

BAB III

IMPLIKASI PUTUSAN PELANGGARAN PEMILU PADA BAWASLU TERHADAP PENGAMBILAN KEBIJAKAN KPU.

Putusan pelanggaran pemilu menjadi hal yang benar-benar harus diperhatikan dalam penyelenggaraan pemilu oleh lembaga bawaslu terutama pelanggaran yang disebabkan oleh penyelenggara pemilu Komisi Pemilihan Umum (KPU), jangan sampai ketika memutus pelanggaran tidak mempertimbangkan aturan yang ada. Karena lembaga bawaslu adalah lembaga yang independen untuk mengawasi, menindak hingga memutus pelanggaran pemilu. Menjaga marwah lembaga bawaslu menjadi hal yang wajib diperhatikan agar nantinya lembaga ini bisa benar-benar menjadi tumpuan masyarakat atau peserta pemilu dalam memperoleh sebuah keadilan.

Dalam konteks Hukum Indonesia, Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum memberikan ruang dan mekanisme bagi siapa saja untuk mencari keadilan disaat ditemukan dugaan pelanggaran pemilu. Baik pelanggaran aspek pidana, etik maupun administrasi pemilu. Baik pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara maupun peserta pemilu. Undang-undang ini memberikan wewenang kepada Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) untuk menangani dugaan pelanggaran pemilu.

1. Kewenangan Bawaslu dalam memutus Pelanggaran Pemilu

Secara kelembagaan, pengawas Pemilu terdiri atas Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/ Kota. Pasal 95 huruf a, b, dan huruf c UU Pemilu mengatur bahwa Bawaslu berwenang menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilu, memeriksa, mengkaji dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu, memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang. Penggunaan wewenang oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam penanganan penindakan pelanggaran Pemilu mengacu pada konsep teknis wewenang sebagaimana diatur dalam Undang-undang tentang Administrasi Pemerintahan, UU No. 30 Tahun 2014 (UU.AP) Pasal 15 ayat (1) UU.AP, yang mengatur bahwa wewenang Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dibatasi oleh: masa atau tenggang waktu wewenang, wilayah atau daerah berlakunya wewenang, dan cakupan bidang atau materi wewenang. Masa atau tenggang waktu wewenang Bawaslu untuk melakukan penanganan penindakan pelanggaran Pemilu terdiri dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas penanganan penindakan pelanggaran Pemilu sejak tahapan Pemilu dimulai sampai berakhirnya tahapan Pemilu. Menurut Pasal 3 ayat (1) Peraturan KPU (PKPU) Nomor 7 Tahun 2017 tentang tahapan, Program Dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019,

tahapan pemilu terdiri atas: sosialisasi, perencanaan program dan anggaran serta penyusunan peraturan pelaksanaan penyelenggaraan pemilu, pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih, pendaftaran dan verifikasi peserta pemilu, penetapan peserta pemilu, penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan, pencalonan Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, masa kampanye pemilu, masa tenang, pemungutan dan penghitungan suara, penetapan hasil Pemilu, dan pengucapan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Berdasarkan ketentuan tersebut penanganan pelanggaran Pemilu oleh Bawaslu dilakukan pada tahapan: Pemutakhiran data Pemilih dan penyusunan daftar Pemilih, Pendaftaran dan verifikasi peserta pemilu, Penetapan peserta Pemilu, Penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan, Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, Masa kampanye Pemilu, Masa tenang, Pemungutan dan penghitungan suara, penetapan hasil Pemilu, dan Pengucapan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kotaberakhirnya pelantikan anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/ Kota. Dalam arti sempit, masa atau tenggang waktu penanganan penindakan pelanggaran tergantung waktu ditemukannya perbuatan/peristiwa oleh jajaran pengawas

pemilu atau waktu diketahui terjadinya perbuatan/ peristiwa oleh pelapor.

Bawaslu berwenang menerima, memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi apabila jajaran pengawas menemukan dugaan pelanggaran tidak melebihi 7 (tujuh) hari kerja atau apabila pelapor mengetahui dugaan pelanggaran tidak melebihi 7 (tujuh) hari kerja. Apabila temuan dugaan pelanggaran oleh jajaran pengawas Pemilu atau laporan yang disampaikan pelapor telah melebihi waktu 7 (tujuh) hari kerja, suatu temuan atau laporan dugaan pelanggaran Pemilu telah lewat waktu atau menjadi daluarsa, sehingga Bawaslu tidak berwenang untuk memeriksa dan memutusnya. Berdasarkan tempat atau wilayah berlakunya wewenang, Bawaslu dapat melakukan penanganan penindakan pelanggaran Pemilu yang terjadi di seluruh wilayah Indonesia dan pelanggaran pemilu di luar negeri, meskipun struktur kelembagaan Bawaslu membawahi Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota.

Penanganan penindakan pelanggaran Pemilu oleh Bawaslu tergantung sifat pelanggaran yang terjadi misalnya pertimbangan besarnya intervensi kepada jajaran pengawas Pemilu, domisili pihak pelapor dan/atau terlapor, serta tingkat kesulitan dugaan pelanggaran. Selain itu, Bawaslu dapat pula mengambil alih proses penanganan penindakan yang dilakukan jajaran pengawas Pemilu atau menerima pelimpahan dari jajaran pengawas Pemilu dengan beberapa

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

Kewenangan Bawaslu dalam memutus pelanggaran pemilu harus benar-benar berpedoman pada prosedur yang ada dalam undang-undang yang pemilu, karena putusan bawaslu dalam prakteknya masih bisa diajukan gugatan kepada mahkamah agung maupun PTUN sehingga nanti hasil dari MA maupun PTUN akan mempengaruhi juga pada adanya pelanggaran kode etik atas putusan tersebut dan akan dipertanggungjawabkan untuk disidangkan di Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

Dalam contoh kasus di Bawaslu Kota Surabaya yang telah mengeluarkan surat nomor 436/K.JI-38/PM.05.02/IV/2019 tentang rekomendasi Rekapitulasi Ulang di PPK dan Penghitungan Suara Ulang untuk PPS tertanggal 21 April 2019. Alasan keluarnya rekomendasi 436/K.JI-38/PM.05.02/IV/2019 adalah adanya laporan dari beberapa partai politik pada tanggal 20 April 2019 mengenai isu penggelembungan, pengurangan, dan kesalahan penjumlahan suara sah dalam form C1 hampir disemua TPS. Hasil pengawasan Bawaslu

Kota Surabaya melalui Pengawas TPS yang dibekali dengan aplikasi Siwaslu yang juga di-back up melalui aplikasi google form, pada hari pencoblosan banyak TPS yang penulisan C1 penjumlahannya tidak sesuai antara C1 hologram dengan DA1 atau bahkan kosong. Pada hari pencoblosan, berdasarkan aplikasi Siwaslu dan google form telah masuk data untuk 800 TPS dan ditemukan sekitar 300 TPS yang datanya tidak sinkron tetapi dalam keluarnya putusan tersebut tidak dilandasi dengan hasil pengawasan yang dilakukan Bawaslu kota Surabaya. Dengan keputusan tersebut akhirnya Bawaslu Kota Surabaya dilaporkan ke DKPP oleh Wisnu Sakti Buana Wakil Walikota Surabaya pada saat itu karena dianggap merugikan partainya dan dianggap tidak netral serta dalam membuat keputusan tersebut tidak mendasar sehingga membuat di DKPP kannya semua komisioner Bawaslu Kota Surabaya hingga menjalani sidang etik sampai terjadinya putusan Pemberhentian dari Jabatan Ketua kepada Saudara Hadi Margo Sambodo dan peringatan keras terakhir kepada saudara agil serta peringatan kepada ketiga anggota lainnya.¹ Dalam contoh kasus tersebut Bawaslu dalam membuat sebuah putusan harus benar-benar hati-hati dan mengedepankan etika profesi sebagai Lembaga Pengawas Pemilu yang benar-benar adil dan berintegritas.

2. Faktor yang mempengaruhi putusan bawaslu

¹ Putusan Perkara DKPP Nomor 87-PKEDKPP/V/2019

Dalam pengambilan sebuah putusan yang sangat menentukan dalam pelanggaran pemilihan umum, Badan Pengawas Pemilihan umum harusnya menegakkan sikap independensi. Tetapi disisi lain masih banyak faktor yang mempengaruhi bawaslu dalam menjatuhkan putusan penanganan pelanggaran diantaranya, ancaman kekerasan, iming-iming uang, atau intervensi kekuasaan yang sangat mengancam independensi Bawaslu sebagai lembaga pengawas pemilu yang adil.

Faktor Politik di lingkungan bawaslu sendiri pun sangat menentukan karena bawaslu sendiri di angkat melalui uji kompetensi di komisi 2 DPR RI sehingga unsur politik di lingkup bawaslu sangat kental ketika terjadinya pelanggaran pemilu yang melanggar parpol pemegang kekuasaan disitulah independensi bawaslu akan di uji.

Pengaturan hukum tentang kepemiluan di Indonesia harus berdasarkan asas pemilihan umum, yakni bersih, jujur, umum, bebas, rahasia, dan adil. Asas pemilu tersebut juga harus diterapkan oleh jajaran pengawas pemilu, terutama pada asas adil harus benar-benar di laksanakan karena menyangkut marwah sebagai lembaga pengawas pemilu yang diberikan wewenang untuk memutus sebuah pelanggaran pemilu.

1. Implikasi Putusan Bawaslu terhadap pengambilan kebijakan KPU

Pada tahapan pemungutan dan rekapitulasi hasil penghitungan suara dalam pemilihan umum (pemilu), potensi hilang hak suara pemilih baik secara sengaja atau tidak sengaja sangat mungkin terjadi, salah satunya karena tindakan mal-administrasi yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu. Kesalahan atau kurangnya pengetahuan tentang tata cara atau prosedur penghitungan dan rekapitulasi perolehan suara pada umumnya menjadi pemicu munculnya permasalahan ini. Di sisi lain, terdapat pula kepentingan para kontestan untuk memenangkan pemilu dengan segala cara, termasuk di dalamnya ‘bekerjasama’ dengan penyelenggara untuk mengubah hasil penghitungan suara sesuai pesanan kontestan.²

Perbuatan-perbuatan yang dimaksud termasuk kategori perbuatan yang dilarang dalam Undang-Undang Pemilu, yaitu :

1. melakukan perbuatan yang menyebabkan suara seorang pemilih menjadi tidak bernilai atau menyebabkan peserta pemilu tertentu mendapat tambahan suara atau perolehan suara peserta pemilu menjadi berkurang;
2. pada saat pemungutan suara mengaku dirinya sebagai orang lain; memberikan suara lebih dari satu kali di satu atau lebih TPS;

² Riza, F., Mohammad & Ruhermansyah, (2019) Perihal Penegakan Hukum Pemilu Jakarta : Bawaslu, hlm 107

3. menggagalkan pemungutan suara; tidak memberikan kesempatan kepada seorang pekerja untuk memberikan suaranya pada pemungutan suara, kecuali dengan alasan bahwa pekerjaan tersebut tidak bisa ditinggalkan;
4. merusak atau menghilangkan hasil pemungutan suara; tidak memberikan surat suara pengganti hanya satu kali kepada pemilih yang menerima surat suara yang rusak;
5. Memberikan pilihan kepada pemilih lain;
6. Tidak menetapkan pemungutan suara ulang di TPS; menyebabkan rusak atau hilangnya berita acara pemungutan dan perhitungan suara dan sertifikat penghitungan suara yang sudah disegel;
7. mengubah berita acara hasil penghitungan suara dan/atau sertifikat hasil penghitungan suara;
8. mengakibatkan hilang atau berubahnya berita acara hasil rekapitulasi penghitungan perolehan suara dan/atau sertifikat penghitungan suara;
9. merusak, mengganggu, atau mendistorsi sistem informasi penghitungan suara hasil Pemilu.³

Bawaslu selain mempunyai wewenang untuk mengawasi peserta pemilu juga mempunyai kewenangan untuk mengawasi penyelenggara

³ Basuki, S. A. (2010), Tindak Pidana Pemilu Legislatif Di Kabupaten Banyumas Dan Purbalingga (Studi Tentang Kebijakan Formulasi Dan Penerapan Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum), Jurnal Dinamika Hukum Vol. 10 No. 2 Mei 2010, hlm 131 – 132

pemilu yaitu KPU dalam menjalankan tugasnya sebagai penyelenggara pemilu agar bekerja sesuai aturan perundang-undangan pemilu. Pengaruh sebuah putusan bawaslu dalam pengambilan kebijakan KPU sangat penting dan perlu juga menjadi perhatian khusus karena jangan sampai terdapat kepentingan para kontestan untuk memenangkan pemilu dengan segala cara, termasuk di dalamnya ‘bekerjasama’ dengan penyelenggara pemilu. Disini Bawaslu harus benar-benar independensinya terjaga karena konsep keadilan yang digadang-gadang oleh masyarakat bisa terwujud.

Pada pemilu 2019 di Kabupaten Tuban, sebagai contoh terdapat pelanggaran administrasi Pemilu yang dilakukan penyelenggaraan pemilu Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang terjadi mengiringi pelaksanaan Pileg dan Pilpres tersebut. Pelanggaran-pelanggaran tersebut sangat bervariasi, dari masalah teknis pemilihan yang masih ditemukan berbagai kesalahan dalam pemutakhiran Data Pemilih seperti banyaknya ditemukan Daftar Pemilih Ganda mulai Nama hingga NIK yang tersebar di beberapa kecamatan hingga desa, dan pasca pleno DPTHP masih saja ditemukan Pemilih yang tidak memenuhi syarat sebanyak 2.760 pemilih serta 1380 pemilih perbaikan data.⁴ Dari data pelanggaran administratif tersebut merupakan perbuatan yang nantinya bisa menyebabkan suara seorang pemilih menjadi tidak bernilai atau hilang hak suaranya akibat adanya

⁴ Laporan Akhir Pengawasan Bawaslu Kabupaten Tuban

kekeliruan data atau menyebabkan peserta pemilu tertentu mendapat tambahan suara atau perolehan suara peserta pemilu menjadi berkurang dengan banyaknya NIK atau Nama Ganda di beberapa kecamatan.

Berdasarkan data pelanggaran administrasi pemilu tersebut, sanksi yang dijatuhkan kepada KPU yaitu hanya teguran tertulis berupa rekomendasi untuk dilakukan perbaikan segera mungkin sesuai sanksi yang ada pada pasal 461 ayat 6 Undang – undang 7 Tahun 2017 padahal dalam pengambilan kebijakan pada penetapan data pemilih ada hak-hak masyarakat yang tidak boleh dihilangkan dalam menentukan pilihannya, tentunya hal tersebut tidak sejalan dengan teori yang dikemukakan oleh Plato, Phytagoras dan Aristoteles, bahwa salah satu maksud ancaman sanksi adalah untuk menakut-nakuti manusia agar tidak melakukan pelanggaran hukum, dalam hal ini posisi ancaman sanksi adalah untuk pencegahan (preventive).⁵ Demikian pula pandangan dari Hans Kelsen bahwa sanksi diberikan oleh tatanan hukum dengan maksud menimbulkan perbuatan tertentu yang dianggap dikehendaki oleh pembuat undang-undang. Sanksi hukum memiliki karakter sebagai tindakan paksa.⁶Dapat diperoleh kesimpulan bahwa sanksi yang diberikan untuk pencegahan dan tindakan paksa agar sejalan dengan aturan, tidak berlaku jika dikaitkan dengan sanksi

⁵ 9 Nawi, S. (2013) Penelitian Hukum Normatif Versus Penelitian Hukum Empiris, Jakarta : Raja Grafindo Persada, hlm 171

⁶ Kelsen, H, (2014) Teori Umum tentang Hukum dan Negara Terjemahan dari General Theory of Law and State Bandung : Nusa Media. hlm 72

administrasi pemilu sebagai upaya agar penyelenggara bekerja sesuai norma/aturan yang berlaku. Jadi sanksi tersebut tidak mengandung muatan yang mengancam sehingga tidak berefek pada pencegahan apalagi menyangkut penetapan daftar pemilih hingga nantinya bisa jadi akan menghilangkan hak masyarakat dalam memilih.

Sanksi adalah cara-cara menerapkan suatu norma atau peraturan. Sanksi hukum adalah sanksi-sanksi yang digariskan atau diotorisasi oleh hukum. Setiap peraturan hukum mengandung atau menyiratkan sebuah statemen mengenai konsekuensi-konsekuensi hukum.⁷ Jika teguran tertulis yang diberikan sebenarnya itu bukanlah suatu konsekuensi hanya sebagai pernyataan belaka bahwa telah terjadi pelanggaran administrasi pemilu. Konsekuensi-konsekuensi ini adalah sanksi-sanksi, janji-janji atau ancaman.

Betapa pun juga, teori apa pun mengenai sanksi harus bertolak dari penerimaan terhadap fakta bahwa ancaman hukuman cenderung untuk mencegah, persis seperti halnya imbalan cenderung untuk mendorong perilaku yang diimbali.⁸ Sebagai satu patokan umum, orang-orang selalu menginginkan hal yang menyenangkan dan memuaskan, dan mereka menghindari apa yang merugikan, hukuman, dan sakit.

⁷ Friedman, M. L., (2013) Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial terjemahan dari Buku Lawrence M. Friedman,

The Legal System : Social Science Perspektif Bandung : Nusa Media, hlm 93

⁸ *Ibid*, hlm 94

Proposisi dasar demikian berpegang pada perilaku rasional atau untung-rugi. Ide pencegahan umum berarti, misalnya, bahwa ancaman hukum yang berat akan membuat takut penyelenggara mereka akan berpikir dua kali untuk melakukan pelanggaran tersebut karena takut diberikan sanksi yang berat, pencegahan lainnya bahwa seorang pernah diberikan sanksi akan berpikir dua kali untuk melakukan pelanggaran kembali. Jika tetap melakukan pelanggaran maka akan diberikan sanksi akumulasi tentunya yang lebih berat karena pencegahan terutama terletak dalam bentuk ancaman. Asumsinya adalah bahwa orang-orang bereaksi terhadap hal tersebut. Jika kita memberikan ancaman hukum dan memberlakukannya, bisa jadi tetap ada beberapa pelanggaran yang tersisa, namun para calon pelanggar lainnya akan tercegah.

Pengaturan hukum tentang kepemiluan di Indonesia harus berdasarkan asas pemilihan umum, yakni bersih, jujur, umum, bebas, rahasia, dan adil. Terutama dalam hal penerapan sanksi pidana yang memberikan efek jera terhadap pelaku tindak pidana pemilu. Sehingga dapat memberikan pembelajaran terhadap masyarakat agar tidak melakukan pelanggaran pelanggaran dan kecurangan dalam pemilihan umum legislatif.⁹ Begitupun dalam sanksi administratif pemilu bagi penyelenggara pemilu sanksi harus lebih tegas sesuai dengan perbuatan

⁹ Damanik. F. F, Kalo. S, Putera. E, Nasution, M (2018) , Perbuatan Mengaku Dirinya Sebagai Orang Lain Dalam Pemungutan Suara Pada Pemilihan Umum Legislatif (Studi Kasus: Putusan Nomor:01/Pid.S/2014/P.N.Mdn Dan Putusan Nomor:02/Pid.B/2014/P.N.Mdn), USU Law Journal, Vol.6. No.4 (Juli 2018), hlm 58

dan dampak dari pelanggaran administratif yang dilakukan agar penyelenggara bekerja sesuai norma/aturan yg berlaku. Suatu sanksi hukum diberikan melalui penerapan aktual atau, lebih khusus lagi, melalui ancaman atau janji. Sarana-sarana penyampaian sanksi dan tingkat penyampaiannya mewujudkan sebuah proses yang disebut sebagai penegakan hukum. Dan penegakan hukum ini akan tegak jika ditopang oleh ancaman sanksi yang tegas dan jelas.¹⁰

¹⁰ Ibid, hlm 115