

*KETIDAKPASTIAN HUKUM PENYELESAIAN PELANGGARAN
ADMINISTRASI DALAM PROSES REKAPITULASI HASIL PEMILU*

Jakarta

Muhammad Ihsan Maulana dan Rahmah Mutiara Mustikaningsih,

Konstitusi dan Demokrasi (KODE) Inisiatif,

Jl. Tebet Timur Dalam 8Q No.1 Ihsanmaulana1@gmail.com

Abstrak

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 khususnya Pasal 399 ayat (1) juncto Pasal 403 juncto Pasal 407 memberikan kewenangan pada Bawaslu untuk menanggapi pelanggaran administrasi pemilu berkaitan dengan kesalahan proses rekapitulasi hasil perhitungan perolehan suara peserta pemilu. Namun, yang menjadi pertanyaan sejauh mana ruang lingkup kewenangan ini agar tidak berbenturan dengan proses penyelesaian hasil pemilu di Mahkamah Konstitusi. Faktanya, ditemukan banyak kasus penanganan administrasi di Bawaslu yang kemudian berbenturan dengan proses perselishan hasil pemilu di Mahkamah Konstitusi. Sehingga, kewenangan ini justru menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap proses dan hasil pemilu. Berdasarkan hasil itu maka kajian ini menganalisa problem yang muncul terkait dengan ketidakpastian penyelesaian permasalahan hukum yang menyangkut hasil pemilu baik yang melalui proses penyelesaian administrasi melalui Bawasli ataupun Mahkamah Konstitusi. Kedepan, harus ditata kembali batasan-batasan kewenangan antar kelembagaan, limitasi waktu dan ruang lingkup sehingga tidak menimbulkan persoalan terkait dengan penanganan pelanggaran dan sengketa yang berkaitan dengan hasil pemilu. Makalah ini menggunakan pendekatan hukum normatif yang bersumber pada peraturan perundang-undangan yang berlaku terkait penegakan hukum pemilu dan sumber terkait lainnya.

Kata Kunci: Pelanggaran Administrasi, Bawaslu, Pemilu, Sengketa Hasil, Mahkamah Konstitusi.

A. Latar Belakang

Salah satu kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia (Bawaslu RI) yang diperkuat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) adalah kewenangan untuk melakukan penindakan terhadap pelanggaran pemilu yang salah satunya adalah pelanggaran administrasi pemilu.

Pelanggaran administrasi pemilu dalam Pasal 460 UU Pemilu meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu. Selain itu, terdapat pula pelanggaran administrasi pemilu berkaitan kesalahan proses pelaksanaan rekapitulasi hasil perhitungan perolehan suara peserta pemilu yang tercantum dalam Pasal 399 ayat (1) juncto Pasal 403 juncto Pasal 407 UU Pemilu. Dimana Bawaslu berkewajiban menyelesaikan perkara pelanggaran administrasi tersebut selama 14 hari sejak laporan diterima, Pasal 461 ayat (5) UU Pemilu.

Namun, dalam praktiknya pelaksanaan kewenangan Bawaslu atas pelanggaran administrasi pelaksanaan rekapitulasi hasil perhitungan perolehan suara, justru berbenturan dengan kewenangan MK dalam Pasal 474 UU Pemilu untuk menangani perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilu yang harus diselesaikan selama 30 hari sebagaimana aturan dalam Pasal 54 PMK 3/2018 juncto Paal 54 PMK 2/2018.

Konteks kedua kewenangan tersebut berkaitan erat dengan hasil perolehan suara peserta pemilu, yang memungkinkan Bawaslu menghasilkan putusan berimplikasi pada hasil perolehan suara peserta pemilu. Kewenangan yang sangat luas tersebut membuka peluang benturan maupun tumpang tindih putusan antar lembaga negara yang menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pelaksana putusan tersebut baik peserta pemilu maupun penyelenggara pemilu dalam hal ini KPU.

Bahkan atas pengaturan kewenangan soal penanganan pelanggaran administrasi kesalahan proses rekapitulasi hasil itu, di beberapa tempat justru menimbulkan kerumitan dan perosalan tersendiri. Dari total 16.124 pelanggaran administrasi yang ditangani Bawaslu sampai ditingkat pengawas TPS (Bawaslu 2019) terdapat satu contoh penegakan hukum

pemilu yang tidak memberikan kepastian hukum ialah kasus yang terjadi di Kota Batam. Hal ini terungkap saat proses sengketa hasil Pilkada DPRD Kepulauan Riau dibawa ke Mahkamah Konstitusi (MK).

Berdasarkan surat KPU RI Nomor 982 terkait pelaksanaan Putusan Bawaslu Nomor 047/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019 bertanggal 24 Juni 2019, KPUD Batam telah melakukan perubahan terhadap DAA1 dan DA1 pada TPS 42 Kelurahan Batu Selicin dan TPS 87 Kelurahan Balui Permai. Setelah diusut, keputusan KPU melakukan perubahan perolehan suara ternyata merupakan bentuk tindak lanjut dari rekomendasi Bawaslu. Bawaslu menilai ada kesalahan prosedur rekapitulasi suara sehingga suara harus diubah sedangkan rekomendasi Bawaslu tersebut diputus pada 24 Juni 2019 dan didaftarkan pada tanggal 23 Mei 2019, dua hari setelah Komisi Pemilihan Umum (KPU) menetapkan hasil perolehan suara pemilu 2019 secara nasional pada tanggal 21 Mei 2019 (Farisa 2019).

Kasus di atas mengkonfirmasi bahwa terdapat ketidakjelasan waktu dalam penegakan hukum pelanggaran administrasi kesalahan proses rekapitulasi hasil di Bawaslu. Disatu sisi, Bawaslu tidak dapat disalahkan karena Bawaslu menerima dan menindaklanjuti laporan tersebut sesuai dengan kewenangan yang diatur dalam UU Pemilu. Disisi lain juga, jika putusan yang dikeluarkan oleh Bawaslu berdampak pada hasil pemilu sedangkan proses sengketa hasil tengah berlangsung di MK, bagaimana kemudian jika putusan kedua lembaga ini saling berbenturan atau bahkan tumpang tindih satu sama lain?

Problematika di atas memberikan ketidakpastian hukum bagi penyelenggara pemilu khususnya KPU dan juga peserta pemilu dalam hal mencari keadilan pemilu. Perlu ada upaya untuk menjawab problematika di atas, untuk melihat sejauh manakah Bawaslu dapat menindaklanjuti dan memutuskan pelanggaran administrasi kesalahan proses rekapitulasi hasil namun tetap tidak mengganggu proses penegakan hukum pemilu yang lain yakni sengketa hasil yang menjadi kewenangan MK. Sedangkan mekanisme penyelesaian dalam pemilu menjadi penting untuk mengamankan integritas atas pemilu itu sendiri (Junaidi 2011, 54).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, penting untuk mengidentifikasi waktu penyelesaian sengketa proses di Bawaslu dengan tahapan pemilu yang terus berjalan sampai dengan sengketa di MK. Jika merujuk pada status *quo* saat ini, UU Pemilu hanya mengatur mengenai objek, subjek dan tahapan penanganan penyelesaian sengketa proses pemilu. Namun tidak mengatur batas sampai kapan proses pelanggaran administrasi di Bawaslu dapat diajukan khususnya terkait dugaan pelanggaran administrasi pemilu dalam proses rekapitulasi hasil pemilu baik tingkat kecamatan, kabupaten/kota, propinsi hingga pusat. Sejauhmana ruang lingkup kewenangan penyelesaian pelanggaran administrasi yang dilakukan saat proses rekapitulasi hasil perolehan suara dalam UU Pemilu? Dan Bagaimanakah pengaturan ideal mengenai pengajuan dan penyelesaian pelanggaran terhadap proses rekapitulasi yang berdampak pada hasil di Bawaslu dan Mahkamah Konstitusi?

C. Metode

Metode pendekatan masalah yang digunakan dalam metode penelitian ini adalah penelitian hukum normative, yaitu suatu penelitian dalam bidang hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder (Soekanto dan Mamudji 1985, 12).

Sebagai penelitian hukum normatif yang berbasis pada studi kepustakaan, maka penulisan makalah ini dianalisis melalui berbagai sumber dan bahan hukum yang akan menjadi dasar pada penelitian yang terdiri dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 tahun 2018 serta literature lainnya.

D. Pembahasan

1. Ruang lingkup kewenangan penyelesaian pelanggaran administrasi yang dilakukan saat proses rekapitulasi hasil

Secara umum dalam sebuah sengketa hukum dan pelanggaran pemilu dapat dibagi menjadi enam jenis: (1) pelanggaran pidana pemilu (tindak pidana pemilu); (2) sengketa dalam proses pemilu; (3) pelanggaran administrasi pemilu; (4) pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu; (5) perselisihan (sengketa) hasil pemilu; dan (6) sengketa hukum lainnya (Surbakti 2011, 9). Salah satu pelanggaran pemilu yang cukup banyak dan membutuhkan penanganan waktu yang cepat adalah pelanggaran administrasi.

Ruang lingkup penyelesaian pelanggaran administrasi atas rekapitulasi hasil penghitungan suara dalam UU Pemilu mesti memperhatikan beberapa hal. *Pertama* menyangkut subjek sebagai pelapor, *kedua* menyangkut sanksi dan terakhir menyangkut proses penyelenggaraan pemilu.

Pertama, di dalam Pasal 388, Pasal 394 ayat (1), Pasal 399 ayat (1), Pasal 403 ayat (1) dan Pasal 407 ayat (1) menyebutkan siapa sajakah subjek pelapor atau terlapor dalam pelanggaran rekapitulasi hasil. Secara terbatas dalam UU pemilu menyebutkan yang dapat menjadi pelapor dalam dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan penghitungan suara di tingkat Kelurahan adalah peserta pemilu, saksi dan Panwaslu Kelurahan/Desa/Panwaslu LN/Pengawas TPS dan masyarakat dapat menyampaikan laporan. Dan untuk ditingkat Kecamatan, subjek yang dapat menjadi pelapor adalah saksi ataupun temuan yang dilakukan oleh Panwas Kecamatan. Untuk tingkat Kabupaten/Kota, Provinsi dan Nasional yang dapat menjadi pelapor atas adanya dugaan pelanggaran kesalahan rekapitulasi adalah saksi atau atas temuan Bawaslu.

Kedua, sanksi yang dapat dijatuhkan apabila terlapor terbukti melakukan pelanggaran terhadap penghitungan suara dan rekapitulasi penghitungan perolehan suara. Pasal 461 ayat (6) menyatakan bahwa sanksi terhadap pelapor atau pelaku pelanggaran administrative adalah:

- a. perbaikan administrasi terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. teguran tertulis;

- c. tidak diikuti pada tahapan tertentu dalam penyelenggaraan Pemilu; dan/atau
- d. sanksi administratif lainnya sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang mengenai Pemilu.

Sanksi dalam hal perbaikan administrasi sebagaimana point a di atas, dalam praktiknya dapat berimplikasi pada perubahan hasil pemilu. Perbaikan terhadap tata cara atau prosedur yang juga harus mengubah hasil atau perolehan suara, memang dapat saja dilakukan jika sebuah proses atau prosedur yang dilakukannya tidak sesuai dengan hukum yang berlaku. Namun, ketentuan ini akan menjadi masalah jika perubahan hasil atau perolehan suara tersebut dilakukan pasca penetapan perolehan suara secara nasional di KPU.

Dalam UU Pemilu Pasal 474 disebutkan jika terjadi perselisihan penetapan hasil perolehan suara hasil pemilu, lembaga yang berwenang mengadili adalah MK. Hal ini akan menimbulkan ketidakpastian hukum bahkan dualisme hasil perolehan suara jika Putusan Bawaslu terkait pelanggaran administrasi dikeluarkan disaat proses sengketa hasil di MK masih berjalan. Dan hal tersebut dapat diperparah, jika Putusan Bawaslu justru tumpang tindih dengan Putusan MK.

Dalam praktiknya, penulis menemukan beberapa pola terkait dengan penanganan pelanggaran administrasi yang diputuskan oleh Bawaslu setelah penetapan suara sah secara nasional. Putusan tersebut berdampak pada berubahnya hasil atau perolehan suara, sebagai berikut:

Table 1 Perbandingan Putusan Bawaslu Atas Pelanggaran Administrasi

No	Nomor Putusan	Provinsi	Kab/Kota	Amar
1	19/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019 Diputus 23 Mei 2019	Jawa Tengah	Kab Klaten	Terjadi pelanggaran administratif. Terjadinya perubahan pada DAA-1 Kecamatan Tulung TPS 6 Desa gedungietis dari yang sebelumnya 0 suara, menjadi 1 suara.
2	047/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019 Diputus 21 Juni 2019	Kepulauan Riau	Kota Batam	Terbukti pelanggaran tata cara dan prosedur pelaksanaan rekapitulasi. Merubah suara Internal Partai Gerindra TPS 87, suara politik sebelumnya sejumlah 2010, sesudah dilakukan penyesuaian menjadi sejumlah 2013

Call For Paper Evaluasi Pemilu Serentak 2019

Bidang Evaluasi Aspek Hukum Pemilu

www.Journal.kpu.go.id

				<p>a. Caleg Nomor Urut 1 dari jumlah 4533 menjadi 4534</p> <p>b. Caleg Nomor Urut 2 dari jumlag 2125 menjadi 2121 Dan di TPS 42</p> <p>a. Caleg Nomor Urut 1 dari jumlah 1150 menjadi 1160.</p> <p>b. Jumlah suara sah dan calon dari 3665 menjadi 3675</p>
3	25/K/ADM/BWSL/PEMILU/V/2019 12 juni 2019	Jawa Barat	Bekasi	Menerima koreksi pelapor dan mengoreksi Putusan Bawaslu Provinsi Jawa Barat. Memerintahkan KPU Kabupaten Bekasi mengembalikan hasil perolehan suara seperti semula/TPS masing-masing sesuai C1 Plano
4	2/4LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019 Diputus 17 Juni 2019	Maluku Utara	Halmahera Barat	<p>Terjadi pelanggaran administrative. Merubah seluruh suara caleg internal yakni :</p> <p>a. Suara Partai dari 514 menjadi 531</p> <p>b. Suara Caleg No 1 dari 1.219 menjadi 1.062 (berkurang 157 suara)</p> <p>c. Suara Caleg No 2 dari 2.943 menjadi 2.976 (bertambah 33 suara)</p> <p>d. Suara Caleg No 3 dari 751 menjadi 760 (bertambah 9 suara)</p> <p>e. Suara Caleg No 4 dari 94 menjadi 101 (bertambah 7 suara)</p> <p>f. Suara Caleg No 5 dari 50 menjadi 52 (bertambah 2 suara)</p> <p>g. Suara Caleg No 6 dari 3.091 menjadi 3.079 (berkurang 12 suara)</p> <p>h. Suara Caleg No 7 dari 638 menjadi 640 (bertambah 2 suara)</p> <p>i. Suara Caleg No 8 dari 1.449 menjadi 1.458 (bertambah 9 suara)</p> <p>j. Suara Caleg No 9 dari 3.466 menjadi 3.456 (berkurang 10 suara)</p> <p>k. Suara Caleg No 10 dari 53 menjadi 59 (bertambah 6 suara)</p> <p>l. Suara Caleg No 11 dari 1.267 menjadi 1.270 (bertambah 3 suara)</p> <p>m. Suara Caleg No 12 dari 262 menjadi 345 (bertambah 33 suara)</p> <p>n. Jumlah suara keseluruhan berubah dari 15.797 menjadi 15.789 (berkurang 8 suara)</p>
5	065/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019 Diputus 21 Juni 2019	Maluku	Maluku Tengah	<p>PPK Kecamatan Telutih tmelakukan pelanggaran administrasi pemilu Merubah suara caleg a.n. M. Kudus Tehuayo dari 1.064 menjadi 1.077 pada TPS 6 (Bertambah 13 suara) namun tidak mempengaruhi suara internal maupun eksternal lainnya.</p>

Sumber: Putusan Badan Pengawas Pemilu

Dari data di atas penulis mendapatkan beberapa pola yang terjadi pada Putusan pelanggaran administrasi yang dikeluarkan setelah KPU melakukan penetapan suara sah secara nasional, yakni:

- a. Adanya Putusan Bawaslu terhadap pelanggaran administrasi mengubah satu, sebagian atau bahkan seluruh suara yang didapatkan oleh calon ataupun partai politik namun tidak berimplikasi pada perolehan kursi yang di dapat.
- b. Adanya Putusan Bawaslu yang merubah satu, sebagian atau seluruh suara yang di dapatkan oleh calon ataupun partai politik dan hal tersebut berpengaruh pada perolehan kursi yang di dapat.
- c. Adanya putusan yang mengoreksi putusan pelanggaran administrasi sebelumnya dan mengembalikan suara yang diperoleh seperti semula. Ketiga pola tersebut akan sangat berdampak pada keadilan pemilu, jika perubahan-perubahan yang dilakukan pasca penetapan hasil secara nasional.

Keempat, ialah batas waktu pengajuan dan penyelesaian permohonan. Batas waktu pengajuan dan penyelesaian permohonan pelanggaran administrasi akan sangat berpengaruh terhadap proses penyelenggaraan. Masih berkaitan dengan ketiga pola yang penulis temukan dalam penyelesaian pelanggaran administrasi diatas diatas.

Pertama perubahan perolehan suara yang terjadi pasca penetapan nasional akan merugikan pihak-pihak yang mencari keadilan pemilu. Pihak yang akan sangat berdampak adalah penyelenggara pemilu sendiri dan peserta pemilu.

Jika pada pola pertama, perubahan yang terjadi memang dirasa tidak memberikan dampak terhadap perolehan kursi dan penyelenggaranga lebih mudah untuk menindaklanjuti putusan tersebut karena hanya mengubah procedural semata.

Sedangkan untuk pola kedua dan ketiga, akan sangat berpengaruh pada tahapan proses penyelenggaraan pemilu. Jika putusan pelanggaran administrasi yang dikeluarkan tersebut bersamaan dengan penetapan perolehan suara nasional. Akan ada 2 upaya hukum yang dapat dilakukan oleh pihak yang dirugikan, pertama dia dapat melakukan upaya hukum lanjutan dari putusan pelanggaran administrasi atau dia dapat mengajukan sengketa hasil pemilu ke MK karena masih dalam tenggat waktu mengajukan sengketa. Seperti halnya pada Putusan

Bawaslu Nomor 19/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019 yang dikeluarkan pada tanggal 23 Mei 2019 atau 2 hari setelah penetapan perolehan suara nasional dan masih masuk ke dalam tenggat waktu mengajukan sengketa hasil ke MK.

Namun akan menjadi hal lain, jika Putusan pelanggaran administrasi Bawaslu dikeluarkan pasca penetapan perolehan suara nasional dan proses penyelenggaraan sengketa hasil di MK sudah berjalan atau telah melebihi tenggat waktu mengajukan sengketa ke MK. hal ini tergambar dari Putusan Bawaslu Nomor 047/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019 pada 21 Juni 2019, Putusan Bawaslu Nomor 25/K/ADM/BWSL/PEMILU/V/2019 pada 12 Juni 2019, Putusan Bawaslu Nomor 2/4LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019 pada 17 Juni 2019. Dan Putusan Bawaslu Nomor 065/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019 pada 21 Juni 2019.

Disatu sisi, jika pihak yang dirugikan ingin melanjutkan upaya hukum pelanggaran administrasi tidaklah relevan karena Putusan tersebut sudah berupa hasil perolehan suara yang merupakan kewenangan MK. dan jika mengajukan sengketa ke MK, perlu dilihat perihal batas waktu mengajukan sengketa ke MK yakni 3 (tiga) hari setelah KPU menetapkan perolehan suara nasional.

Hal ini dapat dilihat pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 146-02-10/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019. Dalam kasus *aquo*, Putusan Bawaslu keluar setelah proses persidangan sengketa hasil pemilu di MK sedang berjalan.

Dalam Putusan tersebut, MK menegaskan Putusan Bawaslu Nomor 047/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019 terkait dengan pelanggaran administrasi. Putusan Bawaslu *aquo* memerintahkan kepada KPU untuk memperbaiki dan membetulkan perolehan suara dalam formulir Model DAA1-DPRD Provinsi dan formulir Model DA1-DPRD Provinsi untuk TPS 87 Kelurahan Baloi Permai, TPS 42 Kelurahan Batu Selicin dan TPS 08, TPS 07, dan TPS 59 Kelurahan Sadai, berdasarkan salinan formulir Model C1-DPRD Provinsi dan formulir Model C1 Plano DPRD Provinsi sepanjang berkaitan dengan Partai Gerindra.

KPU kemudian telah melaksanakan Putusan Bawaslu *aquo* dengan melakukan perubahan terhadap formulir Model DAA1-DPRD Provinsi dan formulir Model DA1-DPRD Provinsi untuk TPS 42 Kelurahan Batu Selicin, Kecamatan Lubuk Baja dan TPS 87 Kelurahan Baloi Permai, Kecamatan Batam Kota, sedangkan untuk TPS 07, TPS 08, dan TPS 59 Kelurahan Sadai oleh karena formulir Model DAA1-DPRD Provinsi dan formulir Model DA1-DPRD Provinsi telah sesuai dengan formulir Model C1 Plano-DPRD Provinsi maka tidak perlu dilakukan perbaikan dan pembedulan.

Terhadap fakta hukum adanya Putusan Bawaslu di atas, MK kemudian mengambil sikap dengan melakukan penegasan mengenai konstruksi penyelesaian berbagai permasalahan hukum Pemilu yang dikehendaki oleh UU 7/2017, yakni bukan saja terkait dengan lembaga-lembaga yang berwenang menyelesaikannya, akan tetapi juga terkait dengan batasan atau limitasi waktu penyelesaiannya dalam setiap tahapan termasuk dengan mempertimbangkan pelaksanaan atau tindak lanjut dari penyelesaian tersebut, sehingga tidak mengganggu penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum.

Oleh karena itu, terhadap berbagai permasalahan hukum Pemilu yang ditemukan atau dilaporkan dan memengaruhi hasil Pemilu. Termasuk Putusan Bawaslu dalam hal pelanggaran administrasi, harus telah diselesaikan sebelum ditetapkannya hasil pemilihan umum atau rekapitulasi secara nasional, termasuk juga dalam pelaksanaan atau tindak lanjut penyelesaian berbagai permasalahan hukum Pemilu. Apalagi terhadap permasalahan hukum Pemilu yang memengaruhi hasil Pemilu yang dilaporkan dan/atau diputus setelah ditetapkannya hasil Pemilu oleh KPU secara nasional.

Perihal putusan Bawaslu atas pelanggaran administrasi diatas yang berimplikasi pada perolehan suara setelah penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional pada akhirnya dikesampingkan oleh MK. MK berpandangan bahwa segala sesuatu yang menyangkut atau berimplikasi kepada perolehan suara setelah penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi

untuk memeriksa, mengadili, dan memutusnya. Artinya, setelah 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 Mahkamah Konstitusi.

Gambaran diatas menunjukkan, bahwa MK memberikan suatu pembatasan waktu yang harus Bawaslu selesaikan dalam Pelanggaran administrasi atau pelanggaran lain yang dapat berimplikasi pada hasil. Dalam Putusannya juga, MK kemudian mempertimbangkan bagaimana kedudukan Putusan Bawaslu Nomor 047/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019 yang berimplikasi pada perolehan suara.

MK kemudian mengesampingkan Putusan Bawaslu *aquo* dan demi alasan kepastian hukum MK dalam persidangan memerintahkan pembukaan kotak suara untuk mengecek dan memastikan perolehan suara sepanjang berkaitan dengan Partai Gerindra berdasarkan formulir Model C1 Plano-DPRD Provinsi berhologram.

Terhadap penyelesaian sengketa untuk mencapai adanya suatu keadilan pemilu, maka penting untuk mengetahui beberapa prinsip yang diakomodir dalam penyelesaian sengketa pemilu. Terkait dengan hal ini ada beberapa rujukan yang dapat dijadikan sandaran untuk mengetahui prinsip dalam penyelesaian sengketa, misalnya International IDEA menyebutkan ada tujuh prinsip penyelesaian sengketa pemilu yaitu (Junaidi 2013, 45):

- a. Transparansi, kejelasan, dan kesederhanaan dalam menyusun pengaturan penyelesaian sengketa pemilu
- b. Efektif dan komprehensif
- c. Bebas dan biaya wajar
- d. Kerangka hukum
- e. Hak-hak untuk pembelaan atau mendengar dalam proses hukum
- f. Full and timely enforcement of judgement and rulling

g. Konsistensi dalam penafsiran dan penerapan hukum pemilu.

Jika hal permasalahan diatas dikaitkan dengan prinsip penyelesaian sengketa pemilu, kerangka hukum yang dibangun dalam hal penyelesaian pelanggaran administrasi belum cukup terpenuhi.

2. Pengaturan ideal mengenai pengajuan dan penyelesaian pelanggaran terhadap proses rekapitulasi yang berdampak pada hasil di Bawaslu dan Mahkamah Konstitusi.

Waktu pengajuan dan penyelesaian pelanggaran administrasi dalam UU Pemilu terbilang cukup cepat. KODE Inisiatif telah membuat policy brief berkaitan dengan waktu penanganan pelanggaran administrasi. Dalam kajiannya, KODE Inisiatif membagi menjadi kedalam 3 waktu yakni waktu menerima dan meregister laporan, waktu memeriksa, mengkaji dan investigasi laporan, dan terakhir waktu untuk Putusan pelanggaran terhadap rekapitulasi suara. Untuk dapat mengukur sejauh mana idealnya penanganan waktu pelanggaran administrasi sebagai berikut:

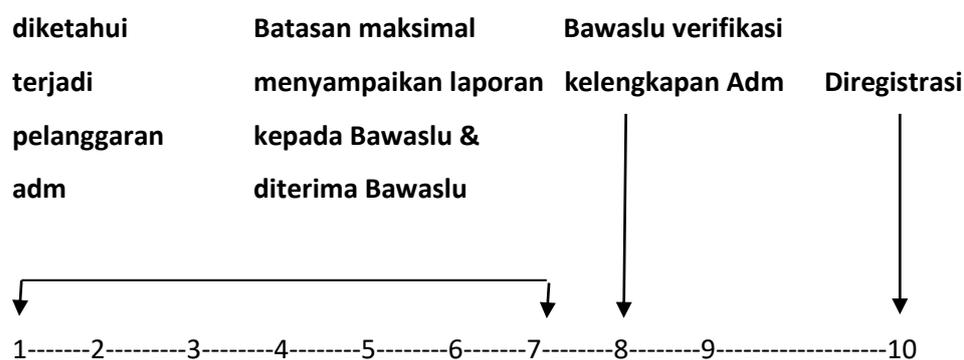
a. Menerima dan meregister laporan

Setelah laporan dibuat, maka laporan akan disampaikan kepada Bawaslu. Setiap laporan yang masuk akan diterima Bawaslu tanpa menilai kelengkapan formilnya. Artinya, Bawaslu pada tahap pertama akan menerima semua laporan yang disampaikan kepadanya, sehingga tidak akan ada laporan yang tidak diterima Bawaslu dengan alasan apapun pada tahapan penerimaan ini.

Kemudian, setelah laporan diterima, barulah Bawaslu harus melakukan pengecekan atau verifikasi. Idelanya hal ini perlu dilakukan untuk melihat apakah suatu laporan sudah memenuhi kelengkapan formil. Jika laporan yang disampaikan telah memenuhi syarat formil seperti uraian sebelumnya maka, pada saat itu juga laporan dapat dinyatakan lengkap dan langsung diregistrasi. Dengan begitu laporan yang sudah diregistrasi sudah pasti diterima, namun laporan diterima belum tentu sudah diregistrasi. Penekanan terhdap dua hal ini penting, mengingat menerima dan meregistrasi laporan adalah dua hal yang berbeda. Dan Harus ada meknaisme antara

untuk dua hal tersebut. Sama ketika mengajukan permohonan sengketa hasil pemilihan umum (phpu) kepada Mahkamah Konstitusi, atau mengajukan laporan ganti kerugian kepada KPPU.

Terhadap laporan yang disampaikan pelapor belum memenuhi syarat formil yang dimandatkan UU Pemilu, maka Bawaslu perlu memberi kesempatan bagi pelapor untuk melengkapi atau memperbaiki laporan tersebut. Perbaikan ini dapat diberikan dalam jangka waktu 2 hari setelah laporan diterima oleh Bawaslu dan dinyatakan tidak lengkap. Jika dalam waktu dua hari pelapor tidak melengkapi maka laporan tersebut tidak dapat diregistrasi. Namun jika dilengkapi, maka permohonan langsung diregistrasi. Merumuskan proses pelaporan hingga diregistrasinya suatu laporan pelanggaran administrasi pemilu ini dalam hari adalah sebagai berikut (KoDe Inisiatif 2017):



Jika hari pertama diketahui terjadinya pelanggaran, maka hari ketujuh adalah batas maksimal laporan harus disampaikan kepada Bawaslu. Hari ketujuh laporan diterima Bawaslu, dan Bawaslu akan melakukan verifikasi terhadap laporan yang masuk, pada hari ke delapan Bawaslu akan menentukan laporan telah memenuhi kelengkapan administrasi atau tidak. Jika lengkap maka langsung di registrasi, jika tidak diberikan kesempatan 2 hari untuk melengkapi dan barulah di hari ke 10 hitungannya suatu laporan dinyatakan lengkap dan diregistrasi.

Penjelasan dari proses ini menjadi penting agar pemohon memahami alur dan tahapan yang akan dilewati ketika mengajukan suatu permohonan. Dalam UU Pemilu tidak menjelaskan secara detail terkait dengan kapan dan bagaimana suatu laporan dapat dinyatakan diterima dan diregistrasi. Padahal batasan ini menjadi sangat penting karena hitungan hari untuk menyelesaikan pelanggaran administrasi pemilu adalah ketika laporan pelanggaran telah diterima dan diregistrasi oleh Bawaslu sebagaimana aturan pasal 461 UU Pemilu.

b. Memeriksa, mengkaji dan investigasi laporan

Setelah proses pelaporan dan alur penerimaan dan registrasi selesai, lalu Kapan pemeriksaan terhadap pelanggaran administrasi akan mulai dilakukan? Dengan desain pemisahan sebagaimana yang telah diuraikan, maka penyelesaian pelanggaran administrasi selama 14 hari baru akan dihitung setelah suatu laporan dinyatakan diregistrasi.

Bawaslu melalui majelisnya akan memeriksa dugaan pelanggaran administrasi yang disampaikan pelapor. Pemeriksaan ini dapat dilakukan dengan pemanggilan terhadap pihak pelapor guna mendalami dan menklarifikasi laporan yang disampaikan. Dalam hal ini pelapor dimungkinkan untuk menghadirkan saksi, ahli atau pihak terkait, atau bukti lainnya untuk mendukung laporannya. Proses klarifikasi yang dilakukan oleh Bawaslu terhadap pihak pelapor, jika diinginkan oleh pelapor, proses ini dimungkinkan untuk dilakukan secara tertutup. Hal ini mengingat perlu adanya perlindungan bagi pihak yang melaporkan. Untuk menjaga keamanan dan demi keselamatan pihak pelapor.

Selain itu sebagaimana mekanisme penyelesaian persaingan usaha tidak sehat yang ada di KPPU, hitungan 14 hari itu menjadi beban pula bagi Bawaslu untuk mengumpulkan alat bukti. Sehingga tidak semata-mata beban dan tanggung jawab pembuktian ada di pihak pelapor saja, melainkan bersama-sama dengan Bawaslu sebagaimana amanat penyelesaian pelanggaran administrasi.

Dari proses klarifikasi ini, Bawaslu akan mengejar substansi dan kebenaran laporan, sehingga Bawaslu bisa melakukan investigasi terhadap laporan yang disampaikan pelapor selama proses penanganan pelanggaran administrasi pemilu ini. Sebagai hasil dari proses pemeriksaan ini, Bawaslu membuat suatu kajian awal yang berangkat dari klarifikasi, pendalaman laporan yang disampaikan oleh pelapor. Kajian ini menjadi dasar bagi Bawaslu untuk melakukan pemanggilan pihak terlapor (KPU) atau peserta pemilu. Proses ini dapat dilakukan oleh Bawaslu selama tujuh hari pertama setelah laporan diregistrasi.

KPU atau peserta pemilu sebagai pihak terlapor akan dipanggil secara patut untuk hadir dalam suatu forum layaknya persidangan yang sifatnya terbuka. Proses sidang dimaksudkan untuk mengklarifikasi kajian yang telah disusun oleh Bawaslu berdasar pendalaman pada pihak pelapor sebelumnya. Proses klarifikasi ini dilakukan secara terbuka, yang dapat diikuti dan dipantau oleh umum. KPU dan peserta pemilu sebagai pihak terlapor dapat memberikan jawaban atau bantahan secara lisan dalam persidangan ataupun secara tulisan. Dalam hal ini, KPU atau peserta pemilu juga dimungkinkan untuk menghadirkan saksi, ahli ataupun bukti lainnya untuk mengklarifikasi laporan pelanggaran administrasi tersebut. Pada tahap ini Bawaslu bisa lebih dalam menggali kebenaran, mencocokkan rangkaian peristiwa antara laporan pelapor dan jawaban dari KPU. Tahapan untuk klarifikasi terhadap pihak terlapor ini bisa dimulai pada hari ke delapan setelah diregistrasi. Hari ke delapan hingga hari ke sebelas dapat digunakan untuk keterangan saksi, ahli jika dibutuhkan.

C. Putusan

Barulah setelah proses ini klarifikasi terhadap pihak terlapor selesai, Bawaslu bisa meminta kesimpulan kedua belah pihak. Kesimpulan bisa diberikan oleh kedua belah pihak pada hitungan hari ke dua belas. Berangkat dari kesimpulan dan proses persidangan yang

telah dilakukan selama 12 hari sebelumnya kemudian Bawaslu akan melakukan rapat permusyawaratan yang sifatnya tertutup untuk menentukan putusan yang akan diberikan terhadap dugaan pelanggaran administrasi tersebut. Rapat tertutup ini dilakukan pada hari ke tiga belas. Dan kemudian putusan akan dibacakan oleh Bawaslu pada hari ke empat belas.



Hitungan hari ini sebagaimana yang digambarkan bersifat tentatif, mengikuti kebutuhan waktu yang tersedia selama 14 hari kerja. Hitungan waktu ini bisa bersifat lebih singkat jika Bawaslu dapat menyelesaikan pelanggaran administrasi bisa lebih cepat.

Bawaslu dalam penanganan pelanggaran administrasi pemilu yang sifatnya terbuka memiliki waktu dalam rentang waktu 14 hari kerja setela laporan diterima dan diregistrasi. Oleh sebab itu Bawaslu dapat melakukannya melalui desain penyelesaian yaitu melewati proses pelaporan oleh pelapor, proses diterima dan diregisternya laporan oleh Bawaslu, proses pemeriksaan - pengkajian dan investigasi laporan, proses rapat permusyawaratan dan pembacaan putusan. Dengan demikian laporan dapat diselesaikan sesuai dengan batasan hari yang telah ditentukan UU Pemilu dan prosesnya dapat dilaksanakan terbuka sebagaimana amanat UU Pemilu.

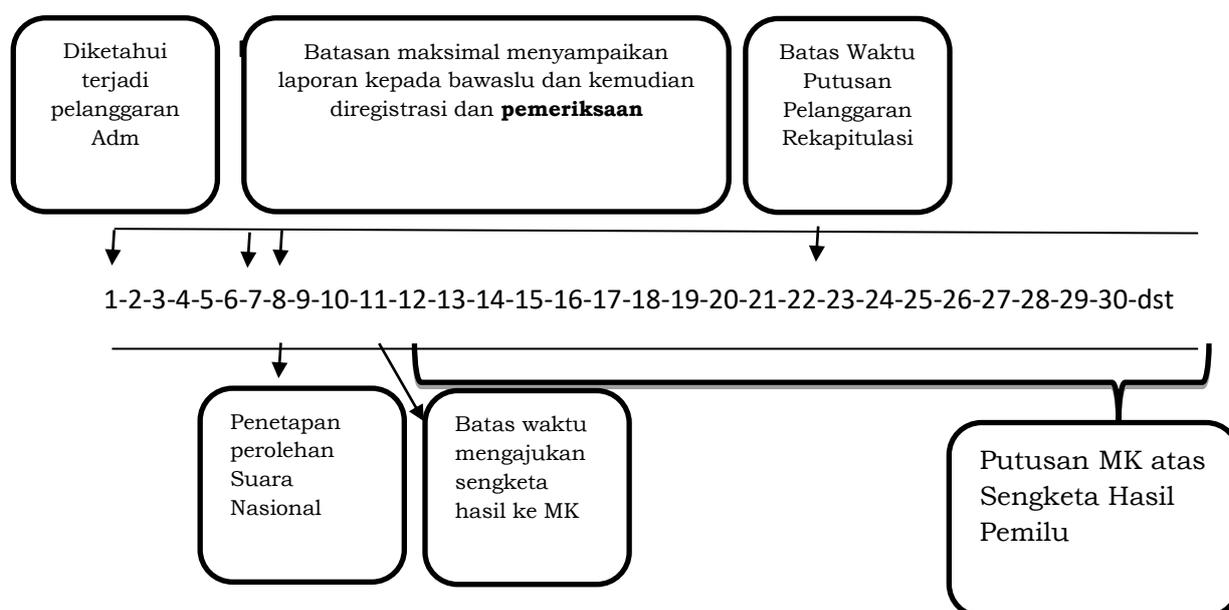
Sehingga dengan mekanisme tersebut Bawaslu dapat mengoptimalkan batasan waktu untuk menghasilkan suatu proses penyelesaian yang runtut dan berkeadilan bagi kedua belah pihak. Mekanisme penyelesaian dalam pemilu menjadi penting untuk mengamankan integritas atas pemilu itu sendiri. Dengan demikian, pelaksanaan kewenangan Bawaslu dalam rangka menerima, memeriksa,

mengkaji dan memutus suatu pelanggaran administrasi pemilu dapat terlaksana.

Jika melihat hal diatas, masih terdapat beberapa kekurangan dalam hal waktu. Yakni terkait dengan sinkronisasi waktu penanganan pelanggaran administrasi diatas dengan waktu tahapan penyelenggaraan pemilu khususnya berkaitan dengan pelanggaran administrasi yang memungkinkan akan terjadinya perubahan terhadap perolehan hasil pemilu. Harus adanya batasan waktu atau mekanisme yang mengatur jika pelanggaran administrasi yang diajukan kepada Bawaslu mendekati waktu penetapan perolehan suara secara nasional.

Pertama Bawaslu dapat menghentikan penerimaan perkara pelanggaran administrasi yang akan berdampak pada perolehan hasil pemilu dengan melihat dan melakukan perhitungan terhadap waktu mulai dari proses penerimaan laporan sampai dengan dikeluarkannya putusan. Kedua, pengaturan pembatasan terkait waktu penanganan yang ditafsirkan oleh MK dalam Putusan PPHU Pileg harus dimasukkan kedalam Undang-Undang untuk memberikan kepastian hukum berkaitan dengan pelanggaran administrasi.

Berikut merupakan skema waktu jika Bawaslu tetap menerima pelanggaran rekapitulasi dan bersamaan dengan berjalannya proses sengketa hasil pemilu di MK.



Dari skema diatas dapat terlihat, jika Putusan pelanggaran rekapitulasi diputus saat proses sengketa sedang berlangsung di MK akan menimbulkan tumpang tindih antara Putusan Bawaslu dengan Putusan MK. Pelanggaran dan atau kesalahan dalam pelaksanaan rekapitulasi yang ditangani oleh Bawaslu dan berdampak pada hasil, hal tersebut merupakan kewenangan MK karena yang dipersengketakan dalam pelanggaran dan/atau kesalahan rekapitulasi tersebut merupakan hasil dari perolehan suara peserta pemilu.

E. Kesimpulan dan Rekomendasi

Praktik pelaksanaan kewenangan penyelesaian pelanggaran administrasi dalam proses rekapitulasi hasil, menimbulkan ketidakpastian hukum. Pelaksanaan kewenangan itu dalam Pemilu 2019, membuktikan adanya benturan kewenangan antara Bawaslu dengan Mahkamah Konstitusi. Satu sisi, merupakan kewenangan Bawaslu dalam konteks penanganan pelanggaran administrasi, tapi juga secara langsung maupun tidak, berkaitan dengan hasil pemilu yang menjadi kewenangan MK.

Berdasarkan kesimpulan itu maka ada beberapa rekomendasi kedepan, yakni sebagai berikut:

1. Perlu penataan ruang lingkup dan batasan kewenangan dalam penyelesaian persoalan yang menyangkut kepastian hasil pemilu. Mestinya, jika sudah menjadi hasil pemilu maka menjadi kewenangan MK. Akan tetapi, jika menyangkut proses rekapitulasi, dan belum ada penetapan hasil pemilu secara nasional, dapat diberikan kewenangannya kepada Bawaslu;
2. Perlu pembatasan waktu penanganan yang jelas, antara kewenangan MK dengan Bawaslu.
3. Perlu pengaturan lebih lanjut mekanisme dan prosedur untuk mensinkronisasi kedua kewenangan berkaitan dengan hasil pemilu tersebut.

F. Daftar Pustaka

- Bawaslu. 2019. *Data Pelanggaran Pemilu Tahun 2019 Laporan Bawaslu Sampai dengan 30 September 2019*. <<https://www.bawaslu.go.id/id/hasil-pengawasan-pemilu/update-data-pelanggaran-pemilu-tahun-2019-30-september-2019>>. Jakarta: Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia. Dilihat: Oktober 17, 2019.
- Farisa, Fitria Chusna. 2019. *Hakim MK Persoalkan Bawaslu rekomendasikan Perubahan Suara Pileg Usai Penetapan KPU*. <<https://nasional.kompas.com/read/2019/07/24/17345311/hakim-mk-persoalkan-bawaslu-rekomendasikan-perubahan-suara-pileg-usai?page=all>>. Jakarta: Kompas.com. Dilihat: Oktober 17, 2019.
- Junaidi, Veri. 2017. *Sengketa Administrasi Pemilu. Mekanisme Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilu Dalam UU Nomor 7 Tahun 2017*. 3 Nomor 1 (49-64).
- Soekanto, Soerjono. dan Sri Mamudji. 1985. *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*. Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada.
- Surbakti, Ramlan. 2011. *Penanganan Pelanggaran Pemilu*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.
- Junaidi, Veri. 2013. *Mahkamah Konstitusi bukan Mahkamah Kalkulator*. Jakarta: Themis.
- Inisiatif, KoDe. 2017. *Policy Brief Mekanisme Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilu Dalam UU Nomor 7 Tahun 2017*. Jakarta: KODE Inisiatif.