

OPTIMALISASI KEWENANGAN BADAN PENGAWAS PEMILU (BAWASLU) \ DALAM PENEGAKAN PELANGGARAN ADMINISTRASI SECARA TERSTRUKTUR, SISTEMATIS DAN MASSIF DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH (PILKADA)

Oleh:

ABSAR KARTABRATA¹

ABSTRAK

Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) dalam penegakan pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah diberikan kewenangan oleh Peraturan Perundang-undangan untuk menangani pelanggaran administrasi yang terjadi secara Terstruktur, Sistematis dan Massif. Dalam pelaksanaannya (law in action) kewenangan tersebut dimiliki pula oleh Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Penyelesaian Sengketa Perselisihan Hasil Pemilihan (PHP). Dalam mewujudkan kepastian hukum, seyogianyalah hal tersebut diperjelas dan dipertegas terkait pelaksanaan kewenangan yang dimiliki kedua lembaga dimaksud.

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normative, yang didukung data primair melalui pendekatan kasus (case approach). Secara empiric menunjukkan adanya kesamaan tafsir atas pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA) yang terjadi secara Terstruktur Sistematis Masif (TSM), terbukti dengan adanya putusan Bawaslu dan putusan MK yang terbagi menjadi 2 (dua) yaitu kumulatif dan alternatif dimana keduanya menghasilkan sanksi yang berat antara lain Pembatalan Pasangan Calon (diskualifikasi) dan Pembatalan Hasil PILKADA. Merujuk kepada kondisi tersebut pelaksanaan kewenangan Bawaslu dalam penanganan pelanggaran administrasi yang terjadi secara TSM tentunya harus menjamin kepastian hukum.

Kata Kunci: *Kewenangan Bawaslu, Penegakan Pelanggaran Terstruktur, Sistematis dan Massif (TSM)*

I. LATAR BELAKANG

Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA) Tahun 2020 telah usai dilaksanakan, dalam prosesnya banyak sorotan yang diberikan publik tidak terkecuali para pemerhati Pemilu, dimulai dari pelaksanaan elektoral yang dilakukan ditengah pandemi *Covid-19* sehingga sepanjang sejarah pelaksanaan elektoral di Indonesia terdapat penundaan tahapan penyelenggaraan, akan tetapi pada faktanya tetap saja yang menarik dan menjadi pusat perhatian ialah terkait berbagai tuduhan mulai dari ketidaknetralan *incumbent*, pengerahan Aparatur Sipil Negara (ASN) hingga politik uang (*money*

politics) yang bermunculan usai gelaran PILKADA. Hal tersebut pada akhirnya menjadi pemicu calon Kepala Daerah yang dinyatakan kalah untuk mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi (MK), apabila dicermati tuduhan terkait pelanggaran Pemilihan yang terjadi secara terstruktur, sistematis dan massif (TSM) terdapat pada seluruh pokok permohonan Pemohon dalam perselisihan hasil Pemilihan Tahun 2020 di MK.

Terdapat adagium yang masih berkembang di masyarakat yang menyebutkan jika PILKADA sukses, masyarakat akan memuji KPU telah melaksanakan PILKADA dengan baik. Namun jika PILKADA berjalan tidak baik, banyak pe-

¹ Penulis adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Pasundan dan Praktisi Hukum, merupakan advokat pada Kantor Hukum Absar Kartabrata & Rekan, e-mail: absar.kartabrata@yahoo.com

langgaran maka masyarakat terlebih dahulu mencari dan menyalahkan Bawaslu. “Dimana pengawas Pemilihan, apa kerjaan pengawas Pemilihan?”

Bawaslu dinilai menjadi lembaga paling bertanggung jawab terhadap terwujudnya PILKADA yang berkualitas, berintegritas dan bermartabat. Keseriusan Bawaslu mewujudkan cita-cita ini nampak nyata beberapa tahun belakangan. Kita patut mengapresiasi Langkah-langkah Bawaslu untuk membenahi sistem elektoral Indonesia. Dengan kewenangan baru yang dimilikinya yakni kewenangan atributif yang merupakan kewenangan yang orisinal yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang Kepemiluan kepada lembaga negara atau pejabat negara tertentu.

Secara normatif dalam konteks penyelenggaraan Pemilihan Bawaslu selain sebagai lembaga pengawas juga berwenang sebagai lembaga penegak hukum pemilihan, dalam hal ini termasuk terhadap kewenangan yang dimiliki Bawaslu dan Bawaslu Provinsi dalam menangani laporan dugaan pelanggaran politik uang yang terjadi secara terstruktur, sistematis dan massif (TSM) dalam Pemilihan Kepala Daerah. Dalam prosesnya Bawaslu berwenang sebagai lembaga peradilan Pemilihan atau setidaknya Bawaslu diberikan kewenangan menjalankan fungsi-fungsi peradilan Pemilu sehingga cara penyelesaian pelanggaran administrasi politik uang yang terjadi secara TSM mengikuti model persidangan. Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dan Perbawaslu Nomor 9 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota yang Terjadi Secara Terstruktur, Sistematis dan Masif.

Kewenangan (*authority*) merupakan hak untuk melakukan sesuatu atau memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tercapai tujuan tertentu. Kewenangan biasanya di-

hubungkan dengan kekuasaan atau penggunaan kewenangan secara bijaksana merupakan faktor kritis bagi efektivitas Lembaga/Badan. Berbicara kewenangan selalu menarik. Karena secara alamiah manusia sebagai makhluk sosial memiliki keinginan diakui ekstensinya sekecil apa pun dalam komunitasnya. Salah satu faktor yang mendukung keberadaan ekstensi tersebut adalah memiliki kewenangan.

Pada faktanya dalam konteks pelaksanaan kewenangan Bawaslu dalam proses penanganan pelanggaran administrasi yang terjadi secara Terstruktur, Sistematis dan Masif (TSM) masih menyimpan beberapa persoalan. Kendatipun terkait kasus tersebut telah diselesaikan oleh Bawaslu akan tetapi dalam prakteknya terhadap pelanggaran administrasi Pemilihan yang terjadi secara TSM masih saja bermuara di MK.

Berkenanan dengan hal tersebut tentunya menjadi persoalan hukum dan menjadi hal menarik yang perlu dilakukan kajian lebih lanjut terhadap kewenangan Bawaslu dalam penanganan pelanggaran administrasi yang terjadi secara TSM dan tafsir konstitusional pelanggaran Pemilihan yang bersifat Sistematis, Terstruktur dan Masif.

Permasalahan

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini akan mengkaji lebih jauh terhadap masalah-masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan kewenangan Bawaslu dan unsur-unsur apa yang terkandung dalam rumusan pelanggaran administrasi yang terjadi secara Terstruktur, Sistematis dan Masif (TSM) dalam Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA)?
2. Apa bentuk dan isi Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap kasus yang memenuhi kriteria pelanggaran yang bersifat TSM dalam Perselisihan hasil PILKADA?

II. METODE PENELITIAN

Tipe penelitian yang dilakukan adalah tipe penelitian yuridis normative pendekatan kasus (*case approach*), dan historis serta sosiologi hukum, sehingga penelitian ini tidak terbatas pada penelitian atas hukum yang berlaku (normatif), tetapi juga bagaimana hukum diterapkan dalam praktik yang melibatkan penafsiran, analogi, serta tekanan-tekanan sosial politik yang melingkupinya. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang didapat dikelompokkan menjadi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yang sesuai dengan objek penelitian. Untuk mendapatkan data sekunder dilakukan melalui kepustakaan (*library research*) dengan menggunakan studi dokumenter terhadap referensi-referensi yang relevan dengan objek penelitian yang didapatkan dari peraturan perundang-undangan, putusan-putusan pengadilan, buku dan artikel serta kamus dan ensiklopedia. Data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan selanjutnya dianalisis secara kualitatif yang hasil analisisnya akan disajikan dalam bentuk paparan deskriptif untuk mendapatkan suatu kesimpulan.

III. PEMBAHASAN

Kewenangan Bawaslu dalam Penanganan Pelanggaran Administrasi yang Terjadi Secara Terstruktur, Sistematis dan Masif

Kewenangan berasal dari kata dasar “wewenang”, yang berarti hak untuk melakukan sesuatu atau memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar mencapai tujuan tertentu. Wewenang tidak sama dengan kekuasaan, kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk memaksakan kehendak.

Dalam wewenang ada hak sekaligus kewajiban (*rechten en plichten*) untuk melakukan sesuatu. Pengertian kewenangan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah kekuasaan membuat keputusan memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain. Pengertian kewenangan menurut kamus bahasa Indonesia adalah kekuasaan yang dimiliki oleh suatu pihak berdasarkan tatanan moral atau kebiasaan yang berlaku, undang-undang atau peraturan, izin/lisensi yang diterbitkan oleh suatu badan pemerintah.

S.F. Marbun berpendapat, menurut hukum administrasi, pengertian “kewenangan” (*authority, gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan, baik terhadap suatu bidang pemerintah tertentu yang berasal dari kekuasaan legislatif atau dari kekuasaan pemerintah. Sedangkan pengertian “wewenang” (*competence, bevoegdheid*)², hanyalah mengenai dalam bidang tertentu saja. Dengan demikian wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan hukum tertentu.

Ridwan HR menjelaskan, seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas, maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara, sebagaimana yang didefinisikan oleh H.D Van Wijk/Willem Konijnenbelt³, sebagai berikut: *Pertama*, sumber Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar maupun pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan (Badan atau pejabat TUN). *Kedua*, delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan (Badan atau pejabat TUN),

² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, Tahun 2011, Hlm. 101-102

³ Ibid

kepada organ pemerintahan lainnya, dengan konsekuensi tanggung jawab beralaih pada penerima delegasi. *Ketiga*, mandat terjadi ketika organ pemerintahan (Badan atau pejabat TUN) mengizinkan kewenangannya dijalankan organ lain atas namanya, tanggung jawab masih dipegang oleh sipemberi mandat.

Merujuk terhadap penjelasan tersebut di atas dapat diketahui bahwa pelaksanaan kewenangan Bawaslu dalam penanganan pelanggaran administrasi yang terjadi secara terstruktur, sistematis dan massif merupakan pelaksanaan kewenangan atribusi yakni pemberian wewenang pembuat undang-undang kepada organ pemerintah, hal tersebut secara normatif diatur dalam ketentuan Pasal 135 A Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang, yang menyebutkan⁴:

Ayat (1): Pelanggaran administrasi Pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (2) merupakan pelanggaran yang terjadi secara terstruktur, sistematis dan massif;

Ayat (2): Bawaslu Provinsi menerima, memeriksa, dan memutus pelanggaran administrasi Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja;

Ayat (3): Proses pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran administrasi TSM dilakukan secara terbuka dan sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan

Secara prosedural terdapat ketentuan teknis dalam proses penanganan pelanggaran tersebut yang lebih lanjut diatur dalam ketentuan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 9

Tahun 2020 tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota yang Terjadi Secara Terstruktur, Sistematis dan Masif.

Dalam konteks penanganan laporan pelanggaran Pemilihan pada umumnya dalam pemenuhan aspek prosedural, pelapor diharuskan untuk memenuhi syarat formil dan materil, hal tersebut sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 15 ayat (1) Perbawaslu Nomor 9 Tahun 2020 yang pada pokoknya menyebutkan bahwa Laporan Pelanggaran Administrasi Pemilihan TSM disampaikan secara tertulis dalam Bahasa Indonesia dengan memuat: a. syarat formal terdiri atas: 1) identitas pelapor; 2) identitas terlapor; dan 3) waktu penyampaian laporan Pelanggaran Administrasi Pemilihan TSM tidak melebihi tenggang waktu penyampaian laporan yakni sejak tahapan penetapan Peserta Pemilihan sampai dengan hari pemungutan suara; b. syarat materiel terdiri atas: 1) uraian mengenai Pelanggaran Administrasi Pemilihan TSM yang dilaporkan; dan 2) petitum atau hal yang diminta oleh pelapor.

Bahwa kemudian setelah laporan diregister dilakukan pemeriksaan pendahuluan oleh majelis pemeriksa untuk menilai keterpenuhan syarat formal dan materiel laporan Pelanggaran Administratif Pemilihan TSM yang hasilnya diputuskan apakah terhadap laporan tersebut dapat dan/atau tidak dapat ditindaklanjuti ke tahapan sidang pemeriksaan. Selanjutnya, apabila dilanjutkan kepada sidang pemeriksaan laporan dilakukan melalui hukum tahapan hukum acara sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 28 ayat (1) Perbawaslu 9 Tahun 2020 sebagai berikut:

- a. Pembacaan materi laporan oleh pelapor;
- b. Pembacaan jawaban terlapor;
- c. Pembuktian; dan
- d. Penyampaian kesimpulan pihak pelapor dan terlapor.

⁴ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.

Selanjutnya, setelah seluruh sidang pemeriksaan laporan dilakukan kemudian majelis pemeriksa melakukan pengambilan putusan, Adapun amar putusan tersebut memuat sebagai berikut:

- a. *Jika dinyatakan terbukti melakukan Pelanggaran Administrasi Pemilihan TSM, amar putusan berbunyi:*

“MEMUTUSKAN”

1. *Menyatakan terlapor terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan pelanggaran secara terstruktur, sistematis dan massif berupa perbuatan menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilihan dan/atau Pemilih;*
2. *Menyatakan membatalkan Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur/ Bupati dan Wakil Bupati/Walikota dan Wakil Walikota sebagai peserta Pemilihan; dan*
3. *Memerintahkan kepada KPU Provinsi/ KPU Kabupaten/Kota terkait penetapan terlapor sebagai Pasangan Calon Gubernur dan Wakil sebagai peserta Pemilihan dalam Pemilihan; atau*

- b. *Jika dinyatakan tidak terbukti melakukan Pelanggaran Administrasi Pemilihan TSM, amar putusan berbunyi:*

“MEMUTUSKAN”

Menyatakan terlapor tidak terbukti secara sah dan meyakinkan, menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilihan dan/atau Pemilih pelanggaran secara terstruktur, sistematis dan massif.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas diketahui bahwa dalam makna pelaksanaan penegakan hukum formil, peraturan Perundang-undangan secara teknis telah menyediakan instrument bagi Bawaslu dalam melaksanakan kewenangan penanganan pelanggaran administrasi Pemilihan yang terjadi secara terstruktur, sistematis dan massif (TSM). Akan tetapi tidak dapat dihindarkan pada praktiknya masih terdapat problem hukum materiel dalam proses penanganannya.

Problem hukum materiel tersebut terletak pada ketentuan sanksi pembatalan peserta Pemilu dan kewenangan Bawaslu Provinsi dalam memutus pelanggaran administrasi Pemilihan TSM yang secara substantif terletak dalam menguji perbuatan menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi Pemilih. Pada praktiknya memformulasikan dan merumuskan bahwa terjadi pemberian uang dalam rangka mempengaruhi Pemilih adalah tahapan pemeriksaan yang tidak semata dalam ranah administrasi namun memerlukan pendekatan pemeriksaan dalam ranah Hukum Pidana Pemilihan. Hal tersebut sering terjadi, yakni sulit menemukan bukti terjadinya pemberian uang dengan pendekatan pemeriksaan pelanggaran administrasi, karena secara material sesungguhnya perbuatan yang terjadi adalah tindak pidana pemberian uang.

Kegiatan suap dalam Pemilu dan PILKADA yang dikategorikan sebagai terstruktur adalah apabila tindakan suap itu dilakukan oleh aparat struktural, aparat pemerintah maupun penyelenggara Pemilihan secara kolektif atau bersama-sama. Dengan rumusan ini maka apabila tindakan suap dilakukan oleh orang biasa, bahkan tim sukses yang bukan pejabat pemerintah meskipun itu dilakukan secara sistematis dan massif maka tetap tidak terakumulasi menjadi sebuah tindakan suap yang TSM.

Selain itu, persoalan pengujian mengenai indikator sistematis dan massif juga merupakan tantangan yang tidak mudah bagi majelis pemeriksa dalam sidang administrasi TSM Bawaslu maupun Hakim Agung di Mahkamah Agung. Tafsir politik uang telah berlangsung sistematis dan massif menjadi tafsiran subjektif sang penguji. Sebagaimana penjelasan di atas bahwa pengujian politik uang beserta modus operandi-nya yang berlangsung secara sistematis dan massif adalah murni menjadi otoritas hukum pidana dan hukum administrasi akan mengalami kesulitan dalam mencapai pembuktian semacam itu.

Terhadap uraian problem hukum tersebut kemudian dalam proses penegakan hukum atas pelanggaran administrasi Pemilihan yang terjadi secara TSM dalam pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2020 setidaknya dalam prakteknya dapat dilihat dari kasus yang telah berproses persidangan di Mahkamah Agung yakni terkait dengan kasus yang terjadi dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Kota Bandar Lampung terhadap adanya keputusan KPU Kota Bandar Lampung Nomor 007/HK.03.1-Kpt/187/KPU-Kot/I/2020 tanggal 8 Januari 2021 tentang Pembatalan Pasangan Calon Peserta Pemilihan Walikota Tahun 2020. Bahwa diketahui keputusan KPU tersebut diterbitkan atas tindak lanjut pelaksanaan Putusan Bawaslu Provinsi Lampung Nomor 02/Reg/L/TSM-PW/08.00/XII/-2020 yang dalam amar putusannya tercantum sebagai berikut⁵:

- (1) *Menyatakan Terlapor terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan pelanggaran secara terstruktur, sistematis, dan massif berupa perbuatan menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara pemilihan dan/atau memilih;*
- (2) *Menyatakan membatalkan pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota Bandar Lampung Nomor Urut 03;*
- (3) *Memerintahkan kepada KPU Kota Bandar Lampung untuk membatalkan keputusan KPU Kota Bandar Lampung terkait penetapan Terlapor sebagai pasangan calon dalam Pemilihan;*

Kemudian terhadap pelaksanaan putusan dan objek putusan Bawaslu tersebut diketahui dalam pokok permohonan Pemohon dicantumkan bahwa Majelis Pemeriksa Bawaslu Provinsi Lampung telah melakukan kesalahan penerapan hukum acara (formil) yang dilakukan

dalam menerima, memeriksa dan memutus Laporan Pelanggaran Administrasi TSM yang pada pokoknya tercantum sebagai berikut⁶:

- *Tenggang waktu Penyampaian Laporan Pelapor pada Bawaslu Provinsi Lampung telah melewati batas waktu yang ditentukan (Daluwarsa);*
- *Pelapor Tidak Memiliki Kedudukan Hukum (Legal Standing) dalam mengajukan Laporan Pelanggaran Administrasi TSM Pemilihan Calon Walikota dan Wakil Walikota Bandar Lampung Tahun 2020;*
- *Objek Penanganan Pelanggaran TSM Pelapor tidak diuraikan dengan jelas dalam Putusan Bawaslu Provinsi Lampung;*

Berdasarkan uraian dalam proses penanganan kasus di atas dapat tergambarkan bahwa sesungguhnya dalam konteks *rule of law* terhadap penegakan hukum atas pelanggaran administrasi yang terjadi secara terstruktur, sistematis dan massif (TSM) telah tersedia instrument hukum yang mengatur secara rigid. Namun kemudian, tidak dapat dipungkiri bahwa terkait hal tersebut masih menjadi substansi gugatan atau pokok permohonan Pemohon dalam proses perselisihan hasil Pemilihan di Mahkamah Konstitusi.

Oleh karena hal tersebut untuk menjawab persoalan dimaksud terlebih terhadap optimalisasi kewenangan Bawaslu dalam penanganan pelanggaran TSM perlu kiranya dibahas lebih lanjut terkait dengan tafsir konstitusional pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah yang bersifat TSM menurut Mahkamah Konstitusi.

Tafsir Konstitusional Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah Yang Bersifat Sistematis, Terstruktur dan Masif

Penyelesaian sengketa Pemilu⁷ telah mengalami perubahan rezim hukum.

⁵ Putusan Bawaslu Provinsi Lampung Nomor 02/Reg/L/TSM-PW/08.00/XII/-2020

⁶ Pokok Permohonan Pemohon dikutip dalam Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia *Perkara Nomor 1 P/PAP/2021*, dalam Perkara Hj. Eva Dwiana, S.E. - Drs. Deddy Amarullah Lawan Komisi Pemilihan Umum Kota Bandar Lampung. Hal. 25

⁷ Istilah Pemilu⁷ mulai digunakan sejak kewenangan memutus sengketa perselisihan hasil Pemilihan Kepala Daerah dialihka dari Mahkamah Agung menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Pada awalnya penyelesaian sengketa ditangani oleh Mahkamah Agung (MA) sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 106 ayat (1) UU *a quo* menyatakan bahwa keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pada saat itu, kewenangan penyelesaian sengketa Pemilukada diberikan kepada MA, karena Pemilukada oleh pembentuk undang-undang dikategorikan sebagai rezim hukum pemerintahan daerah dan bukan sebagai rezim hukum pemilihan umum sebagaimana pemilu presiden dan pemilu legislatif.

Seiring berjalannya waktu, terjadi pergeseran konsep dalam memandang Pemilukada. Pergeseran Pemilukada menjadi bagian dari rezim hukum Pemilu ini tidak terlepas dari pengaruh Putusan Mahkamah Konstitusi No. 72-73/PUU/2004 tentang Pengujian UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah⁸. Meskipun dalam pertimbangan putusan tersebut dinyatakan bahwa Pemilukada langsung tidak termasuk dalam kategori pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945 dan penyelenggaraannya dapat berbeda dengan Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945⁹, namun tiga hakim konstitusi yaitu H.M. Laica Marzuki, A. Mukthie Fadjar dan Maruarar Siahaan memberikan *dissenting opinion* (pendapat berbeda) yang

mengkategorikan Pemilukada sebagai bagian dari rezim hukum Pemilu¹⁰.

Perbedaan tafsir terhadap rezim Pemilukada ternyata membawa konsekuensi besar terhadap mekanisme penyelesaian perselisihan Pemilukada. Diluar alasan konstitusional tersebut diatas, banyak alasan yang mendasari perpindahan kewenangan penyelesaian sengketa hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah ke MK. Konflik yang berkepanjangan dalam perselisihan Pemilukada menjadi salah satu dasar pembeda, pengalihan kewenangan itu kepada lembaga yang lebih berwibawa. Beban kerja yang dihadapi MA pun menjadi alasan logis, sehingga dapat mengurangi beban kerja yang dimiliki. Namun apapun alasannya, kewenangan itu telah dimandatkan kepada MK untuk dapat menyelesaikannya.

Perkembangan kewenangan MK dalam memutus perselisihan hasil Pemilu, khususnya pemilu kepala daerah begitu pesat. MK memberikan kontribusi besar terhadap pembangunan demokrasi di Indonesia, melalui putusannya yang mengoreksi hasil Pemilukada. Koreksi tersebut tidak hanya terbatas pada hasil pemilukada yang ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) baik tingkat Provinsi maupun Kabupaten Kota. Jauh lebih luas, MK dapat memberikan koreksi terhadap proses konversi suara rakyat melalui pemilihan umum yang mempengaruhi hasil perolehan suara. Dengan kata lain, MK akan memastikan bahwa hasil suara sebagaimana ditetapkan KPU adalah sesuai dengan kehendak rakyat yang sesungguhnya. Pemberian mandat oleh rakyat tersebut harus dilakukan tanpa ada

⁸ Mahkamah Konstitusi melakukan uji materi terhadap beberapa Pasal dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyangkut independensi dan tanggung jawab KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Dalam putusan Nomor 072-023/PUU-PUU-II/2004, Mahkamah mengabulkan permohonan untuk sebagian. Dengan demikian maka Pasal 57 ayat (1) sepanjang anak kalimat "...yang bertanggung jawab kepada DPRD"; Pasal 66 ayat (3) huruf e "*meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KPUD*"; Pasal 67 ayat (1) huruf e sepanjang anak kalimat "... kepada DPRD"; Pasal 82 ayat (2) sepanjang anak kalimat "...oleh DPRD UU Penda bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Sedangkan untuk permohonan lainnya, Mahkamah memutuskan menolak permohonan para Pemohon.

⁹ Ikhtisar Putusan Mahkamah Konstitusi 2003-2008, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008, Hal 430.

¹⁰ *Ibid*, Hal. 431

manipulasi, intimidasi dan bahkan bujuk rayu yang dapat mencederai makna demokrasi yang sesungguhnya.

Bila dibandingkan dengan periode Tahun 2004, putusan Mahkamah dalam melaksanakan kewenangan memutus sengketa hasil pemilu legislatif lebih banyak menggunakan pendekatan *prosedural justice*. Namun jika mencermati sengketa hasil pemilu tahun 2009, putusan MK lebih mendasarkan dan menggunakan pendekatan *substantial justice* yang mempersoalkan *electoral process*. Mahkamah secara tegas menjustifikasi bahwa dirinya mempunyai kewenangan untuk mempersoalkan *judicial process* untuk memastikan kualitas bukan sekedar kuantitas pemilu dengan menyatakan secara materiil telah terjadi pelanggaran ketentuan Pemilukada yang berpengaruh pada perolehan suara¹¹.

Pada titik itu, Mahkamah juga membuat kualifikasi, apakah pelanggaran itu bersifat sistematis, terstruktur dan masif meskipun hal ini menyebabkan Putusan MK "dianggap" melebihi batas kewenangan yang dimilikinya sehingga terjadilah *ultra vires* dan *ultra petita*¹². Argumentasi tersebut secara tegas disebutkan, misal dalam Putusan No. 41/PHPU.D-VI/2008 tentang Perselisihan Hasil Pemilukada Jawa Timur 2008 bahwa untuk mencapai demokrasi substansial maka MK tidak dapat dibelenggu oleh penafsiran sempit terhadap peraturan perundang-undangan. Pelanggaran yang bersifat sistematis, terstruktur dan masif dapat menjadi pertimbangan dalam memutus perselisihan hasil pemilu.

Munculnya istilah pelanggaran pemilu yang bersifat sistematis, terstruktur, dan masif" (STM) dalam Pemilukada pada

dasarnya merupakan penegasan terhadap pelanggaran Pemilukada yang terungkap dalam persidangan Mahkamah. Istilah ini muncul tatkala Mahkamah memeriksa sengketa Pemilukada Provinsi Jawa Timur. Pada awalnya, Mahkamah hanya berwenang mengadili sengketa "hasil pemilihan umum". Namun dalam perkembangan saat persidangan berlangsung, ternyata terungkap pula sejumlah pelanggaran-pelanggaran pemilu yang secara luar biasa telah merusak sendi-sendi demokrasi yang tertuang dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang dalam Pemilukada diadopsi oleh Pasal 56 ayat (1) UU 32/2004 bahwa Pemilu harus dilaksanakan dengan Luber dan Jurdil. Jadi, bukan pelanggaran pemilu yang hanya bersifat insidental, individual, dan sporadis yang dalam batas-batas yang wajar masih dapat ditoleransi.

Oleh karena itu, meskipun pelanggaran-pelanggaran Pemilu seharusnya menjadi kewenangan peradilan lain, namun Mahkamah pada akhirnya harus memeriksa pelanggaran-pelanggaran ini karena ternyata berbagai pelanggaran Pemilu/Pemilukada, baik administratif maupun pidana, yang bukan menjadi domain kewenangan MK untuk menanganinya, realitasnya tidak pernah secara tuntas dapat diselesaikan oleh institusi di luar MK yang mempunyai kewenangan, meskipun UU Pemilu Legislatif 2009 (UU 10/2008) dan UU Pemilu Presiden 2009 (UU 42/2008) telah memuat ketentuan bahwa berbagai pelanggaran pidana pemilu yang mempengaruhi hasil pemilu sudah harus selesai paling lambat 5 (lima) hari sebelum hasil pemilu ditetapkan (terkait Pemilukada malahan tidak memuat ketentuan seperti itu). Mungkin hal itu disebabkan oleh lemahnya berbagai peraturan

¹¹ Bambang Widjojanto, *Kajian Putusan MK Tentang Pemilu & Pemilukada*, Jakarta, Kemitraan, 2009, Hal. 6-7

¹² *Ibid*, h. 7. Saat kewenangan penyelesaian sengketa Pemilukada masih menjadi kewenangan Mahkamah Agung (MA), terdapat putusan-putusan Pemilukada yang kontroversial, misalnya saja Putusan Pemilukada Sulawesi Selatan yang amarnya memerintahkan Pemilukada ulang di empat kabupaten, yaitu Kabupaten Tana Toraja, Kabupaten Bantaeng, Kabupaten Bone, Kabupaten Gowa, karena telah terjadi pelanggaran Pemilukada yang tidak secara tegas diatur dalam UU. Hal ini berarti bahwa dalam pelaksanaan kewenangannya memutus hasil penghitungan suara Pemilukada, MA (seperti MK) telah memutus melampaui kewenangan yang dimilikinya (*ultra petita*) dan telah memutus melebihi tuntutan yang diajukan oleh Pemohon. Lihat Hendra Sudrajat, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Mengadili Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*, Ringkasan Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Muslim Indonesia, 2011, Makassar.

perundang-undangan yang kurang/tidak memberikan “*empowering*” kepada institusi pengawasan Pemilu/Pemilukada, sehingga pengawasan Pemilu/ Pemilukada terkesan tidak pernah efektif¹³.

Berdasarkan kenyataan objektif yang demikian, maka dapat dimengerti apabila MK kemudian mengembangkan suatu paradigma baru dalam menangani sengketa Pemilukada yang tidak semata-mata terpaku pada aspek kuantitatif, yakni angka-angka hasil penghitungan suara, melainkan juga pada aspek kualitatif pemilu, yakni proses-proses pemilu yang mempengaruhi kualitas pemilu yang “Luber dan Jurdil” yang berarti mau tidak mau atau tidak terhindarkan MK akan menilai berbagai dalil pemohon Pemilukada mengenai berbagai pelanggaran pemilu yang seharusnya sudah secara tuntas ditangani oleh institusi-institusi lain sebelum kasus dibawa ke MK. Dalam posisi ini, MK tidak akan menjalankan fungsi peradilan lain dalam memberikan sanksi terhadap pelanggaran-pelanggaran administratif maupun pidana. Akan tetapi pelanggaran-pelanggaran ini akan menjadi ukuran yang di pakai oleh MK untuk membatalkan hasil Pemilukada apabila terbukti adanya pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif. Berikut ini pertimbangan hukum Mahkamah dalam Putusan Nomor 190/PHPU.D-VIII/2010 tentang Pemilukada Kabupaten Pandeglang.

“Bahwa berdasar pandangan dan paradigma yang dianut tersebut maka Mahkamah menegaskan pembatalan hasil Pemilu atau Pemilukada karena pelanggaran-pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif sama sekali tidak dimaksudkan oleh Mahkamah untuk mengambil alih kewenangan badan peradilan lain. Mahkamah tidak akan pernah mengadili pelanggaran pidana atau administrasi

dalam Pemilu atau Pemilukada, melainkan hanya mengambil pelanggaran-pelanggaran yang terbukti di bidang itu yang berpengaruh terhadap hasil Pemilu atau Pemilukada sebagai dasar putusan tetapi tidak menjatuhkan sanksi pidana dan sanksi administrasi terhadap para pelakunya. Oleh sebab itu, setiap pelanggaran yang terbukti menurut Hukum Acara Mahkamah Konstitusi dan dijadikan dasar putusan pembatalan oleh Mahkamah tetap dapat diambil langkah hukum lebih lanjut untuk diadili oleh lembaga peradilan umum atau Peradilan Tata Usaha Negara sebab Mahkamah tidak pernah memutus dalam konteks pidana atau administratif...”¹⁴

Dalam berbagai putusan Mahkamah, setelah dilakukan penelusuran terhadap putusan-putusan MK sejak 2008 sampai dengan pertengahan 2011, ada 32 perkara yang dikabulkan, namun dari 32 perkara, hanya ada 21 perkara yang dikabulkan karena terbukti adanya pelanggaran yang bersifat STM. Selebihnya dibatalkan karena beberapa hal, misal karena kelalaian petugas/penyelenggara Pemilu seperti dalam penghitungan surat suara yang coblos tembus dalam Pemilukada Kabupaten Lamongan dan kelalaian atau manipulasi pada syarat pencalonan seperti dalam perkara Pemilukada Bengkulu Selatan dan Pemilukada Kota Tebing Tinggi.

Setelah dilakukan penelusuran terhadap putusan MK tersebut, ternyata pelanggaran STM yang membatalkan hasil Pemilukada ada yang bersifat kumulatif (Model 1). Artinya pelanggaran itu harus memenuhi ketiga unsur, yakni bersifat sistematis, terstruktur dan masif dan ada juga yang bersifat alternatif (Model 2), artinya hanya terpenuhi satu unsur saja dari ketiga unsur itu maka sudah cukup membatalkan hasil Pemilukada. Misal, hanya terpenuhi unsur terstruktur saja atau

¹³ Abdul Mukhtie Fajjar, *Memahami Original Intent Makna Pelanggaran Pemilukada Yang Bersifat Sistematis, Terstruktur, dan Masif*, makalah disampaikan pada Diskusi Terbatas, tanggal 23 Maret 2011 di Mahkamah Konstitusi.

¹⁴ Putusan Nomor 190/PHPU.D-VIII/2010 Tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Pandeglang Tahun 2010.

masif saja. Akan tetapi, untuk membatalkan hasil Pemilukada, kedua model STM, baik yang bersifat kumulatif maupun alternatif harus mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap perolehan suara pasangan calon. Jika tidak maka pelanggaran ini akan dikategorikan sebagai pelanggaran yang bersifat yang serius atau sporadis.

Berikut ini akan diuraikan putusan Mahkamah terkait kedua model pelanggaran yang bersifat STM ini, sebagai berikut:¹⁵

a. Pelanggaran yang bersifat STM Kumulatif dan Signifikan (Model 1) Putusan Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 tentang Sengketa Pilkada Jawa Timur)

Perkara ini diajukan oleh Pasangan Calon Khofifah Indarparawansa dan Mudjiono sebagai Pemohon yang kalah dalam Pemilukada Provinsi Jawa Timur. Dalam positanya, pasangan calon ini mendalilkan bahwa telah terjadi kesalahan penghitungan suara di 25 (dua puluh lima) kabupaten/kota, yaitu Kabupaten Sidoarjo, Kota Pasuruan, Kabupaten Probolinggo, Kota Probolinggo, Kabupaten Banyuwangi, Kabupaten Situbondo, Kabupaten Lumajang, Kabupaten Jember, Kota Batu, Kabupaten Malang, Kabupaten Tulungagung, Kota Kediri, Kabupaten Pacitan, Kabupaten Magetan, Kabupaten Ngawi, Kabupaten Nganjuk, Kota Mojokerto, Kabupaten Madiun, Kota Madiun, Kabupaten Bojonegoro, Kabupaten Lamongan, Kabupaten Bangkalan, Kabupaten Sampang, Kabupaten Pamekasan, Kabupaten Sumenep.

Selain terkait dengan kesalahan penghitungan suara, Pemohon juga menemukan sejumlah pelanggaran penghitungan suara dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2008 Putaran II, Ditemukannya Kotak suara di TPS 6 Kelurahan Pajagalan Kecamatan Kota Kabupaten Sumenep telah dibuka di trotoar di luar lokasi untuk memperbaiki susunan

Berita Acara. Ditemukannya Salinan Berita Acara Rekapitulasi Penghitungan Suara yang dibuat sendiri oleh Panitia Pemilihan Kecamatan Pakong Kabupaten Pamekasan, Salinan Model DA-KWK terutama DA 1-KWK yang seharusnya mencantumkan perolehan suara per TPS untuk Pasangan Calon Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2008 Putaran II telah diganti dengan perolehan suara per kelurahan yang dibuat sendiri oleh Panitia Pemilihan Kecamatan Pakong Kabupaten Pamekasan.

Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah justru menemukan terjadi kesalahan penghitungan suara, baik proses atau dengan cara menambah atau mengurangi suara (penggelembungan atau pengembosan suara) di Kabupaten Sampang, Kabupaten Pamekasan, dan terutama di Kabupaten Bangkalan, yang sama sekali tidak disebut secara spesifik dalam posita maupun petitum permohonan. Setelah Mahkamah mencermati bukti-bukti surat/tulisan dan keterangan saksi, Mahkamah berpendapat bahwa pelanggaran di tiga kabupaten itu bersifat sistematis, terstruktur, dan masif. Namun, definisi istilah pelanggaran yang bersifat sistematis, terstruktur, dan masif tidak diuraikan secara rinci oleh Mahkamah dalam putusan tentang sengketa Pemilukada Jatim ini.

b. Pelanggaran yang bersifat TSM Alternatif dan Signifikan (Model 2) Putusan Nomor 44/PHPU.D-VI/2008 tentang Sengketa Pemilukada Kabupaten Timur Tengah Selatan

Perkara ini diajukan oleh Pasangan Calon Bupati Kabupaten Timur Tengah Selatan, yakni Daniel A. Banunaek dan Alexander Nakamnanu sebagai Pemohon yang kalah dalam Pemilukada Kabupaten Timur Tengah Selatan. Dalam positanya, Pemohon mendalilkan beberapa hal, yakni:

1. Tidak diberikannya Model C1-KWK pada 526 TPS dari 730 TPS yang tersebar

¹⁵ Jurnal Konstitusi, Volume 9, Nomor 1, Bulan Maret Tahun 2012, Hlm. 209

di 32 kecamatan di Kabupaten Timor Tengah Selatan;

2. Adanya penggelembungan data pemilih dan jumlah surat suara;
3. Keberpihakan penyelenggara Pemilu-kada (anggota KPU Kab.) karena ada hubungan perkawinan dengan salah satu pasangan calon.

Setelah Mahkamah memeriksa perkara ini, Mahkamah dalam pertimbangan hukumnya berpendapat sebagai berikut:

1. Implikasi hukum tidak di berikannya formulir Model C1-KWK sangat mempengaruhi Hasil Rekapitulasi Suara di tingkat berikutnya secara berjenjang, dan kelalaian memenuhi kewajiban memberikan formulir model C1-KWK kepada saksi Pasangan Calon dapat berakibat tidak sahnya hasil rekapitulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilukada.
2. Pada beberapa kecamatan tertentu nyata-nyata terjadi pelanggaran serius, signifikan, dan tidak bertanggung jawab dengan cara mengubah, yakni dengan menambah dan mengurangi angka-angka perolehan suara Pasangan Calon tertentu yang mempengaruhi hasil akhir perolehan suara Pasangan Calon yang lain. Selanjutnya, Mahkamah melakukan penghitungan perolehan suara Pasangan Calon Nomor 1 dan Pasangan Calon Nomor 5 dan dari hasil penghitungan perolehan suara versi Mahkamah maka telah menambah keyakinan Mahkamah bahwa telah terjadi pelanggaran yang bersifat terstruktur. Oleh karena itu harus dilakukan pemungutan suara ulang.

Dalam sengketa PILKADA Kabupaten Timur Tengah Selatan ini, Mahkamah memutuskan agar dilakukan pemungutan dan penghitungan suara ulang karena terjadi pelanggaran serius, signifikan dan terstruktur yang berpengaruh terhadap perolehan suara pasangan calon. Pelanggaran yang bersifat STM namun bersifat alternatif dan berpengaruh terhadap perolehan pasangan suara calon terjadi pula

pada perkara PILKADA Kota Tomohon dan Pemilukada Kabupaten Buru Selatan.

Dari beberapa putusan Mahkamah sebagaimana diuraikan di atas, dapat ditarik sebuah benang merah bahwa pada dasarnya pelanggaran PILKADA yang bersifat TSM mengandung pengertian sebagai berikut:

1. Pelanggaran itu bersifat sistematis, artinya pelanggaran ini benar-benar direncanakan secara matang (*by design*);
2. Pelanggaran itu bersifat terstruktur, artinya pelanggaran ini dilakukan oleh aparat struktural, baik aparat pemerintah maupun aparat penyelenggara Pemilukada secara kolektif bukan aksi individual;
3. Pelanggaran itu bersifat masif, artinya dampak pelanggaran ini sangat luas dan bukan sporadis.

Di konstantir, bahwa undang-undang Pemilihan membagi pelanggaran PILKADA menjadi dua jenis, yaitu pelanggaran yang tidak mempengaruhi hasil perolehan suara pasangan calon kepala daerah dan pelanggaran yang mempengaruhi perolehan suara pasangan calon dalam PILKADA. Pelanggaran yang tidak mempengaruhi hasil perolehan suara meliputi pelanggaran administratif Pemilu seperti pelanggaran terhadap tata cara kampanye, menggunakan tempat ibadah dan tempat pendidikan untuk kampanye, menggunakan anggaran pemerintah dan fasilitas pemerintah dan pemerintah daerah, merusak dan/atau menghilangkan alat peraga pasangan calon lain, sedangkan pelanggaran tindak pidana Pemilu dapat mempengaruhi hasil perolehan suara pasangan calon, misal ancaman dan intimidasi terhadap pemilih untuk memilih calon tertentu, praktik politik uang, mengganggu keamanan dan ketertiban, penggunaan kekerasan atau ancaman kekerasan, mengadu domba dan perbuatan lain yang oleh undang-undang dinyatakan sebagai tindak pidana.

Sanksi dari kedua jenis pelanggaran ini pun berbeda. Pelanggaran administratif sanksinya berupa peringatan tertulis dan penghentian kegiatan kampanye yang dijatuhkan oleh KPU Provinsi/Kabupaten /Kota, sedangkan tindak pidana Pemilihan sanksinya berupa sanksi pidana sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Pelanggaran administratif tidak dapat membatalkan hasil Pemilihan, namun pelanggaran pidana dapat membatalkan hasil Pemilihan jika pelanggaran tersebut bersifat sistematis, yang terstruktur dan masif dengan syarat bukti-bukti yang dihadapkan memenuhi syarat keabsahan undang-undang dan bobot peristiwa yang cukup signifikan terhadap perolehan suara masing-masing pasangan calon maka MK dapat membatalkan hasil PILKADA. Meskipun secara kontekstual ditegaskan dalam Pasal 24C UUD 1945, kewenangan Mahkamah untuk memutus sengketa Pemilu terbatas pada hasil penghitungan suara, namun dalam praktiknya Mahkamah telah melakukan suatu terobosan hukum dengan memeriksa pelanggaran-pelanggaran Pemilu yang berpengaruh terhadap hasil perolehan suara pasangan calon, baik pelanggaran yang bersifat administratif maupun pidana Pemilu. Dalam pertimbangan hukumnya tatkala memutus sengketa PILKADA Provinsi Jawa Timur, ditegaskan bahwa Mahkamah tidak boleh membiarkan aturan-aturan keadilan prosedural (*procedural justice*) memasung dan mengesampingkan keadilan substantif (*substantive justice*) apabila pelanggaran itu nyata-nyata merupakan pelanggaran konstitusi dan melanggar asas-asas pemilihan umum yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945.

Satu prinsip hukum dan keadilan yang dianut secara universal menyatakan bahwa “tidak seorang pun boleh diuntungkan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukannya sendiri dan tidak seorang pun boleh dirugikan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain” (*nullus/nemo commodum capere*

potest de injuria sua propria) dan prinsip ini juga berlaku dalam mengadili perkara PILKADA.

Berikut penggalan pertimbangan hukum Mahkamah dalam memutus sengketa Pemilukada Provinsi Jawa Timur.

“Karena sifatnya sebagai peradilan konstitusi, Mahkamah tidak boleh membiarkan aturan-aturan keadilan prosedural (procedural justice) memasung dan mengesampingkan keadilan substantif (substantive justice), karena fakta-fakta hukum sebagaimana telah diuraikan dalam paragraf [3.20] sampai dengan paragraf [3.24] telah nyata merupakan pelanggaran konstitusi, khususnya Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang mengharuskan Pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara demokratis, dan tidak melanggar asas-asas pemilihan umum yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945”.

Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui bahwa dari perkembangan dan terobosan hukum yang dilakukan para hakim konstitusi dalam menerima, memeriksa dan memutus perselisihan hasil pemilihan terkait pelanggaran yang terjadi secara STM, kondisi dimaksud dalam tafsir hukum historis dapat dimaknai lemahnya berbagai peraturan perundang-undangan yang kurang/tidak memberikan “*empowering*” kepada institusi pengawasan Pemilu/Pilkada, sehingga pengawasan Pemilu/ Pilkada terkesan tidak pernah efektif.

Hal tersebut tentunya merupakan *antitesa* terhadap kondisi update terhadap proses penegakan pelanggaran pemilihan yang terjadi secara Terstruktur, Sistematis dan Masif, seperti diketahui kewenangan tersebut secara khusus telah diberikan kepada Bawaslu beserta jajarannya sebagaimana ketentuan Peraturan Perundang-undangan atau dalam hal ini diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015

tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang dan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota yang Terjadi Secara TSM.

Penguatan Kewenangan Bawaslu dalam Penyelesaian Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah Yang Bersifat Sistematis, Terstruktur dan Masif

Berdasarkan ketentuan Pasal 135A UU No. 10 Tahun 2016, yang pada pokoknya mengamanatkan penyelesaian pelanggaran Pemilihan yang bersifat TSM menjadi kewenangan dari Bawaslu Provinsi. Ketentuan ini lahir didasarkan pada Putusan MK Nomor 1/PHP.BUP-XIV/2016 hingga 149/PHP.GUB-XIV/2016 dalam Perselisihan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota pada tahun 2015, salah satunya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 66/PHP.GUB-XIV/2016 menyatakan:

“Sebagai pengawal Undang-Undang Dasar, Mahkamah memiliki keleluasaan dalam melaksanakan kewenangan konstitusionalnya, yakni tunduk pada ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Keleluasaan Mahkamah inilah yang antara lain melahirkan putusan-putusan Mahkamah dalam perkara perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah pada kurun waktu 2008-2014 yang dipandang mengandung dimensi terobosan hukum, dalam hal ini mengoreksi ketentuan Undang-Undang yang menghambat atau menghalangi terwujudnya keadilan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945. Atas dasar itulah, putusan Mahkamah pada masa lalu dalam perkara perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah tidak hanya meliputi perselisihan hasil, melainkan mencakup pula pelanggaran dalam proses pemilihan untuk mencapai hasil yang dikenal dengan pelanggaran

an bersifat terstruktur, sistematis, dan massif. Lagi pula, dalam pelaksanaan kewenangan a quo dalam kurun waktu sebagaimana di atas, tidak terdapat norma pembatasan sebagaimana halnya ketentuan Pasal 158 UU 8/2015, sehingga Mahkamah berdasarkan kewenangan yang melekat padanya sebagai pengawal Undang-Undang Dasar dapat melakukan terobosan-terobosan hukum dalam putusannya;

Berbeda halnya dengan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota secara serentak yang dilaksanakan berdasarkan ketentuan Undang-Undang yang berlaku saat ini, in casu UU Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, di samping bukan merupakan rezim pemilihan umum sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XIII/2013, bertanggal 19 Mei 2014, pemilihan gubernur, bupati, dan walikota telah secara tegas ditentukan batas-batasnya dalam melaksanakan kewenangan a quo dalam UU Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota;

Pertama, kewenangan Mahkamah a quo merupakan kewenangan yang bersifat non-permanen dan transisional sampai dengan dibentuknya badan peradilan khusus. Dalam Pasal 157 ayat (1) dinyatakan, “Perkara perselisihan hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus”. Pada ayat (2) dinyatakan, “Badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional”. Adapun pada ayat (3) dinyatakan, “Perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus”. Tatkala “badan peradilan khusus” nantinya resmi dibentuk, seketika itu pula kewenangan Mahkamah a quo harus ditanggalkan;

Kedua, kewenangan memeriksa dan mengadili perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilihan gubernur, bupati, dan walikota merupakan kewenangan tambahan. Dikatakan sebagai kewenangan tambahan karena menurut Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Mahkamah berwenang, (1) menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, (2) memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, (3) memutus pembubaran partai

politik, (4) memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum, dan (5) wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. Dengan perkataan lain, kewenangan konstitusional Mahkamah secara limitatif telah ditentukan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Sebagai kewenangan tambahan maka kewenangan yang diberikan oleh UU Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk memutus perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilihan gubernur, bupati, dan walikota jelas memiliki kualifikasi yang berbeda dengan kewenangan yang diberikan secara langsung oleh UUD 1945. Salah satu perbedaan yang telah nyata adalah sifat sementara yang diberikan Pasal 157 UU 8/2015;"

Berdasarkan Yurisprudensi tersebut, MK mempertegas kualifikasi bentuk pelanggaran/sengketa tahapan Pemilihan, beserta penegasan terhadap kewenangan lembaga-lembaga dalam menyelesaikan pelanggaran/sengketa tersebut. Kemudian MK dengan diundangkannya UU No. 10 Tahun 2016 merumuskan pelanggaran administratif yang bersifat TSM.

Terhadap kewenangan lembaga-lembaga dalam menyelesaikan sengketa/pelanggaran tahapan Pemilihan ditegaskan kembali oleh MK dalam Perselisihan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota pada tahun 2017 dari Putusan MK Nomor 1/PHP.BUP-XV/2017 hingga 60/PHP.BUP-XV/2017 salah satunya dalam Putusan MK Nomor 45/PHP.GUB-XV/2017 menyatakan:

"...dst... telah menjadi terang bahwa kedudukan Mahkamah dalam hubungannya dengan keseluruhan proses penyelesaian perselisihan hasil pemilihan gubernur, bupati, dan walikota serentak 2017 adalah sebagai pelaksana Undang-Undang yang kewenangannya telah ditentukan batas-batasnya, sebagaimana halnya dengan institusi-institusi lainnya dengan kewenangannya masing-masing, yaitu (i) untuk pelanggaran administratif kewenangan penyelesaiannya ada di tangan Komisi Pemilihan Umum pada tingkatannya masing-masing (vide Pasal 10 UU 10/2016);

(ii) untuk sengketa antarpeserta pemilihan kewenangan penyelesaiannya ada di tangan panitia pengawas pemilihan sesuai dengan tingkatannya masing-masing (vide Pasal 22B, Pasal 30, dan Pasal 33 UU 10/2016); (iii) untuk sengketa penetapan pasangan calon kewenangan penyelesaiannya merupakan yurisdiksi pengadilan dalam lingkungan peradilan tata usaha negara (vide Pasal 135A, Pasal 153, dan Pasal 154 UU 10/2016); (iv) untuk tindak pidana pemilihan kewenangan penyelesaiannya ada di tangan Sentra Gakkumdu, yaitu Bawaslu Provinsi dan/atau Panwas Kabupaten/Kota, Kepolisian, Kejaksaan (vide Pasal 152 UU 10/2016), dan Pengadilan dalam lingkungan peradilan umum (vide Pasal 146 UU 10/2016), serta (v) untuk perselisihan hasil pemilihan kewenangannya diberikan kepada badan peradilan khusus yang dibentuk untuk itu, yang untuk sementara sebelum terbentuk kewenangan itu diberikan kepada Mahkamah Konstitusi (vide Pasal 157 UU 10/2016). (Vide Putusan aquo Halaman 185-186);

bahwa tidak terdapat dasar hukum bagi Mahkamah untuk memperluas kewenangannya sendiri sehingga melampaui kewenangan yang diberikan kepadanya oleh Pasal 157 ayat (3) UU 10/2016 yaitu kewenangan mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan gubernur, bupati, dan walikota. Dengan kata lain, secara a contrario, tidak mungkin bagi Mahkamah memperluas kewenangannya sehingga melampaui kewenangan yang diberikan berdasarkan Pasal 157 ayat (3) UU 10/2016 tanpa menyerobot kewenangan yang dimiliki oleh institusi-institusi lainnya. Dengan demikian, Mahkamah tidak sependapat dengan dalil-dalil yang dibangun Pemohon yang dengan dalih menegakkan keadilan substantif lalu hendak "memaksa" Mahkamah melanggar dan mengabaikan batas-batas kewenangan yang diberikan kepada Mahkamah oleh Undang-Undang, in casu UU 10/2016. Sekali Mahkamah terbujuk untuk melampaui batas-batas itu maka hal itu akan menjadi preseden buruk dalam penegakan hukum dan keadilan di masa yang akan datang, khususnya yang berkenaan dengan penyelesaian perkara perselisihan hasil pemilihan gubernur, bupati, dan walikota, sehingga pada saat yang sama akan dengan sendirinya juga menjadi preseden buruk bagi upaya membangun budaya demokrasi yang meng-

hormati ketentuan yang ditetapkan oleh Undang-Undang sesuai dengan prinsip-prinsip yang berlaku universal dalam negara hukum yang demokratis (constitutional democratic state);” (Vide Putusan a quo Halaman 188-189).

Putusan tersebut memperkuat kedudukan Bawaslu dalam menyelesaikan pelanggaran administratif yang bersifat TSM, karena MK yang menyatakan kewenangan memeriksa, mengadili dan memutus perselisihan hasil pemilihan merupakan kewenangan non-permanen dan transisional haruslah konsisten mempertahankan kewenangannya sesuai dengan pembentuk undang-undang yang hanya terbatas pada keberatan atas hasil penghitungan suara atau kesalahan penghitungan yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (Mahkamah Kalkulator) atau perkara Perselisihan Penetapan Perolehan Suara hasil pemilihan, sehingga persoalan lain diluar perolehan suara hasil pemilihan haruslah ditafsirkan secara a contrario, Mahkamah tidak berwenang untuk mengadilinya termasuk dalam hal pelanggaran-pelanggaran yang dikategorikan sebagai pelanggaran administratif maupun yang bersifat TSM serta sengketa pemilihan karena terdapat lembaga lain yang memiliki kewenangan untuk menangani permasalahan tersebut.

Pelanggaran yang bersifat TSM yang merupakan perumusan bentuk pelanggaran dalam penyelenggaraan PILKADA oleh MK, diserahkan kewenangannya kepada Bawaslu Provinsi dan bukan lagi menjadi kewenangan MK. Tetapi, MK tetap menjadikan Pelanggaran yang bersifat TSM sebagai dasar untuk memutus Perselisihan Hasil PILKADA.

Hal ini dipertegas oleh MK dalam Putusannya Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 bertanggal 27 Juni 2019, dalam Hlm. 1814, dinyatakan:

“... dst ... dst, pemeriksaan permohonan yang bersifat kualitatif dalam konteks proses bukan dalam makna Mahkamah akan memeriksa dan memutus semua dugaan pelanggaran yang didalilkan. Sebab, apabila hal demikian yang dilakukan maka Mahkamah justru akan menjadi

badan peradilan yang akan menangani semua masalah hukum pemilu, padahal batasan kewenangan Mahkamah hanyalah sebatas menyelesaikan sengketa hasil pemilu. ... dst.”

“Dalam hal ini, Mahkamah dapat masuk ke wilayah kualitatif bilamana lembaga-lembaga yang diberikan wewenang dalam UU 7/2017 guna menyelesaikan pelanggaran pemilu dan sengketa proses pemilu tidak melaksanakan kewenangan tersebut. Namun, apabila lembaga-lembaga yang diberi wewenang telah menyelesaikan, terlepas dari apapun putusan yang telah diberikan kepada peserta pemilu yang mengajukan permohonan, Mahkamah tidak berwenang memeriksa dan memutus permohonan kualitatif dimaksud.” (halaman 1814)

“Bahwa berdasarkan pertimbangan di atas juga dapat disimpulkan bahwa tidak mungkin ada dalil tentang pelanggaran administratif pemilu yang bersifat TSM jika sebelum permohonan perselisihan hasil pemilu diajukan kepada Mahkamah tidak pernah ada pengaduan mengenai adanya pelanggaran demikian.” (halaman 1826)

Bahwa salah satu kutipan pertimbangan MK di atas, pada pokoknya secara eksplisit merupakan jawaban atas permasalahan berkenaan dengan lembaga yang menyelesaikan Pelanggaran Administratif yang bersifat TSM yang dikualifikasikan oleh MK sebagai permohonan yang bersifat kualitatif

Berdasarkan putusan-putusan tersebut, maka kewenangan Bawaslu dalam menyelesaikan pelanggaran maupun sengketa tahapan Pemilihan yang menjadi kewenangan Bawaslu tidak dapat diambil alih oleh lembaga lain termasuk MK dengan syarat Bawaslu harus menyelesaikan laporan dan/atau temuan sesuai dengan jadwal yang telah ditentukan, dalam artian diselesaikan sebelum dilakukannya penetapan hasil PILKADA.

IV. PENUTUP

Berdasarkan pembahasan sebagaimana yang telah diuraikan di atas telah terang bahwa kewenangan untuk menyelesaikan pelanggaran Pemilihan yang terjadi secara TSM ada di tangan Bawaslu dimana dalam prosesnya harus terselesaikan sebelum KPU menetapkan penetapan rekapitulasi perolehan suara dan pasangan calon terpilih atau sebelum perselisihan hasil pemilihan di MK.

Pelanggaran Pemilihan yang terjadi secara TSM dalam prakteknya menjadi salah satu pelanggaran terberat dalam proses penegakan hukum Pemilihan yang bisa mengakibatkan didiskualifikasinya peserta Pemilihan jika terbukti melakukan pelanggaran TSM. Namun pelanggaran TSM memiliki syarat bukti yang cukup berat, karena makna TSM harus bisa dibuktikan dengan kumulatif yaitu memenuhi ketiga unsur, yakni terstruktur

sistematis dan massif sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang kemudian secara normatif pelaporan terhadap adanya dugaan pelanggaran Pemilihan yang terjadi secara TSM harus disampaikan kepada Bawaslu.

Oleh karena itu dalam menjalankan tugas dan fungsi dalam penegakan pelanggaran Pemilihan yang terjadi secara terstruktur, sistematis dan massif (TSM) dalam konteks pelaksanaan kewenangan atribusi, Bawaslu harus memenuhi keabsahan tindakan pemerintah (*bestuur handelingen*) karena dalam prosesnya pelaksanaan tersebut dibatasi oleh isi (*materiae*), wilayah (*locus*) dan waktu (*temporis*). Hal tersebut dapat dimaknai bahwa optimalisasi kewenangan Bawaslu dalam proses penegakan hukum Pemilihan harus menjamin keadilan prosedural dan keadilan substansial karena keduanya berkelindan tidak dapat dipisahkan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Absar Kartabrata, *Penegakan Hukum Dalam Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA)*, PASCONCERN BANDUNG. 2020
- Bambang Widjojanto, *Kajian Putusan MK Tentang Pemilu & Pemilukada*, Jakarta, Kemitraan, 2009
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, Tahun 2011.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.
- Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota yang Terjadi Secara Terstruktur, Sistematis dan Masif

Jurnal dan Makalah

- Abdul Mukhtie Fadjar, *Memahami Original Intent Makna Pelanggaran Pemilukada Yang Bersifat Sistematis, Terstruktur, dan Masif*", makalah disampaikan pada Diskusi Terbatas, tanggal 23 Maret 2011 di Mahkamah Konstitusi.
- Jurnal Konstitusi, Volume 9, Nomor 1, Bulan Maret Tahun 2012.

Putusan Badan Pengawas Pemilihan Umum

- Putusan Bawaslu Provinsi Lampung Nomor 02/Reg/L/TSM-PW/08.00/XII/-2020

Putusan Mahkamah Agung

- Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia *Perkara Nomor 1 P/PAP/2021*, dalam Perkara Hj. Eva Dwiana, S.E. – Drs. Deddy Amarullah Lawan Komisi Pemilihan Umum Kota Bandar Lampung

Putusan Mahkamah Konstitusi

- Putusan Nomor 190/PHPU.D-VIII/2010 Tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Pandeglang Tahun 2010.
- Ikhtisar Putusan Mahkamah Konstitusi 2003-2008, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008