

Memformulasikan Pembaruan Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum

Violla Reininda
Konstitusi dan Demokrasi [KoDe] Inisiatif,
viollarei@gmail.com

Abstrak

Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu perlu dilakukan penyempurnaan untuk mengoptimalkan performa Bawaslu dalam melakukan penanganan dugaan pelanggaran administratif di Pemilu Tahun 2024 dan Pilkada Tahun 2024 mendatang. Terdapat tiga isu sentral yang menjadi fokus perbaikan, yaitu (1) tumpang tindih penanganan pelanggaran administratif pasca pengumuman rekapitulasi hasil suara secara nasional antara Bawaslu dan Mahkamah Konstitusi; (2) pelimpahan, pengambilalihan, dan pencabutan laporan dugaan pelanggaran administratif; dan (3) penyelesaian dugaan pelanggaran administratif pemilu melalui pemeriksaan dengan acara cepat. Artikel ini mencoba memberikan rekomendasi perbaikan dengan analisis yang berangkat dari pembelajaran pada praktik pemilu sebelumnya. Rekomendasi tersebut diharapkan dapat diformulasikan dan diadopsi ke dalam bentuk norma perubahan Peraturan Bawaslu tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu.

Kata Kunci: Bawaslu, pelanggaran administratif, *electoral justice system*

Abstract

Bawaslu Regulation Number 8 of 2018 on Settlement of Electoral Administrative Violations needs to be improved to optimize Bawaslu's performance in handling alleged administrative violations in the upcoming 2024 General Election and the 2024 Local Elections. There are three central issues which are the focus of improvement, namely (1) overlapping handling of administrative violations after the announcement of the national election results recapitulation between Bawaslu and the Constitutional Court; (2) delegation, expropriation, and revocation of reports of alleged administrative violations; and (3) settlement of alleged election administrative violations through an accelerated procedural law. This article tries to provide recommendations for improvement with an analysis that departs from lessons learned from previous election practices. Hopefully, these recommendations can be formulated and adopted in the form of norms for amendments to the Bawaslu Regulations on the Settlement of Election Administrative Violations.

Keywords: Bawaslu, administrative violations, *electoral justice system*

Pendahuluan

Electoral justice system Indonesia mengamanatkan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai salah satu lembaga yang menjalankan fungsi penegakan hukum pemilu. Kewenangan Bawaslu semakin sentral dan signifikan dalam penyelenggaraan pemilu. Pasca disahkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu), Bawaslu tidak hanya bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu, tetapi juga melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran pemilu dan sengketa proses pemilu.¹

Aspek penegakan hukum pemilu di bawah otoritas Bawaslu adalah pelanggaran administratif pemilu, sengketa proses pemilu, dan meneruskan laporan dugaan tindak pidana pemilu ke Kepolisian. Untuk menjalankan tugas tersebut, pada Bawaslu, melekat sejumlah kewenangan penegakan hukum kepemiluan, sebagaimana diatur di dalam Pasal 95 UU Pemilu, yaitu:

- a. menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undang yang mengatur mengenai Pemilu;
- b. memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran, administrasi Pemilu;
- c. memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang;
- d. menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu;
- e. merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara

Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia; meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, dugaan tindak pidana Pemilu, dan sengketa proses Pemilu; dan mengoreksi putusan dan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Terkhusus penyelesaian pelanggaran administratif pemilu, secara spesifik diatur lebih lanjut di dalam Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu (Perbawaslu Penyelesaian Pelanggaran Administratif). Aturan ini menjadi dasar Bawaslu melakukan penegakan hukum pada Pemilu Tahun 2019 lalu. Namun demikian, terdapat sejumlah isu yang perlu diatasi karena baik UU Pemilu maupun Perbawaslu Penyelesaian Pelanggaran Administratif belum dapat merespon tantangan dan dinamika kompleksitas pelanggaran administratif.

DPR dan Pemerintah telah bersikap untuk tidak melakukan perubahan pada UU Pemilu dan UU tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Oleh karena itu, perbaikan-perbaikan terhadap norma penyelenggaraan pemilu dan penegakan hukum kepemiluan dibebankan kepada penyelenggara pemilu, baik KPU maupun Bawaslu. Hal ini akan menjadi tantangan yang berat bagi penyelenggara pemilu untuk menyempurnakan norma yang dapat menyelesaikan persoalan kepemiluan di Pemilu Tahun 2019 dan Pilkada Tahun 2020 serta adaptif terhadap kompleksitas Pemilu Tahun 2024.

¹ Pasal 93 huruf b UU Pemilu.

Pada artikel ini, penulis akan mengulas tentang sejumlah persoalan yang belum dapat diakomodasikan dalam aturan main penyelesaian pelanggaran administratif pemilu, yaitu: (1) tumpang tindih penanganan pelanggaran antara Bawaslu dan Mahkamah Konstitusi; (2) pengaturan tentang pelimpahan, pengambilalihan, dan pencabutan laporan di dalam Perbawaslu Penyelesaian Pelanggaran Administratif; dan (3) penyelesaian dugaan pelanggaran administrasi pemilu pada hari yang sama dengan penerimaan laporan. Ketiga isu ini merupakan isu kunci yang dipetakan oleh Bawaslu RI dan didiskusikan di dalam *Focus Group Discussion* Penyusunan Materi Perubahan Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu.

Pada artikel ini, penulis berupaya menjelaskan persoalan secara normatif dan praktikal terhadap ketiga isu di atas. Selain itu, digariskan pula pokok-pokok rekomendasi sikap dan konsepsi yang dapat dipertimbangkan oleh Bawaslu. Hal ini merupakan poin-poin perubahan dan penyesuaian yang dapat diformulasikan untuk diadopsi dalam Perbawaslu Penyelesaian Pelanggaran Administratif guna mendukung performa Bawaslu dalam menegakkan hukum Pemilu Tahun 2024 mendatang.

Pembahasan

A. *Electoral Justice System* dalam Sistem Penegakan Hukum Kepemiluan di Indonesia

Pasal 22E Ayat (1) UUD 1945 menuangkan asas-asas penyelenggaraan pemilu yang konstitusional, yaitu dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Untuk mendukung implementasi asas tersebut, tahapan pemilu harus menyediakan dan memastikan keberadaan *electoral justice system* (sistem

keadilan pemilu). Sistem ini meliputi mencakup upaya dan mekanisme untuk memastikan bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan berkaitan dengan proses pemilu sejalan dengan aturan hukum serta untuk melindungi atau memulihkan hak-hak elektoral, para pihak yang merasa hak elektoralnya dilanggar diberikan jalan untuk mengajukan keberatan, pemeriksaan, dan memperoleh ajudikasi.² Pada prinsipnya, *electoral justice system* berisikan elemen pencegahan pelanggaran dan penyelesaian sengketa guna memastikan bahwa proses elektoral tidak menyimpang dari nilai-nilai demokrasi dan guna melindungi hak-hak elektoral, baik terhadap para kandidat peserta pemilu maupun para konstituen yang berpartisipasi untuk memilih dalam pemilu.

Electoral justice system memastikan kepatuhan terhadap norma-norma penyelenggaraan pemilu dan penyelesaian pelanggaran pemilu melalui tiga upaya, yaitu:³

1. memperbaiki secara formal atau korektif seperti mengajukan gugatan pemilu yang membantalkan, mengubah, atau mengakui penyimpangan;
2. memberikan sanksi yang sifatnya punitif, yaitu mengenakan hukuman kepada pelaku, entitas, atau pihak yang bertanggung jawab atas penyimpangan, seperti yang berkaitan dengan administrasi kepemiluan dan pertanggungjawaban pidana; dan
3. mekanisme alternatif untuk penyelesaian sengketa pemilu, yang bersifat sukarela kepada para pihak yang bersengketa dan seringkali bersifat informal.

² Jesús Orozco-Henríquez, *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, Stockholm: International IDEA, 2010, hlm. 1.

³ *Ibid.*

Electoral justice system memberikan jaminan terkait terdapatnya *access to justice* untuk menyelesaikan dan memulihkan hak yang terlanggar akibat penyimpangan terhadap nilai-nilai konstitusional, nilai-nilai integritas, dan keadilan pemilu. Tujuan yang ingin dicapai dari sistem ini ialah untuk: (1) mencegah dan mengidentifikasi penyimpangan hukum kepemiluan; dan (2) menyediakan cara-cara dan mekanisme yang tepat untuk memperbaiki penyimpangan dan/atau menghukumkan pelaku.⁴ Untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut, *electoral justice system* harus pula meliputi “*institutional guarantee*” yang menjamin: (1) independensi badan penyelesaian sengketa kepemiluan; (2) independensi dan imparsialitas personel badan penyelesaian sengketa kepemiluan; dan (3) sistem akuntabilitas.⁵

Kerangka *electoral justice system* yang komprehensif dan integral merupakan elemen kunci bagi agenda reformasi kepemiluan. Sebab sistem ini akan menentukan kredibilitas dan legitimasi dari proses elektoral di setiap tahapan yang akan berujung pada kemurnian hasil pemilu. Kemurnian hasil pemilu bertalian dengan pengejawantahan prinsip-prinsip pemilu yang berkeadilan dan berintegritas. Perlu disadari, pertaruhan politik dan personal dalam pemilu sangatlah tinggi, sehingga dapat mengantarkan pihak-pihak untuk melakukan tindakan yang dipertanyakan integritasnya, termasuk perilaku pribadi yang tidak etis yang bertujuan untuk mempengaruhi hasil pemilu. Oleh karena itu, diperlukan standar untuk menjaga integritas pemilu dan proses pemilu pun harus dilakukan berdasarkan prinsip dan

nilai yang menjamin pemilu yang bebas dan adil.⁶

Penyelenggaraan kepemiluan berkaitan erat dengan unsur politik, tetapi konsepsi *electoral justice system* atau penyelesaian sengketa dan pelanggaran didasarkan pada kontrol berbasis hukum. Oleh karena itu, sistem ini memiliki karakteristik yang jauh berbeda dengan karakteristik penyelesaian sengketa melalui mekanisme dengan pendekatan politis, yaitu:

1. memiliki basis objektif, sebab didasarkan pada parameter kontrol yang telah dituangkan dalam kerangka hukum normatif;
2. berlandaskan pada hukum atau putusan pengadilan;
3. mengikat secara hukum, dalam arti putusan lembaga yudisial harus dieksekusi.⁷

International IDEA menguraikan terdapat tujuh prinsip untuk membangun penyelesaian sengketa pemilu, yaitu: (1) transparansi, kejelasan, dan kesederhanaan dalam menyusun pengaturan penyelesaian sengketa pemilu; (2) efektif dan komprehensif; (3) bebas dan biaya wajar; (4) kerangka hukum; (5) hak-hak untuk pembelaan atau mendengarkan dalam proses hukum; (6) *full and timely enforcement of judgments and rulings*; dan (7) konsistensi dalam penafsiran dan penerapan hukum pemilu.⁸ Melengkapi kriteria International IDEA, IFES juga menguraikan tujuh standar penyelesaian sengketa, yaitu:⁹

⁶ Ace Project, *Electoral Integrity*, diakses melalui <https://aceproject.org/ace-en/topics/ei/introduction/eia/eia02> pada 22 Mei 2021, 2012.

⁷ Organization of American States, *Op. Cit.*, hlm. 10.

⁸ Veri Junaidi, *Mahkamah Konstitusi Bukan Mahkamah Kalkulator*, Jakarta: Themis Books, 2013, hlm. 45.

⁹ *Ibid.*, hlm. 46.

⁴ *Ibid.*, hlm. 4.

⁵ Organization of American States, *Observing Electoral Justice System: A Manual for OAS Electoral Observation Missions*, Washington DC: OAS, 2019, hlm. 15.

1. hak untuk memperoleh pemulihhan pada keberatan dan sengketa pemilu;
2. sebuah rezim standar dan prosedur pemilu yang didefinisikan secara jelas;
3. arbiter yang tidak memihak dan memiliki pengetahuan;
4. sebuah sistem peradilan yang mampu menyelesaikan putusan dengan cepat;
5. penentuan beban pembuktian dan standar bukti yang jelas;
6. ketersediaan tindakan perbaikan yang berarti dan efektif; dan
7. pendidikan yang efektif bagi para pemangku kepentingan.

Selain itu juga, Topo Santoso menggariskan sejumlah prasyarat yang menjadi dasar bagi bangunan sistem penegakan hukum pemilu yang baik, yaitu: (1) adanya mekanisme dan penyelesaian hukum yang efektif; (2) adanya aturan mengenai sanksi yang jelas atas pelanggaran pemilu; (3) adanya ketentuan terperinci dan memadai untuk melindungi hak pilih; (4) adanya hak bagi pemilih, kandidat, partai politik untuk mengadu kepada lembaga penyelenggara pemilu atau lembaga pengadilan; (5) adanya kewenangan untuk mencegah hilangnya hak pilih yang diputuskan oleh lembaga penyelenggara pemilu atau lembaga pengadilan; (6) adanya hak untuk banding, adanya keputusan yang sesegera mungkin; (7) adanya aturan main mengenai waktu yang dibutuhkan untuk memutuskan gugatan; (8) adanya kejelasan mengenai implikasi bagi pelanggaran aturan pemilu terhadap hasil pemilu; dan (9) adanya proses, prosedur, dan penuntutan yang menghargai hak asasi manusia.¹⁰

Untuk mencapai hal tersebut juga, Ace Project memberikan sejumlah kriteria yang

perlu dikonstruksikan, yaitu meliputi aspek: (1) perilaku etis (*ethical behavior*) bagi penyelenggara pemilu, partai politik dan kandidat, kelompok kepentingan, pemantau pemilu, dan media; (2) keadilan dan imparsialitas yang mencakup kerangka hukum yang baik, penyelenggaraan administrasi yang tidak berpihak dan profesional, serta perlakuan yang adil dan setara (*equal treatment*); (3) transparansi dan akuntabilitas penyelenggara pemilu dan pembentuk kebijakan.¹¹ Menurut Ramlan Surbakti, keadilan pemilu tak hanya terbatas pada tersedianya kerangka hukum pemilu semata dalam *electoral justice system*, melainkan pula meliputi kesetaraan hak pilih, badan penyelenggara yang independen, integritas pemungutan suara, dan ketepatan waktu penyelesaian pelanggaran atau sengketa.¹²

Kerangka *electoral justice system* Indonesia dapat dilihat melalui UU Pemilu dan UU Pilkada. Dalam kedua Undang-Undang tersebut, terdapat *electoral justice system* meliputi penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu, sengketa proses pemilu, pidana pemilu, perselisihan hasil pemilu, dan penegakan etik penyelenggara pemilu. Kanal-kanal tersebut ditempuh untuk memberikan remedi atas penyimpangan dalam penyelenggaraan pemilu.

Salah satu pelaku penegak hukum yang memastikan keberlangsungan *electoral justice system* pada pemilu ialah Bawaslu. Kewenangan Bawaslu telah meluas dan memiliki peran sentral pasca UU Pemilu disahkan. Bawaslu kini tidak lagi diposisikan sebagai lembaga pengawas, melainkan pula penegak hukum. Otoritas Bawaslu sebagai lembaga yang memiliki *constitutional*

¹¹ Loc. Cit.

¹² Refly Harun, *Pemilu Konsitisional: Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan ke Depan*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016, hlm. 32.

¹⁰ Topo Santoso, dkk, *Penegakan Hukum Pemilu: Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*, Jakarta: Perludem, 2006, hlm. 101-102.

importance dalam penegakan hukum pemilu diamanatkan pada Pasal 93 huruf b UU Pemilu.

Dalam UU Pemilu, Bawaslu diberikan kewenangan untuk menyelesaikan pelanggaran administratif pemilu, sengketa proses pemilu, dan meneruskan laporan dugaan tindak pidana pemilu ke Kepolisian. Berikut merupakan kewenangan Bawaslu dalam penegakan hukum pemilu sebagaimana diatur di dalam Pasal 95 UU Pemilu:

- a. menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undang yang mengatur mengenai Pemilu;
- b. memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu;
- c. memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang;
- d. menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu;
- e. merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
- f. meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, dugaan tindak pidana Pemilu, dan sengketa proses Pemilu; dan
- g. mengoreksi putusan dan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penyelesaian pelanggaran administratif pemilu yang dilakukan oleh Bawaslu merupakan salah satu kewenangan yang

signifikan dalam penanganan pelanggaran pemilu. Hal ini memberikan kewenangan bagi Bawaslu selayaknya badan kuasi peradilan, untuk menerima, memeriksa, dan memutus pelanggaran administratif yang terjadi. Secara spesifik, penyelesaian ini diatur di dalam Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu (Perbawaslu Penyelesaian Pelanggaran Administratif).

Perbawaslu Penyelesaian Pelanggaran Administratif terdiri atas 15 (lima belas) bab yang mengatur sebagai berikut:

- 1) Ketentuan Umum
- 2) Wewenang
- 3) Majelis Pemeriksa
- 4) Objek Pelanggaran Administratif Pemilu dan Pelanggaran Administratif Pemilu Terstruktur, Sistematis, dan Masif (TSM)
- 5) Temuan dan Laporan Pelanggaran Administratif Pemilu dan Pelanggaran Administratif Pemilu Terstruktur, Sistematis, dan Masif (TSM)
- 6) Bukti
- 7) Sanksi
- 8) Tindak Lanjut Laporan Pelanggaran Administratif Pemilu dan Pelanggaran Administratif Pemilu Terstruktur, Sistematis, dan Masif (TSM)
- 9) Pemeriksaan Pendahuluan
- 10) Sidang Pemeriksaan
- 11) Putusan
- 12) Pemeriksaan dengan Acara Cepat
- 13) Koreksi
- 14) Ketentuan Lain-Lain
- 15) Ketentuan Penutup

B. Persoalan Penegakan Hukum dalam Pelanggaran Administratif Pemilu
Keputusan DPR dan Presiden untuk tidak mengubah UU Pemilu dan UU Pilkada

memberikan tantangan tersendiri secara normatif bagi penyelenggara pemilu, dalam konteks ini khususnya Bawaslu. Hal ini artinya memberikan pembebanan bagi Bawaslu untuk menyempurnakan segelintir aturan yang belum terakomodasikan atau aturan yang perlu direvisi di dalam UU Pemilu dan UU Pilkada ke level peraturan Bawaslu. Sebab berkaca para norma dan implementasi penanganan pelanggaran administratif pada Pemilu Tahun 2019 dan Pilkada Tahun 2020, terdapat sejumlah aspek yang perlu diperbaiki guna meningkatkan performa Bawaslu untuk Pemilu Tahun 2024 dan Pilkada Tahun 2024 mendatang.

Setidaknya, terdapat tiga persoalan khusus yang akan dibahas secara spesifik di dalam artikel ini yang berkelindan dengan segi kewenangan Bawaslu, yaitu: (1) tumpang tindih penanganan pelanggaran antara Bawaslu dan Mahkamah Konstitusi; (2) pengaturan tentang pelimpahan, pengambilalihan, dan pencabutan laporan di dalam Perbawaslu Penyelesaian Pelanggaran Administratif; dan (3) penyelesaian dugaan pelanggaran administrasi pemilu pada hari yang sama dengan penerimaan laporan. Ketiga isu ini merupakan isu kunci yang dipetakan oleh Bawaslu RI dan didiskusikan di dalam *Focus Group Discussion* Penyusunan Materi Perubahan Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu.

1) Tumpang Tindih Penanganan Pelanggaran Administratif Pasca Pengumuman Rekapitulasi Hasil Suara secara Nasional antara Bawaslu dan Mahkamah Konstitusi

Pada praktiknya, terdapat tumpang tindih kewenangan Bawaslu dan MK dalam hal penanganan pelanggaran administratif setelah KPU mengumumkan rekapitulasi hasil suara

pemilu secara nasional. Sebab hasil dari rekomendasi atau putusan Bawaslu ini potensial mempengaruhi hasil pemilu dan kedudukan kandidat terpilih. Dalam beberapa kasus, Bawaslu masih menerima dan memeriksa laporan pelanggaran administrasi setelah KPU menetapkan hasil perhitungan suara nasional. Di saat yang bersamaan, waktu penegakan hukum telah memasuki rezim penanganan perkara penyelesaian hasil pemilu (PHPU).

Praktik demikian memunculkan dualisme penegakan hukum pemilu. Sebab laporan yang ditangani pun potensial mengubah kedudukan peserta pemilu dalam kontestasi pemilu. Namun demikian, lembaga yang memiliki *final say* tentang sengketa hasil adalah MK, sehingga apapun putusan Bawaslu, tidak dapat mengubah kondisi kedudukan peserta pemilu dan hasil yang sudah ditetapkan KPU. Belum lagi, hal ini menutup kemungkinan bagi para pihak untuk mengajukan gugatan PHPU ke MK, sebab bisa jadi, putusan Bawaslu diberikan melewati batas waktu pendaftaran perkara ke MK.

Selama ini, putusan pelanggaran administrasi yang dikeluarkan setelah KPU menetapkan suara sah nasional berdampak sebagai berikut:¹³

- a. Mengubah satu, sebagian, atau bahkan seluruh suara yang didapatkan oleh calon ataupun partai politik, tetapi tidak berimplikasi pada perolehan kursi;
- b. Mengubah satu, sebagian, atau seluruh suara yang didapatkan oleh calon ataupun partai politik, dan hal tersebut berpengaruh pada perolehan kursi;

¹³ Muhammad Ihsan Maulana dan Rahmah Mutiara, "Ketidakpastian Hukum Penyelesaian Pelanggaran Administrasi dalam Proses Rekapitulasi Hasil Pemilu", *Jurnal KPU Evaluasi Pemilu Serentak 2019*, 2019, hlm. 8.

- c. Mengoreksi putusan pelanggaran administrasi sebelumnya dan mengembalikan suara yang diperoleh seperti semula.

Sebagai contoh, pada Pemilihan Calon Anggota DPRD Kabupaten Bungo atas nama Hendri Novriza, Bawaslu Provinsi Jambi telah mengeluarkan putusan koreksi yang kemudian mengubah kedudukan yang bersangkutan sebagai calon terpilih. Putusan tersebut Bawaslu keluarkan pasca pengumuman hasil suara pemilu secara nasional. Namun tidak ditindaklanjuti oleh KPU Kabupaten Bungo dan telah dihukumkan sanksi peringatan keras oleh DKPP.¹⁴ Sementara di sisi lain, yang bersangkutan juga tidak dapat mengajukan gugatan PHPU ke MK untuk memperkuat posisi yang bersangkutan sebagai calon anggota legislatif terpilih karena sudah lewat waktu. Oleh karena peristiwa ini, posisi yang bersangkutan menjadi terombang-ambing dalam ketidakpastian, sebab kedudukannya tidak dapat ditetapkan sebagai anggota legislatif terpilih dan haknya terlanggar tidak terpulihkan.

Untuk menyelesaikan pertentangan ini, MK melalui Putusan Nomor 146-02-10/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019 menegaskan bahwa putusan atau rekomendasi Bawaslu atau bentuk lain yang dilakukan oleh Bawaslu yang berimplikasi pada perolehan suara setelah penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional harus dikesampingkan karena segala sesuatu yang menyangkut atau berimplikasi kepada perolehan suara setelah penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional menjadi kewenangan MK untuk memeriksa, mengadili, dan memutusnya. Dengan kata lain, pasca KPU melakukan penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional, tidak

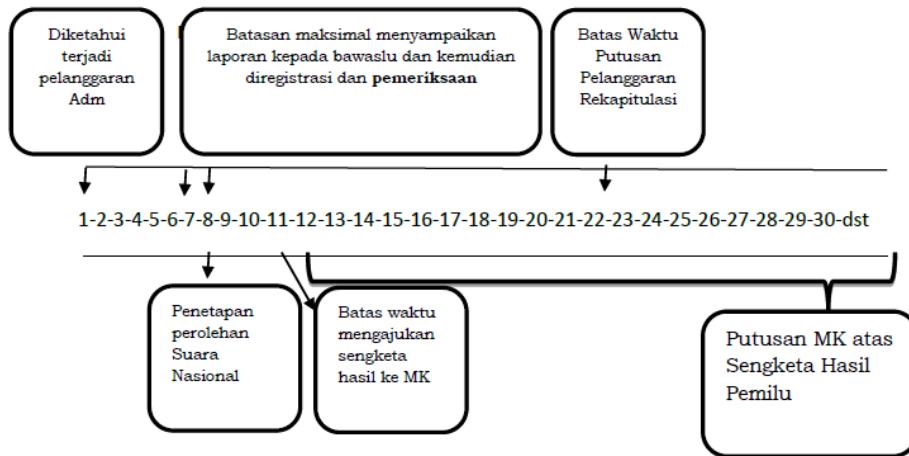
dimungkinkan lagi adanya putusan, rekomendasi, atau bentuk lain dari lembaga-lembaga lain yang dapat berimplikasi pada perubahan perolehan suara yang telah ditetapkan berdasarkan penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional, kecuali berdasarkan putusan MK.

Terhadap persoalan tersebut di atas, berikut merupakan sejumlah rekomendasi untuk dapat dipertimbangkan:

1. Bawaslu membatasi waktu maksimal dapat menerima, memeriksa, dan memutus laporan dugaan pelanggaran administratif pemilu untuk memberikan kepastian hukum pada pelapor, yaitu menahan diri setelah penetapan rekapitulasi hasil di tingkat nasional diumumkan oleh KPU RI

¹⁴ Putusan DKPP Nomor: 149-PKE-DKPP/VI/2019, tanggal 30 Oktober 2019.

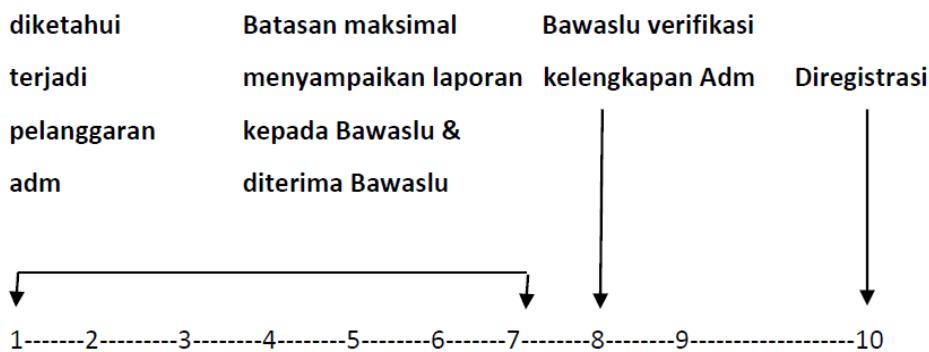
Skema Penerimaan Laporan Dugaan Pelanggaran Administratif Pasca Penetapan Rekapitulasi Hasil Pemilu secara Nasional



Dari penyusunan skema di atas,¹⁵ terlihat bahwa Bawaslu perlu menahan diri untuk menerima, memeriksa, dan memutus laporan dugaan pelanggaran administratif pemilu. Sebab berpotensi tumpang tindih dengan batasan waktu mengajukan sengketa PHPU ke MK dan pembacaan putusan MK atas sengketa PHPU. Ketika laporan telah diterima sebelum penetapan perolehan hasil pemilu secara nasional dan proses masih tetap berjalan setelah, maka perlu diadakan mekanisme untuk merekomendasikan penyelesaian di MK;

2. Hendaknya, membuat sinkronisasi linimasa penanganan laporan pelanggaran administrasi sebagai pedoman penanganan laporan secara cepat dan proporsional. Skema yang telah disusun oleh Muhammad Ihsan Maulana dan Rahmah Mutiara ini dapat dijadikan rujukan dan penyusunan linimasa tersebut dapat dipadatkan dan dipersingkat sesuai dinamika yang terjadi selama penerimaan laporan, pemeriksaan laporan, dan pembacaan putusan, yaitu sebagai berikut:¹⁶

Proses Penerimaan dan Registrasi Laporan



¹⁵ Muhammad Ihsan Maulana dan Rahmah Mutiara, *Ibid.*, hlm. 13 – 18.

¹⁶ Muhammad Ihsan Maulana dan Rahmah Mutiara, *Ibid.*, hlm. 13 – 18.

Hari ke-1 merupakan hari pertama diketahui terjadinya dugaan pelanggaran administratif. Batas waktu maksimal bagi pelapor untuk menyampaikan laporan kepada Bawaslu adalah di hari ke-7. Selanjutnya pada hari ke-7 dan ke-8, Bawaslu melakukan verifikasi terhadap kelengkapan prasyarat formil dan materiil laporan. Jika sudah lengkap, maka Bawaslu dapat segera meregistrasi laporan. Namun demikian, jika laporan dianggap belum lengkap, pelapor diberikan kesempatan selama 2 (dua) untuk melengkapi kekurangan dalam penyampaian laporan. Setelahnya, ketika sudah dianggap lengkap, pada hari ke-10 adalah waktu maksimal Bawaslu meregistrasi laporan.

Proses Pemeriksaan dan Pemberian Putusan



Pada skema ini,¹⁷ Bawaslu memanfaatkan secara optimal waktu 14 (empat belas) hari penanganan dugaan pelanggaran administratif pemilu. Di hari ke-1 sampai dengan hari ke-6, Bawaslu membuka ruang untuk klarifikasi laporan pelapor, pemeriksaan saksi, pemeriksaan ahli, dan alat bukti dari pihak pelapor. Kemudian di hari ke-7, Bawaslu membuat kajian hasil dari pemeriksaan dari pihak pelapor yang dapat berbentuk *legal memorandum*. Selanjutnya, di hari ke-8 sampai dengan hari ke-12, diberikan kesempatan yang sama bagi terlapor untuk melakukan klarifikasi, menghadirkan saksi, ahli, dan alat bukti yang relevan. Pada hari ke-13, Bawaslu memberikan kesimpulan terhadap pemeriksaan laporan. Pada hari ke-13 sampai hari ke-14, dilakukan rapat permusyawaratan majelis, sehingga di hari ke-14 dapat membacakan putusan.

3. Laporan yang disampaikan para pihak mendekatkan atau pasca penetapan hasil pemilu secara nasional hendaknya menjadi catatan untuk disampaikan di persidangan MK jika terdapat sengketa hasil pemilu di daerah tersebut dan diberikan rekomendasi untuk dilanjutkan di forum adjudikasi PHPU MK.

2) Pelimpahan, Pengambilalihan, dan Pencabutan Laporan Dugaan Pelanggaran Administratif

Mekanisme pelimpahan, pengambilalihan, dan pencabutan laporan belum diatur di UU Pemilu dan PerBawaslu Penanganan Pelanggaran Administratif. Mekanisme ini penting untuk mengakselerasi proses penanganan laporan atau temuan, meningkatkan kualitas putusan, serta memberikan kepastian hukum dan keadilan bagi para pihak terkait.

Pengambilalihan dan pelimpahan penanganan laporan dan temuan ditujukan untuk menyelesaikan sejumlah persoalan dalam beberapa kasus yang terjadi di lapangan, yaitu penegakan hukum tidak berjalan secara optimal akibat adanya karakter: (1) pendekatan formalistik dalam

¹⁷ Muhammad Ihsan Maulana dan Rahmah Mutiara, *Ibid.*, hlm. 13 – 18.

penanganan laporan; (2) masalah profesionalitas dan independensi penyelenggara; (3) minimnya sumber daya yang diakibatkan oleh penghukuman etik.

Secara normatif, Pasal 95 huruf f UU Pemilu sebenarnya membuka ruang untuk pengambilalihan penanganan laporan, melalui pengaturan sebagai berikut: “*Bawaslu berwenang mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota secara berjenjang jika Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*”. Namun demikian, aturan teknis untuk melaksanakan ketentuan ini belum diadopsi di PerBawaslu.

Sementara itu, pencabutan laporan oleh Pelapor selama ini dikenal hanya pada saat proses sebelum laporan diregistrasi. Semestinya dibuat mekanisme untuk dapat mencabut laporan setelah laporan diregistrasi atau telah memasuki proses pemeriksaan. Sebab bagaimanapun juga, inisiatif dan kehendak untuk melanjutkan atau tidak melanjutkan pemeriksaan laporan merupakan hak Pelapor. Secara administratif, Pelapor dapat menyampaikan surat yang menerangkan pencabutan laporan beserta alasannya kepada Bawaslu.

Namun demikian, Bawaslu tidak dapat serta merta mengesampingkan penanganan laporan ketika pelapor mencabut laporan. Jika laporan telah memenuhi prasyarat formil dan materiil, Bawaslu hendaknya secara aktif menjadikan laporan tersebut sebagai temuan Bawaslu untuk diinvestigasi lebih lanjut. Selain itu juga, Bawaslu perlu mendalami latar belakang mengapa laporan dicabut oleh pelapor, apakah secara sadar berdasarkan

kehendak sendiri atau dipengaruhi ancaman dari pihak lain.

Sejumlah rekomendasi yang dapat dipertimbangkan untuk mengadopsi mekanisme ini, di antaranya:

1. Menambahkan definisi pelimpahan dan pengambilalihan penanganan laporan dan temuan;
2. Menetapkan objek pelaksanaan wewenang, tugas, dan kewajiban apa saja yang dapat dilakukan pengambilalihan dan pelimpahan;
3. Menetapkan alur pelimpahan dan pengambilalihan penanganan laporan dan temuan;
4. Mengidentifikasi prasyarat objektif pelimpahan dan pengambilalihan dengan pendekatan kewenangan, sumber daya, dan waktu. Pendekatan kewenangan berarti mempertimbangkan seberapa optimal dan sejauh mana kesanggupan Bawaslu di tingkat yang lebih rendah dapat menyelesaikan penanganan laporan. Pendekatan sumber daya berarti mempertimbangkan jumlah sumber daya yang mendukung penyelesaian penanganan laporan. Sementara itu, pendekatan waktu berarti mempertimbangkan akselerasi penanganan laporan agar sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan;
5. Menambahkan mekanisme teknis pencabutan laporan oleh pelapor dengan menyampaikan surat keterangan yang berisikan alasan mengapa mencabut laporan;
6. Menambahkan jenis putusan atau ketetapan Bawaslu berupa penarikan kembali untuk mengakomodasikan pencabutan laporan;

7. Menambahkan mekanisme yang dapat mengalihkan laporan menjadi temuan apabila laporan yang dicabut telah memenuhi prasyarat formil dan materiil.

3) Penyelesaian Dugaan Pelanggaran Administratif Pemilu Melalui Pemeriksaan dengan Acara Cepat

Dalam UU Pemilu, pemeriksaan cepat ditujukan untuk pelanggaran yang berkaitan dengan tahapan sebagai berikut:

- a. Laporan dugaan pelanggaran terhadap ketentuan pelaksanaan kampanye dalam Pasal 317 ayat (2) huruf a dan Pasal 319 ayat (2) huruf a UU Pemilu;
- b. Dugaan pelanggaran, penyimpangan, dan/atau kesalahan dalam proses pelaksanaan rekapitulasi hasil penghitungan suara (Pasal 399, Pasal 403, Pasal 404 UU Pemilu).

Pemeriksaan dengan acara cepat di sini harus dibedakan esensinya dengan pemeriksaan pada tindak pidana ringan (tipiring), sebab karakteristiknya berbeda. Pemeriksaan dengan acara cepat di perkara kepemiluan berkaitan dengan bagaimana Bawaslu dengan segera memberikan kepastian hukum terhadap suatu dugaan pelanggaran pada tahapan pemilu. Secara kedudukan objek, objek dugaan pelanggaran pemilu yang terjadi pada tahap pelaksanaan kampanye ataupun rekapitulasi hasil penghitungan suara dapat saja telah memenuhi unsur minimal dua alat bukti yang cukup di tempat kejadian pelanggaran, sehingga dapat segera ditindaklanjuti dengan memberikan sanksi atau upaya korektif lainnya. Misalnya, penempatan alat peraga kampanye yang tidak pada tempatnya atau belum mendapat izin dapat dengan segera ditindaklanjuti dengan cara mencopot alat peraga kampanye. Selain itu, pelaksanaan tiap tahapan pemilu juga terbatas waktu yang ketat,

sehingga perlu mengupayakan akselerasi penyelesaian pelanggaran.

Bab XIII PerBawaslu Penyelesaian Pelanggaran Administratif menunjukkan keberlakuan mekanisme ini. Namun demikian, Pasal 58 – Pasal 60 belum mengatur hukum acaranya secara lebih mendetail, misalnya secara eksplisit mengkategorikan kasus seperti apa yang dapat diselesaikan dengan acara cepat dan juga menambahkan mekanisme pemeriksaan acara cepat oleh Bawaslu atau Panwaslu. Hukum acara ini diformulasikan secara khusus untuk perkara yang dapat diselesaikan secara langsung di lapangan.

Penutup

Terdapat sejumlah isu krusial dalam pelanggaran administratif pemilu yang juga menjadi perhatian khusus bagi Bawaslu, yaitu di antaranya: (1) tumpang tindih penanganan pelanggaran administratif pasca pengumuman rekapitulasi hasil suara secara nasional antara Bawaslu dan Mahkamah Konstitusi; (2) pelimpahan, pengambilalihan, dan pencabutan laporan dugaan pelanggaran administratif; dan (3) penyelesaian dugaan pelanggaran administratif pemilu melalui pemeriksaan dengan acara cepat. Seluruhnya berkaitan langsung dengan otoritas Bawaslu untuk menangani pelanggaran administratif pemilu. Mengingat DPR dan Pemerintah bersikap untuk tidak mengubah UU Pemilu dan UU Pilkada, maka pendekatan penyempurnaan normatif yang harus diambil ialah melalui perubahan PerBawaslu Penyelesaian Pelanggaran Administratif.

Untuk menyelesaikan persoalan tumpang tindih kewenangan dan dualisme hukum dari putusan Bawaslu dan proses PHPU di MK yang mempengaruhi hasil, Bawaslu perlu menahan diri dan mengadopsi pembatasan waktu maksimal untuk dapat menerima, memeriksa, dan memutus laporan

dugaan pelanggaran administratif pemilu, yaitu dibatasi sampai KPU mengumumkan rekapitulasi hasil suara pemilu di tingkat nasional. Selain itu, Bawaslu juga perlu membuat sinkronisasi linimasa penanganan laporan pelanggaran administrasi sebagai pedoman penanganan laporan secara cepat dan proporsional. Selanjutnya, jika terdapat laporan yang disampaikan para pihak mendekatan atau pasca penetapan hasil pemilu secara nasional hendaknya dijadikan catatan untuk disampaikan di persidangan MK jika terdapat sengketa hasil pemilu di daerah tersebut dan diberikan rekomendasi untuk dilanjutkan di forum adjudikasi PHPU MK.

Pelimpahan, pengambilalihan, dan pencabutan laporan dugaan pelanggaran administratif perlu diformulasikan secara mendetail di dalam PerBawaslu Penyelesaian

Pelanggaran Administratif. Penyempurnaan tersebut berkelindan dengan aspek defisini, perumusan objek yang dapat diambil alih dan dilimpahkan, penetapan alur, penetapan syarat objektif pengambilalihan dan pelimpahan, perumusan mekanisme pencabutan laporan, perumusan jenis putusan untuk mengakomodasikan penarikan kembali, serta penambahan mekanisme untuk mengkonversikan laporan yang ditarik kembali menjadi temuan jika prasyarat formil dan materiil telah terpenuhi.

Untuk pemeriksaan dengan acara cepat, perlu diadakan perbaikan pada dua hal. Pertama, secara eksplisit membuat pengkategorian perkara atau peristiwa pelanggaran yang dapat diselesaikan dengan acara cepat. Kedua, menambahkan mekanisme khusus pemeriksaan acara cepat.

REFERENSI

Buku dan Jurnal

- Jesús Orozco-Henríquez, *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, Stockholm: International IDEA, 2010.
- Muhammad Ihsan Maulana dan Rahmah Mutiara, “Ketidakpastian Hukum Penyelesaian Pelanggaran Administrasi dalam Proses Rekapitulasi Hasil Pemilu”, *Jurnal KPU Evaluasi Pemilu Serentak 2019*, 2019.
- Organization of American States, *Observing Electoral Justice System: A Manual for OAS Electoral Observation Missions*, Washington DC: OAS, 2019.
- Refly Harun, *Pemilu Konstitusional: Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan ke Depan*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016.
- Topo Santoso, dkk, *Penegakan Hukum Pemilu: Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*, Jakarta: Perludem, 2006.
- Veri Junaidi, *Mahkamah Konstitusi Bukan Mahkamah Kalkulator*, Jakarta: Themis Books, 2013.

Sumber Elektronik.

Ace Project, *Electoral Integrity*, diakses melalui <https://aceproject.org/ace-en/topics/ei/introduction/eia/eia02> pada 22 Mei 2021, 2012.

Sumber Hukum

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 146-02-10/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019.

Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggaran Pemilu Nomor: 149-PKE-DKPP/VI/2019, tanggal 30 Oktober 2019.