan Pelanggaran Kode Etik Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kelurahan/Desa, dan Pengawas Tempat Pemungutan Suara*, 2019.
- <http://aceproject.org/ace-en/topics/em/ema/ema01>, diakses pada 29 Agustus 2019.



Bab 10

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Penegakan Hukum Pemilu



KEPASTIAN HUKUM DAN TUMPANG TINDIH PUTUSAN ANTAR LEMBAGA PERADILAN DALAM PERKARA PEMILU

Oleh

Dr. Agus Riewanto

*(Pengajar Hukum Tata Negara dan Pascasarjana Ilmu Hukum
Universitas Sebelas Maret Surakarta)*

A. LATAR BELAKANG

Pemilihan Umum (Pemilu) adalah instrumen penting dalam demokrasi, karena untuk mengukur kualitas negara dalam perlindungan (*to protect*), penghormatan (*to respect*) dan pemenuhan (*to fulfil*) hak sipil dan politik warga negara (*civil and political rights*) terutama hak pilih dan dipilih. Itulah sebabnya pemilu yang diselenggarakan oleh setiap negara harus dapat memenuhi kaidah-kaidah dasar atas pemuliaan harkat dan martabat kemanusiaan universal, yakni bebas (*free*), adil (*fair*) dan demokratis (*democratic*). Ketiga kaidah itu tak boleh dipisahkan melainkan saling menopang satu dengan yang lain secara kumulatif.

Untuk mewujudkan penyelenggaraan pemilu berdasar kaidah universal tersebut, perlu dirancang sistem penegakan hukum pemilu yang adil untuk mengadili aneka bentuk kejahatan dan pelanggaran proses penyelenggaraan pemilu. Sebab harus diakui bahwa pemilu sebagai sarana demokrasi untuk mewedahi kompetisi antar peserta pemilu untuk meraih kekuasaan politik untuk menyelenggarakan kekuasaan legislatif dan eksekutif, sudah barang tentu

masing-masing peserta berkecenderungan untuk menghalalkan segala cara untuk meraih kemenangan dalam kompetisi.

IDEA (*International Institute for Democracy and Electoral Assistance*) telah mengeluarkan parameter negara demokrasi dalam bentuk indek GSoD (*The Global State of Democracy*). Indeks ini dibangun berdasarkan lima parameter yakni: pemerintahan perwakilan; hak asasi manusia; pengawasan pemerintahan; administrasi yang imparisial dan keterlibatan partisipatif. Pengukuran terhadap parameter pemerintahan perwakilan yang baik meliputi sejauhmana akses kekuasaan politik bersifat bebas dan setara sebagaimana ditunjukkan oleh pemilu yang kompetitif, inklusif dan berkala. Dimensi ini berkenaan dengan konsep demokrasi elektoral, memiliki empat subdimensi: pemilu yang bersih, hak pilih inklusif, partai politik yang bebas dan pemerintahan yang dipilih (IDEA dan Perludem, 2017:xiii).

Di titik inilah instrumen hukum pemilu, yakni peraturan perundang-undangan (*substance*), lembaga dan aparaturnya (*structure*), dan budaya hukum masyarakat (*culture*) harus saling berkesesuaian, berkoherensi dan bersinkronisasi terutama dalam memuat putusan hukum yang adil bagi para peserta pemilu agar terwujud putusan hukum yang tidak tumpang tindih guna mewujudkan pastian hukum.

Namun, dalam realitasnya, desain penegakan hukum yang diatur dalam UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu cenderung melahirkan ketidakpastian hukum akibat dari putusan antar lembaga peradilan dalam perkara pemilu yang tumpang tindih. Hal ini dapat terjadi karena beragamnya pintu untuk mencari keadilan dalam perkara pemilu (*many rooms to justice*), yakni pintu Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Hal ini sangat terkait dengan enam model penegakan hukum pemilu yang diatur dalam UU Pemilu, yakni pelanggaran pidana pemilu, pelanggaran administrasi

pemilu, sengketa proses pemilu, pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dan sengketa hasil pemilu.

Keenam model tersebut memiliki perbedaan paradigmatis dalam cara, dan konsekuensinya baik prosedur maupun sanksi yang harus diterima oleh para pelanggar hukum pemilu. Meskipun begitu, belum tentu menghasilkan tujuan hukum yaitu aspek efek penjeratan (*deterrence effect*) agar tak terulang peristiwa serupa sehingga melahirkan ketertiban dalam proses pemilu (*electoral process order*).

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang diatas maka artikel ini hendak menguraikan dan mencari solusi hukum yang elegan atas berbagai masalah antara lain:

1. Bagaimanakah model dan kewenangan antar lembaga penegak hukum pemilu berdasarkan UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu?
2. Bagaimanakah bentuk putusan antar lembaga peradilan dalam perkara pemilu yang tumpang tindih dan mengakibatkan ketidakpastian hukum ?
3. Apa sajakah faktor-faktor yang mempengaruhi tumpang tindih putusan antar lembaga peradilan dalam perkara pemilu ?
4. Bagaimanakah model ideal penegakan hukum pemilu guna menciptakan keadilan dan kepastian hukum ?

C. KARANGKA KONSEPTUAL

1. Konsep Pemilu Adil dan Demokratis

Proses penyelenggaraan pemilu yang adil dan demokratis sangat dipengaruhi oleh sistem hukum pemilu yang digunakan sebagai instrumen penegakan pelanggaran dan kejahatan pemilu agar semua komponen yang terlibat dalam proses pemilu (*stake holders*) dapat mematuhi prosedur tata cara pemilu yang disepakati bersama melalui UU Pemilu.

Adapun parameter penyelenggaraan pemilu yang adil dan demokratis itu setidaknya harus dapat memenuhi empat parameter (Surbakti, 2008), yakni:

pertama, *predictable procedures*, yakni pengaturan setiap tahapan pemilu mengandung kepastian hukum. Kedua, *free and fair election*, yakni setiap hal yang perlu diatur semua ketentuan bermakna tunggal, tidak bermakna ganda, konsisten dan tidak saling bertabrakan, serta berasaskan luber dan jurdil. Ketiga, *complaint mechanism*, yakni pengaturan proses pemilu yang memuat mekanisme penyelesaian sengketa dengan prosedur dan keputusan yang adil dan cepat untuk semua jenis dan bentuk sengketa pemilu.

Dan keempat yang tak kalah penting adalah soal perlunya *electoral integrity*, adanya kerangka sistem pemilu yang setara dan adil, adanya administrasi pemilu yang adil, transparan, dan tidak memihak; tersedianya sistem penegakan hukum pemilu (Cordenillo and Ellis, eds.:2012).

2. Tujuan Penegakan Hukum Pemilu

Tujuan utama penegakan hukum pemilu adalah untuk memastikan bahwa semua tahapan dan proses pemilu dapat berlangsung sesuai perencanaan dan ditaatinya peraturan yang mengaturnya sehingga tercipta ketertiban dalam semua proses pemilu (*electoral process order*), serta sanksi hukumannya dapat melahirkan efek penjeratan (*deterrence effect*)⁽¹⁾ bagi pelanggarnya sehingga tak terulang dikemudian hari.

Selain itu tujuan penegakan hukum pemilu juga seperti dinyatakan oleh Gutav Radbruch, yaitu kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*) dan keadilan (*Gerechtigkeit*) (Manullang, 2016:127)

Oleh karena itu, dalam penegakan hukum pemilu memerlukan instrumen hukum sebagaimana

¹ Kajian filosofis tentang tujuan pemberian sanksi dalam hukum terdapat banyak perspektif, salah satunya adalah efek jera. Lihat, Antony Ellis, 2003, *A Deterrence Theory of Punishment*, The Philosophical Quarterly, Vol 33, No. 212, July 2003, hal, 337-351.

penegakan hukum di bidang lain, yakni: pertama, adanya peraturan perundang-undangan yang lengkap, sistematis dan holistik dalam pengaturan semua aspek yang berkecenderungan untuk dilanggar oleh peserta pemilu. Kedua, adanya aparat penegak hukum yang memiliki kewibawaan dan berintegritas secara moral dan kapasitas intelektual yang memadai untuk menjalankan peraturan perundang-undangan pemilu yang adil.

Ketiga, adanya budaya hukum peserta pemilu dan semua komponen yang terlibat dalam pemilu untuk mematuhi dan melaksanakan aneka peraturan perundang-undangan sehingga setiap masalah-masalah yang timbul akibat pelaksanaan pemilu diselesaikan melalui jalur dan mekanisme hukum tersedia.

3. Konsep *Many Rooms To Justice*

Dalam penegakan hukum pemilu terdapat berbagai pilihan alternatif lembaga penegakannya (*many rooms to justice*), yakni dua lembaga yang bersifat *Bifurkasi System* yakni memiliki dua lembaga kekuasaan kehakiman yang berbeda dan terpisah, dimana MA memegang kekuasaan kehakiman (*ordinary court*) dalam perkara konvensional, sedangkan MK memegang kekuasaan kehakiman dalam perkara ketatanegaraan (*constitutional court*). Sebagaimana juga sistem ini juga dianut oleh negara di Eropa, seperti, Jerman, Perancis dan Rusia sebagai negara yang mengalami transisi demokrasi.

Dalam konteks Indonesia, penerapan alternatif lembaga penegakan hukum pemilu ini melahirkan empat jenis kelembagaan, pertama, Mahkamah Agung (*Ordinary/Supreme Court*) dan peradilan di bawahnya Pengadilan Negeri (PN), Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN). Kedua, Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*). Ketiga, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Keempat,

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

4. Konsep Pelanggaran dan Kejahatan Pemilu

Dalam penegakan hukum diintrodusir dua konsep, yakni pelanggaran hukum dan kejahatan hukum. Pelanggaran hukum adalah "*overtredingen*" yaitu suatu perbuatan yang melanggar sesuatu dan berhubungan dengan hukum, berarti tidak lain dari pada perbuatan melawan hukum (Nusantara: 2019).

Dapat juga dikatakan bahwa pelanggaran adalah *politis-on recht* dan kejahatan adalah *crimineel-on recht*. *Politis-on recht* itu merupakan perbuatan yang tidak mentaati larangan atau keharusan yang ditentukan oleh penguasa negara. Kejahatan *crimineel-on rech* atau "*wets delicten*" yaitu perbuatan-perbuatan yang sifat hukumnya baru dapat diketahui setelah adanya undang-undang yang menyatakan demikian (Prodjodikoro, 2003:33).

Sedangkan menurut Moeljatno, kejahatan adalah "*recht delicten*" yaitu perbuatan yang meskipun tidak ditentukan dalam undang-undang sebagai perbuatan pidana, dirasakan sebagai "*onrecht*" sebagai perbuatan yang bertentangan dengan tata hukum (Moeljatno, 1993:71).

Dalam sistem penegakan hukum pemilu sebagaimana diatur dalam UU Pemilu, dikenal dua pendekatan yang masing-masing memiliki ciri, prosedur dan lembaga yang berbeda dalam memutuskannya. Pelanggaran pemilu yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Sedangkan kejahatan pemilu adalah perbuatan terhadap ketentuan tindak pidana pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-undang tentang Pemilihan umum selain administrasi.

D. DISKUSI

1. Model Penegakan Hukum Pemilu Berdasarkan UU Pemilu

UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu mengintrodusir 5 (lima) ragam model penegakan hukum pemilu jika digambarkan dalam ragaan tabel sebagai berikut:

Tabel 1
Ragam Model Penegakan Hukum Pemilu

NO	PILIHAN LEMBAGA	DASAR HUKUM	JENIS PELANGGARAN	KEWENANGAN
1	Bawaslu RI, Bawaslu Propinsi dan Kab/Kota	Pasal 4,61UU Pemilu	Pelanggaran Administrasi	Menyelesaikan pelanggaran tata cara, prosedur, dan mekanisme berkaitan dengan tahapan Pemilu
2	Sentra Gakumdu dan PN	Pasal 4,86 Ayat (1) UU Pemilu	Pidana Pemilu	Memutus pelanggaran kejahatan pidana selain adminis
3	Bawaslu	Pasal 4,62 Ayat (2) final kecuali diatur dalam Pasal 4,69 verifikasi Parpol, Pencalonan DPR, DPD dan DPRD dan penetapan Capres/Cawapre s	Sengketa Proses Pemilu	Sengketa antar peserta pemilihan, sengketa antar peserta pemilihan dengan penyelenggara pemilihan sebagai akibat dikeluarkannyakeputusan KPU
4	DKPP	Pasal 1 angka 24 UU Pemilu	Kode Etik Penyelenggara Pemilu	Menangani pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu
5	MK RI	Pasal 24CUUD 1945	Sengketa Hasil Pemilu	Memutus perselisihan suara hasil pemilu

Sumber: Agus Riwanto, diolah daru UUD 1945 dan UU Nomor 7 tahun 2017

Pertama, pelanggaran administrasi pemilu, yaitu pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu. Sesuai ketentuan Pasal 4,61 UU Pemilu, aparaturnegakan pelanggaran administrasi Bawaslu RI, Bawaslu Propinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota. Bawaslu diberi otoritas kewenangan dalam penyelesaian pelanggaran administratif ini yang

mencakup: perbaikan administrasi, tata cara, prosedur atau mekanisme yang sesuai dengan perundang-undangan; pemberian teguran tertulis, penjatuhan sanksi dengan tak diikutsertakan dalam tahapan pemilu tertentu, serta sanksi dalam bentuk lain. Sesuai ketentuan Pasal 462 UU Pemilu kewenangan Bawaslu dalam memberikan sanksi ini bersifat mengikat bagi KPU di semua tingkatan, dan dalam tempo 3 (tiga) hari sejak putusan Bawaslu mengenai pelanggaran administratif itu dibacakan, jika tidak dilaksanakan oleh KPU di semua tingkatan maka KPU dapat diadukan ke DKPP.

Kedua, pelanggaran pidana/kejahatan pemilu, yaitu kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana Pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Pemilu. Lembaga peradilan diberi otoritas untuk melakukan penegakan hukum pelanggaran/kejahatan pemilu ini. *Ketiga*, sengketa proses pemilu, yaitu sengketa antar peserta Pemilu, sengketa antara peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU. Bawaslu diberi kewenangan oleh UU Pemilu untuk menyelesaikan sengketa proses pemilu ini sesuai ketentuan Pasal 468 Ayat (2) UU Pemilu yang menegaskan bahwa Bawaslu ditempatkan sebagai badan adjudikasi yang menyelesaikan sengketa setiap proses pemilu melalui mekanisme adjudikasi. Mekanisme ini menyerupai mekanisme di lembaga pengadilan, yakni memeriksa perkara dengan format majelis, menghadirkan saksi dan memeriksa alat bukti dari pihak penggugat dan tergugat. Persidangan di Bawaslu bersifat terbuka untuk umum.

Berdasarkan Pasal 469 UU Pemilu menegaskan, bahwa putusan Bawaslu dalam sengketa proses pemilu ini semua bersifat final dan mengikat bagi para pihak kecuali terkait dengan 3 (tiga) hal, yakni terkait dengan verifikasi partai politik peserta pemilu, penetapan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi

dan DPRD Kabupaten/Kota; dan penetapan pasangan Capres/Cawapres. Ketiga hal tersebut dapat diajukan banding ke PTUN dan putusan PTUN terkait tiga hal tersebut bersifat final dan mengikat.

Keempat, pelanggaran kode etik pemilu, yaitu pelanggaran terhadap etika Penyelenggara Pemilu yang berpedoman pada sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai Penyelenggara Pemilu. Dan *kelima*, perselisihan hasil pemilu, yaitu persengketaan pemilu akibat perbedaan penghitungan penetapan hasil pemilu antara penyelenggara pemilu dengan peserta pemilu yang memengaruhi perolehan kursi, terpenuhinya *parliamentary threshold* (PT) atau penentuan calon terpilih atau penentuan calon yang berhak mengikuti pemilu putaran kedua atau urutan perolehan suara atau bersifat kuantitatif bukan kualitatif.

2. Studi Kasus Tumpang Tindih Putusan Peradilan Kasus Pemilu

A. Kasus Pencalonan Ketua DPD RI

Dua lembaga hukum tertinggi di negeri ini, yakni Mahkamah Konstitusi (MK) dan Mahkamah Agung (MA) mengeluarkan putusan hukum yang saling berseberangan dan menjadi preseden buruk dalam bernegara hukum dalam soal uji materi (*judicial review*) terkait dengan syarat pencalonan anggota DPD RI (Riwanto: 2018).

Putusan MK No.30/PUU-XVI/2018 tanggal 23 Juli 2018, menyatakan bahwa Calon Anggota DPD RI tidak boleh berasal dari Partai Politik. Sedangkan Putusan MA No. 65 P/HUM/2018 tanggal 25 September 2018 sebaliknya menyatakan calon Anggota DPD boleh berasal dari Partai Politik. Dua keputusan ini membuat KPU sebagai pelaksana pemilu menghadapi dilema dalam hal mencoret calon anggota DPD

yang berasal dari Parpol. Dalam hal ini Oesman Sapta Odang (OSO) yang merupakan Ketua DPD dan Ketua Parpol Hanura dimana saat ini menjadi calon anggota DPD namanya telah dicoret oleh KPU dari daftar calon tetap (DCT) Pemilu anggota DPD 2019 berdasarkan putusan MK tersebut. Belakangan muncul putusan MA yang membolehkan calon DPD yang berasal dari Parpol. Maka OSO meminta KPU RI untuk memasukkan namanya ke dalam DCT berdasarkan putusan MA No. 65 P/HUM/2018 tanggal 25 September 2018 tersebut.

Hal serupa juga terjadi pada pemilu tahun 2009 lalu dimana pada saat itu MK dan MA membuat putusan berseberangan, yakni MA mengeluarkan Putusan No.15P/HUM/2009 terkait pengujian PKPU No. 15 Tahun 2009 tentang Tata Cara Penghitungan Suara dan Penetapan Kursi, MA menyatakan ketentuan terkait tata cara penetapan perolehan kursi DPR dan DPRD bertentangan dengan UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD. Namun ajaibnya tidak berselang lama, MK juga mengeluarkan putusan, bahwa Pasal 204 dan Pasal 212 UU No 10 Tahun 2008 yang menjadi dasar pembentukan PKPU No. 15 Tahun 2009 adalah konstitusional bersyarat.

Pada saat itu, KPU memilih untuk menggunakan putusan MK dalam menetapkan kursi calon terpilih pada Pemilu 2009 lalu. Alasannya karena putusan MK yang lebih kuat, karena levelnya setara dengan undang-undang. Sedangkan putusan MA hanya menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Hingga hari ini sikap KPU untuk taat pada putusan MK pada Pemilu 2009 lalu tak dipersoalkan, bahwa dianggap tepat pada saat itu.

Lalu bagaimana dengan Pemilu 2019 ini yang juga terdapat dua putusan berbeda antara MK dan MA? Jika sejarah Pemilu 2009 lalu sebagai yurisprudensi, maka sikap KPU yang paling tepat adalah mengikuti putusan MK yang melarang calon anggota DPD berasal dari Parpol. Dengan demikian KPU tidak memasukkan OSO sebagai calon anggota DPD di DCT adalah paling tepat, karena desain ketatanegaraan paska-amandemen UUD 1945 dalam Pasal 22C dan 22D tegas dinyatakan, bahwa DPD adalah representasi daerah yang keanggotaanya berasal dari jalur perorangan dan DPR adalah representasi politik yang keanggotaanya berasal dari jalur Parpol.

B. Kasus PBB dan PKPI Tahap Verifikasi Parpol

Pada Rapat Pleno KPU RI tanggal 17 Februari 2018 mengenai hasil rekapitulasi verifikasi parpol secara nasional menyimpulkan, dari 16 parpol yang masuk ke tahap verifikasi, ada 14 parpol dinyatakan memenuhi syarat dan dua parpol, yakni Partai Bulan Bintang (PBB) dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) dinyatakan tidak memenuhi syarat sebagai peserta Pemilu 2019. Aspek yang dinilai dalam verifikasi administrasi dan faktual oleh KPU mencakup keberadaan pengurus inti parpol di tingkat pusat, keterwakilan perempuan minimal 30 persen, dan domisili kantor tetap di tingkat DPP. Kemudian, di tingkat Provinsi, ada tambahan syarat yakni memenuhi keanggotaan di 75 persen Kabupaten/Kota di 34 provinsi. Syarat terakhir yakni status sebaran pengurus sekurang-kurangnya 50 persen kecamatan pada 75 persen Kabupaten/Kota di 34 provinsi.

Penyebab PBB tidak lolos verifikasi karena di kabupaten Manokwari Selatan Propinsi Papua dalam verifikasi faktual anggota PBB

kurang enam orang. Keenam orang ini datang terlambat ke KPU karena surat panggilan untuk mereka tak kunjung diterima. Mereka tinggal jauh di pegunungan Papua dan harus berjalan kaki ke kabupaten. Kesulitan komunikasi dan transportasi di Manokwari Selatan ini sudah disampaikan ke KPU, tetapi lembaga pengawas pemilu itu tetap menolak.⁽²⁾

Sedangkan penyebab PKPI tidak lolos verifikasi karena KPU tidak cermat dan terjadi penyimpangan dalam menjalankan proses verifikasi parpol calon peserta Pemilu 2019. Penyimpangan yang dimaksud terjadi di sejumlah daerah ada kantor cabang PKPI yang tidak didatangi verifikator KPU. Kejadian ini terjadi di beberapa daerah yang berada di Jawa Tengah dan Papua. Di daerah-daerah dengan kondisi geografis yang sulit, para verifikator tidak mau menanti anggota parpol yang berteduh di satu tempat karena hujan deras Sehingga ketika para anggota datang ke kantor PKPI, verifikator telah pergi. Ada juga kejadian hasil verifikasi di tingkat kabupaten PKPI dinyatakan memenuhi syarat, tapi di rekapitulasi KPU provinsi dinyatakan sebaliknya, tidak memenuhi syarat.⁽³⁾

Berdasarkan ketentuan Pasal 46g UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu, putusan KPU tentang verifikasi Parpol dapat diajukan gugatan ke Bawaslu. Maka PBB dan PKPI mengajukan gugatan ke Bawaslu.⁽⁴⁾ Namun Bawaslu RI menolak permohonan gugatan PKPI terhadap KPU RI.

² Dian Fath Risalah dan Dian Erika Nugraheny, *Pahitnya PBB dan PKPI*, dalam <https://www.republika.co.id/berita/nasional/news-analysis/18/02/18/p4b1kn440-pahitnya-pbb-dan-pkpi>, diakses pada tanggal, 23 Juli 2019.

³ *Ibid.*,

⁴ Dwi Andayani, *Susul PBB PKPI Gugat KPU KeBawaslu Siang Ini*, dalam <https://news.detik.com/berita/d-3875694/susul-pbb-pkpi-gugat-kpu-ke-bawaslu-siang-ini>. Diakses Pada tanggal 17 Juli 2019.

Bawaslu menilai, persyaratan kepengurusan dan keanggotaan PKPI secara kumulatif tidak memenuhi syarat (TMS) di 4 provinsi dan 73 kabupaten/kota.⁽⁵⁾

Sedangkan terhadap gugatan PBB, Bawaslu menilai bahwa PBB telah memenuhi syarat. Hal itu berdasarkan pertimbangan verifikasi faktual berita acara yang menyatakan status kepengurusan, keterwakilan perempuan 30 persen, domisili kantor dan keanggotaan pada Kabupaten Manokwari Selatan, Papua Barat, memenuhi syarat. Terkait dengan polemik verifikasi KPU di Kolaka Timur, Bawaslu juga menyatakan hal itu bersifat sah. Bawaslu melihat bahwa Kabupaten tersebut merupakan daerah otonomi baru dan verifikasi dilakukan sebelum adanya putusan MK. KPU akhirnya menetapkan PBB sebagai partai peserta Pemilu 2019. Dalam penetapan tersebut, PBB mendapatkan nomor urut 19. PBB mendapat nomor urut 19. Sebab, nomor 15 hingga 18 diisi oleh parpol lokal Aceh. Parpol peserta Pileg 2019 yang lain memiliki nomor urut 1-14.

Menanggapi keputusan tersebut, PKPI kemudian melayangkan gugatan terhadap KPU ke PTUN. Dalam sidang putusan yang digelar, PTUN justru memenangkan PKPI dan merekomendasikan ke KPU untuk segera menetapkan PKPI sebagai peserta Pemilu.

Dalam pertimbangannya, hakim PTUN menyebut KPU tidak cermat dan keliru ketika masih berpegang pada Sistem Informasi Partai Politik (Sipol) sebagai acuan verifikasi Menurut majelis, putusan MK Nomor 53 UU No. 7 th 2017

⁵ Sabrina Asril, *Gugatan Ditolak Bawaslu PKPI Gagal Ikut Ke Pemilu 2019*, dalam <https://nasional.kompas.com/read/2018/03/06/19215371/gugatan-ditolak-bawaslu-pkpi-gagal-ikut-ke-pemilu-2019>. Akses pada tanggal 19 Juli 2019.

tentang Pemilu, menyebut Sipol tidak menjadi patokan baru verifikasi terhadap partai politik dan KPU diminta wajib memverifikasi faktual terhadap seluruh partai politik calon peserta Pemilu 2019.

Tak perlu lama, KPU pun akhirnya benar-benar menetapkan PKPI sebagai peserta Pemilu 2019. Dalam penetapan tersebut, PKPI mendapat nomor urut 20.⁽⁶⁾

C. Kasus Caleg Ngadiyono di Yogyakarta

Ngadiyono, wakil ketua DPRD Gunungkidul yang juga menjadi caleg dari Partai Gerindra dibawa ke Pengadilan terkait dugaan melakukan pelanggaran pidana Pemilu terkait penggunaan mobil dinas dalam kegiatan kampanyanya.

Majelis hakim akhirnya menjatuhkan hukuman penjara dua bulan bagi terpidana Ngadiyono dengan masa percobaan selama empat bulan dan denda sebesar Rp7,5 juta. Vonis hakim terhadap Ngadiyono tersebut lebih ringan dari tuntutan Jaksa Penuntut Umum (JPU) yang menuntut tiga bulan penjara dan denda Rp10 juta di Pengadilan Negeri (PN) Sleman.⁽⁷⁾

Atas putusan PN tersebut maka KPU Gunungkidul mencoret Ngadiyono dari Daftar Caleg Tetap (DCT) berdasarkan pada Surat Edaran (SE) KPU RI dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, caleg yang terbukti melanggar tindak pidana pemilu maka akan dicoret dalam DCT.⁽⁸⁾

6 N.N, *Jejak PBB Dan PKPI Yang Jatuh Bangun Di Pemilu 2014 Dan 2019*, dalam <https://kumparan.com/@kumparannews/jejak-pbb-dan-pkpi-yang-jatuh-bangun-di-pemilu-2014-dan-2019>. Diakses pada tanggal, 16 Juli 2019.

7 Gunanto Farhan, *Bawa Mobil Dinas Saat Kampanye Prabowo, Caleg Gerindra Divonis 2 Bulan*, dalam <https://www.inews.id/daerah/yogya/bawa-mobil-dinas-saat-kampanye-prabowo-caleg-gerindra-divonis-2-bulan>. Diakses pada tanggal 16 Juli 2019.

8. Gunanto Farhan, *KPU Gunung Kidul Coret Ketua DPC Gerindra Dari Daftar Caleg Tetap*, dalam <https://www.inews.id/daerah/yogya/kpu->

Tidak terima dengan putusan KPU Gunungkidul maka Ngadiyono melakukan mengajukan gugatan ke PTUN Yogyakarta. Uniknya, Pengadilan PTUN memenangkan gugatan Ngadiyono, atas pencoretan KPU dari DCT. Atas putusan ini, hakim juga memerintahkan KPU mencabut keputusan mereka yang mencoret nama Ngadiyono dari DCT. KPU Gunung Kidul juga harus memasukkan kembali Ngadiyono ke dalam DCT, selambat-lambatnya tiga hari setelah dibacakan.⁽⁹⁾

Putusan PTUN didasarkan pada ketentuan Pasal 280 dan 285 UU No 7/2017 tentang Pemilu. Di ayat 1 huruf H Pasal 280 disebutkan pelaksana, peserta, dan tim kampanye Pemilu dilarang menggunakan fasilitas Pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan. Dalam kasus ini, sesuai keputusan PN Negeri Sleman, Ngadiyono bukan pelaksana kampanye namun disebut tamu.⁽¹⁰⁾ Atas PTUN tersebut KPU Gunung Kidul kembali memasukan Ngadiyono dalam DCT Pemilu 2019.

D. Tumpang Tindih Kewenangan dan Bentuk Putusan

Berdasarkan aneka kasus itu maka dapat diambil pelajaran (*lesson learned*), bahwa adanya praktek tumpang tindih putusan pengadilan dalam kasus-kasus pemilu, bukan saja

[gunungkidul-coret-ketua-dpc-gerindra-dari-daftar-caleg-tetap](#). Diakses pada tanggal 15 Juli 2019.

9. Gunanto Farhan, *Kabulkan Gugatan PTUN Yogya KPU Harus Masukkan Ngadiyono*, dalam <https://www.inews.id/daerah/yogya/kabulkan-gugatan-ptun-yogya-kpu-harus-masukkan-ngadiyono-ke-dct>. Diakses pada tanggal 15 Juli 2019.

10. Suharjono, *Gugatan Menang Di PTUN Ketua DPC Partai Gerindra Gunung Kidul Kembali Jadi Caleg*, dalam <https://daerah.sindonews.com/read/1389970/174/gugatan-menang-di-ptun-ketua-dpc-partai-gerindra-gunungkidul-kembali-jadi-caleg-1553523470>. Diakses Pada tanggal, 15 Juli 2019.

pada kewenangan lembaga peradilan, akan tetapi juga *diktum* putusan yang inkonsisten dengan putusan-putusan dari lembaga peradilan lain, kendati dalam kasus yang sama.

Hal ini dapat terjadi karena pembentuk undang-undang tidak membuat *road map* lembaga penegakan hukum yang integral dan holistik dalam memberi kewenangan pada lembaga peradilan, melainkan didistribusikan sedemikian rupa agar terjadi alternatif pilihan lembaga peradilan (*multialternatif judicial*) akibatnya bukan hendak memperbaiki mutu dan kualitas peradilan, namun justru mensponsori ketidakpastian hukum dalam penegakan hukum kasus-kasus pemilu.

3. Faktor Penyebab Tumpang Tindih Putusan Peradilan Kasus Pemilu

A. Beragamnya Pintu Keadilan (*Many Room To Justice*)

Salah satu faktor penyebab lahirnya putusan perkara pemilu yang tumpang tindih antar lembaga peradilan adalah karena konstruksi UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu menyediakan model penegakan hukum pemilu melalui berbagai lembaga peradilan yakni MA dan MK, bahkan lembaga non-pengadilan, yakni Bawaslu dan DKPP.

Dimana masing-masing lembaga peradilan memiliki kompetensi absolut yang berbeda dan sumberdaya hakim yang berbeda-beda pula dalam mengadili melalui penafsiran pasal-pasal dalam UU Pemilu yang beragam sesuai dengan kebiasaan masing dalam mengadili kasus-kasus ordinary mereka.

Sedangkan perkara-perkara pemilu merupakan perkara khusus (*lex specialis*) yang cara mengadil dan menafsirkan suatu perkara untuk mencapai keadilan substantif tidak sama dalam perlakuan dengan perkara-perkara biasa lainnya yang dimintakan putusan hakim.

B. Inkonsistensi Rujukan Sistem Hukum

Faktor berikutnya yang menyebabkan lahirnya putusan perkara pemilu yang tumpang tindih antar lembaga peradilan adalah karena inkoherensi para hakim di lembaga-lembaga peradilan dalam memutus perkara pemilu. Dimana dalam perkara yang sama melahirkan putusan yang berbeda. Salah satunya karena hakim dalam satu lembaga peradilan tidak terikat oleh putusan hakim sebelumnya (yurisprudensi) di lembaga yang lainya karena prinsip atau asas putusan hakim di Indonesia tidak merujuk preseden (*case*) dalam perkara tertentu yang telah putus oleh hakim pada lembaga peradilan yang sama atau pada lembaga peradilan yang berbeda.

Dalam beberapa kasus hal ini dapat terjadi karena hakim bersembunyi di balik asas independensi dan kemerdekaan hakim di dalam memutus perkara sesuai dengan jiwa UU Kekuasaan kehakiman. Dimana hakim dalam memutus perkara dapat mempertimbangkan aspek sosilologis masyarakat, namun hakim tetap terikat oleh UU Pemilu yang menjadi pedoman di dalam memutus perkara pemilu.

Hal demikian terjadi karena sistem hukum di Indonesia tidak secara tegas menganut sistem hukum Aglosaxon yang hakim-hakimnya terikat oleh presedent dari putusan hakim sebelumnya, dan juga tidak tegas menganut sistem Eropa Kontinental yang menempatkan hakim sebagai corong undang-undang, dimana hakim dalam memutus perkara berkecenderungan untuk merujuk pada asas legalitas hukum. Dimana hakim dilarang memutus suatu perkara jika tidak ada peraturan yang mengaturnya.

Dalam sistem penegakan hukum di Indonesia hakim tidak konsisten mengikuti dua arus besar sistem hukum itu melainkan merujuk

pada sistem hukum Pancasila, yang kadang ke Aglosaxon, dan terkadang juga ke model Eropa Kontinental.

C. Praktek Sejarah Peradilan Khusus Indonesia

Hadirnya dua putusan uji materiil antara dua lembaga peradilan, yakni MA dan MK serta peradilan di bawahnya, PN dan PTUN yang bertolak belakang ini berakibat pada ketidakpastian hukum dan tumpang tindih antar lembaga peradilan. Salah satunya dipicu oleh pembagian jalur pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Situasi di mana MK berwenang menguji UU terhadap UUD, dan MA berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU. Mekanisme semacam ini tidak tepat. Karena rawan munculnya putusan yang saling menegasikan, sehingga dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Maka dari itu ke depan perlu segera ditata ulang mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan dalam satu atap lembaga peradilan.

Dalam konteks penegakan hukum pemilu di masa depan (*ius constituendum*) diperlukan desain peradilan khusus pemilu. Guna melaksanakan mandat embrio dari ketentuan Pasal 157 Ayat (1) UU No.10 Tahun 2016 tentang Pilkada, yang menegaskan bahwa *perkara perselisihan hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus*. Ayat (2) menegaskan bahwa *peradilan khusus dibentuk sebelum pelaksanaan pemilihan serentak nasional*. Ketentuan menggunakan frasa "pemilihan" yang maknanya kendati diatur dalam UU Pilkada tapi dapat dimaknai juga adalah semua jenis pemilihan umum.

Gagasan tentang kemungkinan membentuk peradilan khusus pemilu ini dapat ditafsirkan dari 2 (dua) ketentuan: pertama,

ketentuan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan, bahwa *badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang*, dan kedua, Pasal 38 Ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menegaskan, bahwa *selain MA dan MK terdapat badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman*.

Gagasan ini juga dapat didasarkan pada sejarah kehadiran peradilan khusus di Indonesia, yakni: pertama, pada masa kolonial Belanda pernah dibentuk peradilan Swaparaja dan pengadilan adat dimana setiap daerah di Hindia Belanda diberi kuasa untuk mendirikan perdailan Swapraja berdasarkan hukum adat yang berlaku di masing-masing daerah. Praktek ini berlangsung cukup lama hingga masa penjajahan Jepang (Komisi Hukum Nasional, 2007:72).

Kedua, pada masa awal kemerdekaan dibentuk UU No.7 Tahun 55 tentang peradilan yang memberi kewenangan pengadilan untuk mengadili perkara khusus kerugian ekonomi negara pasca penjajahan Belanda (Zoelva, 2007:172). Ketiga, pada tahun 1964 dibentuk UU No.19/1964 tentang kekuasaan Kehakiman dalam penjelasan Pasal 7 Ayat (1) menyatakan bahwa terdapat berbagai macam peradilan umum, yakni peradilan ekonomi, peradilan subversi, pengadilan korupsi. Adapun peradilan khusus, yaitu peradilan agama dan militer. Serta peradilan TUN yang merupakan perdailan administrasi.

Keempat, pada tahun 1970 dibentuk UU No.14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman yang kemudian diubah menjadi UU No. 35 Tahun 1999 dalam pasal 10 Ayat (1) menyatakan kekuasaan kehakiman dilakukan dalam lingkungan peradilan umum, agama, militer dan TUN. Dan kelima, pada tahun 2004 dibentuk UU No .4

Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dan diubah menjadi UU No. 48 Tahun 2009 terdapat 8 pengadilan khusus, 6 pengadilan di lingkungan peradilan umum, 1 lingkungan peradilan TUN, 1 pengadilan umum dan agama, yakni: pengadilan anak, niaga, HAM, hubungan industrial, pidana korupsi, perikanan, mahkamah syariah, militer, dan pajak.

D. Belajar dari Peradilan Pemilu di Negara Lain

Terdapat banyak negara yang telah menerapkan pengadilan pemilu, seperti Uruguay, Brazil, Costa Rica, Nigeria dan Meksiko yang mayoritas menggunakan kewenangan administrasi pemilu dan adjudikasi. Sebagai contoh di Uruguay, pada tahun 1934 konstitusinya telah melegitimasi terbentuk *Corte Electoral* (Pengadilan Pemilu) yang independen dan permanen. Secara kelembagaan pengadilan pemilu ini terdiri dari Pengadilan tingkat nasional (*Elecoral Court*) dan pengadilan tingkat daerah (*Electoral Boards*) atau *Juntas Electorales* (Wicaksono dan Ayutama, 2015:167).

Kewenangan dari Pengadilan Pemilu Tingkat Nasional terdiri dari 3 (tiga) hal: yakni (a) bertanggungjawab membuat peraturan tentang pemilu dan mengawasi pelaksanaannya; (b) menjadi pusat koordinasi segala hal terkait pemilu termasuk pembiayaan pemilu; (c) memutus sengketa hasil pemilu. Pengadilan Pemilu di Uruguay ini merupakan cabang keempat negara karena mengambil alih fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Adapun keanggotaan Pengadilan Pemilu Nasional di Uruguay ini berjumlah 9 orang yang dipilih oleh anggota 2 (dua) kamar Parlemen Uruguay. Dari 9 orang ini, 5 orang merupakan unsur non-partisan yang dipilih berdasarkan keahlian profesional. Sedangkan untuk menentukan

keanggotaan 4 orang lainnya karena merupakan usulan dari partai politik maka dilakukan melalui pemilihan dengan sistem proporsional oleh anggota Parpol dan pemimpin Parpol dalam parlemen.

E. Lembaga Penyelesaian Hukum Pemilu (LPHP) Secara Evolutif

Guna menambal kelemahan tumpang tindih dan ketidakpastian hukum putusan pengadilan dalam kasus pemilu, maka di masa depan (*ius constuendum*) diperlukan gagasan pembentukan Lembaga Penyelesaian Hukum Pemilu (LPHP) di Indonesia (*Quasi Judiciary*). Nama ini dipilih sebagai alternatif untuk menghindari nama "Pengadilan" karena akan berkonsekuensi hukum ketatanegaraan yang rumit antara lain: Pertama, kaitannya dengan dasar hukumnya Pasal 24 UUD 1945 yang mengatur tentang kekuasaan peradilan di Indonesia harus diamandemen terlebih dahulu.

Kedua, hubungannya dengan Mahkamah Agung (MA) yang merupakan induk "Peradilan Khusus" di Indonesia. Padahal selama ini MA belum bersedia membuat peradilan khusus pemilu di bawah MA. Ketiga, Peradilan khusus pemilu membawa konsekuensi pada ketaatan asas sistem peradilan dimana aparturnya harus berstatus jabatan "hakim" dengan mematuhi aneka prosedur rekrutmennya dan tunduk padak UU No. 48/2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Pembentukan LPHP ini dapat mengadopsi dari praktek di negara Uruguay yang dikontekstualisasikan dengan realitas sosiologis di Indonesia. Maka mendirikan LPHP (*Quasi Judiciary*) adalah keniscayaan dengan mendesain politik hukumnya ke arah evolutif dengan tanpa melakukan amandemen terhadap Pasal 24 UUD

1945 tentang Kekuasaan Peradilan, melainkan melalui revisi terhadap UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dengan menambah kamar baru di lingkungan peradilan umum di bawah Mahkamah Agung (MA), seperti halnya pengadilan tindak pidana korupsi sebagai bagian dari kelanjutan perintah ketentuan Pasal 157 Ayat (1) UU No. 10/2016 tentang Pilkada.

Namun dapat juga LPHP ini berdiri sendiri tanpa terkait dengan Pasal 24 UUD 1945 dan UU No. 48/2009 serta MA, melainkan berdirinya LPHP ini sebagai konsensekuensi politik hukum (*legal policy*) penegakan hukum pemilu yang efektif dan berkepastian hukum. Sehingga cukup dirumuskan ke dalam ketentuan UU No.7/2017 tentang Pemilu tentang pengaturan LPHP ini.

Cara lain yang paling rasional adalah merevitalisasi fungsi Bawaslu yang ada saat ini sebagai LPHP (*Quasi judiciary*) di tingkat nasional. Adapun keanggotaanya dapat menggunakan pendekatan kombinasi antara profesional (Hakim dan Akademisi Hukum) dan non-partisan (dari masyarakat sipil) melalui pemilihan di DPR.

Adapun kewenangan Bawaslu dalam perspektif *Quasi Judiciary* ini untuk menyelesaikan kasus pelanggaran administrasi, sengketa proses, dan kode etik pemilu yang putusannya bersifat final dan mengikat. Sedangkan sengketa hasil pemilu diselesaikan melalui MK RI sesuai ketentuan Pasal 34C UUD 1945.

Karena itu Bawaslu didesain lebih beroreintasi pada penegakan hukum dengan sanksi administrasi bukan pidana (Haris, ed., 2016:161). Karena pada realitasnya sanksi admnistrasi berupa membatalkan keikutsertaanya dalam proses pemilu jauh lebih menakutkan dibandingkan dengan adanya sanksi pidana yang dalam banyak putusan hakim hanya menjatuhkan sanksi percobaan dan

cenderung tidak memberi efek jera pada pelaku pelanggaran dan kejahatan dalam proses pemilu.

Oleh karena itu dengan peningkatan Bawaslu sebagai LPHP (*Quasi Judiciary*), maka perlu menghilangkan peran DKPP, kewenangan Bawaslu dalam soal pengawasan dikurangi dan lebih didorong ke penindakan. Sedangkan fungsi pencegahan pelanggaran pemilu dapat diletakkan dalam lembaga internal Bawaslu dalam bentuk Lembaga Penelitian dan Pengembangan (Litbang), sedangkan fungsi pengawasan pemilu diserahkan pada partisipasi publik dan pemantau pemilu.

Di titik ini juga maka diperlukan untuk menghapuskan fungsi Bawaslu untuk memberikan rekomendasi kepada KPU, namun putusannya bersifat mengikat dan final saat dibacakan. Untuk memperkuat Bawaslu diperlukan penguatan Bawaslu dengan memberikan kewenangan Bawaslu untuk memiliki hak panggil paksa kepada setiap pelanggar administrasi, sengketa proses, pidana dan kode etik pemilu.

F. Kelemahan Peradilan Khusus Pemilu di Lingkungan MA

Aspek penting yang perlu dipertimbangkan sebagai kemungkinan terburuk jika peradilan khusus pemilu ini berada di lingkungan MA sebagaimana dikemukakan di atas adalah:

1. Kemungkinan MA tidak bersedia untuk melakukan revisi terhadap UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dengan menambah kamar baru di lingkungan peradilan umum di bawah Mahkamah Agung, seperti halnya kelanjutan perintah ketentuan Pasal 157 Ayat (1) UU No.10/2016 tentang Pilkada yang memerintahkan MA untuk membuat

peradilan khusus guna menyelesaikan perselisihan hasil Pilkada yang hingga hari ini belum dilaksanakan.

2. Jika peradilan khusus pemilu ini berada di lingkungan MA, bukan tidak mungkin maka yang dapat memutus perkara pemilu adalah harus berstatus sebagai hakim sebagaimana praktek dalam sistem peradilan pidana. Sehingga justru kemungkinan terburuknya adalah Bawaslu dibubarkan dan semua kewenangan penyelesaian pelanggaran, baik administrasi, pidana, sengketa maupun hasil pemilu diambil alih oleh peradilan khusus pemilu di bawah kendali MA.

Oleh karena itu desain LPHP ini sebaiknya tidak di bawah kamar MA, melainkan berdiri sendiri sebagai konsekuensi politik hukum penegakan hukum pemilu di Indonesia yang lebih berkepastian hukum, efektif dan efisien.

G. Kemungkinan Peradilan Khusus Pemilu Sama Dengan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, terdapat institusi yang diberikan kewenangan untuk sengketa persaingan usaha, yaitu KPPU. Pembentukan KPPU adalah dalam rangka mengawasi pelaksanaan suatu aturan hukum diperlukan suatu lembaga yang mendapatkan kewenangan dari Negara, sehingga diharapkan institusi ini dapat menjalankan tugas dan fungsinya dengan sebaik baiknya, serta sedapat mungkin bertindak *independent*. Selain itu, alasan pembentukan KPPU dikarenakan menurunnya citra pengadilan dalam memeriksa dan mengadili suatu perkara, serta beban pengadilan yang sudah

menumpuk, serta dunia usaha membutuhkan penyelesaian yang cepat dan proses pemeriksaan yang bersifat rahasia (Sarjana, 2014:35-360).

Mungkinkah revitalisasi peradilan khusus pemilu dengan meningkatkan posisi Bawaslu menjadi *quasi judiciary* seperti yang dilakukan KPPU?

Jika dicermati secara mendalam sesungguhnya menyamakan desain peradilan khusus pemilu di tangan Bawaslu dengan menyamakan atau setidaknya tidaknya sebanding dengan KPPU kurang tepat, karena berdasarkan ketentuan pasal 36 UU No.5/1999 tentang KPPU maka KPPU berwenang menerima laporan perbuatan curang, meneliti, melakukan penyelidikan, menyimpulkan hasil penyidikan, memanggil para pihak, meminta bantuan penyidik menghadirkan para pihak jika mangkir, meminta keterangan dari semua pihak, memutuskan perkara, memberi sanksi administrasi dan denda. Namun dalam pasal 44 ayat (1) UU No.5/1999 jika para pihak menerima putusan KPPU dapat dikesekusi, dan Pasal 44 ayat (2) jika para pihak tidak menerima dapat mengajukan keberatan ke PN.

Pasal 45 ayat (1) UU ini menjelaskan PN harus memeriksa 14 haru dan memutus sesuai pasal 45 Ayat (2) 30 hari, Pasal 45 ayat (3) para pihak dapat mengajukan kasasi ke MA dan pasal 45 ayat (4) MA harus memberi putusan dalam waktu 30 hari.

Jika merujuk pada hukum acara KPPU di atas sesungguhnya putusan KPPU tidak bersifat final dan mengikat dan masih berpotensi ketidakpastian hukum.

Maka jika peradilan khusus pemilu yang dilekatkan pada Bawaslu ini akan didesain mirip seperti KPPU, alih-alih akan membuat

putusan pemilu tegas malah sebaliknya akan akan berpotensi ketidakpastian hukum. Putusan Bawaslu tak dapat segera di eksekusi karean tidak bersifat final dan mengikat.

E. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dan pertimbangan diatas maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Model dan kewenangan antar lembaga penegak hukum pemilu berdasarkan UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu diintrodusir kedalam 5 (lima) ragam model penegakan hukum pemilu, yakni: pelanggaran administrasi pemilu, dimana aparaturnya terdiri atas Bawaslu RI, Bawaslu Propinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota. Bentuk putusannya meliputi perbaikan administrasi, tata cara, prosedur atau mekanisme yang sesuai dengan perundang-undangan serta penjatuhan sanksi administrasi. Kedua, pelanggaran pidana/kejahatan pemilu, dimana lembaga peradilan diberi otoritas untuk melakukan penegakan hukum pelanggaran/kejahatan pemilu, dengan terlebih dahulu ditempuh proses panjang melalui Bawaslu, Penyidik, Jaksa baru ke Pengadilan. Ketiga, sengketa proses pemilu, yaitu sengketa antar peserta pemilihan, sengketa antara peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU. Bawaslu diberi kewenangan oleh UU Pemilu untuk menyelesaikan sengketa proses pemilu. Keempat, pelanggaran kode etik pemilu, yaitu pelanggaran terhadap etika Penyelenggara Pemilu yang berpedoman pada sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai Penyelenggara Pemilu. Aparaturnya adalah DPKPP. Kelima, perselisihan hasil pemilu, dimana lembaga penegaknya adalah MK RI.
2. Bentuk putusan antar lembaga peradilan dalam perkara pemilu yang tumpang tindih dan mengakibatkan ketidakpastian hukum antara lain adalah Putusan MA dan MK yang berbeda dalam syarat pencalonan anggota DPD RI. Dimana MK melarang anggota Parpol menjadi

- Calon anggota DPD sedangkan MA memperolehkannya.
3. Faktor yang mempengaruhi tumpang tindih putusan antar lembaga peradilan dalam perkara pemilu antara lain, yaitu beragamnya pintu dalam memperoleh keadilan (*many room to justice*) dan inkonsistensi rujukan sistem hukum.
 4. Model ideal penegakan hukum pemilu guna menciptakan keadilan dan kepastian hukum adalah perlunya penyatuatan pengujian peraturan perundang-undangan dalam satu lembaga peradilan, yakni MK RI dan perlunya didesias Lembaga Penyelesaian Hukum Pemilu (LPHP) dengan merevitalisasi Bawaslu sebagai *Quasi Judiciary* dengan cara meletakkan prinsip politik hukum evolutif tanpa perlu amandemen terhadap Pasal 24 UUD 1945 kekuasaan peradilan, namun cukup merevisi UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dengan membentuk kamar baru di lingkungan peradilan umum berupa LPHP atau tanpa di bawah kamar MA melainkan berdiri sendiri sebagai bentuk politik hukum (*legal policy*) penegakan hukum pemilu yang efektif. Adapun kewenangan Bawaslu adalah penyelesaian kasus pelanggaran administrasi, sengketa proses, dan kode etik pemilu yang putusannya bersifat final dan mengikat, dan sanksinya tidak lagi berupa sanksi pidana dan denda melainkan sanksi administrasi berupa pelarangan dalam mengikuti tahapan dan proses pemilu. LPHP ini sebagai alternatif karena jika menggunakan nama Peradilan, maka boleh jadi MA tidak bersedia. Justru dengan peradilan khusus di bawah MA, maka MA akan mengambil semua kewenangan penegakan hukum pemilu dan konsekuensinya Bawaslu dibubarkan karena aparatnya harus berkedudukan sebagai hakim sebagaimana dipraktekkan dalam sistem peradilan di Indonesia. Jika mendesias Bawaslu mirip seperti KPPU sebagaimana dimaksud UU No.5/1999 tentang Antimonopoli dan Persaingan Tidak Sehat, maka putusan KPPU tidak bersifat final dan mengikat maka jika Bawaslu disamakan dengan KPPU akan berpotensi

kasus hukum pemilu tak berkepastian hukum karena tidak bersifat final dan mengikat.

F. Rekomendasi

Mengacu kepada kesimpulan tersebut diatas, maka rekomendasi yang diajukan dalam artikel ini adalah sebagai berikut:

1. DPR dan Presiden perlu segera merevisi UU No.7/2017 tentang Pemilu terutama terkait dengan penegakan hukum pemilu agar tidak lagi memasukkan konsep 5 model penegakan hukum pemilu, melainkan cukup satu model saja.
2. Perlunya segera merancang *blue print* (cetak biru) sistem peradilan khusus pemilu dengan melakukan tindakan evolusi dengan mendesain peradilan khusus pemilu dan merevitalisasi Bawaslu sebagai Lembaga Adjudikasi Pemilu (LAP) semacam *quasi judiciary* tanpa mengamanden Pasal 24 UUD 1945, namun cukup merevisi UU No. 48/2009 tentang Kekuasaan Peradilan dengan mengadopsi sanksi administrasi bukan sanksi pidana dan denda.



DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Hakim G. Nusantara, "Mahkamah Konstitusi: Perspektif Politik dan Hukum", dalam *perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/blob/F824/*. Diakses pada tanggal, 6 Oktober 2019.
- Antony Ellis, 2003, *A Deterrence Theory of Punishment*, The Philosophical Quartely, Vol 33, No. 212, July 2003.
- Agus Riewanto, *Mahkamah Agung Pembela Caleg Koruptor*, Kolom Pakar, Media Indonesia, 17 September 2018.
- Agus Riewanto, *Dua Mahkamah Berseberangan*, Opini, Kompas, 27 November 2018.
- Bambang Poernomo, 2002 *Asas-Asas dalam Hukum Pidana*. Jakarta, Ghalia Indonesia.
- Dian Fath Risalah dan Dian Erika Nugraheny, *Pahitnya PBB dan PKPI*, dalam <https://www.republika.co.id/berita/nasional/news-analysis/18/02/18/p4b1kn440-pahitnya-pbb-dan-pkpi>, diakses pada tanggal, 23 Juli 2019.
- Dwi Andayani, *Susul PBB PKPI Gugat KPU KeBawaslu Siang Ini*, dalam <https://news.detik.com/berita/d-3875694/susul-pbb-pkpi-gugat-kpu-ke-bawaslu-siang-ini>. Diakses Pada tanggal 17 Juli 2019.
- Dian Agung Wicaksono dan Annisa Ayutama, *Inisiasi Pengadilan Khusus Pemilihan Kepala Daerah Dalam Menghadapi Kesenjangan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di Indonesia*, dalam Jurnal Rechtsvinding, Volume 4 Nomor 1, April 2015, BPHN, Jakarta.
- E. Fernando M. Manullang, 2016, *Legal isme, Legalitas dan Kepasatian Hukum*, Kencana Predana, Jakarta.

Gunanto Farhan, *Bawa Mobil Dinas Saat Kampanye Prabowo, Caleg Gerindra Divonis 2 Bulan*, dalam <https://www.inews.id/daerah/yogya/bawa-mobil-dinas-saat-kampanye-prabowo-caleg-gerindra-divonis-2-bulan>. Diakses pada tanggal 16 Juli 2019.

Gunanto Farhan, *KPU Gunung Kidul Coret Ketua DPC Gerindra Dari Daftar Caleg Tetap*, dalam <https://www.inews.id/daerah/yogya/kpu-gunungkidul-coret-ketua-dpc-gerindra-dari-daftar-caleg-tetap>. Diakses pada tanggal 15 Juli 2019.

Gunanto Farhan, *Kabulkan Gugatan PTUN Yogya KPU Harus Masukkan Ngadiyono*, dalam <https://www.inews.id/daerah/yogya/kabulkan-gugatan-ptun-yogya-kpu-harus-masukkan-ngadiyono-ke-dct>. Diakses pada tanggal 15 Juli 2019.

Hamdan Zoelva, 2007, *Aspek Konstitusionalitas Pengadilan Khusus di Indonesia*, Jakarta: KHN.

IDEA dan Perludem, 2017, *Global State of Democracy: Mengkaji Ketahanan Demokrasi*, Perludem, Jakarta,

Kompas, 15 September 2018.

Komisi Hukum nasional, 2007, *Pembentukan Pengadilan Khusus di Indonesia*, Jakarta: KHN

Moeljatno, 1993, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta, Rineka Cipta.

N.N, *Jejak PBB Dan PKPI Yang Jatuh Bangun Di Pemilu 2014 Dan 2019*, dalam <https://kumparan.com/@kumparannews/jejak-pbb-dan-pkpi-yang-jatuh-bangun-di-pemilu-2014-dan-2019>. Diakses pada tanggal, 16 Juli 2019.

Ramlan Surbakti, 2008, *Perekayasa Sistem Pemilu Untuk*

Pembangunan Tata Politik Demokrasi, Partnership, Jakarta.

Raul Cordenillo and Andrew Ellis (eds). 2012. *The Integrity of Elections: The Role of Regional Organizations.* Sweden: IDEA.

Sabrina Asril, *Gugatan Ditolak Bawaslu PKPI Gagal Ikut Ke Pemilu 2019*, dalam <https://nasional.kompas.com/read/2018/03/06/19215371/gugatan-ditolak-bawaslu-pkpi-gagal-ikut-ke-pemilu-2019>. Akses pada tanggal 19 Juli 2019.

Suharjono, *Gugatan Menang Di PTUN Ketua DPC Partai Gerindra Gunung Kidul Kembali Jadi Caleg*, dalam <https://daerah.sindonews.com/read/1389970/174/gugatan-menang-di-ptun-ketua-dpc-partai-gerindra-gunungkidul-kembali-jadi-caleg-1553523470>. Diakses Pada tanggal, 15 Juli 2019.

Sarjana, I. M. (2014). *Prinsip-Prinsip Pembuktian dalam Hukum Acara Persaingan Usaha.* Sidoharjo: Zifatama Publishing.

Syamsuddin Haris, (Editor), *Pemilu Nasional Serentak 2019*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Wirjono Prodjodikoro, 2003 *Asas-asas Hukum Pidana*, Bandung, Refika Aditama. @



Bab 11

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Penegakan Hukum Pemilu



PILIHAN TRANSFORMASI BADAN PERADILAN KHUSUS PEMILU

Oleh: Fritz Edward Siregar
Anggota Badan Pengawas Pemilu

A. Latar Belakang

Pada setiap pelaksanaan pemilihan umum, munculnya suatu sengketa tidak dapat dihindari. Sengketa yang dimaksud dapat terjadi antara peserta dengan penyelenggara pemilu maupun antar peserta pemilu. Selain itu, sengketa juga mungkin muncul pada berbagai tahapan pemilu seperti pada pencalonan maupun hasil pemilu itu sendiri. Namun, kemunculan sengketa atau permasalahan itu tidak dapat dipandang sebagai kelemahan dari suatu sistem pemilihan umum melainkan semestinya dipandang sebagai elemen penting yang harus ada. Keberadaan suatu mekanisme penyelesaian sengketa yang efektif sangat diperlukan untuk menjaga legitimasi dan integritas suatu pemilihan umum. Petit (2000) menyampaikan:

"challenges to election results, or the conduct of elections, should not be considered a weakness of the electoral system, but a sign of its resilience." (hal.5)

Ketika suatu proses pemilihan umum berjalan dengan baik, keberadaan suatu sistem keadilan pemilu sangat penting untuk memastikan hak-hak masyarakat dalam pemilu tetap terjaga dan memastikan kesalahan tidak terjadi. Di sisi lain, ketika suatu kecurangan atau pelanggaran terjadi, maka sistem keadilan pemilu yang dibangun haruslah mampu menyelesaikan dan memberikan pemulihan atas kerugian yang telah dialami.

Oleh karena itu, dalam perspektif hak asasi manusia, keberadaan sistem keadilan pemilu tidak hanya sebatas untuk menyelesaikan sengketa-sengketa pemilu, melainkan melindungi hak politik dan hak pilih dari warga negara. Dalam hal ini, sistem keadilan pemilu tidak hanya melindungi hak-hak politik dasar, seperti hak untuk berkumpul, hak pilih, kesetaraan gender, kebebasan berserikat dan berafiliasi, hak atas keamanan, hak untuk terlibat dalam kegiatan-kegiatan publik, melainkan pula hak-hak sipil yang terkait misalnya kebebasan berpendapat, kebebasan berserikat, hak atas informasi, atau hak untuk menyampaikan keluhan (Electoral Integrity Group, 2016).

Di dalam berbagai literatur, dikenal beberapa istilah yang dapat menjelaskan kebutuhan keberadaan mekanisme penyelesaian sengketa pemilu. Dalam hal ini, *IDEA International* (2010) memperkenalkan istilah sistem keadilan pemilu (*electoral justice sistem*). Sistem keadilan pemilu adalah suatu cara atau mekanisme yang disediakan oleh suatu negara (dalam beberapa konteks bahkan diatur pula di tingkat lokal, regional maupun internasional) untuk menjamin dan memastikan bahwa tindakan, tahapan dan keputusan-keputusan sesuai dengan kerangka hukum yang ada dan bertujuan untuk melindungi dan memulihkan kembali pelaksanaan hak pilih. Sistem keadilan pemilu adalah instrumen kunci dari negara hukum (*rule of law*) dan garansi utama dari pelaksanaan prinsip demokrasi untuk menjaga kebebasan dan keadilan pemilu. Sedangkan *Ace Project* (2012), menggunakan istilah resolusi sengketa pemilu (*electoral dispute resolution*) untuk menggambarkan konsep yang sama.

Berdasarkan teori hukum kepemiluan maupun kajian ilmu politik, resolusi sengketa pemilu adalah suatu sistem yang disediakan untuk menguji tindakan-tindakan atau prosedur kepemiluan secara hukum. Dalam hal ini, pengujian itu dapat dilakukan melalui lembaga peradilan maupun lembaga politik. Resolusi sengketa pemilu ini diperlukan untuk memastikan perlindungan yang nyata dan penegakan hukum yang efektif terhadap hak pilih

maupun hak untuk dipilih yang dimiliki warga negara. Mengingat luasnya pengertian mekanisme penyelesaian sengketa di atas, bagian ini akan fokus membahas mengenai keberadaan suatu organisasi atau lembaga yang berwenang membuat keputusan terhadap sengketa pemilihan yang muncul.

Jika dikaitkan lebih jauh dengan prinsip-prinsip negara hukum, urgensi keberadaan mekanisme penyelesaian sengketa pemilu erat kaitannya dengan konsep *due process of law*. Konsep itu menekankan pada adanya suatu perlindungan dan penegakan hak asasi warga negara. Secara prosedural, konsep *due process of law* menghendaki adanya suatu proses yang adil dan layak (*fair and proper*) sebelum pengambilan suatu keputusan yang dapat merugikan individu (Lim, 2006). Thomas Fleiner (2005) menyatakan secara prosedural, tujuan utama dari *due process of law* adalah untuk memberikan jaminan terbaik bahwa proses penemuan fakta dalam penyelesaian sengketa juga mengakomodir kepentingan yang saling bertentangan diantara para pihak. Dengan demikian, yang hendak dibangun, tidak hanya mengenai keberadaan suatu mekanisme, melainkan juga memastikan mekanisme itu dapat berjalan secara patut dan layak (*proper and fair process*).

Beberapa organisasi internasional diantaranya IDEA Internasional, The Carter Center, The Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) dan the United Nations Development Programme (UNDP) pernah berkumpul bersama untuk menyusun, mengkonseptualisasi dan melakukan *framing* terhadap prinsip-prinsip dasar dari penyelesaian sengketa pemilu (Bawaslu-International IDEA, 2018). Prinsip itu dikenal sebagai *The Accra Guiding Principles on Electoral Justice (Ghana Principles)*. Terdapat 10 (sepuluh) prinsip kunci dari Ghana Principles, diantaranya (Electoral Integrity Group, 2016):

1. Integritas

Prinsip ini adalah elemen vital yang berkontribusi pada legitimasi proses pemilihan umum dan menjadi kunci

dalam setiap aspek proses pemilu.

2. Partisipatif
Suara rakyat haruslah di dengar, dihormati dan disuarakan dalam model pemilihan yang bebas, adil dan benar. Warga negara adalah aktor utama dari demokrasi perwakilan, dengan demikian merekalah yang berhak memilih siapa yang berhak mewakili dan mengatur kehidupannya. Suatu pemilihan umum haruslah membuka ruang partisipasi seluas-luasnya, termasuk pula melibatkan pemilih pemula, perempuan dan kelompok rentan.
3. Sesuai dengan hukum
Untuk menciptakan legitimasi pada hasil pemilihan umum, maka setiap tahapan dan juga pelanggaran haruslah diatur dengan jelas. Suatu pemilihan umum akan dihormati juga dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di masyarakat. Peraturan perundang-undangan pun harus dibuat sesuai dengan norma-norma internasional dan mencerminkan prinsip-prinsip keadilan pemilu dan memuat sanksi-sanksi yang jelas.
4. Imparsial dan adil
Prinsip ketidakberpihakan dan keadilan harus menjamin perlakuan yang setara antara pemilih dan kontestan. Hal ini juga berarti, peraturan yang terkait diterapkan secara sama kepada seluruh masyarakat. Hal ini harus selaras dengan prinsip membuat lapangan bertanding yang seimbang (*level playing field*) kepada seluruh pihak. Prinsip ini harus berlaku pada setiap tahapan, baik pada saat pemilihan berlangsung, maupun penyelesaian sengketa.
5. Profesional
Dalam mengelola suatu proses pemilihan umum, memerlukan pengetahuan teknikal pada berbagai isu pemilu. Untuk itu diperlukan kompetensi dan profesionalisme, tidak hanya bagi penyelenggaraan pemilu, melainkan pula lembaga penyelesaian sengketa pemilu. Profesionalisme yang dimaksud dilakukan

pada pelaksanaan maupun pengawasan pada setiap tahapan pemilu. Indikator kunci dari profesionalisme adalah pengalaman, kepakaran, objektifitas, efisiensi, akurasi, komitmen dan efektifitas.

6. Independen

Prinsip independensi harus dimiliki oleh setiap pejabat yang terlibat dalam proses pemilu. Penyelesaian terhadap keluhan atau sengketa haruslah dihormati dan dilindungi oleh hukum. Tidak boleh ada intervensi oleh kepentingan-kepentingan lainnya.

7. Transparansi

Transparansi adalah elemen utama yang melibatkan keterbukaan pada setiap tahapan pemilu, termasuk didalamnya akses yang mudah dan cepat terhadap informasi, keberadaan justifikasi pada setiap pengambilan keputusan, Serta pengakuan yang jujur dan koreksi yang segera apabila ada kesalahan atau kelalaian sehingga dapat meningkatkan kepercayaan dan kredibilitas setiap pemangku kepentingan.

8. Tanpa Kekerasan

Setiap tahapan pemilu haruslah dilakukan tanpa kekerasan, intimidasi, paksaan, korupsi, atau tindakan lain yang bisa mengintervensi pelaksanaan pemilu agar sesuai dengan prinsip dasar keadilan pemilu.

9. Keteraturan

Pemilu harus dilaksanakan secara periodik, dalam interval yang teratur. Hal ini harus secara jelas diatur dalam undang-undang.

10. Penerimaan

Tidak dapat dimungkiri hasil pemilihan merefleksikan kehendak dari masyarakat. Oleh karena itu, setiap orang haruslah patuh kepada hasilnya, dan legitimasi dari hasil pemilu harus pula diakui oleh masyarakat internasional.

Dalam tataran yang lebih praktikal, *International Foundation for Electoral Systems* (IFES, 2011) memperkenalkan panduan dasar dalam penyusunan desain dan administrasi sistem ajudikasi komplain pemilu,

diantaranya:

1. Keberadaan hak untuk menyampaikan keluhan dan mengajukan sengketa (*A right of redress for election complaints and disputes*)
2. Keberadaan suatu rezim standar dan prosedur pemilu yang jelas (*A clearly defined regimen of election standards and procedures*)
3. Keberadaan pengadil/arbiter yang imparisial (*An impartial and informed arbiter*)
4. Keberadaan suatu sistem yang dapat memberikan putusan dengan cepat (*A system that judicially expedites decisions*)
5. Keberadaan suatu standar pembuktian yang baik (*Established burdens of proof and standards of evidence*)
6. Keberadaan suatu mekanisme pemulihan hak yang efektif (*Availability of meaningful and effective remedies*)
7. Keberadaan pendidikan yang efektif untuk semua pemangku kepentingan (*Effective education of stakeholders*)

Keseluruhan prinsip-prinsip diatas, haruslah dapat tercermin dalam suatu mekanisme penyelesaian sengketa pemilu, baik dari sisi peraturan maupun pelaksanaannya.

B. Ragam Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu

Sistem penyelesaian sengketa pemilu sangat beragam diantara negara-negara didunia. Keragaman itu terkait dengan model pengaturan dan institusi-institusi yang terlibat didalamnya. Robert Dahl dan Michael Clegg (2011) dalam studinya menyebutkan bahwa kerangka kerja pemilu dan proses administrasi dalam penyelesaian sengketa pemilu bergantung pada keunikan budaya, politik, dan tradisi hukum setiap negara. Tidak ada pendekatan tunggal yang dapat berfungsi untuk semua negara (International Foundation for Electoral Systems, 2011).

"electoral frameworks and administrative practices

for election complaints adjudication must be based on the unique cultural, political and legal traditions in each country. No single approach or model works everywhere” (hal 83)

Ketiadaan satu formula standar yang dapat menjamin proses pemilu berjalan sesuai kerangka hukum yang berlaku menyebabkan lahirnya berbagai macam sistem penyelesaian sengketa pemilu (IDEA Internasional, 2010). Walaupun pengalaman satu negara belum tentu sesuai untuk diterapkan di negara lain, pendekatan komparatif dapat dilakukan untuk mengetahui kelebihan dan kekurangan masing-masing sistem.

Dalam hal keberadaan mekanisme penyelesaian sengketa pemilu, Ace Project (2012) mencatat terdapat 3 model utama lembaga penyelesaian sengketa pemilu di berbagai belahan dunia, yakni penyelesaian oleh lembaga peradilan, penyelesaian oleh lembaga penyelenggara pemilu, dan lembaga khusus penyelesaian sengketa pemilu. Diluar ketiga model itu, terdapat pula negara yang menggunakan mekanisme lainnya seperti penyelesaian sengketa melalui parlemen atau badan konstitusi (*constitutional council*) negara masing-masing. Persebaran penggunaan model-model penyelesaian sengketa diatas dapat dilihat dalam peta berikut (Ace Project, 2019):

Gambar 1

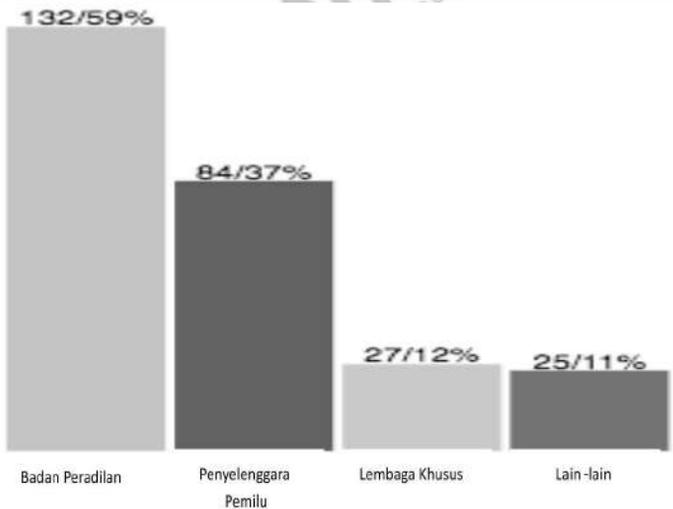
Peta Persebaran Model Lembaga Penyelesaian Sengketa Pemilu Di Berbagai Negara



Sumber: <http://aceproject.org/epic-en/>

Dalam bentuk data, mayoritas negara di dunia, yakni sebesar 59% atau sebanyak 132 negara, memberikan kewenangan penyelesaian sengketa kepada lembaga peradilan. Sedangkan 37% atau sebanyak 84 negara menerapkan penyelesaian sengketa oleh lembaga penyelenggara pemilu, termasuk Indonesia. Terhadap model penyelesaian oleh lembaga khusus penyelesaian sengketa pemilu, terdapat 12% atau sebanyak 27 negara yang menerapkannya. Sisanya, sebanyak 11% atau sebanyak 25 negara memiliki mekanisme khusus dalam penyelesaian sengketa pemilu. Perbandingan model penyelesaian sengketa tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut (Ace Project, 2019):

Gambar 2.
Perbandingan Jumlah Negara Berdasarkan Model Lembaga Penyelesaian Sengketa Pemilu



Sumber: <http://aceproject.org/epic-en/>

Saat ini terdapat dua literatur utama yang berisi penjelasan dari perbandingan berbagai sistem penyelesaian sengketa pemilu yang diterapkan di dunia, yakni Ace

Project dan IDEA International. Ace Project membagi sistem tersebut kedalam 5 (lima) jenis, diantaranya: model badan legislatif, model badan peradilan; model badan peradilan khusus; model mahkamah konstitusi; dan model penyelesaian sengketa alternative (Ace Project, 2012). Sedangkan IDEA Internasional membagi model-model tersebut juga kedalam 4 (empat) model,⁽¹⁾ yakni badan legislatif, badan peradilan; badan penyelenggara pemilu yang memiliki kekuasaan kehakiman; dan badan *ad hoc* yang dibentuk dengan melibatkan badan internasional atau badan yang dibentuk sebagai badan internal yang menangani penyelesaian sengketa pemilu tertentu di tingkat nasional. Perbandingan kedua kualifikasi itu dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 1

Perbandingan Kualifikasi Lembaga Penyelesaian Sengketa Pemilu

Ace Project	IDEA Internasional
<ol style="list-style-type: none"> 1. Badan legislatif 2. Badan peradilan 3. Badan peradilan khusus 4. Mahkamah konstitusi 5. Penyelesaian sengketa alternatif 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Badan Legislatif 2. Badan Peradilan <ul style="list-style-type: none"> • Peradilan umum yang merupakan cabang kekuasaan kehakiman • Dewan atau mahkamah konstitusi • Pengadilan tata usaha negara • Pengadilan khusus pemilu 3. Badan penyelenggara pemilu yang memiliki kekuasaan kehakiman 4. Badan ad hoc yang dibentuk dengan melibatkan badan internasional atau badan yang dibentuk sebagai badan internal yang menangani penyelesaian sengketa pemilu tertentu di tingkat nasional

¹ Klasifikasi yang dibuat oleh IDEA Internasional disusun berdasarkan keberadaan badan pembuat keputusan tertinggi yang ditugaskan dalam penyelesaian sengketa Pemilu legislatif tingkat nasional yang diselenggarakan di semua negara demokrasi. International IDEA, Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA, Stockholm, 2010, hlm. 14.

Kajian perbandingan yang dilakukan oleh Ace Project dan IDEA Internasional sangat penting dalam memahami ragam model lembaga penyelesaian sengketa pemilu di dunia. Penjelasan mengenai model-model lembaga penyelesaian sengketa dibawah ini sangat dipengaruhi oleh publikasi dari kedua lembaga tersebut.

1. Model Lembaga Legislatif

Dari perspektif sejarah, model ini berangkat dari prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang menghendaki adanya independensi diantara cabang kekuasaan.⁽²⁾ Model penyelesaian oleh lembaga legislatif sengaja dibentuk sebagai mekanisme pertahanan lembaga legislative dari kemungkinan intervensi lembaga eksekutif. Model ini diterapkan oleh negara yang belum sepenuhnya mengenai konsep yudisialisasi sengketa pemilu (ACE Project, 2012). Pada model ini, lembaga legislatif diberikan kewenangan untuk menentukan validasi pemilu. Dalam konteks Amerika Serikat, hal ini dikenal pula dengan *qualification or certification of elections*.⁽³⁾

Meskipun demikian, menurut catatan IDEA International, saat ini tidak ada negara di dunia yang sepenuhnya menerapkan model ini. Hal itu disebabkan besarnya potensi penyalahgunaan. Hampir semua negara yang menerapkan sistem ini tetap melibatkan lembaga yudisial dalam proses penyelesaian sengketa pemilunya (Henriquez, 2010). Sebagai contoh, berdasarkan Pasal 105 dan 107 Konstitusi Lithuania, Mahkamah Konstitusi diberikan kewenangan untuk menentukan mengenai ada atau tidaknya pelanggaran

² Jesus, Orozco Enriques, *Electoral Justice: The International Idea Handbook*, Oslo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, hlm. 64.

³ Pada sistem pemilu legislatif Amerika Serikat, *certification of congress* merupakan dokumen resmi berisi nama dan periode jabatan yang diterbitkan parlemen yang memberikan hak dan kewenangan pada anggota house of representative atau senate kongres terpilih. Contoh dokumen *certification of congress* dapat dilihat pada laman berikut <https://www.congress.gov/congressional-record/2017/1/3/senate-section/article/S1-4>

pada pemilihan presiden dan parlemen Lithuania. Kemudian, parlemen Lithuania berwenang untuk memberikan keputusan akhir terhadap putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi (Henriquez, 2010).

2. **Model penyelesaian oleh lembaga peradilan**

Model penyelesaian sengketa ini dikenal juga dengan *the english model*, yang memberikan kewenangan penyelesaian sengketa kepada hakim atau badan peradilan tingkat pertama pada cabang kekuasaan yudisial untuk menyelesaikan sengketa pemilu (ACE Project, 2012). Model ini bersumber dari pemikiran bahwa lembaga yudisial adalah lembaga yang bersifat independen. Ahli-ahli yang mendukung model ini mendasari agumentasinya bahwa tugas untuk memberikan putusan dan menjatuhkan sanksi kualifikasi dalam pemilu memiliki unsur yudisial di dalamnya, sehingga hal itu harus dilaksanakan oleh lembaga yudisial.

Model penyelesaian oleh lembaga peradilan merupakan solusi ditengah besarnya jumlah pelanggaran oleh badan legislatif atau badan politik yang dipercaya menjalankan sistem penyelesaian sengketa pemilu (International IDEA, 2010). Dalam perspektif *rule of law*, upaya menyelesaikan permasalahan pemilu haruslah dijauhkan dari kepentingan politik atau partai politik itu sendiri, melainkan harus didasarkan pada peraturan dan nilai-nilai keadilan itu sendiri. IDEA Internasional membagi model penyelesaian oleh lembaga peradilan ke dalam 4 kelompok, diantaranya:

1. Peradilan umum yang merupakan bagian dari cabang kekuasaan kehakiman;
2. Dewan atau mahkamah konstitusi;
3. Pengadilan tata usaha negara;
4. Pengadilan khusus pemilu.

Diantara model-model diatas, sistem penyelesaian sengketa melalui peradilan umum yang

merupakan bagian dari cabang kekuasaan kehakiman adalah model yang paling umum diterapkan. Dalam mendesain sistem semacam ini, perlu diperhatikan independensi dan kredibilitas sistem peradilan yang ada – terutama di negara demokrasi baru atau di negara yang berada di masa konsolidasi demokrasi. Jika sistem peradilan dianggap tidak kredibel dan terkesan tidak independen (meski tidak terbukti kebenarannya) atau dianggap berada di bawah kontrol lembaga eksekutif atau partai politik dalam pemerintahan, kredibilitas sistem penyelesaian sengketa pemilu akan hilang (International IDEA, 2010).

Salah satu Negara yang menerapkan model penyelesaian sengketa pemilu ini adalah Australia. Berdasarkan Pasal 353 Commonwealth Electoral Act 1918 diatur bahwa validitas dari pemilu dapat disengketakan dengan mengajukan permohonan kepada *High Court of Australia*.⁴ Model serupa juga diterapkan di banyak Negara seperti Canada, India dan Jepang.

Sedangkan model pengadilan tata usaha negara adalah jenis sistem penyelesaian sengketa pemilu yang tidak banyak dipakai oleh negara-negara. Pada sistem ini, penyelesaian sengketa dilakukan oleh pengadilan tata usaha negara, baik yang berdisi sendiri maupun bagian dari cabang kekuasaan kehakiman yang berperan sebagai pengambil keputusan tertinggi. Penerapan model ini dapat ditemukan setidaknya pada dua Negara, yakni Finlandia dan Colombia. Pembahasan mengenai dewan atau mahkamah konstitusi dan pengadilan khusus pemilu dapat dilihat dalam penjabaran selanjutnya.

3. Model Penyelesaian oleh Lembaga khusus penyelesaian perkara pemilu

Model ini berkembang di negara-negara amerika latin dengan membentuk lembaga

⁴ http://www5.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/cea1918233/s353.html

penyelesaian sengketa khusus pemilu yang bertugas untuk menyelesaikan sengketa proses dan hasil pemilu (ACE Project, 2012). Model lembaga ini bisa menjadi bagian dari lembaga yudisial atau eksekutif dan bisa berfungsi selayaknya pengadilan tingkat pertama atau banding. Pengembangan model ini dapat dianggap sebagai warisan besar dari negara-negara amerika latin terhadap kajian ilmu politik dan kajian hukum pemilu. Selain itu, keberadaan model ini menggambarkan pula perkembangan demokrasi di regional tersebut.

Kelebihan utama dari model penyelesaian oleh lembaga khusus penyelesaian perkara pemilu adalah penyelesaian sengketa dapat dilakukan dengan cepat dan hakim yang bertindak memiliki pengalaman dan familiaritas pada isu dan hukumnya (Robert, 2009). Terdapat dua model utama dari penyelesaian sengketa oleh lembaga khusus ini, yakni dengan membentuk lembaga yang bersifat otonom, dan lembaga yang menjadi bagian dari lembaga peradilan.

a. Otonom

Lembaga penyelesain sengketa yang bersifat otonom adalah lembaga khusus yang dibentuk oleh konstitusi yang bukan bagian dari tiga lembaga negara utama (ACE Project, 2012). Pembentukan model ini adalah tahapan pertama untuk berpindah dari model penyelesaian sengketa tradisional yang bertumpu pada diskursus politik, menjadi suatu sistem peradilan baru yang bertugas menyelesaikan sengketa berdasarkan pada prosedur-prosedur hukum. Pembentukan lembaga otonom ini juga merupakan tindakan lanjutan dari pengintegrasian penyelesaian perkara ke lembaga yudisial. Dalam hal itu, otonomi akan bermanfaat jika ia dikehendaki situasi dan tetap mempertahankan prinsip-prinsip pada proses peradilan. Pembentukan lembaga khusus ini akan bermanfaat karena bisa menghindari lembaga yudisial dari intervensi

politik.⁽⁵⁾

Salah satu negara yang dipandang sukses menerapkan model ini adalah Meksiko.⁽⁶⁾ Pada 1996, reformasi konstitusi Meksiko menghasilkan suatu lembaga peradilan otonom bernama *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federacion* (TPEJF) yang memiliki yurisdiksi khusus untuk menangani perkara-perkara terkait pemilu dengan putusan yang bersifat final (*Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federacion*, 2012). Berdasarkan laporan AICHR, lembaga peradilan pemilu Meksiko telah mengeluarkan banyak putusan-putusan berkualitas yang secara signifikan mendorong Meksiko menjadi Negara demokratis di kawasan Amerika Latin, misalnya dengan memberi sanksi denda kepada beberapa partai politik yang terbukti melakukan politik uang (*The Inter-American Commission of Human Rights*, 2016).

Selain berbentuk lembaga peradilan otonom, terdapat pula Negara yang memberikan kewenangan penyelesaian sengketa kepada lembaga penyelenggara pemilu yang independen. Lembaga tersebut tidak hanya diberikan tugas untuk menyelenggarakan dan mengurus proses pemilu, melainkan juga menangani gugatan

⁵ Di negara-negara Amerika Latin, lembaga peradilan khusus pemilu telah dibentuk oleh 16 dari 19 negara di regional tersebut. 9 dari 16 negara itu, membentuk lembaga penyelesai sengketa pemilu yang bersifat otonom, diantaranya Meksiko, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panama, Peru, and Uruguay. Ace Project, *Legal Framework Encyclopaedia*, 2012, 3rd edition. <http://aceproject.org/ace-en/topics/lfb12/lfb12a/lfb12a05>

⁶ Dalam laporan *investigative Inter-American Commission on Human Rights* (AICHR) dilaporkan bahwa pelaksanaan pemilu di Meksiko termasuk yang paling menggembirakan di kawasan Amerika Latin. Jesus, Orozco Enriquez, *Electoral Justice: The International Idea Handbook*, Oslo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, hlm. 85. Dalam Mirza Satria Buana, *Menimbang Lembaga Peradilan Khusus Pemilu: Studi Perbandingan Hukum Tata Negara*, disampaikan pada Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-5, 2018.

dan mengeluarkan putusan akhir (International IDEA, 2010). Penerapan model ini harus dipertimbangkan dengan matang karena adanya risiko penyalahgunaan wewenang, terutama jika keputusan yang dibuat tidak dapat diuji atau dibanding. Kemungkinan penyalahgunaan wewenang akan lebih besar apabila hanya ada satu lembaga otoritas yang ditunjuk untuk menyelenggarakan pemilu sekaligus menyelesaikan sengketa yang muncul dalam pemilu; dalam hal ini badan penyelenggara pemilu bertindak sebagai hakim dan pihak yang disengketakan untuk kasus yang sama. Model kelembagaan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Republik Indonesia adalah contoh yang kontekstual untuk model ini. Analisis lebih dalam mengenai peluang dan tantangan keberadaan penyelesaian sengketa pada lembaga penyelenggara pemilu akan dijabarkan pada bab berikutnya.

b. Bagian dari kekuasaan kehakiman

Lembaga penyelesaian sengketa pemilu khusus yang merupakan bagian dari kewenangan yudisial adalah lembaga peradilan khusus pemilu yang dibentuk atas pertimbangan *due process of law* (ACE Project, 2012). Meskipun demikian, lembaga ini tetap didesain independen dari badan peradilan lainnya. Model penyelesaian sengketa ini berangkat dari pemikiran bahwa sengketa pemilu haruslah diselesaikan secara prosedural yang sesuai dengan prinsip-prinsip mengikat yang universal dan fundamental. Beberapa pengadilan khusus ini bertugas secara permanen, misalnya dalam bentuk pengadilan level tertinggi setingkat Mahkamah Agung. Namun ada pula pengadilan yang sifatnya sementara, atau yang dibentuk hanya untuk kebutuhan pemilu yang sedang berlangsung. Keberadaan lembaga semacam

ini dipandang dapat mendorong kinerja yang lebih profesional, namun akan memakan biaya yang lebih besar. Pada Masyarakat yang tidak menghadapi sengketa pemilu dalam jumlah yang besar biasanya tidak perlu dibentuk badan permanen selama masa pra-pemilu dan pasca-pemilu (International IDEA, 2010).

4. **Model Penyelesaian Sengketa Oleh Mahkamah Konstitusi**

Model ini dikenal luas sebagai austrian model, yang memberikan kewenangan kepada mahkamah konstitusi. Banyak konstitusi di eropa yang dibentuk setelah perang dunia pertama mengikui *Weimar Constitution* (1919) dan *Austrian Constitution* (1920) memberikan kewenangan kepada mahkamah konstitusi untuk menyelesaikan sengketa pemilu.⁷⁾ Dalam konteks Austria misalnya, penyelesaian sengketa pemilu parlemen, presiden dan bahkan hal-hal demokratik lainnya seperti referendum telah menjadi yurisdiksi Mahkamah Konstitusi sejak lama. Putusan Mahkamah Konstitusi bahkan dapat memerintahkan pelaksanaan pemilihan umum ulang (Enriques, 2010).

Dengan dimasukkannya dewan atau mahkamah konstitusi ke dalam sistem penyelesaian sengketa pemilu, putusan tentang keabsahan proses pemilu dilakukan oleh badan yang memiliki yurisdiksi konstitusional eksplisit. Di sejumlah negara, dewan atau mahkamah konstitusi merupakan bagian dari cabang kekuasaan kehakiman, sedangkan di berapa negara lainnya tidak demikian. Negara-lainnya, seperti Perancis, menerapkan sistem penyelesaian sengketa pemilu kombinasi yang menggabungkan penggunaan

7 Konstitusi austria memberikan kewenangan kepada mahkamah konstitusi untuk menyelesaikan setiap sengketa yang timbul dari pemilihan lembaga perwakilan, baik di tingkat pusat maupun daerah. Kewenangan ini kemudian berkembang termasuk pada seluruh kegiatan-kegiatan demokratis lainnya seperti referendum sejak 1929, dan pemilihan presiden sejak 1931. Ace Project, Legal Framework Encyclopaedia, 2012, 3rd edition. <http://aceproject.org/ace-en/topics/lf/lfb12/lfb12a/lfb12a05>

badan yang memiliki kewenangan pengujian administratif dan konstitusional dengan badan administrasi yang otonom (International IDEA, 2010).

5. Model Penyelesaian Sengketa Alternatif dan Penyelesaian yang dipercayakan kepada Badan Ad hoc

Model penyelesaian sengketa secara alternatif bertumpu pada penyelesaian sengketa selain dengan mekanisme pengadilan. Model penyelesaian sengketa pemilu ini muncul sebagai respon dari buruknya model penyelesaian sengketa biasa yang tidak menghasilkan putusan sesuai dengan yang diharapkan (Ace Project, 2012). Kelebihan utama dari model ini adalah fleksibilitas dan prospek penyelesaian sengketa yang cepat dibandingkan dengan mekanisme melalui pengadilan. Namun di sisi lainnya, penyelesaian sengketa secara alternatif mungkin saja tidak sesuai dengan standar internasional tentang keberadaan mekanisme yang independen dan imparial. Mekanisme ini lebih sering dianggap sebagai penunjang bagi keberadaan mekanisme lainnya. Salah satu keterbatasan lainnya dari model ini adalah penyelesaiannya yang bergantung pada kesepakatan para pihak. Meskipun demikian, jika didesain dengan baik, maka ADR dapat menjadi model penyelesaian secara alternatif ini dapat menjadi model penyelesaian yang efektif dan layak dalam konteks transisi ketika legitimasi dari lembaga negara sedang dipertanyakan atau lembaga yang dibentuk lemah dan tidak efektif. Dalam situasi demikian, model penyelesaian sengketa alternatif dibentuk oleh institusi khusus yang terdiri dari para pakar dan didorong oleh lembaga internasional terkait atau dibawah PBB.

Sedangkan model penyelesaian yang dipercayakan kepada Badan Adhoc biasanya dibentuk pasca situasi konflik yang terjadi di suatu negara melalui suatu perjanjian transisi (International IDEA, 2010). Model penyelesaian ini bersifat sementara dan seringkali disponsori oleh organisasi internasional.

Dalam beberapa kasus, badan *ad hoc* juga pernah dibentuk di suatu negara secara internal. Hal ini umumnya dilakukan setelah perundingan untuk menghindari konflik di masa yang akan datang.

C. Kritik terhadap Bawaslu saat ini

Pada bagian ini penulis akan memberikan autokritik akan keadaan Bawaslu saat ini. Bawaslu berdasarkan UU No. 7/2017 bagaikan memainkan dua peran yang idealnya dilaksanakan oleh dua institusi. Tak ayal jika muncul pandangan jikalau Bawaslu disamakan seperti hermaprodit. Pasal 93 sampai dengan Pasal 96 dengan jelas merangkai tugas, wewenang dan kewajiban Bawaslu saat ini. Pasal 94 ayat (2) dan ayat (3) melihat rangkaian tugas Bawaslu dalam penindakan pelanggaran Pemilu dan penindakan sengketa dimulai sejak diterimanya dugaan pelanggaran ataupun permohonan penyelesaian sengketa hingga pada proses memutus pelanggaran atau sengketa tersebut.

Dapat dilihat jikalau Bawaslu bertugas sebagai penindak dan pihak yang memutus. Ketua Bawaslu, Abhan dalam buku "Apa dan Siapa Bawaslu" menyatakan (Bawaslu, 2018): "Jadi di baju kami ini terkadang di satu sisi sebagai pengawas tetapi di sisi lain, kami juga sebagai pengadil. Ketika melihat kami berlima menyidangkan kasus, sebagai pengadil.. sebagai hakim. Sisi lain, saya juga sebagai pengawas" (hal. 30). Jika dibandingkan dengan *criminal justice system*, institusi-institusi penegak hukum (biasanya terdiri dari tiga bagian yaitu polisi, jaksa dan hakim) berdiri terpisah namun bekerjasama agar dalam proses penegakan keadilan tidak ada yang terkooptasi dan dapat menjunjung *rule of law* dalam masyarakat.

Jika dilihat dari beberapa kasus yang telah ditangani oleh Bawaslu, saat ini Bawaslu lebih dominan memainkan perannya sebagai pengadil atau hakim dan tidak lagi sebagai pengawas. Contoh saja kasus sengketa permohonan partai politik untuk dapat menjadi peserta pemilu dinilai menempatkan posisi berada di atas KPU dengan berusaha menguji PKPU No. 11 Tahun 2017 tentang Pendaftaran, Verifikasi, dan Penetapan Partai Peserta

Pemilu terhadap UU No. 7/2017. Selain itu, kasus calon legislatif mantan koruptor pun dinilai Bawaslu sudah berusaha menginterpretasikan PKPU No. 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota Legislatif. Keadaan adanya wewenang baru Bawaslu ini dikritik oleh Didik Supriyanto (2017) dengan mengungkapkan setidaknya terdapat tiga masalah yaitu:

"*Pertama*, Bawaslu menjalankan fungsi-fungsi peradilan, tetapi pada saat yang sama juga menjalankan fungsi pengawasan. Ini dobel fungsi yang bisa menimbulkan konflik kepentingan. Sebagai pengawas pemilu, Bawaslu sudah mempunyai penilaian tertentu atas suatu kejadian atau kasus pelanggaran administrasi. Padahal kemudian lembaga ini juga menyidangkan kasus tersebut. Jelas, penilainnya (ketika menjalankan fungsi pengawasan) akan memengaruhi putusannya (ketika menjadi lembaga peradilan). Kedua, hadirnya (lembaga) peradilan pemilu untuk menangani pelanggaran administrasi, jelas menambah panjang proses administrasi pemilu, sehingga pemilu tidak hanya semakin mahal, tetapi juga semakin birokratis, bertele-tele, dan menjauhkan substansi demokrasi. Ketiga, khusus untuk Pemilu 2019, anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota direkrut semata-mata sebagai pengawas pemilu."

Selain Didik Supriyanto, KoDe Inisiatif pun memberikan beberapa catatannya antara lain berkaitan dengan penataan waktu proses persidangan, pemisahan dua agenda penting persidangan, akses publik terhadap persidangan, tata tertib persidangan, koordinasi antara pihak panitera, keamanan dan para pihak (Ayuwuragil, 2017). Dalam menyikapi wewenangnya, Bawaslu diminta bahkan belajar dari KPU yang dianggap sudah kenyang menghadapi gugatan penyelenggaraan pemilu karena tidak mungkin jikalau DPR akan mengkonfrontasi pelaksanaan wewenang tersebut (Bomantama, 2017).

Berdasarkan beberapa kritikan dari eksternal Bawaslu inilah maka perlu kiranya terdapat sebuah

autokritik bagaimana seharusnya Bawaslu berperan dalam konstelasi ketatanegaraan sebagai salah satu penyelenggara pemilu (EMB). Pada prinsipnya keadilan pemilu haruslah ditegakkan. Jika berdasarkan pada studi komparatif maka dapat diketahui pula jikalau EMB di Republik Dominika juga memiliki fungsi ganda yaitu sebagai investigator dan penuntut.⁸ Oleh karenanya fungsi ganda di dalam tubuh EMB bukanlah sesuatu anomali dalam penyelenggaraan pemilu serta penegakan keadilan pemilu. Catatan yang paling utama ialah EMB tersebut haruslah didukung dengan anggota yang profesional dan berintegritas sehingga dapat dengan jelas menempatkan dua baju atau fungsi yang dimilikinya. Akan tetapi, jika anggota EMB diragukan dapat melaksanakan kedua fungsi secara bersamaan maka bisa dilakukan beberapa opsi transformasi Bawaslu yang akan dibahas selanjutnya.

D. Pilihan Bentuk Badan Peradilan Khusus Pemilu

Gagasan mengenai peradilan khusus Pemilu menjadi hal yang relevan untuk dipertimbangkan karena upaya hukum dalam tahapan Pemilu yang telah terjadi selama ini seringkali tidak dapat memenuhi rasa keadilan masyarakat, misalnya putusan pengadilan yang baru diputus pasca tahapan Pemilu telah selesai dilaksanakan dan berlapis-lapisnya upaya hukum Pemilu sehingga kontra-produktif dengan tahapan Pemilu yang dibatasi oleh jangka waktu.

Terlebih upaya hukum tersebut terpisah dalam beberapa lingkungan peradilan. Dengan kondisi tersebut, upaya hukum terhadap tahapan Pemilu menghadapi tantangan lebih lanjut dengan pelaksanaan Pemilu serentak karena tahapan proses pemilihan dan upaya hukum atas setiap tahapan pemilihan tersebut akan dilaksanakan secara bersamaan, sehingga bila menggunakan mekanisme peradilan sebagaimana hukum positif saat ini tentu mewujudkan Pemilu yang berkeadilan akan sulit untuk

⁸ Lihat Electoral Justice Database IDEA Internasional, <https://www.idea.int/data-tools/question-view/734> dan <https://www.idea.int/data-tools/question-view/733>, diakses pada tanggal 31 Oktober 2018.

diwujudkan.

Dalam Pasal 157 Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang maka dapat diketahui bahwa kelak ke depannya sebelum pemilihan serentak secara nasional maka akan dibentuk badan peradilan khusus perselisihan hasil pemilihan. Namun karena hingga saat ini badan yang dimaksud belum terbentuk maka Mahkamah Konstitusi yang memeriksa dan mengadili perselisihan hasil pemilihan tersebut. Sedangkan di dalam Pasal 474 Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman yang diperintahkan untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilu tanpa adanya niat untuk menciptakan badan peradilan khusus di luar Mahkamah Konstitusi. Hal ini tentu saja selaras dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sehingga demikian, kehadiran Peradilan Khusus Pemilu dalam kepemiluan Indonesia akan menjadi sebuah jawaban untuk mengurai seluruh permasalahan yang terjadi dalam proses demokrasi di Indonesia. Ada beberapa pilihan model yang dapat digunakan untuk merealisasikan lahirnya peradilan khusus Pemilu di Indonesia.

1. Badan Peradilan Khusus Pemilu Dibawah Mahkamah Agung

Model yang pertama menempatkan Peradilan Khusus Pemilu menjadi sebuah pengadilan khusus yang bersifat *ad hoc* di bawah lingkungan peradilan umum pada Mahkamah Agung. Nomenklatur pengadilan khusus diperkenankan oleh Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dengan pengaturan pengadilan khusus adalah pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat

dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung yang diatur dalam undang-undang.

Setidak-tidaknya terdapat tiga hal yang harus diperhatikan dari pengaturan mengenai pengadilan khusus yaitu: pertama, pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung. Merujuk pada UU No. 48/2009, maka desain kelembagaan pengadilan khusus Pemilu harus dibentuk pada salah satu lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung, yaitu di antara lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, atau lingkungan peradilan tata usaha negara. Dengan memperhatikan kompleksitas tahapan Pemilu yang akan diselenggarakan serentak pada level kabupaten/kota dan provinsi, maka lingkungan peradilan umum merupakan lingkungan peradilan yang paling relevan sebagai induk dari pengadilan khusus Pemilu.

Kedua, pengadilan khusus harus dibentuk dalam sebuah undang-undang. Pemahaman ini berangkat dari frasa "*pengadilan khusus adalah pengadilan [...] yang diatur dalam undang-undang*". Dalam pendekatan ilmu perundang-undangan, frasa tersebut adalah *delegatie provisio* dalam kaidah *bij de wet geregeld*, yang maknanya pembentukan pengadilan khusus dibentuk melalui undang-undang yang tidak harus mengatur khusus mengenai pengadilan khusus Pemilu. Pembentukan dan pengaturan mengenai pengadilan khusus Pemilu dapat disisipkan pada pengaturan dalam UU Pemilu dan UU Pilkada.

Hal lain yang harus diperhatikan adalah desain pengadilan khusus Pemilu sebagai pengadilan khusus *ad hoc*. Dalam hukum positif Indonesia, kelembagaan pengadilan *ad hoc* dikenal pada Pengadilan Hak Asasi Manusia (HAM) menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (UU Pengadilan HAM). Dengan menggunakan

padanan definisi hakim *ad hoc* pada UU Kekuasaan Kehakiman, maka pengadilan khusus *ad hoc* dapat dimaknai pengadilan khusus yang bersifat sementara yang memiliki kompetensi absolut dan relatif dibidang tertentu untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diatur dalam undang-undang. Apabila sifat *ad hoc* akan diadopsi pada desain pengadilan khusus Pemilu maka nantinya pengadilan hanya akan dibentuk pada saat menjelang proses Pemilu, yaitu paling lambat 6 (enam) bulan sebelum tahapan pertama penyelenggaraan Pemilu dimulai dan berakhir paling lambat 1 (satu) tahun setelah seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu selesai.

Terkait dengan tempat kedudukan pengadilan khusus Pemilu akan berada sesuai dengan kompetensi yang dimilikinya. Pengadilan khusus Pemilu untuk pemilihan presiden, anggota legislatif dan anggota DPD akan melekat pada Mahkamah Agung, sedangkan untuk pemilihan Gubernur akan melekat pada Pengadilan Tinggi pada level provinsi, dan untuk pemilihan Bupati/Walikota pengadilan khusus Pilkada akan melekat pada Pengadilan Negeri pada level Kabupaten/Kota. Dengan desain tersebut maka dapat dicapai efisiensi penyelesaian perkara, mengingat kasus Pilkada relatif banyak dengan tuntutan waktu penyelesaian secepat mungkin.

Melihat aspek kompetensi, pengadilan khusus Pemilu didesain memiliki kewenangan untuk menangani segala sengketa yang timbul dalam proses Pemilu, mulai dari sengketa administrasi dan tindak pidana Pemilu, hingga khusus untuk rezim Pemilihan/Pilkada dapat menangani perselisihan hasil Pemilihan.

Disisi lain, model seperti ini bukan tanpa tantangan, ada dua tantangan besaar yang hendak dihadapi apabila peradilan khusus Pemilu dibentuk. Pertama, mengenai pengisian jabatan hakim yang bertugas di Peradilan Khusus Pemilu yang berada dibawah naungan Mahkamah Agung. Idealnya seorang

hakim yang akan bertugas di Peradilan Khusus Pemilu haruslah seorang sarjana hukum yang mengerti secara mendalam dan menyeluruh terkait ilmu kepegiluan. Sayangnya, di Indonesia belum banyak sarjana hukum yang memenuhi kualifikasi tersebut, bahkan jika nantinya peradilan khusus Pemilu ini berada di masing-masing tingkatan pastinya akan sangat kesulitan menemukan seseorang yang ideal untuk mengisi jabatan hakim tersebut. Kedua, pembentukan peradilan khusus pemilu yang akan berada didalam tubuh MA mendapat penolakan dari MA sendiri, hal tersebut langsung disampaikan oleh Ketua MA, Hatta Ali (Hukum Online, 2017). Hal ini menjadi sebuah tantangan besar akan kehadiran peradilan khusus Pemilu di dalam MA.

2. ***Badan Peradilan Khusus Pemilu sebagai Badan Otonom***

Usulan pembentukan badan peradilan khusus yang bersifat otonom ini berangkat dari otokritik yang telah dijelaskan sebelumnya. UU No. 7/2017 telah menjadikan Bawaslu sebagai lembaga penindak, sekaligus pemutus terhadap sengketa atau pelanggaran pemilu yang terjadi. Kedua kewenangan itu memiliki bobot yang sama dan selayaknya dilaksanakan oleh dua institusi yang terpisah. Di satu sisi, fenomena dobel fungsi ini harus disambut positif sebagai upaya untuk memperkuat peran Bawaslu dalam menciptakan suatu pemilihan umum yang adil. Namun, dilain pihak, harus diakui pula penambahan kewenangan itu berpotensi melahirkan penyalahgunaan wewenang, terutama jika keputusan yang dikeluarkan tidak dapat diuji atau disbanding (International IDEA, 2010).

Terhadap situasi tersebut, usulan untuk mentransformasi Bawaslu menjadi badan peradilan khusus pemilu menjadi semakin relevan. Telah terbit setidaknya dua disertasi yang mendukung argumentasi tersebut. Ida Budhiati dalam Disertasi berjudul Rekonstruksi Politik Hukum Penyelenggara Pemilihan

Umum di Indonesia menyampaikan bahwa keberadaan Bawaslu yang mengawasi pelaksanaan pemilu sudah tidak relevan (jateng.tribunnews.com, 2018). Bawaslu seharusnya ditransformasi menjadi pengadilan pemilu dan fungsi pengawasannya sebaiknya dialihkan ke masyarakat sipil. Peran ganda yang dimilikinya membuat Bawaslu menjauh dari prinsip keadilan karena pada setiap permasalahan sudah dipaksa bersikap atas nama fungsi pengawasan.⁽⁹⁾ Sedangkan Refly Harun dalam disertasi berjudul *Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum di Indonesia* menyatakan bahwa untuk menciptakan pemilu yang jujur dan adil, persepektif yang digunakan seharusnya bukan melalui pencegahan, melainkan melalui penegakan hukum (Tempo.co, 2016). Terdapat dua prinsip yang bisa dijadikan landasan untuk penataan, yakni penyatuan sebagian besar proses penyelesaian sengketa pemilu dan basis penyelesaian dengan keadilan pemilu. Secara lebih detail, dalam tulisannya berjudul *Rekonstruksi Kewenangan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum*, Refly Harun mempertegas bahwa Bawaslu sebaiknya ditransformasi menjadi sebuah pengadilan khusus pemilu untuk menangani penyelesaian sengketa pemilu, sengketa pilkada dan sengketa hasil pilkada (Refly Harun, 2016).

Pilihan membentuk badan peradilan khusus pemilu yang bersifat otonom ini erat kaitannya dengan model perbandingan dengan negara-negara amerika latin, khususnya Brazil dan Meksiko. Brazil dan Meksiko membentuk pengadilan khusus pemilu otonom diluar badan peradilan yang sudah ada. Brazil membentuk Tribunal Superior Electoral (TES) yang memiliki kewenangan yang luas, mencakup seluruh aspek pemilu dan partai politik.⁽¹⁰⁾ Sedangkan Meksiko

⁹ Pada kasus pro-kontra larangan mantan terpidana mencalonkan diri sebagai anggota legislatif, secara kelembagaan Bawaslu sudah mengambil sikap tidak setuju sebelum ada pihak yang mengajukan sengketa.

¹⁰ Sebagai lembaga tertinggi dalam pengadilan pemilu di Brazil, kewenangan Tribunal Superior Electoral menyangkut pengesahan

membentuk Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federacion (TEPJF).⁽¹¹⁾ Secara umum, pembentukan lembaga peradilan khusus pemilu yang dibentuk oleh beberapa negara amerika latin tersebut dipandang menghasilkan kombinasi yang baik antara tugas administrasi dan penanganan sengketa pemilu.⁽¹²⁾

Satu manfaat utama dari pembentukan peradilan khusus yang bersifat otonom ini adalah menghindarkan pengadilan yang sudah dibentuk, baik Mahkamah Agung dan Badan Peradilan dibawahnya, maupun Mahkamah Konstitusi dari interfensi hal-hal yang berbau politis.⁽¹³⁾ Dalam konteks Indonesia, hal ini sebenarnya disadari oleh Mahkamah Konstitusi maupun Mahkamah Agung karena kedua lembaga tersebut telah secara tegas menolak diberi tugas tambahan untuk menyelesaikan sengketa hasil pemilihan kepala daerah⁽¹⁴⁾ Dengan demikian, pilihan mentransformasi

pendaftaran partai politik serta calon presiden dan wakil presiden, menangani konflik yurisdiksi antara pengadilan pemilu daerah, menangani perselisihan hasil akhir pemilu, menerima pengajuan banding dari pengadilan pemilihan daerah, mengesahkan pembagian negara menjadi daerah-daerah pemilihan, menjawab pertanyaan dari partai politik yang berkaitan dengan masalah-masalah pemilu, mengesahkan perhitungan suara, serta mengambil tindakan-tindakan lainnya yang dianggap perlu untuk melaksanakan undang-undang pemilu. Bisariyadi dkk, *Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional*, Jurnal Konstitusi, Vol. 9, No. 3, September 2012, hlm. 551.

¹¹ Pengadilan khusus pemilu Meksiko bertanggung jawab menegakkan Undang-Undang pemilu bersama badan penyelenggara pemilu federal (Federal Electoral Institute). Badan penyelenggara pemilu federal bertugas menegakkan peraturan pemilu yang bersifat administratif, sedangkan pengadilan khusus pemilu diberi bertugas untuk menyelesaikan sengketa pemilu dan mengesahkan keabsahan hasil pemilu. 30 Essential Questions, http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Internacional_English/#2, lihat juga Federal Code of Electoral Institutions and Procedures, Art. 104-105 dan Undang-undang Organik Peradilan Federal (The Organic Law of the Federal Judicial Branch), Art. 186. Dalam Bisariyadi dkk, "Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 9, No. 3, September 2012, hlm. 551.

¹² Bisariyadi dkk, "Komparasi Mekanisme....", hlm. 550.

¹³ International IDEA, *Keadilan Pemilu....*, hlm. 16.

¹⁴ <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20150213083549-32-31827/ma-dan-mk-ogah-tangani-sengketa-pilkada>

Bawaslu menjadi badan peradilan khusus pemilu yang otonom adalah yang paling ideal dibanding membuat pengadilan khusus dibawah Mahkamah Agung.

Untuk mewujudkan transformasi Bawaslu menjadi badan peradilan khusus pemilu dapat diwujudkan dalam dua pilihan model. Pertama, mendesain badan peradilan khusus yang sejajar dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi selayaknya penerapan di Meksiko dan Brazil. Atau kedua, mentransformasi Bawaslu menjadi lembaga semi peradilan dengan fokus utama menyelesaikan sengketa pemilu. Pilihan untuk membentuk lembaga peradilan otonom sejajar dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi merupakan pilihan paling ideal berdasarkan pertimbangan perbandingan konstitusi. Namun, pilihan ini sulit diterapkan di Indonesia karena membutuhkan momentum perubahan konstitusi.⁽¹⁵⁾ Selain itu, sebagaimana dijelaskan sebelumnya, UUD 1945 telah memberikan peran penyelesaian sengketa hasil pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dan Pemilihan legislatif kepada Mahkamah Konstitusi.

Sedangkan pilihan mentransformasi Bawaslu menjadi lembaga semi peradilan lebih realistis untuk dicapai karena dapat dilakukan dengan perubahan di tingkat undang-undang. Model lembaga serupa sebenarnya telah banyak dibentuk di Indonesia, misalnya dengan pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dan Komisi Informasi Pusat (KIP).⁽¹⁶⁾ Dari transformasi yang dilakukan, hendaknya badan

¹⁵ Pada Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, telah diatur bahwa kewenangan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi. Terhadap ketentuan itu, melalui Putusan No. 96/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi mempersempit pemaknaan pemilihan umum pada pasal tersebut yang hanya terkait dengan sengketa hasil pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dan hasil pemilihan umum legislatif.

¹⁶ Kedua lembaga tersebut adalah lembaga otonom yang memiliki tugas untuk mengadili perkara di bidang sengketa konsumen dan informasi. Dasar hukum pembentukannya dapat dilihat pada pasal Pasal 47 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Pasal 1 butir 5 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

peradilan khusus yang akan dibentuk dapat menjadi sentral penyelesaian permasalahan pemilu di Indonesia.

E. Kesimpulan

Melihat bentangan sejarah ketatanegaraan yang ada di Indonesia dapat diketahui bahwa lahirnya lembaga pengawas pemilihan umum di Indonesia hanyalah alat untuk menjustifikasi proses pemilihan umum. Pemilihan umum pun digelar karena standar internasional mengenai hak asasi manusia mensyaratkan dilangsungkannya pemilihan umum agar sebuah negara disebut negara demokratis. Hasilnya demokrasi yang tercipta hanyalah demokrasi semu walaupun dalam era Orde Baru diberlakukan apa yang disebut dengan penjenamaan demokrasi pancasila.

Modifikasi serta penebalan kewenangan pengawas pemilihan umum di Indonesia dilakukan setiap kali mendekati pemilu dalam masa pasca reformasi konstitusi. Transformasi dilakukan mulai dari fondasi utama lembaga, yaitu dari sebuah lembaga yang *ad-hoc* (bersifat sementara dengan tujuan khusus) hingga akhirnya tercipta lembaga yang permanen di tingkat pusat sampai dengan tingkat kabupaten/kota. Berbagai kewenangan pun diberikan pada Badan Pengawas Pemilu. Namun transformasi ini datang bukan tanpa catatan. Para penggiat, aktivis bahkan pengamat pemilu menyatakan kewenangan Bawaslu memerankan fungsi ganda yang seharusnya dilaksanakan oleh dua lembaga terpisah dalam sebuah rangkaian proses sistem hukum. Bawaslu mengenakan dua baju yaitu pertama sebagai pengawas dan kedua sebagai pengadil. Peran jaksa dan hakim dimainkan oleh aktor yang sama dalam penegakan keadilan pemilu yaitu Bawaslu. Oleh karenanya, perlu kemudian dilihat kembali pilihan-pilihan agar arah transformasi Bawaslu di masa yang akan datang dapat disesuaikan dengan kebutuhan politik ketatanegaraan Indonesia.

Pilihan pertama yang mungkin muncul ialah dibentuknya badan peradilan khusus pemilu. Badan

peradilan khusus ini akan berada di bawah Mahkamah Agung karena desain konstitusi Indonesia menutup kemungkinan lahirnya cabang kekuasaan kehakiman di luar Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Diharapkan dengan adanya peradilan khusus pemilu berbagai macam bentuk pelanggaran, sengketa ataupun tindak pidana pemilu dapat diselesaikan oleh lembaga peradilan yang tunggal. Sehingga para pencari keadilan pemilu (*electoral-justiciabelen*) mudah mendapatkan kepastian hukum. Proses upaya hukum yang tidak berada di bawah satu atap (terpencar di berbagai lembaga) akan membuat berlarut-larutnya tegaknya keadilan. Pada tahap ini sebuah keterlambatan untuk menegakkan keadilan merupakan bentuk ketidakadilan (*justice delayed is justice denied*).

Pilihan kedua ialah mentransformasikan Bawaslu untuk menjadi peradilan pemilu dan fungsi pengawasannya diserahkan ke masyarakat sipil. Fungsi dobel saat ini menciptakan proses adjudikasi yang ada di Bawaslu menjadi berat sebelah karena telah keberpihakan pada fungsi pengawasan. Untuk pilihan ini telah ada dua disertasi yang mendukungnya yaitu disertasi Ida Budhiati dan Refly Harun. Ketika Bawaslu telah bertransformasi menjadi peradilan khusus pemilu dan tidak menjalankan fungsi pengawasannya maka seluruh tata kelola penegakan keadilan pemilu baik pelanggaran, sengketa, perselisihan hasil pemilihan kepala daerah maupun tindak pidana politik bisa berada di bawah satu atap. Perbedaan dengan pilihan pertama ialah Bawaslu yang menjadi peradilan khusus pemilu tidak berada di bawah Mahkamah Agung.

Pertanyaan kemudian muncul apakah artinya pilihan ini tidak senafas dengan konstitusi yang dimiliki oleh Indonesia saat ini? Tentu saja diperlukan perubahan terbatas konstitusi agar mendudukkan lembaga peradilan khusus pemilu setara atau sejajar dengan Mahkamah

Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagaimana berlaku di Meksiko dan Brazil. Desain konstitusi yang terbentuk ialah adanya tiga lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung dan Mahkamah Pemilu (Bawaslu yang bertransformasi menjadi peradilan khusus pemilu). Terbayang oleh kita jika pilihan ini merupakan sebuah harapan jangka panjang karena proses perubahan konstitusi yang tidak mudah. Oleh karenanya, dapat pula ditempuh langkah untuk membuat Bawaslu menjadi pengadilan khusus pemilu yang bersifat semi peradilan atau quasi peradilan. Pilihan ini lebih dapat dilaksanakan karena cukup merubah undang-undang dan telah memiliki banyak perbandingan di berbagai lembaga semi pengadilan lainnya di Indonesia.

Sejatinya konsep Peradilan Khusus Pemilu saat ini sangat dibutuhkan dalam sistem demokrasi di Indonesia, hal tersebut menjadi usulan yang harus segera didorong pembentukannya.⁽¹⁷⁾ Melihat sistem yang saat ini berlaku belum dapat menjawab permasalahan mengenai keadilan pemilu yang seharusnya menjadi roh pelaksanaan demokrasi di Indonesia. Maka dari itu Peradilan Khusus Pemilu hadir dan diharapkan menjadi embun penyejuk ditengah kekeringan perwujudan keadilan pemilu dalam proses demokrasi di Indonesia.

¹⁷ Hal tersebut juga termaktub dalam salah satu usulan dalam Konferensi Hukum Tata Negara ke-5 yang diadakan pada Tanggal 9 – 12 November 2018 di Batusangkar, Sumatera Barat.

Daftar Pustaka

- Ace Project. *Legal Framework Encyclopaedia*. 2012.
- Badan Pengawas Pemilihan Umum. *Apa dan Siapa Bawaslu: Di Balik Layar Penegak Demokrasi di Indonesia*. Jakarta: Bawaslu. 2018.
- Bawaslu-International IDEA. *Electoral Justice System Assessment Guide*. Jakarta. 2018.
- Davis-Roberts, Avery. *International Obligations for Electoral Dispute Resolution*, Georgia, 2009.
- Electoral Integrity Group. *Towards International Statement of The Principles of Electoral Justice (The Accra Guiding Principles)*.
- Fleiner, Thomas. *Continental Law: Two Legal Systems*. 2005.
- Harun, Refly. *Rekonstruksi Kewenangan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum*. *Jurnal Konstitusi* Vol. 13 No. 1. 2016.
- IDEA Internasional. *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*. 2010.
- International Foundation for Electoral Systems. *Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections (GUARDE)*. United States of America: IFES. 2011.
- Lim, Jibong. *Korean Constitutional Court and Due process Clause*. *Journal of Korean Law* Vol. 6 No.1. 2006.
- Petit, Denis. *Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System (Organization for Security and Cooperation in Europe)*. Warsaw. 2000.
- The Inter-American Commission of Human Rights (IACHR). *Strategic Plan 2011-2015*. New York: Organization of American State. 2016.
- Didik Supriyanto, "Menyoal Bawaslu, Penampilan Baru, Wewenang Baru, Persoalan Baru," <https://nasional.kompas.com/read/2017/11/08/14273471/menyoal-bawaslu-penampilan-baru-wewenang-baru-persoalan-baru>, diakses pada tanggal 31 Oktober 2018.
- Kustin Ayuwuragil, "Lima Kritikan Terkait Kewenangan

Mengadili Bawaslu,” <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20171119163858-32-256677/lima-kritikan-terkait-kewenangan-mengadili-bawaslu>, diakses pada tanggal 31 Oktober 2018.

Rizal Bomantama, “Miliki Kewenangan Baru, Bawaslu Harus Siap Dikonfrontasi dengan DPR,” <http://www.tribunnews.com/nasional/2017/10/04/miliki-kewenangan-baru-bawaslu-harus-siap-dikonfrontasi-dengan-dpr>, diakses pada tanggal 31 Oktober 2018.

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58c27a06d91c8/mk-ma-ingatkan-pembentukan-peradilan-khusus-sengketa-pilkada>

<http://jateng.tribunnews.com/2018/07/21/ida-budhiati-pemerintah-perlu-mentransformasi-bawaslu?page=2>

<https://nasional.tempo.co/read/772918/teliti-pemilu-refly-harun-raih-gelar-doktor/full&view=ok>

Refly Harun, “Rekonstruksi Kewenangan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 13, No. 1, Maret 2016

Bisariyadi dkk, *Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham emokrasi Konstitusional*, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 9, No. 3, September 2012, hlm. 551.

<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20150213083549-32-31827/ma-dan-mk-ogah-tangani-sengketa-pilkada>





PENYELESAIAN SENGKETA PROSES PEMILU: (KONSEP DASAR, MEKANISME MAUPUN FUNGSINYA SEBAGAI SARANA PELEMBAGAAN KONFLIK DAN MEWUJUDKAN Keadilan Pemilu)

Oleh: Rahmat Bagja, S.H.,L.LM
(Komisioner Bawaslu RI,
Koordinator Divisi Penyelesaian Sengketa)

A. Pengantar

Salah satu pilar utama pemerintahan demokratis adalah terselenggaranya pemilihan umum (pemilu) dengan baik, akan tetapi demokrasi tidak sama dengan pemilu. Walaupun pemilu hanya merupakan salah satu aspek dari demokrasi, namun pemilu yang demokratis adalah menjadi syarat penting dalam penyelenggaraan negara yang demokratis. Pemilu dalam teori demokrasi adalah penghubung antara prinsip kedaulatan rakyat dan praktik pemerintahan oleh sejumlah kecil pejabat. Warga negara memilih pemimpinnya dan melalui mereka diputuskan isu-isu harian yang substantif.⁽¹⁾

Pemilu adalah mekanisme kenegaraan untuk memilih pemimpin negara (eksekutif) dan anggota parlemen (legislatif). Kualitas dan rutinitas penyelenggaraan pemilu akan menentukan tingkat demokrasi suatu negara.⁽²⁾ Karena pemilu merupakan konsekuensi dari negara demokrasi, maka pemilu merupakan bentuk partisipasi politik rakyat atau warga

¹ Liddle R. William, 1992. *Pemilu-Pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kekuasaan Politik*, LP3ES:Jakarta, hlm. 32

² Denny Indrayana, 2019. *Strategi Memenangkan Sengketa Pemilu Di Mahkamah Konstitusi*, Kompas:Jakarta, hlm. 25

negara yang paling dasar untuk menentukan pemerintahan dan program yang sesuai dengan keinginannya, paling tidak pemerintah atau program yang dapat diterimanya.⁽³⁾

Pandangan lain mengenai fungsi pemilu dikemukakan oleh Aurel Croissant (2002), bahwa terdapat setidaknya tiga fungsi pokok pemilu, yaitu: *Pertama*, fungsi keterwakilan (*representativeness*), dalam arti kelompok-kelompok masyarakat memiliki perwakilan ditinjau dari aspek geografis, fungsional, dan deskriptif; *Kedua*, fungsi integrasi, dalam arti terciptanya penerimaan partai terhadap partai lain dan masyarakat terhadap partai; dan *Ketiga*, fungsi mayoritas yang cukup besar untuk menjamin stabilitas pemerintah dan kemampuannya untuk memerintah (*governability*).⁽⁴⁾

Adapun fungsi dan tujuan bangsa Indonesia menyelenggarakan Pemilu dapat dirujuk pada konsideran menimbang huruf a Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yakni untuk menjamin tercapainya cita-cita dan tujuan nasional sebagaimana termaktub dalam pembukaan Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu diselenggarakan pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat untuk menghasilkan wakil rakyat dan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Secara umum, pemilu melibatkan setidaknya 3 (tiga) aktor penting yang saling berinteraksi dalam kerangka sistem pemilu yang dilaksanakan, yakni Peserta Pemilu, penyelenggara Pemilu, dan warga negara pemegang hak pilih (Pemilih). Sesuai dengan UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu (UU Pemilu), peserta pemilu adalah partai politik untuk Pemilu anggota DPR, anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/

³ Bintang R. Saragih dalam Sodikin, 2014. *Hukum Pemilu sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Gramata Publishing: Bekasi, hlm. 3-4

⁴ Joko J. Prihatmoko, 2008. *Mendemokratiskan Pemilu: Dari Sistem Sampai Elemen Teknis*, Pustaka Pelajar: Yogyakarta, hlm. 4-5

Kota, perseorangan untuk Pemilu anggota DPD, dan Pasangan Calon yang diusulkan oleh partai politik untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.⁽⁵⁾ Adapun penyelenggara pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota DPRD secara langsung oleh rakyat.⁽⁶⁾ Sedangkan Pemilih adalah warga negara Indonesia yang sudah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih, sudah kawin, atau sudah pernah kawin.⁽⁷⁾

Dalam hubungan interaktifnya pada proses tahapan Pemilu, para aktor penting dalam Pemilu di atas khususnya antarpeserta Pemilu maupun antara Peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu dapat muncul dalam bentuk hubungan yang bersifat harmonis atau sebaliknya hubungan yang bersifat konflik. Kerangka hukum Pemilu yang berbasis pada UU Pemilu menyediakan sarana penyelesaian konflik terhadap kemungkinan munculnya hubungan yang bersifat konflik antarpeserta Pemilu maupun antara Peserta Pemilu dengan Komisi Pemilihan Umum (KPU) melalui mekanisme penyelesaian sengketa proses Pemilu agar konflik yang terjadi dapat diselesaikan secara berkeadilan sesuai dengan standar sistem keadilan pemilu (*electoral justice system*).

B. Basis Konseptual Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu

1. Sistem Keadilan Pemilu⁽⁸⁾

Sistem keadilan Pemilu (*electoral justice system*) merupakan instrumen penting untuk menegakkan hukum dan menjamin sepenuhnya penerapan prinsip demokrasi melalui

5 Pasal 1 angka 27 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

6 Pasal 1 angka 7 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

7 Pasal 1 angka 34 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

8 Lihat International IDEA, *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA*, International IDEA: Stockholm, 2010, hlm. 5-6

pelaksanaan pemilu yang bebas, adil, dan jujur. Sistem keadilan pemilu dikembangkan untuk mencegah dan mengidentifikasi ketidakberesan pada pemilu, sekaligus sebagai sarana dan mekanisme untuk membenahi ketidakberesan tersebut dan memberikan sanksi kepada pelaku pelanggaran.

Keadilan pemilu mencakup cara dan mekanisme yang tersedia di suatu negara tertentu, komunitas lokal atau di tingkat regional atau internasional untuk: (a) menjamin bahwa setiap tindakan prosedur, dan keputusan terkait dengan proses pemilu sesuai dengan kerangka hukum; (b) melindungi atau memulihkan hak pilih; dan (c) memungkinkan warga yang meyakini bahwa hak pilih mereka telah dilanggar untuk mengajukan pengaduan, mengikuti persidangan, dan mendapatkan putusan.



Gambar 1. Sistem Keadilan Pemilu
(International IDEA, 2010:6)

Konsep keadilan pemilu tidak hanya terbatas pada penegakan kerangka hukum, tetapi juga merupakan salah satu faktor yang perlu diperhatikan dalam merancang dan menjalankan seluruh proses pemilu. Keadilan pemilu juga merupakan faktor yang memengaruhi perilaku para pemangku kepentingan dalam proses tersebut. Karena sistem keadilan pemilu sangat dipengaruhi kondisi sosial budaya, konteks sejarah dan politik masing-masing negara, maka sistem dan praktiknya di seluruh dunia berbeda-beda.

Meskipun demikian, sistem keadilan pemilu perlu mengikuti sejumlah norma dan nilai tertentu agar proses pemilu lebih kredibel dan memiliki legitimasi yang tinggi. Norma dan nilai ini dapat bersumber dari budaya dan kerangka hukum yang ada di masing-masing negara ataupun dari instrumen hukum internasional. Sistem keadilan pemilu harus dipandang berjalan secara efektif, serta menunjukkan independensi dan imparialitas untuk mewujudkan keadilan, transparansi, aksesibilitas, serta kesetaraan dan inklusivitas. Apabila sistem dipandang tidak kokoh dan tidak berjalan dengan baik, kredibilitasnya akan berkurang dan dapat mengakibatkan para pemilih mempertanyakan partisipasi mereka dalam proses pemilu, atau bahkan menolak hasil akhir pemilu. Dengan demikian, keadilan pemilu yang efektif dan tepat waktu menjadi elemen kunci dalam menjaga kredibilitas proses pemilu.

Mekanisme sistem keadilan pemilu meliputi baik tindakan pencegahan maupun metode formal dan informal dalam upaya penyelesaian sengketa pemilu. Sistem keadilan pemilu yang lebih luas mencakup berbagai mekanisme untuk menjamin adanya penyelesaian sengketa pemilu yang kredibel. Mekanisme sistem keadilan pemilu meliputi tindakan pencegahan dan metode penyelesaian sengketa pemilu yang sifatnya formal (institusional) dan informal (alternatif). Gambar di atas juga memperlihatkan ragam mekanisme penanganan sengketa pemilu yang tersedia, yaitu mekanisme yang sifatnya mengoreksi (korektif) atau menghukum (punitif).

Peningkatan penghormatan terhadap supremasi hukum akan mendorong menurunnya jumlah sengketa pemilu yang perlu ditangani. Budaya politik yang mendorong perilaku taat hukum dan penghormatan terhadap norma demokrasi dapat membantu mengurangi potensi timbulnya sengketa pemilu, sehingga yang perlu ditangani nantinya hanya sengketa yang paling banyak menimbulkan perdebatan. Pelibatan partai politik besar dan kelompok masyarakat sipil dalam proses pembuatan kerangka hukum pemilu juga penting untuk mengurangi potensi sengketa pemilu.

Ada tiga jenis mekanisme utama untuk menyelesaikan sengketa pemilu, yaitu Formal: a. mekanisme formal atau

korektif (misalnya mengajukan dan memproses gugatan pemilu): jika dilaksanakan, mekanisme ini akan menghasilkan keputusan untuk membatalkan, mengubah, atau mengakui adanya ketidakberesan dalam proses pemilu; dan b. mekanisme penghukuman atau punitif (misalnya dalam kasus pelanggaran pidana): jika dilaksanakan, mekanisme ini akan menjatuhkan sanksi kepada pelanggar, baik badan maupun individu yang bertanggung jawab atas ketidakberesan tersebut, termasuk tanggung jawab (*liability*) pidana atau administratif terkait dengan pemilu; dan Informal, meliputi mekanisme alternatif sebagai mekanisme yang dapat dipilih oleh pihak-pihak yang bersengketa.⁽⁹⁾

2. Hakikat dan Pengertian Sengketa

Dalam pergaulan hukum, sengketa merupakan keadaan atau peristiwa yang dapat terjadi pada siapa saja dan dimana saja. Sengketa dapat terjadi antara individu dengan individu, antara individu dengan kelompok, individu dengan negara, antara kelompok dengan kelompok, kelompok dengan negara, antara negara satu dengan yang lainnya, dan sebagainya. Dengan kata lain, sengketa dapat bersifat publik maupun bersifat keperdataan dan dapat terjadi baik dalam lingkup lokal, nasional maupun internasional.⁽¹⁰⁾

Pergaulan hukum melibatkan interaksi kepentingan antara subjek hukum yang satu dengan subjek hukum yang lainnya. Subjek hukum adalah segala sesuatu yang dapat memperoleh hak dan kewajiban dari hukum.⁽¹¹⁾ Istilah subyek hukum berasal dari bahasa Belanda yaitu *rechtssubject* atau *law of subject* dari bahasa Inggris. Secara umum *rechtssubject* diartikan sebagai pendukung hak dan kewajiban yaitu manusia dan badan hukum.⁽¹²⁾ Dengan demikian, subyek hukum adalah segala sesuatu yang memiliki kewenangan hukum,

⁹ Lihat *Ibid*, hlm. 6

¹⁰ Rahmat Bagja dan Dayanto, 2019. Naskah Buku *Hukum Acara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu (Konsep, Prosedur, dan Teknis Pelaksanaan)*, hlm. 22

¹¹ Sudikno Mertokusumo, 1988. *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty: Yogyakarta, hlm. 53

¹² Titik Triwulan Tutik, 2008. *Hukum Perdata dalam Sistem Hukum Indonesia*, Prenada Media Group: Jakarta, hlm. 40.

penyandang hak dan kewajiban dalam perbuatan hukum. Subyek hukum sangat terkait dengan kecakapan secara hukum atau *rechtsbekwaam*, dan kewenangan dalam hukum atau *rechtsbevoegd*. Subyek hukum adalah setiap pembawa atau penyandang hak dan kewajiban dalam hubungan-hubungan hukum.⁽¹³⁾ Dalam pergaulan hukum, subjek hukum (*rechts subject, law of subject*) terdiri dari person manusia (*naturlijke persoon, natural persoon*) dan badan hukum (*rechts persoon*).

Oleh karena jalinan interaksi dalam pergaulan hukum meliputi aneka ragam kepentingan yang dipangku oleh masing-masing subjek hukum, maka tidak mustahil terjadi konflik atau pertentangan kepentingan antara subjek hukum yang satu dengan subjek hukum lainnya yang dapat berujung pada sengketa.

Sekalipun berbeda, tetapi antara konflik (*conflict*) dan sengketa (*dispute*) memiliki keterkaitan yang erat. Menurut Takdir Rahmadi (2011), konflik mengandung pengertian yang lebih luas dari sengketa. Konflik mencakup perselisihan-perselisihan yang bersifat laten (*latent*) maupun perselisihan-perselisihan yang mengemuka (*manifest*). Perselisihan bersifat laten apabila pihak lain yang tidak terlibat belum mengetahuinya dan yang mengetahui hanya para pihak yang bertikai saja. Sedangkan konflik yang bersifat mengemuka disebut dengan sengketa.⁽¹⁴⁾

Lebih lanjut Rachmadi Usman (2013) menyatakan bahwa sengketa merupakan kelanjutan dari konflik. Sebuah konflik akan berubah menjadi sengketa apabila tidak bisa diselesaikan oleh pihak-pihak yang berkonflik.⁽¹⁵⁾ Sejalan dengan pandangan di atas, Laura Nader dan Herry F. Todd membedakan konflik dan sengketa melalui proses bersengketa (*disputing process*), sebagai berikut: *Pertama*, tahap pra-konflik atau tahap keluhan, yang mengacu kepada keadaan atau kondisi yang oleh seseorang atau suatu kelompok dipersepsikan

13 Dyah Hapsari Praniningrum, "Telaah Terhadap Esensi Subjek Hukum: Manusia dan Badan Hukum", e-paper, tt, hlm. 2

14 Abdulhamid Dipopramono, 2017. *Keterbukaan dan Sengketa Informasi Publik*, Renebook: Jakarta, hlm. 66

15 *Ibid*

sebagai hal yang tidak adil dan alasan-alasan atau dasar-dasar dari adanya perasaan itu. Pelanggaran terhadap rasa keadilan itu dapat bersifat nyata atau imajinasi saja. Yang terpenting pihak itu merasakan haknya dilanggar atau diperlakukan dengan salah;

Kedua, tahap konflik (*conflict*), ditandai dengan keadaan dimana pihak yang merasa haknya dilanggar memilih jalan konfrontasi, melemparkan tuduhan kepada pihak pelanggar haknya atau memberitahukan kepada pihak lawannya tentang keluhan itu. Pada tahap ini kedua belah pihak sadar mengenai adanya perselisihan pandangan antar mereka;



Gambar 2. *Disputing Process* Menurut Laura Nader dan Herry F. Tood

Ketiga, tahap sengketa (*dispute*), dapat terjadi karena konflik mengalami eskalasi berhubung karena adanya konflik itu dikemukakan secara umum. Suatu sengketa hanya terjadi bila pihak yang mempunyai keluhan telah meningkatkan perselisihan pendapat dari pendekatan menjadi hal yang memasuki bidang publik. Hal ini dilakukan secara sengaja dan aktif dengan maksud supaya ada sesuatu tindakan mengenai tuntutan yang diinginkan.

Menurut Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin sengketa merupakan persepsi perbedaan kepentingan (*percieved divergence of interest*) atau suatu kepercayaan bahwa aspirasi pihak-pihak yang bersengketa tidak dicapai secara simultan karena perbedaan kepentingan. Rihard L. Abel, memaknai sengketa (*dispute*) sebagai pernyataan publik mengenai tuntutan yang tidak selaras (*inconsistent claim*) terhadap sesuatu yang bernilai atau karena aspek ketidaksesuaian para

pihak tentang sesuatu yang bernilai.⁽¹⁶⁾

Menurut Achmad Ali, sengketa adalah pertentangan antara dua pihak atau lebih yang berawal dari persepsi yang berbeda tentang suatu kepemilikan atau hak milik yang dapat menimbulkan akibat hukum antara keduanya.⁽¹⁷⁾ Menurut Rochmat Soemitro, sengketa timbul antara dua pihak yang mengganggu serta menimbulkan gangguan dalam tata kehidupan bermasyarakat, dan untuk menyelesaikan sengketa perlu ada suatu bantuan dari pihak ketiga yang bersikap netral dan tidak memihak.⁽¹⁸⁾

Berdasarkan pandangan Achmad Ali dan Rochmat Soemitro tersebut, maka dapat dirumuskan unsur-unsur sengketa meliputi: (1) ada dua pihak atau lebih; (2) memiliki perbedaan tujuan/kepentingan yang dapat menimbulkan akibat hukum; (3) saling berusaha memperjuangkan tujuan/kepentingan; dan (4) penyelesaian membutuhkan pihak ketiga yang bersifat netral dan tidak memihak.

3. Sarana Penyelesaian Sengketa dalam Masyarakat Demokratis

Masyarakat demokratis ditandai dengan adanya prinsip pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia (HAM) dan ketaatan pada hukum (*rule of law*). Demokrasi hanya akan menemukan makna yang sesungguhnya apabila terdapat pengakuan dalam bentuk jaminan dan pemenuhan terhadap HAM dan pada saat yang sama hak-hak tersebut diekspresikan sesuai dengan koridor hukum yang berlaku. Konsekwensi dari adanya kedua prinsip ini, maka hukum merupakan sarana demokratis untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi di tengah-tengah masyarakat. Dalam perkembangannya -sebagai sarana penyelesaian sengketa bagi masyarakat

¹⁶ Heru Widodo, 2018. *Hukum Acara Sengketa Pemilu*: Dinamika di Mahkamah Konstitusi, Konstitusi Press: Jakarta, hlm. 26

¹⁷ Achmad Ali, dalam Annoy Yunitasari, *Penyelesaian Sengketa Dalam Hukum Bisnis Serta Pembuktian*, <https://www.academia.edu>, diakses pada tanggal, 04/02/2019

¹⁸ Rochmat Soemitro, 1998. *Peradilan Tata Usaha Negara*, Refika Aditama: Bandung, hlm. 4

demokratis- hukum menyediakan setidaknya dua jalur utama dalam penyelesaian sengketa, yaitu jalur litigasi dan jalur non litigasi.⁽¹⁹⁾

Litigasi adalah proses menyelesaikan perselisihan hukum di pengadilan di mana setiap pihak yang bersengketa mendapatkan kesempatan untuk mengajukan gugatan dan bantahan.⁽²⁰⁾ Litigasi dapat diartikan pula sebagai proses membawa perselisihan dan tuntutan di pengadilan⁽²¹⁾ atau penyelesaian sengketa antara para pihak yang dilakukan di muka pengadilan⁽²²⁾. Dengan demikian penyelesaian sengketa melalui jalur litigasi berkaitan dengan sistem penyelesaian sengketa melalui lembaga peradilan.

Sedangkan penyelesaian sengketa melalui jalur non litigasi atau yang lazim disebut sebagai *alternative dispute resolution* (ADR) diartikan sebagai penyelesaian damai di luar pengadilan.⁽²³⁾ Menurut Pasal 1 angka 10 Undang-Undang No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, "*Alternatif Penyelesaian Sengketa adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli.*"

Frans Winarta menguraikan pengertian masing-masing lembaga penyelesaian sengketa di atas sebagai berikut: ⁽²⁴⁾ (a) konsultasi: suatu tindakan yang bersifat "personal" antara suatu pihak tertentu (klien) dengan pihak lain yang merupakan pihak konsultan, dimana pihak konsultan memberikan pendapatnya kepada klien sesuai dengan keperluan dan kebutuhan kliennya. (b) negosiasi: suatu upaya penyelesaian sengketa para pihak

19 Rahmat Bagja dan Dayanto, *op.cit*, hlm. 26

20 Kamus Bisnis, <http://kamusbisnis.com/arti/litigasi/>, diakses pada tanggal 30/01/2019.

21 H.M. Fauzan dan Baharudin Siagian, 2017. *Kamus Hukum & Yurisprudensi*, Kencana: Jakarta, hlm. 460

22 <https://www.hukumonline.com>, diakses pada tanggal, 30/01/2019

23 H.M. Fauzan dan Baharudin Siagian, *Kamus Hukum & Yurisprudensi ...op.cit*, hlm. 460

24 Frans Hendra Winarta, 2012. *Hukum Penyelesaian Sengketa*, Sinar Grafika: Jakarta, hlm. 7-8

tanpa melalui proses pengadilan dengan tujuan mencapai kesepakatan bersama atas dasar kerja sama yang lebih harmonis dan kreatif; (c) mediasi: cara penyelesaian sengketa melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan para pihak dengan dibantu oleh mediator; (d) konsiliasi: penengah akan bertindak menjadi konsiliator dengan kesepakatan para pihak dengan mengusahakan solusi yang dapat diterima; dan (e) penilaian ahli: pendapat para ahli untuk suatu hal yang bersifat teknis dan sesuai dengan bidang keahliannya.

Secara umum terdapat perbedaan yang khas antara penyelesaian sengketa melalui jalur litigasi dan non litigasi, sebagai berikut:

Tabel 1:
Perbedaan Penyelesaian Sengketa Litigasi dan Non Litigasi

Aspek	Litigasi	Non Litigasi
Waktu	Lama	Cepat
Biaya	Mahal	Murah
Sifat	Formal-prosedural	Fleksibel-responsif
Proses	Terbuka	Rahasia
Pihak Pemutus	Hakim	Para Pihak yang dibantu oleh Mediator, dsb
Hasil	Menang atau Kalah (<i>win-loss solution</i>)	Menang-Menang (<i>win-win solution</i>)

Seiring dengan perubahan hukum dan masyarakat, jalur atau lembaga penyelesaian sengketa litigasi dan non litigasi mengalami perkembangan baik dari jenis sengketa maupun institusi penyelesaian sengketa. Pada awalnya penyelesaian sengketa non litigasi digunakan untuk menyelesaikan jenis sengketa yang bersifat hukum keperdataan atau bisnis namun telah berkembang pula untuk menyelesaikan jenis sengketa atau persoalan hukum yang bersifat publik, baik administrasi

maupun pidana.⁽²⁵⁾

Keberatan dan penyelesaian sengketa melalui Komisi Informasi oleh pemohon informasi publik kepada atasan Pejabat Pengelola Informasi Publik yang diselesaikan melalui prosedur mediasi sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik merupakan salah satu contoh jenis sengketa yang bersifat publik dalam hal ini bersifat administratif.⁽²⁶⁾ Demikian pula, dalam penegakkan hukum pidana ketika Kepolisian Negara Republik Indonesia mengeluarkan Surat Kapolri No. Pol: B/3022/XII/2009/SDEOPS tanggal 14 Desember 2009 tentang Penanganan Kasus Melalui *Alternatif Dispute Resolution* (ADR) yang menekankan penyelesaian kasus pidana dengan menggunakan ADR sepanjang disepakati oleh pihak-pihak yang berperkara.⁽²⁷⁾ Dalam praktik penegakkan hukum pidana kemudian dikenal berbagai istilah seperti mediasi penal dan *restoratif justice*, yang secara esensial merupakan penegakkan hukum dengan prosedur non litigasi.

Dalam perkembangannya pula, terdapat bentuk penyelesaian sengketa non litigasi yang ternyata menjadi salah satu proses dalam penyelesaian sengketa yang dilakukan di dalam pengadilan (litigasi). Contohnya mediasi yang dilakukan di dalam pengadilan. Rachmadi Usman, mengatakan dengan diberlakukannya Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, sebagai pengganti Peraturan Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2003 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, maka setiap perkara perdata tertentu yang akan diadili oleh hakim pengadilan dalam lingkungan peradilan umum dan peradilan agama diwajibkan terlebih dahulu untuk menempuh prosedur mediasi di pengadilan.⁽²⁸⁾

25 Rahmat Bagja dan Dayanto, *op.cit*, hlm. 28

26 Lihat Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Pasal 40 ayat (1).

27 Tri Harnowo, "Eksistensi Mediasi Penal dalam Penyelesaian Pelanggaran Pidana Kekayaan Intelektual", <https://www.hukumonline.com>, diakses pada tanggal, 04/02/2019.

28 Lihat Rachmadi Usman, *Mediasi di Pengadilan*, Sinar Grafika: Jakarta, 2012, hlm. vii-viii. Lebih lanjut, Rachmadi Usman, sebagaimana ia kutip dari

Perkembangan penyelesaian sengketa non litigasi yang dilakukan oleh lembaga litigasi ini sejalan dengan konsep fungsi peradilan administrasi yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon. Dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon bahwa ada tiga fungsi utama peradilan administrasi yaitu fungsi penasihat, fungsi perujuk, dan fungsi peradilan.⁽²⁹⁾ Fungsi penasihat meliputi penasihat kepada penguasa, kepada rakyat, dan atau badan hukum swasta, baik nasihat untuk melakukan sesuatu (*aanraden*) maupun untuk tidak melakukan sesuatu (*afraden*).⁽³⁰⁾

Fungsi perujuk memungkinkan penyelesaian sengketa secara musyawarah antara para pihak dan keterlibatan pihak peradilan secara aktif. Keterlibatan secara aktif dapat memberikan pertimbangan-pertimbangan hukum secara objektif dengan harapan dapat menumbuhkan kesadaran para pihak untuk menyelesaikan sengketanya secara damai.⁽³¹⁾ Sedangkan fungsi peradilan dilakukan apabila penyelesaian sengketa melalui jalan musyawarah tidak menemukan jalan penyelesaian akhir.⁽³²⁾

C. Pembahasan

1. Ruang Lingkup Sengketa Proses Pemilu

Dalam desain penegakkan hukum pemilu sebagaimana yang diatur dalam UU Pemilu, setidaknya terdapat tiga jenis penegakkan hukum pemilu (*electoral law enforcement*), yaitu: (1) pelanggaran pemilu, yang terdiri dari pelanggaran kode etik

naskah akademis yang dibuat oleh Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung Republik Indonesia, mengatakan bahwa sebenarnya lembaga mediasi bukanlah merupakan bagian dari lembaga litigasi, dimana pada mulanya lembaga mediasi berada di luar pengadilan. Namun sekarang ini lembaga mediasi sudah menyeberang memasuki wilayah pengadilan. Negara-negara maju pada umumnya antara lain Amerika, Jepang, Australia, Singapura mempunyai lembaga mediasi, baik yang berada di luar maupun di dalam pengadilan dengan berbagai istilah antara lain: *Court Integrated Mediation*, *Court Annexed Mediation*, *Court Dispute Resolution*, *Court Connected ADR*, *Court Based ADR*, dan lain-lain.

²⁹ Philipus M. Hadjon, 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT Bina Ilmu: Surabaya, hlm. 213

³⁰ *Ibid*

³¹ *Ibid*

³² *Ibid*

penyelenggara pemilu, pelanggaran administratif pemilu, dan pelanggaran tindak pidana pemilu; (2) sengketa proses pemilu; dan (3) perselisihan hasil pemilu. Ketiga jenis penegakkan hukum pemilu ini diatur dalam Buku Keempat dan Buku Kelima UU Pemilu.

Pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu merupakan pelanggaran terhadap etika Penyelenggara Pemilu yang berdasarkan sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilu,⁽³³⁾ yang penyelesaiannya dilakukan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).⁽³⁴⁾ Pelanggaran administratif Pemilu meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu, yang tidak termasuk tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik,⁽³⁵⁾ yang proses penyelesaiannya dilakukan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota. Sedangkan pelanggaran pidana Pemilu berkaitan dengan pelanggaran terhadap ketentuan pidana Pemilu yang diatur dalam UU Pemilu,⁽³⁶⁾ yang penanganannya melalui sentra penegakan hukum terpadu (Gakkumdu) yang terdiri dari unsur Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan.⁽³⁷⁾



Gambar 3. Jenis Penegakkan Hukum Pemilu (Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum)

33 Pasal 456 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

34 Lihat *ibid*, Pasal 457

35 Lihat *ibid*, Pasal 460

36 Lihat *ibid*, BAB II

37 Lihat *ibid*, Pasal 486

Sengketa proses Pemilu merupakan sengketa yang terjadi antarPeserta Pemilu dan sengketa Peserta Pemilu dengan Penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten/KPU Kota.⁽³⁸⁾ Dengan demikian, berdasarkan konstruksi UU Pemilu terdapat dua jenis sengketa proses, yakni: (1) sengketa antarpeserta pemilu; dan (2) sengketa antara peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu. Kedua jenis sengketa ini disebabkan oleh keluarnya keputusan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/ Kota. Dalam hal penyelesaiannya, penyelesaian sengketa proses Pemilu dilakukan melalui penyelesaian sengketa proses pemilu di Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/ Kota⁽³⁹⁾ dan penyelesaian sengketa proses Pemilu di Pengadilan Tata Usaha Negara.⁽⁴⁰⁾

Adapun perselisihan hasil pemilu meliputi perselisihan antara KPU dan peserta Pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional.⁽⁴¹⁾ Perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilu yang dimaksud adalah penetapan perolehan suara hasil pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD secara nasional⁽⁴²⁾ maupun perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden⁽⁴³⁾, yang penanganannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK).⁽⁴⁴⁾

Jika dicermati desain penegakan hukum pemilu sebagaimana yang diatur dalam UU Pemilu, terdapat kemiripan antara sengketa proses Pemilu dengan pelanggaran administratif pemilu maupun sengketa proses pemilu dengan perselisihan hasil pemilu. Untuk lebih memahami karakteristik sengketa proses pemilu, maka perlu diuraikan perbandingan antara sengketa proses pemilu dengan pelanggaran administrasi dan perselisihan hasil pemilu, sebagai berikut:

38 *ibid*, Pasal 466

39 Lihat *ibid*, Pasal 468

40 Lihat *ibid*, Pasal 470

41 *Ibid*, Pasal 473

42 *Ibid*, Pasal 474 ayat (1)

43 *Ibid*, Pasal 475 ayat (1)

44 Lihat *ibid*, Pasal 474 ayat (1) dan Pasal 475 ayat (1)

Tabel. 2:
Perbandingan Penegakan Hukum Pelanggaran Administratif Pemilu, Sengketa Proses Pemilu, dan Perselisihan Hasil Pemilu

Aspek	Pelanggaran Administratif Pemilu	Sengketa Proses Pemilu	Sengketa Hasil Pemilu
Sumber	<ul style="list-style-type: none"> Laporan warga negara yang mempunyai hak pilih, peserta pemilu dan pemantau Pemilu Temuan Bawaslu dan jajarannya 	Permohonan dari Pemohon sengketa proses pemilu	Permohonan dari pemohon perselisihan hasil pemilu
Permasalahan pokok	Adanya pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu.	Adanya kerugian hukum bagi pemohon sengketa proses pemilu baik oleh tindakan Peserta Pemilu yang lain (sengketa antarPeserta) ataupun tindakan Penyelenggara Pemilu (Sengketa Peserta dengan Penyelenggara Pemilu) akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota dalam proses tahapan penyelenggaraan Pemilu.	Adanya kerugian hukum bagi pemohon perselisihan hasil pemilu atas diterbitkannya keputusan KPU mengenai hasil pemilu.
Dasar pengujian	<ul style="list-style-type: none"> Peraturan perundang-undangan Asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan/Pemilu yang layak 	<ul style="list-style-type: none"> Peraturan perundang-undangan Asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan/Pemilu yang layak 	<ul style="list-style-type: none"> Peraturan perundang-undangan Asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan/Pemilu yang layak
Tujuan (beralasan hukum)	<ul style="list-style-type: none"> Perbaikan prosedur Sanksi Administratif bagi Terlapor 	<ul style="list-style-type: none"> Pemulihan kerugian hukum bagi Pemohon 	<ul style="list-style-type: none"> Pemulihan kerugian hukum bagi Pemohon

2. Dasar Hukum Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu

UU Pemilu telah mengatur mekanisme penegakan pelanggaran pemilu, sengketa proses pemilu, dan perselisihan hasil pemilu. Adapun mekanisme penyelesaian sengketa proses pemilu dibedakan menjadi dua mekanisme yaitu: *pertama*, mekanisme penyelesaian sengketa proses Pemilu di Bawaslu⁽⁴⁵⁾ yang diatur dalam Pasal 468 dan Pasal 469 UU Pemilu; dan *kedua*, mekanisme penyelesaian sengketa proses pemilu di Pengadilan Tata Usaha Negara yang diatur dalam Pasal 470 sampai dengan Pasal 472 UU Pemilu.

⁴⁵ Termasuk di dalamnya Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota

Pengaturan lebih lanjut terkait mekanisme penyelesaian sengketa proses Pemilu di Bawaslu diatur melalui Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1862), Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 18 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum (Berita Negara Tahun 2018 Nomor 787), Peraturan Bawaslu Nomor 27 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 18 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum (Berita Negara Tahun 2018 Nomor 1098), dan Peraturan Bawaslu Nomor 5 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 18 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu (Berita Negara Republik Indonesia Nomor 419 Tahun 2019).

3. Pengaturan Kewenangan Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu oleh Pengawas Pemilu

Secara yuridis-normatif, salah satu perkembangan penting mengenai penyelenggara Pemilu khususnya Bawaslu yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum adalah terjadinya penguatan fungsi Bawaslu, Bawaslu provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota sebagai lembaga pengawas sekaligus peradilan Pemilu.⁽⁴⁶⁾

Dalam konteks fungsi Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota sebagai lembaga peradilan pemilu tercermin dalam kewenangannya dalam penegakan hukum untuk menyelesaikan pelanggaran administratif Pemilu dan sengketa proses Pemilu. Khusus mengenai kewenangan pengawas Pemilu dalam penyelesaian sengketa proses Pemilu, merujuk pada pengaturan tentang tugas dan wewenang Bawaslu, Bawaslu provinsi, dan Bawaslu kabupaten/Kota pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan Umum

⁴⁶ Rahmat Bagja dan Dayanto, *op.cit*, hlm. 139

dan Peraturan Bawaslu Nomor 18 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Bawaslu Nomor 5 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Bawaslu Nomor 18 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu (Peraturan Bawaslu tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses pemilu).

a. Tugas dan Wewenang Bawaslu dalam Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu

Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menentukan bahwa Bawaslu bertugas melakukan pencegahan dan penindakan terhadap sengketa proses pemilu.⁽⁴⁷⁾ Dalam melakukan penindakan sengketa proses Pemilu, Bawaslu bertugas:

- a. *menerima permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu;*
- b. *memverifikasi secara formal dan materiel permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu;*
- c. *melakukan mediasi antarpihak yang bersengketa;*
- d. *melakukan proses adjudikasi sengketa proses Pemilu; dan*
- e. *memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu.*⁽⁴⁸⁾

Ditegaskan pula bahwa Bawaslu berwenang menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu,⁽⁴⁹⁾ serta mengoreksi putusan dan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁽⁵⁰⁾

Adapun kewenangan penyelesaian sengketa proses Pemilu yang dilakukan oleh Bawaslu berkaitan dengan

⁴⁷ Pasal 93 huruf b angka 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Lihat pula Perbawaslu tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa proses pemilu, Pasal 5 ayat (4).

⁴⁸ Pasal 94 ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

⁴⁹ *Ibid*, Pasal 95 huruf d

⁵⁰ *Ibid*, Pasal 95 huruf h

dikeluarkannya keputusan KPU sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 ayat (1) Perbawaslu tentang tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu bahwa "*Bawaslu berwenang menyelesaikan sengketa proses Pemilu yang diakibatkan oleh adanya keputusan KPU*". Dengan demikian kompetensi relatif dari kewenangan penyelesaian sengketa proses Pemilu yang dilakukan oleh Bawaslu hanya terhadap keputusan yang dikeluarkan oleh KPU.

b. Tugas dan Wewenang Bawaslu Provinsi dalam Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu

Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menentukan bahwa "*Bawaslu Provinsi bertugas melakukan pencegahan dan penindakan di wilayah provinsi terhadap sengketa proses pemilu*".⁽⁵¹⁾ Dalam melakukan penindakan sengketa proses Pemilu, Bawaslu Provinsi bertugas:

- a. menerima permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu di wilayah provinsi;
- b. memverifikasi secara formal dan materiel permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu di wilayah provinsi;
- c. melakukan mediasi antarpihak yang bersengketa di wilayah provinsi;
- d. melakukan proses adjudikasi sengketa proses Pemilu di wilayah provinsi apabila mediasi belum menyelesaikan sengketa proses Pemilu; dan
- e. memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu di wilayah provinsi.⁽⁵²⁾

Ditegaskan pula bahwa *Bawaslu Provinsi berwenang menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu di wilayah provinsi*.⁽⁵³⁾ Adapun kewenangan penyelesaian sengketa

⁵¹ *Ibid*, Pasal 97 huruf a angka 2. Lihat pula Perbawaslu tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu, Pasal 5 ayat (4).

⁵² Pasal 98 ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

⁵³ *Ibid*, Pasal 99 huruf c

proses Pemilu yang dilakukan oleh Bawaslu Provinsi terhadap dikeluarkannya keputusan KPU Provinsi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 ayat (2) Perbawaslu tentang tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu bahwa "*Bawaslu Provinsi berwenang menyelesaikan sengketa proses Pemilu yang diakibatkan oleh adanya keputusan KPU Provinsi*". Dengan demikian kompetensi relatif dari kewenangan penyelesaian sengketa proses Pemilu yang dilakukan oleh Bawaslu Provinsi hanya terhadap keputusan yang dikeluarkan oleh KPU Provinsi.

c. Tugas dan Wewenang Bawaslu Kabupaten/Kota dalam Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu

Ketentuan dalam UU Pemilu menentukan bahwa "*Bawaslu Kabupaten/Kota bertugas melakukan pencegahan dan penindakan di wilayah kabupaten/kota terhadap sengketa proses pemilu*".⁽⁵⁴⁾ Dalam melakukan penindakan sengketa proses Pemilu, Bawaslu Kabupaten/Kota bertugas:

- a. *menerima permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu di wilayah kabupaten/kota;*
- b. *memverifikasi secara formal dan materiel permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu di wilayah kabupaten/kota;*
- c. *melakukan mediasi antarpihak yang bersengketa di wilayah kabupaten/kota;*
- d. *melakukan proses adjudikasi sengketa proses Pemilu di wilayah kabupaten/kota apabila mediasi belum menyelesaikan sengketa proses Pemilu; dan*
- e. *memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu di wilayah kabupaten/kota.*⁽⁵⁵⁾

Ditegaskan pula bahwa "*Bawaslu Kabupaten/Kota berwenang menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu di wilayah kabupaten/kota*".⁽⁵⁶⁾ Adapun kewenangan

⁵⁴ *Ibid*, Pasal 101 huruf a angka 2. Lihat pula Perbawaslu tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu, Pasal 5 ayat (4)

⁵⁵ *Ibid*, Pasal 102 ayat (3)

⁵⁶ *Ibid*, Pasal 103 huruf c

penyelesaian sengketa proses Pemilu yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten/Kota yakni terhadap dikeluarkannya keputusan KPU Provinsi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 ayat (3) Perbawaslu tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu bahwa "*Bawaslu Provinsi berwenang menyelesaikan sengketa proses Pemilu yang diakibatkan oleh adanya keputusan KPU Kabupaten/Kota*". Dengan demikian kompetensi relatif dari kewenangan penyelesaian sengketa proses Pemilu yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten/Kota hanya terhadap keputusan yang dikeluarkan oleh KPU Kabupaten/Kota.

Lebih lanjut, dalam Pasal 5 Perbawaslu tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu ditentukan bahwa:

- (1) *Bawaslu berwenang menyelesaikan sengketa proses Pemilu yang diakibatkan oleh adanya keputusan KPU.*
- (2) *Bawaslu Provinsi berwenang menyelesaikan sengketa proses Pemilu yang diakibatkan oleh adanya keputusan KPU Provinsi.*
- (3) *Bawaslu Kabupaten/Kota berwenang menyelesaikan sengketa proses Pemilu yang diakibatkan oleh adanya Keputusan KPU Kabupaten/Kota.*
- (4) *Panwaslu Kecamatan dapat menyelesaikan sengketa proses Pemilu yang terjadi antar Peserta Pemilu sebagai pelaksanaan mandat dari Bawaslu Kabupaten/Kota.*

Berdasarkan pengaturan Pasal 5 Perbawaslu tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu di atas terdapat kewenangan Panwaslu Kecamatan untuk menyelesaikan sengketa proses Pemilu yang khusus untuk sengketa antar Peserta Pemilu sebagai pelaksanaan mandat dari Bawaslu Kabupaten/Kota.⁽⁵⁷⁾

⁵⁷ Kewenangan Panwaslu Kecamatan untuk menyelesaikan sengketa proses Pemilu antar-Peserta Pemilu dimunculkan dalam Peraturan Bawaslu Nomor 5 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Bawaslu Nomor 18 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu.

4. Mekanisme Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu

Ketentuan Pasal 1 angka 22 Perbawaslu tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu mendefinisikan Pemohon sebagai pihak yang mengajukan Permohonan sengketa proses Pemilu. Lebih lanjut konstruksi kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon sengketa proses Pemilu terangkai dalam ketentuan Pasal 7, Pasal 7A, dan Pasal 7B Perbawaslu tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu. Adapun Pemohon sengketa proses Pemilu terdiri atas:⁽⁵⁸⁾ (a) partai politik calon Peserta Pemilu yang telah mendaftarkan diri sebagai Peserta Pemilu di KPU; (b) Partai Politik Peserta Pemilu; (c) bakal calon anggota DPR dan DPRD yang telah mendaftarkan diri kepada KPU; (d) calon anggota DPR dan DPRD yang tercantum dalam daftar calon tetap; (e) bakal calon Anggota DPD yang telah mendaftarkan diri kepada KPU; (f) calon anggota DPD; (g) bakal Pasangan Calon; dan (h) Pasangan Calon.

Lebih lanjut Pasal 7A Perbawaslu tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu menentukan bahwa: *"Permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu yang diajukan oleh partai politik calon Peserta Pemilu dan/atau Partai Politik Peserta Pemilu dilakukan dengan ketentuan sebagai berikut: (a) tingkat pusat diajukan oleh ketua umum dan sekretaris jenderal partai atau sebutan lain; (b) tingkat provinsi diajukan oleh ketua dan sekretaris tingkat provinsi atau sebutan lain; dan (c) tingkat kabupaten/kota diajukan oleh ketua dan sekretaris tingkat kabupaten/kota atau sebutan lain."*

Mengenai Termohon dalam sengketa proses Pemilu merujuk pada pada rumusan Pasal 466 UU Pemilu *juncto* Pasal 1 angka 23 dan Pasal 8 Perbawaslu tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu. Pasal 466 UU Pemilu berbunyi: *"Sengketa proses Pemilu meliputi sengketa yang terjadi antar-Peserta Pemilu dan sengketa Peserta Pemilu dengan Penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/ Kota"*.

⁵⁸ Pasal 7 ayat (1) Perbawaslu tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu

Sedangkan ketentuan Pasal 1 angka 23 Perbawaslu tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu menyatakan: "*Termohon adalah pihak yang diajukan di dalam Permohonan sengketa proses Pemilu*". Lebih lanjut, Pasal 8 Perbawaslu tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu menguraikan secara rinci tentang Termohon penyelesaian sengketa proses Pemilu dengan menyatakan bahwa Termohon dalam sengketa proses Pemilu terdiri atas: *(1 KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota untuk sengketa antara peserta dengan penyelenggara Pemilu; dan (2) Partai Politik Peserta Pemilu, calon Anggota DPR, DPD, dan DPRD, atau Pasangan Calon untuk sengketa antarpeserta.*

Adapun mengenai Termohon sengketa proses Pemilu yang terjadi antarPeserta mengacu pada Pasal 3 dan Pasal 4 ayat (1) Perbawaslu tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu, yaitu: Partai Politik atau Calon anggota DPR, DPD, dan DPRD yang oleh tindakannya dianggap merugikan hak Pemohon sebagai Peserta Pemilu. Sedangkan Termohon sengketa proses Pemilu yang terjadi antara Peserta Pemilu dengan Penyelenggara Pemilu yaitu: KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang tindakannya dianggap merugikan hak Pemohon sebagai Peserta Pemilu.⁽⁵⁹⁾

Sedangkan Pihak Terkait dalam penyelesaian sengketa proses Pemilu diatur dalam Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) Perbawaslu tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu, bahwa: *(1) Partai Politik Peserta Pemilu, calon anggota DPR dan DPRD yang tercantum di dalam DCT, calon anggota DPD, atau Pasangan Calon yang berpotensi dirugikan atas penyelesaian sengketa proses Pemilu dapat mengajukan diri sebagai pihak terkait. (2) Pengajuan diri sebagai pihak terkait bagi calon anggota DPR dan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melalui Partai Politik.*

Berkaitan dengan objek sengketa (*objectum litis*) Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu diatur lebih lanjut dalam Perbawaslu tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses

⁵⁹ Dalam hal sengketa proses yang terjadi antara Peserta Pemilu dengan Penyelenggara Pemilu, tindakan yang dimaksud adalah tindakan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dalam mengeluarkan keputusan.

Pemilu yang bertolak dari konstruksi Pasal 466 UU Pemilu, mengkualifisir bahwa sengketa proses Pemilu terjadi karena: (a) hak peserta Pemilu yang dirugikan secara langsung oleh tindakan peserta Pemilu lain sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, atau keputusan KPU Kabupaten/Kota; atau (b) hak peserta Pemilu yang dirugikan secara langsung oleh tindakan KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, atau keputusan KPU Kabupaten/Kota.

Ketentuan Pasal 4 ayat (2) Perbawaslu tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu merumuskan tentang bentuk dan jenis objek sengketa proses Pemilu bahwa: *"Keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, atau keputusan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa surat keputusan dan/atau berita acara"*.

Adapun pembatasan/pengecualian keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, keputusan KPU Kabupaten/Kota yang tidak dapat dijadikan sebagai objek sengketa dirumuskan dalam Pasal 4A ayat (1) serta Pasal 12 ayat (3) dan ayat (4) Perbawaslu tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu, sebagai berikut:

- (1) *bahwa Keputusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) yang tidak dapat dijadikan objek sengketa antara lain:*
 - a. *surat keputusan atau berita acara KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang merupakan tindak lanjut dari Putusan Pelanggaran Administratif Pemilu atau Putusan Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota;*
 - b. *surat keputusan atau berita acara KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang merupakan tindak lanjut dari penanganan sentra penegakan hukum terpadu atau putusan pengadilan terkait Tindak Pidana Pemilu yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap; atau*
 - c. *surat keputusan atau berita acara KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang merupakan hasil penghitungan suara, rekapitulasi hasil penghitungan*

suara, dan penetapan hasil Pemilu.⁽⁶⁰⁾

- (2) *Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1):*
 - a. *belum pernah diregister pada proses penanganan dugaan pelanggaran administratif Pemilu dan penanganan dugaan tindak pidana Pemilu kepada Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota.*
 - b. *bukan merupakan sengketa yang terjadi antara calon peserta Pemilu dalam satu Partai Politik.*⁽⁶¹⁾

Mekanisme penyelesaian sengketa harus dilakukan sesuai dengan ketentuan UU Pemilu *juncto* Perbawaslu tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu. Khusus untuk penyelesaian sengketa proses Pemilu yang terjadi antara peserta Pemilu dengan Penyelenggara Pemilu, pengajuan permohonan dilakukan dengan jangka waktu, yaitu paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak tanggal penetapan keputusan KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota.⁽⁶²⁾ Apabila permohonan diajukan melebihi jangka waktu maka Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota menyatakan permohonan tidak dapat diterima.⁽⁶³⁾ Apabila permohonan yang diajukan telah memenuhi syarat formil dan materil maka permohonan tersebut diregister.

Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota memiliki waktu paling lama 12 hari kerja untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi antara peserta dengan penyelenggara Pemilu dengan prosedur mediasi dan adjudikasi. Mediasi merupakan mekanisme penyelesaian sengketa untuk mencapai kesepakatan para pihak, jika tidak

⁶⁰ Perbawaslu tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu, Pasal 4A ayat (1). Perbawaslu tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu Pasal 4A ayat (2) kemudian mengatur lebih lanjut bahwa: *Permohonan yang diajukan dengan objek sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dinyatakan tidak dapat diregister dan dituangkan menggunakan formulir model PSPP 07 setelah mendapatkan persetujuan dari anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota.*

⁶¹ Perbawaslu tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu, Pasal 12 ayat (3) dan ayat (4). Calon Peserta Pemilu yang dimaksud adalah calon anggota DPR, DPRD Provinsi, atau DPRD Kabupaten/Kota.

⁶² Lihat *Ibid*, Pasal 12 ayat (2)

⁶³ Lihat *Ibid*, Pasal 13 ayat (4)

terjadi kesepakatan atau mufakat antara para Pihak, maka dilanjutkan dengan mekanisme adjudikasi. Terhadap putusan adjudikasi yang diterbitkan oleh Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota yang tidak memuaskan pihak Pemohon, maka Pemohon dapat melakukan upaya hukum melalui pengajuan permohonan Koreksi Putusan paling lama 1 (satu) hari kerja setelah putusan Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota dibacakan. Bawaslu memiliki waktu paling lama 2 (dua) hari kerja sejak permohonan koreksi di register, untuk menerbitkan hasil koreksi.

Sedangkan penyelesaian sengketa proses pemilu antarPeserta dilakukan melalui mekanisme acara cepat dengan cara musyawarah yang apabila kesepakatan tidak tercapai diantara para pihak maka Pengawas Pemilu memiliki wewenang untuk secara langsung menerbitkan keputusan.

5. Fungsi Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu⁽⁶⁴⁾
a. Sebagai Sarana perlindungan Hak Politik untuk Dipilih (*right to be elected*)

Fungsi ini berkaitan dengan esensi pemilu sebagai mekanisme untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan demokratis. Ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Sarana perwujudan kedaulatan dimaksud dilaksanakan melalui pemilu sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 bahwa pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan dewan Perwakilan Rakyat daerah.⁽⁶⁵⁾ Adapun peserta untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan daerah adalah Partai Politik,⁽⁶⁶⁾ peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan,⁽⁶⁷⁾

64 Lihat Rahmat Bagja dan Dayanto, *op.cit*, hlm. 33-36

65 Pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945

66 *Ibid*, Pasal 22E ayat (3)

67 *Ibid*, Pasal 22E ayat (4)

sedangkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.⁽⁶⁸⁾

UUD NRI Tahun 1945 sebagai konstitusi negara telah meletakkan hak konstitusional warga negara yang tercermin dalam perserikatan dan perkumpulan dalam Partai Politik⁽⁶⁹⁾ maupun sebagai individu yang berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.⁽⁷⁰⁾

Hak konstitusional warga negara dalam bidang politik (*political rights*), khususnya hak untuk dipilih (*right to be candidate*) dalam proses Pemilu merupakan bagian dari hak politik dalam bidang pemilu yang telah dijamin secara konstitusional ini tidak boleh direduksi atau bahkan dihilangkan oleh siapapun baik oleh sesama peserta pemilu maupun otoritas penyelenggara pemilu tanpa dasar atau alasan yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

b. Sebagai Sarana Pelembagaan Konflik dalam Proses Pemilu

Seperti yang telah diulas sebelumnya, konflik atau pertentangan kepentingan merupakan hal yang inheren dalam setiap relasi antara pihak yang satu dengan pihak yang lain, apalagi dalam momentum pemilu yang mengandung tingkat kepentingan politik yang tinggi dari para peserta pemilu. Setiap pihak yang berkonflik memiliki kecenderungan untuk mempertahankan kepentingannya dan menganggap posisinya yang paling benar. Kecenderungan ini apabila tidak terkelola dengan baik maka akan berubah menjadi konflik terbuka yang dapat berujung pada tindakan kekerasan diantara para pihak yang berkonflik.

Oleh karena itu, lembaga penyelesaian sengketa proses Pemilu merupakan wadah penyelesaian sengketa yang

68 *Ibid*, Pasal 6A ayat (2)

69 Pasal 28 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.

70 Lihat *Ibid*, Pasal 28D ayat (3)

disediakan oleh hukum pemilu untuk melembagakan terjadinya konflik atau pertentangan kepentingan menjadi sengketa yang melibatkan pihak ketiga dalam hal ini pengawas Pemilu dan Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai otoritas untuk menilai dan memutuskan kepentingan pihak manakah yang memiliki landasan atau dasar kebenaran menurut hukum Pemilu. Berdasarkan penilaian dan putusan inilah maka diharapkan konflik atau pertentangan kepentingan diantara para pihak yang bersengketa dapat diakhiri.

c. Sebagai Sarana untuk mewujudkan Tritujuan Hukum dalam Proses Pemilu

Pemilu merupakan arena kontestasi kepentingan politik dari para peserta pemilu yang penyelenggaraannya diatur dalam ketentuan hukum pemilu. Salah satu pengaturan dalam hukum pemilu adalah perihal penyelesaian sengketa proses pemilu. Oleh karena penyelesaian sengketa proses Pemilu diatur dalam ketentuan hukum pemilu, tujuan pengaturannya berfungsi untuk mewujudkan tujuan hukum yang dikenal secara universal yakni: *Pertama*, kepastian hukum (*rechtsicherheit, legal certainty*); *kedua*, kemanfaatan hukum (*zweckmasigkeit, legal utility*); dan *ketiga*, keadilan hukum (*gerechtigheit, legal justice*).

Tujuan kepastian hukum pada proses pemilu terkait dengan kapasitas lembaga penyelesaian sengketa proses pemilu dalam menilai dan memutuskan sengketa diantara para pihak didasarkan pada ketentuan hukum pemilu baik peraturan perundang-undangan maupun asas-asas hukum yang berkaitan dengan kepemiluan. Kepastian hukum ini juga berkaitan dengan kapasitas lembaga penyelesaian sengketa untuk memutuskan perkara yang disengketakan secara cepat (*speedy trial*), sehingga apabila terjadi pemulihan hak pihak pemohon sebagai akibat dikabulkannya permohonan pihak pemohon maka tindakan hukum untuk pemulihan hak tersebut masih dalam ruang lingkup tahapan proses pemilu yang sedang berlangsung.

Tujuan kemanfaatan hukum dalam proses pemilu terkait dengan kapasitas lembaga penyelesaian sengketa

proses pemilu dalam melembagakan konflik atau pertentangan kepentingan diantara para pihak yang bersengketa sehingga proses pemilu dapat terus berlangsung secara akuntabel. Sehingga konflik atau pertentangan kepentingan tersebut tidak berubah menjadi kekerasan atau berlarut-larut.

Tujuan keadilan hukum dalam proses pemilu terkait dengan kapasitas lembaga penyelesaian sengketa untuk memberikan keadilan hukum pada para pihak yang bersengketa sebagai pencari keadilan (*justiciablen*) dalam proses Pemilu. Tujuan keadilan hukum ini menjadi prinsip penting yang berkorelasi dengan dasar pengujian terhadap objek yang disengketakan dalam sengketa proses pemilu yang memungkinkan untuk dinilai dan diputuskan tidak saja berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan ke pemilu tetapi juga asas-asas hukum khususnya asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan/pemilu yang baik.

D. Penutup

Konflik dalam proses tahapan Pemilu merupakan hal yang mungkin atau potensial dapat terjadi, khususnya dalam hubungan interaksi antara aktor-aktor Pemilu baik antar peserta Pemilu maupun antara peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu (KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota). Dengan demikian, kehadiran lembaga penyelesaian sengketa proses Pemilu menjadi suatu keniscayaan agar konflik yang terjadi tidak berubah menjadi kekerasan yang justru mengganggu atau bahkan menggagalkan proses tahapan Pemilu yang demokratis dan berkeadilan.

Fungsi pelembagaan konflik yang dijalankan oleh lembaga penyelesaian sengketa proses Pemilu merupakan fungsi minimal atau formal dari penyelesaian sengketa proses Pemilu, lebih dari itu lembaga penyelesaian sengketa proses Pemilu memiliki fungsi substansial untuk memberikan perlindungan konstitusional terhadap hak politik untuk dipilih (*right to be elected*) bagi Peserta pemilu maupun untuk mewujudkan keadilan Pemilu dalam proses tahapan Pemilu bagi Peserta Pemilu sebagai pencari keadilan Pemilu.

Kehadiran lembaga penyelesaian sengketa proses pemilu secara atributif berdasarkan UU Pemilu menjadi kewenangan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota serta tantangan khususnya sebagai lembaga peradilan cepat (*speedy trial*) harus diikuti oleh kesiapan sumber daya manusia maupun sistem pendukung (*supporting system*) untuk menopang pelaksanaan kewenangan penyelesaian sengketa baik melalui prosedur mediasi maupun adjudikasi penyelesaian sengketa proses Pemilu.



DAFTAR REFERENSI

- Abdulhamid Dipopramono, 2017. *Keterbukaan dan Sengketa Informasi Publik*, Renebook: Jakarta.
- Annoy Yunitasari, *Penyelesaian Sengketa Dalam Hukum Bisnis Serta Pembuktian*, <https://www.academia.edu>, diakses pada tanggal, 04/02/2019
- Bintan R. Saragih dalam Sodikin, 2014. *Hukum Pemilu sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Gramata Publishing: Bekasi.
- Denny Indrayana, 2019. *Strategi Memenangkan Sengketa Pemilu Di Mahkamah Konstitusi*, Kompas: Jakarta.
- Dyah Hapsari Praniningrum, "Telaah Terhadap Esensi Subjek Hukum: Manusia dan Badan Hukum", e-paper, tt.
- Frans Hendra Winarta, 2012. *Hukum Penyelesaian Sengketa*, Sinar Grafika: Jakarta.
- Heru Widodo, 2018. *Hukum Acara Sengketa Pemilukada: Dinamika di Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press: Jakarta.
- International IDEA, *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA*, International IDEA: Stockholm, 2010.
- Joko J. Prihatmoko, 2008. *Mendemokratiskan Pemilu: Dari Sistem Sampai Elemen Teknis*, Pustaka Pelajar: Yogyakarta.
- Kamus Bisnis, <http://kamusbisnis.com/arti/litigasi/>, diakses pada tanggal 30/01/2019.
- H.M. Fauzan dan Baharudin Siagian, 2017. *Kamus Hukum & Yurisprudensi*, Kencana: Jakarta.
- <https://www.hukumonline.com>, diakses pada tanggal, 30/01/2019.
- Liddle R. William, 1992. *Pemilu-Pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kekuasaan Politik*, LP3ES: Jakarta.
- Philipus M. Hadjon, 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT Bina Ilmu: Surabaya.
- Rachmadi Usman, *Mediasi di Pengadilan*, Sinar Grafika: Jakarta, 2012.
- Rahmat Bagja dan Dayanto, 2019. Naskah Buku *Hukum Acara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu (Konsep, Prosedur, dan Teknis Pelaksanaan)*.
- Rochmat Soemitro, 1998. *Peradilan Tata Usaha Negara*, Refika

- Aditama: Bandung,
Sudikno Mertokusumo, 1988. *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty: Yogyakarta.
- Titik Triwulan Tutik, 2008. *Hukum Perdata dalam Sistem Hukum Indonesia*, Prenada Media Group: Jakarta.
- Tri Harnowo, "Eksistensi Mediasi Penal dalam Penyelesaian Pelanggaran Pidana Kekayaan Intelektual", <https://www.hukumonline.com>, diakses pada tanggal, 04/02/2019.



Biodata
Penulis



FRITZ EDWARD SIREGAR lahir di Medan, Sumatera Utara, 27 November 1976. Fritz merupakan pengajar hukum tata negara di STH Indonesia Jentera. Dalam dunia pemilu, Fritz mengawali karirnya sebagai Staf Khusus di Sekretariat Panitia Pengawas Pemilihan Umum Tingkat Pusat tahun 1999 dan sebagai pemantau pemilu tahun 2004.

Pertama kali terlibat dengan isu kepemiluan dimulai pada tahun 1999 saat membantu Sekretariat Panitia Pengawas Pemilu. Saat itu menjadi bagian bagaimana peran Panwaslu di awal berdiri. Sebagai lembaga baru, Panwaslu tidak saja harus mampu memperkenalkan konsep pengawasan pemilu yang sebelumnya tidak pernah ada, akan tetapi Panwaslu juga harus berjuang menunjukkan eksistensi kepada KPU dan partai politik.

Pada tahun 2004, setelah kembali dari mengambil *Master of Law* di Belanda, bergabung dengan *International Foundation for Election System (IFES)*, sebagai *rule of law project officer*. Tugas utama saat di Mahkamah Konstitusi adalah menyelesaikan "sengketa penghitungan suara pemilu legislatif dan pemilu presiden". Saat itu, Indonesia belum pernah mengenal apa yang dimaksud dengan sengketa suara. Bersama dengan berbagai ahli dan hakim dari Meksiko, Amerika Serikat, dan Filipina untuk berbagi pendapat dengan apa yang dimaksud dengan sengketa penghitungan suara pemilu. Banyak berkantor di Mahkamah Konstitusi dan berkenalan dengan isu-isu konstitusi dan demokrasi, yang pada akhirnya diajak oleh Prof. Jimly Asshidiqqie menjadi Asisten Hakim di Mahkamah Konstitusi.

RATNA DEWI PETTALOLO lahir di Kota Palu, Provinsi Sulawesi Tengah pada 10 Juni 1967. Anak keenam dari delapan bersaudara. Ayah bernama Andi Raga Pettalolo, seorang wedana yang bertugas di wilayah Donggala (salah satu kabupaten di Provinsi Sulawesi Tengah dan merupakan ibukota pertama) dan ibu bernama Hj. Daelira Dg. Sute, seorang ibu rumah tangga yang aktif di berbagai organisasi perempuan dan akhirnya menjadi anggota DPRD Kabupaten Donggala selama 2 (dua) periode dan anggota DPRD Provinsi Sulawesi Tengah untuk masa bakti 2 (dua) periode.

Sejak mengampuh mata kuliah hukum pemilu dan demokrasi pada tahun 2005, Dewi tertarik dengan masalah pemilu dan demokrasi. Oleh karena itu, pada tahun 2008 mengikuti seleksi pemilihan anggota Panwaslu Kota Palu untuk Pemilihan Anggota DPR RI, DPD, dan DPRD, serta Presiden dan Wakil Presiden. Inilah titik awal ketertarikan terhadap pemilu karena bekerja langsung sebagai pengawas pemilu telah memberikan pelajaran penting tentang pelaksanaan pemilu yang jujur dan adil adalah sebuah kebutuhan penting dari pelaksanaan demokrasi di Indonesia. Semangat mengawasi pemilu menjadi poin penting yang membuat tertarik dengan lembaga pengawas pemilu sebagai bagian dari penting yang menentukan kualitas pemilu dan demokrasi di Indonesia.

RAHMAT BAGJA Lahir di Medan, 10 Februari 1980. Sampai dengan umur 5 tahun besar di Medan, bersama ayah dan ibu dan keluarga besar ayah. Orang tua sangat mempengaruhi hidup sehari-hari. Bersama bimbingan keduanya, pembelajaran akan fondasi agama yang berisikan moral luhur diberikan walaupun dengan keterbatasan. Mengenyam pendidikan SD di Cirebon, SMP dan SMA di Bogor kemudian melanjutkan S1 di Universitas Indonesia dan S2 Utrecht Netherland

AHSANUL MINAN adalah Dosen Hukum di Universitas Nahdlatul Ulama Indonesia (UNUSIA) ini memiliki pengalaman lebih dari 20 tahun di bidang pemilu dan pengawasan pemilu. Sejak 1997 berkecimpung di dunia pengawasan pemilu dengan memulai aktifitas sebagai pemantau Pemilu di Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP), menjadi komisioner Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2003-2004, dan pernah menjadi Konsultan di UNDP Election-MDP untuk membantu KPU dan Bawaslu pada tahun 2009-2011.

Ahsanul Minan menamatkan S2 Hukum Tata Negara di Universitas Indonesia dengan thesis berjudul: Kesetaraan Nilai Suara Pemilih Dalam Sistem Penghitungan Perolehan Suara dalam Pemilu Anggota DPR tahun 2009, dan saat ini

sedang menempuh program Doktorat di bidang Hukum Tata Negara di Universitas Indonesia. Beberapa publikasi dan penelitian yang pernah dilakukan antara lain: "Partai Politik, Sistem Proporsional Terbuka, dan Pembiayaan Kampanye Pada Pileg 2014", dalam Pembiayaan Pemilu Di Indonesia, Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Cetakan Pertama Desember 2018, "Naskah Akademik RUU Pemilu", Kemitraan, 2017, "Indeks Kerawanan Pemilu", Bawaslu, 2018 dan 2019, "Menggagas Reformasi Pendanaan Partai Politik Melalui Subsidi Negara Kepada Partai Politik" dalam Jurnal "Taswirul Afkar", PP LAKPESDAM NU, 2017, serta "Transparansi Dan Akuntabilitas Dana Kampanye Pemilu: Ius Constituendum dalam Mewujudkan Pemilihan Umum yang Berintegritas", dalam Jurnal Pemilu dan Demokrasi, Nomor 3, Mei 2012, Perludem.

JAHARUDIN UMAR, S.PD M.Pd M.H. menempuh Pendidikan S-1 Pendidikan Ekonomi dan Manajemen STKIP Gorontalo yang sekarang UNG (2000-2005), S-2 PKLH-UNG (2005-2007), S-2 Ilmu Hukum UNG (2014-2016), dan sekarang kembali menempuh pendidikan S-1 Ilmu Hukum di Universitas Gorontalo dan S-3 Ilmu Administrasi Publik di UNG.

Pimpinan Bawaslu Provinsi Gorontalo ini telah menghasilkan beberapa karya tulis yang pernah dan sedang ditulisnya yaitu; Eksistensi Lembaga Pendidikan Perkoperasian Wilayah Provinsi Gorontalo, Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Perlindungan Guru, Prosedur Pelaporan dan Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur di Provinsi Gorontalo Tahun 2017, Polahi dan Pemilu Indonesia, Politik Uang Dalam Tinjauan Sosiologis, Perlindungan Hukum Terhadap *Whistleblower* dan *Justice Claborators* Dalam Penanganan Tindak Pidana *Money Politicts*; dan lain-lain.

THOMAS TOMALATU WAKANNO, S.H. adalah Anggota Bawaslu Provinsi Maluku Pada Divisi Penindakan Pelanggaran (Koordinator Divisi), Kelahiran Desa Titawaai Provinsi Maluku pada tanggal 26 November 1970 yang telah menamatkan S1 Ilmu Hukum pada Universitas Pattimura Ambon Tahun 1998

ini, memiliki pengalaman kurang lebih 11 tahun di bidang Kepemiluan. Sejak tahun 2008 telah berkecimpung di dunia Kepemiluan dengan memulai aktifitas sebagai Komisioner Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) di Kabupaten Maluku Tenggara Barat yang sejak tahun 2019 berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 2 tahun 2019 telah mengalami perubahan nama menjadi Kabupaten Kepulauan Tanimbar dalam Jabatan sebagai Ketua Panwaslu Kabupaten Maluku Tenggara Barat pada Tahun 2008-2009. Selanjutnya secara berturut-turut menjadi Ketua Panwas Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Maluku Barat Daya Tahun 2010-2011, Anggota Panwas Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Maluku Tenggara Barat Tahun 2011-2012, Anggota Panwaslu Kabupaten Maluku Tenggara Barat Tahun 2012-2014, Anggota Panwaslu Kabupaten Maluku Tenggara Barat Tahun 2016-2018, Anggota Bawaslu Provinsi Maluku Periode 2018-2023.

Pengalaman Pekerjaan Lainnya Pernah Sebagai Fasilitator Pemberdayaan Masyarakat Pesisir DKP Kabupaten Maluku Tenggara Barat tahun 2007-2009, Pernah menjadi Wakil Ketua LBH BIFI Saumlaki tahun 2012-2017 serta menjadi tenaga ahli Panwas Pemilihan Bupati dan wakil Bupati Kabupaten Kepulauan Aru tahun 2015-2016. Beberapa Karya Tulis terkait Kepemiluan yang pernah dipublikasi antara lain: (i) *"Problematika Pembentukan Panwaslu Pada Provinsi Maluku Dan Relevansinya Terhadap Pasal 132 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 (Koran Ambon Ekspres) Edisi tertanggal 7 dan 8 Agustus 2012"*; (ii) *"Larangan Orang Parpol Sebagai Anggota Penyelenggara Pemilu (Membaca Syarat Calon Anggota Bawaslu Maluku), Koran Radar Ambon"*; (iii) *"Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap PAW Anggota DPRD Yang Mencalonkan Diri Dari Parpol Berbeda (Media Online Maluku. Com) Edisi 03 September 2013"*; dan (iv) *"Mendorong Pengawasan Partisipatif Dalam Rangka Menjamin Integritas Proses Dan Hasil Pemilu (Media Antara Maluku) Edisi 26 Juli 2017"*.

ASTUTY USMAN, akrab disapa Tuty oleh keluarga. Lahir di Mareku Maluku Utara 12 April 1976. Tuty menamatkan pendidikan dasarnya di Madrasah Ibtidaiyah Mareku tahun 1988 kemudian melanjutkan ke Madrasah Tsanawiyah Mareku dan lulus tahun 1991. Madrasah Aliyah Negeri Gurabati menjadi pilihan Tuty, ia lulus tahun 1994. Tuty melanjutkan ke STAIN Ternate lulus tahun 2000 dan menamatkan pendidikan Magister di Universitas Pattimura Ambon tahun 2011 dengan predikat cumlaude.

Sebelum menjadi Anggota Bawaslu Provinsi Maluku, ibu 4 anak ini telah ikut terlibat mengawal pemilu yang dimulai sejak masih menjadi mahasiswa dengan menjadi anggota KPPS, Anggota PPS dan Anggota Panwascam (2007-2008), Advis Pemantau Pemilu Legialatif oleh LMP (2009) hingga menjadi Anggota KPU Maluku Tengah (2009-2013). Bagi Tuty, menjadi penyelenggara dan pengawas pemilu bukan hanya menjadi tugasnya namun melayani demokrasi agar berjalan sesuai dengan kehendak rakyat. Tuty berharap keterlibatan banyak perempuan dalam mengawal pemilu akan memajukan demokrasi di Indonesia.

FAISAL RIZA , ST MH, Sejak masih di bangku kuliah Faisal telah memiliki perhatian terhadap pemilu, sempat bergabung dengan berbagai lembaga pemantau pemilu yakni KIPP dan Forum Rektor di tahun 1999. Setelah lulus kuliah, lebih banyak bekerja di CSO untuk berbagai agenda isu. Antara Lain Literasi Media, Advokasi Anggaran , advokasi keterbukaan informasi publik, advokasi keadilan Sumber daya Alam dan sebagainya. Beberapa pengalamna riset tentang demokrasi, politik dan kepemiluan antara lain Riset Relasi Politik Sipil – Militer , Vilters Tahun 2001, Riset Partai Politik dan Sistim Pemilu, PUSKAPOL UI Tahun 2004. Kemudian pada tahun 2013 pernah diminta oleh KPU Kalbar, untuk menjadi tim seleksi KPU Kabupaten Kubu Raya dan menjadi tim seleksi Panwaslu tahun 2015 oleh Bawaslu Kalbar. Selama menjadi kordinator divisi pengawasan dan Hubungan antar lembaga Bawaslu Kalbar, sempat menulis beberapa artikel tentang pengawasan pemilu yang dimuat di media lokal maupun buku. Antara lain Tantangan Pengawasan Dana Kampanye (pontianakpost), Pengantar buku Hoax:

Nyanyian para Hantu (Sugeng Rohadi), Pengantar buku Pemilih Awas, Pemilu Berintegritas (Bawaslu Kalbar).

MOHAMAD, SH, Pengalaman bersentuhan dengan isu Pemilu telah dimulai sejak kuliah. Pada pemilu pertama di era reformasi sempat bergabung dengan lembaga pemantau ANFREL. Setelah menyelesaikan kuliah, Muhammad banyak beraktivitas di organisasi ke masyarakat dengan program diantaranya, resolusi konflik pasca kerusuhan Sanggau Ledo dan Sambas, dialog antar umat beragama, pendampingan pemberdayaan masyarakat.

Muhammad pernah menjadi tim riset Cetro untuk persiapan Pemilu 2004, menjadi pelatih untuk pemilih pada Pemilu 2004 bersama dengan Kemitraan. Pada Pemilu 2009 menjadi Koordinator Provinsi Kalimantan Barat pemantau JPPR. Pada tahun 2013 dan 2017 sampai 2023 ditetapkan sebagai Anggota Bawaslu Provinsi Kalimantan Barat. Selama menjadi Anggota Bawaslu Provinsi Kalimantan Barat dari tahun 2013 sampai dengan tahun 2019 ditetapkan sebagai koordinator divisi penanganan pelanggaran. Selama menjadi Anggota Bawaslu Provinsi Kalimantan Barat beberapa kali ditugasi menjadi fasilitator nasional untuk pelatihan penanganan pelanggaran yang dilaksanakan oleh Bawaslu Republik Indonesia diantaranya dilaksanakan di Bangka Belitung, Papua, Kalimantan Barat dan Jakarta.

RUHERMANSYAH, S.H. adalah Ketua Bawaslu Kalimantan Barat. Ia lahir di Sintang 30 Juni 1970. Ruhermansyah memulai pengalaman dalam kepemiluan sejak tahun 2003 dengan menjadi Ketua PPK Pontianak Utara.

MUHAMMAD YASIN adalah jurnalis hukum yang menaruh perhatian pada isu keterbukaan informasi, pers, pemilu, dan administrasi negara. Dalam bidang pers, pernah melakukan dan menerbitkan laporan Riset Peradilan Pers di Indonesia (2010). Selain itu, terlibat intens dalam penyusunan Anotasi UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi, dan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Dalam bidang administrasi, pernah melakukan penelitian tentang Transparansi Perizinan dalam Sektor Perkebunan dan Pertambangan (2013-2014) dan Gap Study Pasal-Pasal Sanksi Pidana dan Administratif dalam Perundang-Undangan Bidang Kehutanan (2014). Saat ini juga tengah melakukan penelitian tentang keterbukaan informasi dalam kaitannya dengan pencegahan korupsi di beberapa daerah di Indonesia. Mengikuti pendidikan khusus tentang legislative drafting, dan pendidikan khusus profesi advokat. Saat ini tercatat sebagai mahasiswa S3 Hukum Administrasi Negara di Universitas Indonesia, dan ketika laporan ini disusun menjadi pengajar tidak tetap di Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Indonesia.

HERU CAHYONO, S.SOS.,MA. adalah Anggota Bawaslu Prov. Jawa Tengah periode 2018-2023 telah memiliki pengalaman panjang menjadi penyelenggara pemilu sejak tahun 2006, berawal dari Panwaslu di Kabupaten Sragen pada Pilkada Kabupaten Sragen. Pada Pemilu 2004 tergabung sebagai Pemantau dari centre for electoral reform (Cetro). Latar belakang pendidikan di bidang Ilmu Sosial dan Ilmu Politik dan memperoleh gelar Master of Art Asian Religion Studies.

Heru menulis buku saku tentang petunjuk teknis bagi pengawas TPS. Buku yang diperuntukan bagi pengawas TPS ini diterbitkan bertujuan untuk memberikan petunjuk praktis bagi petugas TPS pada saat kesempatan bimtek dan pelatihan bagi pengawas TPS sangat kurang. Dalam penegakkan hukum pemilu Heru Cahyono berhasil memproses pejabat publik mendapatkan sanksi pidana penjara dan puluhan kasus sanksi disiplin ASN.

HIFDZIL ALIM adalah Direktur HICON Law & Policy Strategies. Ia lahir di Banyuwangi, Jawa Timur. Menamatkan kuliah untuk jenjang strata-1 dan strata-2 di fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Pada 2008, ia menjadi peneliti di Pusat Kajian Antikorupsi Fakultas Hukum UGM. Sejak 2012, ia diberi amanah untuk mengampu kelas Hukum Tata Negara di Fakultas Syariah dan Hukum UIN sunan Kalijaga, Yogyakarta. Sejak 2018, ia bekerja di HICON Law & Policy Strategies, sebuah

kantor hukum dan kajian strategis.

Pengalamannya dalam hukum kepemiluan diperoleh dari tugasnya mengampu kelas Hukum Tata Negara. Ia juga menjadi panitia seleksi anggota panwaslu kabupaten/kota dan Bawaslu provinsi DIY. Keterlibatan langsungnya dalam pemilu 2019 adalah melalui HICON yang diberi amanah oleh KPU RI sebagai salah satu kantor hukum yang ditunjuk sebagai kuasa hukum KPU RI dalam PHPU anggota DPR, DPD, dan DPRD tahun 2019 di persidangan Mahkamah Konstitusi.

DR. AGUS RIEWANTO, adalah Dosen Hukum Tata Negara, Prodi Ilmu Hukum S1/S2/S3 Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret (UNS) Surakarta. Direktur Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum (LKBH) FH UNS (2018-Skrng). Tim Ahli Pemeriksa Sengketa Peraturan Perundangan Kemenkumham RI (2017-Skrng). Narasumber ahli bidang hukum dan perundangan di berbagai lembaga negara di pusat dan daerah. Menyelesaikan S₃ (Doktor) Ilmu Hukum FH UNS dengan predikat "Cumlaude" (2012) dan Short Study For Legislative Practice: Vetting and Drafting, Departement Reseach and Training Institute, Minister of Justice-Kyushu University Japan (2019). Pernah menjadi Ketua Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kab. Sragen Prop. Jawa Tengah (2008-2013), Anggota KPU Kab. Sragen Prop. Jawa Tengah (2003-2008) dan Pembela Umum YLBHI-LBH Yogyakarta (1997-2000). Menerima Penghargaan Satya Lencana Karya Satya X dari Presiden RI (2018). Nominator Pemuda Award Bidang Intelektual dari DPD HIPMI dan DPD KNPI Prop. Jateng (2005). Menulis beberapa buku bertema Pemilu antara lain: "Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia", (Thafa Media, Yogyakarta, 2016) dan "Desain Sistem Pemerintahan Antikorupsi: Konsep Pencegahan Korupsi di Pemerintah, Parpol dan Pemilu" (Intrans Press, Malang 2018). Di Jurnal antara lain: An Evalution of Legal Policy Related to The Simultaneous Local Election (Yustisia Journal Law, 2016) dan "Restatement Analisis Hukum Pengawasan Rekapitulasi Hasil Perolehan Suara Guna Mewujudkan Pemilu Serentak Berintegritas" (Bawaslu RI, 2019), Paper dipresentasikan di Forum International antara lain: Critical Politic Education For

Adolescent Voter And Its Correlation To The Quality of DPR, DPD dan DPRD Members In Indonesia” di Universiti Kebangsaan Malaysia (UKM) February 24-25th 2014 dan Legal Policy and Reinforcement of Chinese Ethnic Political Participation as the Form of Multicultural-Friendly Policy di Diponegoro University, 5th November 2014. Menulis 1.700 (seribu tujuh ratus) artikel sejak tahun 1998-sekarang di publikasikan di Koran: Kompas, Republika, Tempo, Media Indonesia, Seputar Indonesia, Bisnis Indonesia, Suara Pembaruan, Sinar Harapan, Suara Karya, Kontan, The Jakarta Post, Koran Jakarta, Investor Daily, Solopos, Suara Merdeka, Wawasan, dan Kedaulatan Rakyat, Tribun dan Detik.com. Web: www.agusriewanto.com. Kontak Person HP.08122612990, Email: agusriewanto@yahoo.com.





Kajian evaluatif yang dilakukan dalam buku ini hendak mendorong beberapa gagasan baru untuk memperbaiki aspek electoral justice system di Indonesia. Usulan perbaikan tersebut mencakup: Politik hukum dalam penyusunan desain sistem penegakan hukum Pemilu perlu diarahkan pada: mengoptimalkan koreksi administrasi terhadap akibat yang muncul dari tindakan pelanggaran hukum pemilu guna memulihkan hak-hak peserta pemilu dan masyarakat serta mengembalikan integritas proses dan hasil pemilu; mengoptimalkan munculnya efek jera; serta mendorong munculnya sistem penegakan hukum pemilu yang sederhana, cepat, dan berbiaya murah. Mendorong prioritas pendekatan sanksi administrasi dalam penegakan hukum pemilu dalam rangka memulihkan hak peserta pemilu dan masyarakat serta meningkatkan efek jera bagi para pelanggarnya. Mendorong agar setiap ancaman pidana yang terkait dengan Pemilu dihubungkan dengan sanksi administrasi dalam rangka meningkatkan efek jera kepada para pelaku. Mendorong penyatuan sistem peradilan Pemilu di bawah otoritas satu lembaga saja, dan sebagai konsekwensinya menghilangkan kompetensi lembaga peradilan lainnya untuk memeriksa dan memutus perkara yang terkait dengan Pemilu. Tentunya sistem peradilan yang dimaksudkan di sini adalah sistem peradilan di luar penyelesaian perselisihan hasil pemilu yang telah diatur dalam UUD 1945.

Buku ini merupakan salah satu dari serial buku yang diterbitkan oleh Bawaslu. Terdapat 7 serial buku yang fokus pada berbagai tema strategis dari penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019. 7 Serial buku evaluasi penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 mendeskripsikan dan merefleksikan berbagai masalah, kendala dan tantangan di dalam penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019. Selain itu, buku-buku bunga rampai yang ditulis oleh para kontributor yang berasal dari beragam latar belakang juga menjelaskan berbagai upaya yang telah dilakukan oleh Bawaslu dari tingkat pusat sampai tingkat daerah dalam pelaksanaan tugas, fungsi dan wewenangnya untuk mewujudkan pemilu yang luber dan jurdil di Indonesia.



Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia
Jl. MH. Thamrin No. 14 Jakarta Pusat 10350
Telepon: 021 - 3905889 / 3907911

ISBN 978-623-92376-1-5

