

KEWENANGAN MENGADILI OLEH BAWASLU ATAS SENGKETA PROSES PEMILU YANG DIATUR DALAM PERATURAN KOMISI PEMILIHAN UMUM

Bakhrul Amal

Universitas Nahdatul Ulama Indonesia
Jl. Taman Amir Hamzah No. 5 Jakarta Pusat
bakhrul@unusia.ac.id

Abstract

Every election law enforcement is taken by state institutions depending on the type carried out. Bawaslu is one of the institutions that obtains attribution of authority to enforce election law related to the election regulation process. Based on the agreement given by the Election Supervisory Body (Bawaslu) which was agreed to take actions that exceeded what was done, such as exceeding what was under the authority of the Supreme Court. To find an answer to this problem, the writer conducted a research on the socio-legal method. The research of this author is focused on the Decision of Dispute Settlement Process of DKI Jakarta Bawaslu Election Process Number 004 / REG.LG / DPRD / 12.00 / VIII / 2018. In the verdict it is known that on the other hand Bawaslu has arguments for its decisions which can be legally justified. There is a legal court that can be compiled by the Election Supervisory Body to become a judge, namely the transition assigning legal antinomy and transition that is in accordance with the principles in the court.

Keywords: *Bawaslu; Determination of KPU Minutes; Election Process Disputes*

Abstrak

Setiap penegakan hukum Pemilu ditangani oleh lembaga negara tergantung dari jenis pelanggaran yang dilakukan. Bawaslu adalah salah satu lembaga yang memperoleh atribusi kewenangan untuk menegakan hukum Pemilu terkait dengan sengketa proses Pemilu. Pada pelaksanaan kewenangannya tersebut Bawaslu dinilai seringkali melakukan tindakan yang melampaui apa yang seharusnya dilakukan, seperti melampaui apa yang menjadi kewenangan Mahkamah Agung. Untuk menemukan jawaban atas persoalan itu maka penulis melakukan penelitian dengan metode sosio-legal. Penelitian penulis ini difokuskan pada Putusan Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu Bawaslu Provinsi DKI Jakarta Nomor 004/REG.LG/DPRD/12.00/VIII/2018. Pada putusan tersebut diketahui bahwa sisi lain Bawaslu memiliki argumentasi atas putusannya yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Argumentasi tersebut berupa putusan Bawaslu atas Penetapan Berita Acara itu tidak bisa diejawantahkan dengan Bawaslu menafsirkan PKPU. Ada mekanisme hukum yang bisa dilakukan Bawaslu ketika menjadi hakim yaitu mekanisme menafsirkan antinomi hukum dan mekanisme itu sesuai dengan asas-asas di dalam peradilan.

Kata Kunci : Bawaslu; Penetapan Berita Acara KPU; Sengketa Proses Pemilu

A. Pendahuluan

Penegakan hukum Pemilihan Umum (Pemilu) terdiri dari dua hal. Pertama adalah penegakan hukum Pemilu terkait dengan pelanggaran Pemilu. Pelanggaran Pemilu ini terdiri pelanggaran administrasi, pelanggaran yang bersifat pidana, dan pelanggaran atas kode etik penyelenggara Pemilu. Kedua, terkait dengan hasil dan sengketa, penegakan hukum Pemilu atas hasil dan sengketa dalam proses Pemilu. Penegakan hukum Pemilu ini diatur oleh beberapa aturan salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Masing-masing penegakan hukum atas pelanggaran Pemilu tersebut ditangani oleh beberapa lembaga tergantung jenis pelanggaran yang dilakukan. Pelanggaran pidana Pemilu tentunya ditangani oleh Pengadilan Negeri. Pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu yang berkaitan dengan kode etik akan diadili oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Penegakan Pemilu yang mempersoalkan hasil dilakukan di Mahkamah Konstitusi sesuai dengan amanat Pasal 24C Undang-Undang Dasar 1945. Dan terakhir, yang terbaru dan muncul dalam Pasal 461 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, penegakan hukum Pemilu terkait dengan sengketa proses Pemilu ditangani oleh Lembaga Negara Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).

Pemberian amanat baru bagi Bawaslu ini, seperti disebutkan di atas, artinya menambah satu struktur dan prosedur di dalam proses penegakan hukum di Indonesia. Menurut Friedman, struktur dalam penegakan hukum dapat dimaknai sebagai organisasi pengadilan dan badan administrative (Amal, 2018, p. 21). Posisi Bawaslu dalam struktur hukum Indonesia ini, meskipun dengan jangkauan yang berbeda, bisa dikatakan memiliki fungsi yang serupa dengan struktur hukum lain semisal Kejaksaan, Kepolisian, dan Mahkamah Agung. Cara menyelesaikan sengketa dengan melewati prosedur yang ditentukan oleh undang-undang, dalam hal penanganan sengketa proses Pemilu oleh

Bawaslu, adalah konsekuensi yang kemudian timbul akibat kehadiran struktur baru.

Mutatis mutandis, oleh karena telah masuk menjadi bagian dari struktur dan prosedur hukum di Indonesia, sifat putusan yang dikeluarkan oleh Bawaslu harus dimaknai sebagai putusan yang dikeluarkan oleh lembaga *quasi yudisial* yang harus langsung dilaksanakan. Hal itu terlepas dari posisi Bawaslu sendiri yang masih menjadi lembaga yang pengawas Pemilu (Junaidi, 2017). Sepintas peranan Bawaslu ini menjadi serupa dengan peranan Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU) dalam menyelesaikan gugatan persaingan usaha tidak sehat. Yang membedakan keduanya adalah terkait dengan produk keputusan Bawaslu yang tentu berkaitan dengan kepentingan politik dan dapat mengubah dinamika politik di Indonesia.

Persoalan yang timbul kemudian adalah persoalan perihal batasan kewenangan Bawaslu dalam menerima dan memutus gugatan. Kewenangan mengadili itu sendiri di dalam istilah hukum acara terbagi menjadi dua. Kewenangan mengadili relatif atau kewenangan mengadili yang berkaitan dengan kewenangan menerima, memeriksa, mengadili dan menyelesaikan perkara dalam pengadilan serupa terkait dengan dimanakah seharusnya permohonan itu diajukan (*actor sequitur forum rei*). Dan kewenangan mutlak menyangkut pembagian kekuasaan antar badan-badan peradilan, dilihat dari macamnya pengadilan menyangkut pemberian kekuasaan untuk mengadili (*attributie van rechts macht*) (Memi, 2017).

Pada beberapa keadaan Bawaslu dinilai sering terjebak dalam kewenangan kompetensi absolut terkait kewenangan yang diatribusikan atas dasar Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 kepadanya. Sebagai contohnya adalah ketika Bawaslu akhirnya meloloskan mantan napi koruptor sebagai bakal calon anggota DPR dan DPRD yang dinilai melanggar Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 20 Tahun 2018. Tindakan Bawaslu ini dianggap mengambil alih kewenangan uji materi Mahkamah Agung atas PKPU, dimana disebutkan dalam Pasal 76 Undang-Undang

Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum bahwa dalam hal Peraturan KPU diduga bertentangan undang-undang ini, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Absurditas kewenangan Bawaslu itu dapat dilihat dalam pertimbangan putusan perkara Nomor 004/REG.LG/DPRD/12.00/VIII/2018 penyelesaian sengketa oleh Bawaslu Provinsi DKI Jakarta antara PEMOHON Mohammad Taufik terhadap TERMOHON KPUD Provinsi DKI Jakarta. Pertimbangan keputusan Bawaslu Provinsi DKI Jakarta menilai, pada poin 43 sub dalam pokok permohonan, penetapan KPUD Provinsi DKI Jakarta itu bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 serta bertentangan juga dengan semangat putusan MK Nomor 42/PUU-XII/2015 51/PUU-XIV/2016 adalah tindakan yang melampaui batas. Di sisi lain, Bawaslu berpendapat bahwa hal tersebut dilakukan atas tafsir terhadap Penetapan Berita Acara KPU DKI Jakarta bukan atas pengujian PKPU. Tafsir tersebut menjadi kewenangan Bawaslu sebagai pengadil yang wajib memperhatikan pula ciri khusus negara melalui prinsip-prinsip *rule of law* (Adji, 1987, p. 46), yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi yang mengandung pengertian perlakuan yang sama di bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, budaya, dan pendidikan.

Atas persoalan itu maka permasalahan yang timbul adalah sejauh mana batasan kewenangan Bawaslu dalam menangani perkara permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu yang diatur dalam PKPU? Penulis pun tertarik melakukan penelitian yang diberi judul “Kewenangan Mengadili Oleh Bawaslu Atas Sengketa Proses Pemilu Yang Diatur Dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (Studi Atas Putusan Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu Bawaslu Provinsi DKI Jakarta Nomor 004/REG.LG/DPRD/12.00/VIII/2018)”. Adapun maksud dan tujuan penelitian ini adalah agar memperoleh kepastian hukum terkait kewenangan Bawaslu dalam melaksanakan mekanisme *quasi yudisial* agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan metode sosio-legal. Fakta-fakta di dalam penelitian ini tidak hanya dilihat secara normatif tetapi juga secara empiris. Identifikasi yang dilakukan dalam kajian sosio-legal tidak sebatas teks, melainkan pula pendalaman terhadap konteks, yang mencakup segala proses, misal sedari ‘*law making*’ (pembentukan hukum) hingga ‘*implementation of law*’ (bekerjanya hukum) (Wiratraman, 2016). Penelitian ini berbentuk penelitian *evaluatif* atau penelitian berupa penilaian terhadap sesuatu yang telah dijalankan (Soekanto, 2014, p. 10).

Penelitian ini pun dilakukan dengan pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Studi perbandingan ini dilakukan utamanya dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konsepsi (*conceptual approach*) (Mirzana, 2006). Data yang dikaji oleh penelitian ini terdiri dari data primer dan sekunder. Data primer berupa perundang-undangan yang berlaku, utamanya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Sedangkan data sekunder diambil dari teori-teori hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang ada di dalam penelitian ini.

C. Hasil dan Pembahasan

Secara definisi objek dari sengketa yang ditangani oleh Bawaslu adalah sengketa terkait dengan sengketa proses Pemilu. Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Badan Pengawas Pemilu (Perbawaslu) Nomor 18 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum, yang dimaksud objek sengketa proses Pemilu yang ditangani oleh Bawaslu ini meliputi keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, atau keputusan KPU Kabupaten/Kota. Keputusan yang dimaksud tersebut adalah berbentuk Surat Keputusan dan atau Berita Acara. Perbawaslu ini menjadi batasan yang memperjelas kewenangan kompetensi absolut Bawaslu dalam proses *quasi yudisial*.

Selain mengatur mengenai objek sengketa, Peraturan Badan Pengawas Pemilu (Perbawaslu) Nomor 18 Tahun 2018 tentang

Perubahan Atas Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum, mengatur pula pihak-pihak yang memiliki *legal standing* untuk melakukan permohonan/laporan di Bawaslu. Pihak-pihak tersebut, sesuai rincian pada Pasal 7 ayat (1), terdiri dari partai politik calon Peserta Pemilu yang telah mendaftarkan diri sebagai Peserta Pemilu di KPU, Partai Politik Peserta Pemilu, calon anggota DPR dan DPRD yang tercantum dalam DCT, bakal calon Anggota DPD yang telah mendaftarkan diri kepada KPU, calon anggota DPD, bakal Pasangan Calon, dan Pasangan Calon. Pasal 7 ayat (2) menyebutkan bahwa terdapat kekhususan bagi partai politik calon Peserta Pemilu yang telah mendaftarkan diri sebagai Peserta Pemilu di KPU, calon anggota DPD, dan bakal Pasangan Calon yang mana ketiganya dapat mengajukan Permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu sampai dengan tahapan penetapan Partai Politik Peserta Pemilu, penetapan DCT anggota DPR dan DPRD, penetapan daftar calon anggota DPD, dan penetapan Pasangan Calon.

Selain aturan khusus yang termaktub di dalam Perbawaslu, Bawaslu sendiri secara prinsip, dalam menangani sebuah perkara, Bawaslu bertindak pasif (*stelsel pasif*). Penanganan perkara yang dilakukan oleh Bawaslu adalah perkara yang dihadirkan kepadanya. Sebagai lembaga yang memiliki *double power*, atau kewenangan ganda yakni pengawasan dan quasi peradilan, Bawaslu pun melakukan penilaian, sebelum memutuskan, dengan terlebih dahulu mempertimbangkan *posita* atau *fundamentum petendi* dan melihat permohonan putusan penggugat (*petitum*). Selama perkara tersebut tidak menyalahi aturan kewenangan, baik *absolute bevoegdheid* maupun *relative bevoegdheid*, maka Bawaslu harus menindaklanjuti perkara tersebut. Kenyataan ini menggugurkan anggapan bahwa Bawaslu telah bertindak melampaui kewenangannya.

Merujuk pada ketentuan dan regulasi di atas, Bawaslu Provinsi DKI Jakarta secara sah dan patut memiliki kewenangan untuk tetap mengadili permohonan yang diajukan oleh

mantan napi korupsi, dalam hal ini Muhammad Taufik. Permohonan tersebut berkaitan dengan munculnya Penetapan Berita Acara KPUD Provinsi DKI Jakarta pada tanggal 06 Agustus 2018 yang menyatakan Tidak Memenuhi Syarat (TMS) bakal calon anggota legislatif karena tidak memenuhi syarat yang ditentukan oleh PKPU Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota Legislatif. Syarat tersebut terdapat dalam Pasal 4 perihal pelanggaran terhadap Partai Politik untuk mengajukan mantan terpidana kasus narkoba, kejahatan seksual anak, dan korupsi menjadi calon legislatif.

Menanggapi keputusan Bawaslu Provinsi DKI Jakarta tersebut Direktur Eksekutif Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) (Sadikin, 2018), Titi Anggraini, menilai bahwa keputusan Bawaslu Provinsi DKI Jakarta untuk membatalkan Penetapan Berita Acara KPUD Provinsi DKI Jakarta tersebut sebagai tindakan yang melampaui kewenangannya. Kewenangan yang dimaksud adalah kewenangan untuk mengadili dan bahkan menafsirkan hal-hal yang telah diatur oleh PKPU. Padahal menurut Pasal 76 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dijelaskan bahwa pengujian atas PKPU adalah kewenangan Mahkamah Agung. Waktu pengujiannya pun dibatasi yakni 30 (tiga puluh hari) semenjak PKPU itu diundangkan dalam Lembaran Negara oleh Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham).

Abhan, ketua Bawaslu RI, memberikan pendapat atas opini pelampauan kewenangan Bawaslu Provinsi DKI Jakarta itu bahwa yang diadili oleh Bawaslu bukanlah PKPU akan tetapi Penetapan Berita Acara KPUD Provinsi DKI Jakarta. Tindakan tersebut sesuai dengan kewenangan atribusi yang diberikan oleh Bawaslu. Ketentuan yang dimaksud terdapat dalam Pasal 461 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 bahwa Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutuskan pelanggaran administrasi Pemilu. Diperkuat dengan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Badan Pengawas Pemilu (Perbawaslu) Nomor 18 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum (Abhan, 2018).

Bawaslu Provinsi DKI Jakarta sendiri mempertimbangkan bahwa Penetapan Berita Acara KPUD Provinsi DKI Jakarta itu bertentangan dengan hak asasi manusia terkait dengan hak manusia di dalam proses Pemilu untuk dipilih dan memilih. Di sisi lain, seseorang yang telah menjalani hukuman dianggap telah mengakui segala kesalahannya dan wajib diterima sebagai manusia yang baru. Bawaslu juga berupaya melindungi hak warga negara yang diatur dalam Pasal 28 D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yakni setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum (Abhan, 2018).

Secara faktual, peran Bawaslu terhadap perkara Nomor 004/REG.LG/DPRD/12.00/VIII/2018 penyelesaian sengketa antara Mohammad Taufik terhadap KPUD Provinsi DKI Jakarta adalah menguji Penetapan Berita Acara KPUD Provinsi DKI Jakarta. Pada tahapan pengujian Penetapan Berita Acara tersebut Bawaslu Provinsi DKI Jakarta menemukan fakta adanya dua aturan yang saling bertentangan dalam Penetapan Berita Acara KPUD Provinsi DKI Jakarta. Bertentangannya dua aturan hukum dalam hukum acara dikenal dengan istilah antinomi. Antinomi diartikan oleh Fockema sebagai pertentangan antara dua aturan atau lebih yang pemecahannya harus dicari dengan jalan tafsir (Butarbutar, 2012). Pada dasarnya antinomi merupakan dua hal yang berbeda namun saling melengkapi, oleh karena itu, di dalam menghadapi antinomi, Bawaslu dituntut untuk menciptakan keseimbangan atau keselarasan antara kedua asas tersebut.

Sebagai seorang hakim, pada kapasitasnya ketika mengadili, Bawaslu Provinsi DKI Jakarta tentunya patuh pada nilai-nilai peradilan yang independen, tidak bersifat memihak dan bebas dari segala pengaruh kekuasaan lain (Adji, 1987, p. 46). Kebebasan dan ketidakberpihakan Bawaslu Provinsi DKI

Jakarta itu dilakukan dengan melakukan penafsiran atas posisi antinomi Penetapan Berita Acara KPUD Provinsi DKI Jakarta tidak sebatas melihat PKPU *an sinch*. Bawaslu Provinsi DKI Jakarta juga melihat aturan-aturan di atas PKPU, sesuai Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, seperti Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu dan Undang-Undang Dasar 1945. Dari hasil penafsiran tersebut, Bawaslu Provinsi DKI Jakarta memutuskan bahwa Muhammad Taufik telah Memenuhi Syarat (MS) dan secara otomatis membatalkan Penetapan Berita Acara KPUD Provinsi DKI Jakarta. Keputusan Bawaslu Provinsi DKI Jakarta sebagai bagian dari produk hakim maka harus dianggap benar (*res judicata pro veritate habetur*).

Keputusan Bawaslu Provinsi DKI Jakarta tidak sepenuhnya bisa dipersalahkan. Bawaslu Provinsi DKI Jakarta pun, dilihat dari produk keputusannya, telah mempertimbangkan hal-hal yang perlu diperhatikan ketika melakukan tafsir. Tafsir tersebut setidaknya ditinjau dari apabila terjadi konflik antara undang-undang dengan undang-undang maka harus mengacu pada asas *lex posterior derogat legi priori* (kalau terjadi konflik antara undang-undang yang lama dengan yang baru, maka yang berlaku adalah undang-undang yang baru), atau *lex superior derogat legi inferiori* (kalau terjadi konflik antara peraturan perundang-undangan yang berbeda tingkatnya yang berlaku adalah perundang-undangan yang tertinggi tingkatnya).

D. Simpulan

Pada dasarnya kewenangan Bawaslu dalam proses *quasi yudisial* adalah kewenangan menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutuskan pelanggaran administrasi Pemilu. Objek dari kewenangan Bawaslu itu terdiri dari keputusan KPU dimana keputusan yang dimaksud tersebut adalah berbentuk Surat Keputusan dan atau Berita Acara. Bawaslu, dengan aturan yang dibuatnya sendiri yakni Pasal 4 ayat (1) Peraturan Badan Pengawas Pemilu (Perbawaslu) Nomor 18 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Penyelesaian

Sengketa Proses Pemilihan Umum, tidak diperkenankan untuk melakukan hal lain di luar itu.

Di sisi lain ketika ditemukan, baik dari permohonan pihak maupun dari fakta di persidangan, bahwa Surat Keputusan atau Berita Acara bertentangan dengan Undang-Undang di atasnya, Bawaslu diberikan hak atas kewenangan atribusi untuk melakukan tafsir. Kewenangan melakukan tafsir tersebut tidak lain untuk kepentingan menciptakan keseimbangan atau keselarasan antara kedua asas atau aturan yang saling bertentangan tersebut. Tafsir itu juga hanya dapat dilakukan apabila Bawaslu dapat membuktikan bahwa Surat Keputusan atau Penetapan Berita Acara itu mengandung unsur adanya pertentangan antar undang-undang.

DAFTAR PUSTAKA

- Abhan, A. (2018). Wawancara Ketua Bawaslu.
- Adji, O. S. (1987). *Peradilan Bebas Negara Hukum*. Jakarta: Erlangga.
- Amal, B. (2018). *Hukum dan Masyarakat*. Jakarta: Thafa Media.
- Butarbutar, E. N. (2012). Antinomi Dalam Penerapan Asas Legalitas Dalam Proses Penemuan Hukum. *Jurnal Yustisia*, 1(1), 148.
- Junaidi, V. (2017). Mekanisme Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilu Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. *Jurnal Bawaslu*, 3(1), 55.
- Memi, C. (2017). Penyelesaian Sengketa Kompetensi Absolut Antara Arbitrase Dan Pengadilan. *Jurnal Yudisial*, 10(2), 119.
- Mirzana, H. A. (2006). Kebijakan Kriminalisasi Pers Dalam Undang-Undang Pers dan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. *Jurnal Law Reform*, 2(1), 66.
- Sadikin, U. H. (2018). Loloskan Koruptor Nyaleg, Bawaslu Lampaui Kewenangan. Retrieved December 1, 2019, from <https://rumahpemilu.org/loloskan-koruptor-nyaleg-bawaslu-lampaui-kewenangan/>
- Soekanto, S. (2014). *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.
- Wiratraman, H. P. (2016). *Penelitian Sosio-Legal Dan Konsekuensi Metodologisnya*.