

BAB III
BATAS KEWENANGAN BAWASLU
DALAM PENGAWASAN PELANGGARAN PEMILU

3.1 Penyelesaian Pelanggaran Pemilu Oleh BAWASLU

Badan Pengawas Pemilu atau biasa disingkat menjadi BAWASLU merupakan suatu badan yang bertugas menyelenggarakan dan mengawasi pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia ("NKRI"). Bawaslu merupakan lembaga yang bersifat hierarkis yang meliputi Bawaslu tingkat nasional, Bawaslu provinsi, Bawaslu kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan, Panwaslu desa/kelurahan, Panwaslu luar negeri, dan pengawas TPS. Bawaslu provinsi merupakan lembaga yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu di tingkat provinsi. Sementara itu, Bawaslu sebagai lembaga pengawas pemilu kabupaten/kota bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu di wilayah kabupaten/kota. Sedangkan Panwaslu merupakan lembaga yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu di tingkat kecamatan, desa/kelurahan, dan luar negeri. Pembentukan Panwaslu Kecamatan dilaksanakan oleh Bawaslu Kabupaten/Kota, sedangkan pembentukan Panwaslu Desa/Kelurahan dilaksanakan oleh Panwaslu Kecamatan. Sedangkan Panwaslu LN dibentuk oleh Bawaslu.

Dalam proses Penyelesaian Pelanggaran Pemilu diperlukan sebuah pendekatan dalam penghukuman terhadap pelanggaran pemilu untuk mencapai rasa keadilan bagi peserta pemilu maupun masyarakat pada umumnya. Baik itu pendekatan penghukuman badan (pidana) bagi pelanggaran pemilu perlu diterapkan secara luas dan diatur secara khusus dalam UU Pemilu, Atau pendekatan penghukuman atas pelanggaran pemilu lebih baik diarahkan kepada pendekatan penghukuman secara administratif saja, dan juga pendekatan penghukuman atas pelanggaran pemilu diutamakan menggunakan pendekatan penghukuman secara administrasi secara luas, sedangkan terkait dengan pelanggaran yang

mengandung unsur kejahatan diterapkan sistem penghukuman pidana namun dengan mengacu kepada prosedur pidana umum. Perdebatan pada aspek ini sangat berhubungan dengan refleksi terkait efektifitas penghukuman dalam konteks menimbulkan efek jera, dimana dalam konteks kontestasi pemilu, pendekatan penghukuman secara administrasi dinilai lebih kuat dalam menimbulkan efek jera bagi para pelakunya.

a. Penyelesaian Pelanggaran Kode Etik Pemilu

Setelah Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum diberlakukan, kelembagaan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) mengalami perubahan. Mulai jumlah anggota yang semula 5 orang menjadi 7 orang. Dalam beracara DKPP berpedoman dengan Peraturan DKPP No 2 Tahun 2019 tentang perubahan atas peraturan DKPP No 3 Tahun 2017 tentang Pedoman beracara kode etik Penyelenggara pemilu.

Dalam melakukan pengaduan dan/atau laporan kode etik penyelenggara pemilu dapat diajukan oleh Penyelenggara Pemilu, Peserta Pemilu, Tim Kampanye, Masyarakat, dan/atau Pemilih. Sedangkan teradunya dapat dipastikan penyelenggara pemilu baik KPU beserta jajarannya maupun Bawaslu dan Jajarannya. Pengaduan laporan disampaikan tidak dibatasi waktunya, kapan saja bisa dilaporkan asalkan penyelenggara tersebut masih menjabat. Terhadap pengaduan dan atau laporan yang telah memenuhi verifikasi administrasi dan verifikasi materil selanjutnya di register dan menetapkan jadwal sidang paling lama 2 (dua) hari setelah pengaduan atau laporan dinyatakan memenuhi syarat dan teregister.

Dalam persidangan DKPP mengadopsi persidangan yang dijalankan Mahkamah Konstitusi yang meliputi memeriksa kedudukan hukum pengadu dan/ atau pelapor, mendengarkan keterangan pengadu dan/ atau pelapor dibawah sumpah, mendengarkan keterangan dan pembelaan teradu dan /atau terlapor, mendengarkan

saksi dibawah sumpah, mendengarkan ahli dibawah sumpah, mendengarkan pihak terkait dan memeriksa dan mengesahkan alat bukti dan barang bukti.

Dalam membantu memeriksa dan memutus pengaduan dan/atau laporan di tingkat provinsi ke bawah dibentuklah Tim Pemeriksa Daerah oleh DKPP berdasarkan Pasal 164 UU No 7 tahun 2017. Setelah sidang kode etik selesai dilakukan, maka pembacaan putusan dilakukan paling lambat 30 (tigapuluh) hari sejak rapat pleno penetapan putusan. Penyelenggara pemilu wajib melaksanakan putusan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak putusan dibacakan. Putusan tersebut bersifat final dan mengikat.

b. **Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu**

Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum telah mengatur tentang mekanisme penyelesaian pelanggaran dengan membedakan pelanggaran atas pelanggaran yang bersifat pidana, pelanggaran yang bersifat administratif, dan pelanggaran yang menyangkut kode etik. Mekanisme penyelesaiannya pun dibuat berbeda-beda. Tetapi Undang Undang Pemilu tidak memberikan definisi yang tegas dan jelas mengenai apa yang dimaksud dengan pelanggaran administrasi. Pasal 460 ayat (1) UU Pemilu hanya menyebutkan bahwa pelanggaran administrasi pemilu meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu.

Disebutkan lebih lanjut dalam UU Pemilu bahwa tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik tidak dapat dikualifikasi sebagai pelanggaran administratif. Rumusan ini pada hakekatnya dimaksudkan untuk mencegah jangan sampai pelanggaran pidana ditarik-tarik ke pelanggaran administrasi, atau sebaliknya pelanggaran administrasi ditarik-tarik ke ranah pidana. Sekadar contoh

dapat dilihat dari laporan yang masuk ke kepolisian. Hingga 3 Januari 2019, beberapa bulan sebelum hari H Pemilu, Polri menerima 144 pengaduan terkait pemilu dari masyarakat. Namun dari hasil kajian Polri, hanya 34 pengaduan yang murni tindak pidana pemilu. Sebagian besar tindak pidana pemilu yang ditangani Polri adalah pemalsuan dokumen.²⁹ Dalam konteks pemilihan umum di Indonesia, UU Pemilu 2017 telah memuat beberapa ketentuan tentang mekanisme penyelesaian pelanggaran administrasi. Salah satu yang tampak jelas adalah pelanggaran tidak semata-mata diselesaikan berdasarkan laporan pemantau atau anggota masyarakat, tetapi juga temuan. Temuan merupakan hasil pengawasan aktif, sedangkan laporan adalah dugaan pelanggaran yang dilaporkan oleh pihak-pihak yang punya legal standing untuk melaporkan. Pelapor adalah orang yang berhak melaporkan pelanggaran pemilu.

Dari aspek kelembagaan, penanganan pelanggaran administrasi pemilu tidak hanya melibatkan Bawaslu dan organ pengawas pemilu di tingkat bawah, tetapi juga Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Bawaslu memiliki kewenangan besar dalam menindak pelanggaran pemilu. Tidak hanya menerima laporan, tetapi dapat melakukan pemantauan, dan jika diperlukan melakukan investigasi sendiri.

Mekanisme penanganan pelanggaran yang berupa temuan dan laporan sebenarnya belum diuraikan secara tegas dalam UU Pemilu. Hanya disebutkan bahwa laporan dapat disampaikan ke Bawaslu, Bawaslu provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota. Bahkan pelapor dapat menyampaikan laporan ke Panwas Kecamatan meskipun hasilnya hanya berupa rekomendasi untuk disampaikan ke pengawas pemilu secara berjenjang. Untuk mengatasi minimnya pengaturan ini,

²⁹ Bawaslu Republik Indonesia, 2019, Perihal Penegakkan Hukum Pemilu

UU Pemilu memberikan kewenangan kepada Bawaslu untuk mengatur lebih lanjut penyelesaian pelanggaran administrasi. Dalam konteks ini lahirlah Peraturan Bawaslu No. 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum (selanjutnya disebut Perbawaslu 8/2018). Objek pelanggaran administratif pemilu berupa perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu.

Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2018 membedakan antara mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu yang terjadi secara terstruktur pelanggaran administratif pemilu dan pelanggaran administratif pemilu terstruktur, sistematis dan massif (TSM). Perbedaan implikasi pada perbedaan mekanisme penyelesaian dan lembaga yang berwenang mengadilinya. Adapun objek pelanggaran administratif pemilu TSM terdiri dari Perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara, prosedur, atau, sistematis, dan massif, serta Perbuatan atau tindakan menjanjikan dan/ atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara pemilu atau pemilih yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan massif.

Mekanisme penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu secara umum dapat dibedakan atas persiapan sebelum persidangan, persidangan, dan pascaputusan. Tahap sebelum persidangan meliputi terjadinya peristiwa pelanggaran, persiapan pelapor untuk menyiapkan identitas diri, dan buktibukti, dan melaporkan dugaan pelanggaran kepada badan pengawas pemilu sesuai dengan tingkatan. Tahap persidangan berkaitan dengan struktur persidangan seperti majelis pemeriksa dan tenaga pembantu persidangan, pemeriksaan

pendahuluan termasuk pemeriksaan keabsahan pelapor dan laporannya, bukti-bukti pendukung hingga ke pembacaan putusan. Tahap paska putusan adalah bagian dari mekanisme yang berisi koreksi pelapor, tindak lanjut putusan oleh Komisi Pemilihan Umum atau lembaga lain, serta upaya hukum lain yang dimungkinkan. Penyelesaian pelanggaran administratif pemilu mengenal dua hukum acara pemeriksaan, yakni pemeriksaan biasa dan pemeriksaan cepat. Pemeriksaan cepat dilakukan beberapa saat setelah terjadinya pelanggaran di tempat kejadian dengan mempertimbangkan kelayakan dan keamanan. Intinya, pelanggaran itu harus diselesaikan sesegera mungkin. Batas sesegera mungkin dalam konteks penyelesaian pelanggaran administratif melalui hukum acara cepat menurut Perbawaslu 8/2018 adalah paling lambat dua hari sejak laporan diterima. Pengawas pemilu dapat merekomendasikan kepada KPU pada setiap tingkatan untuk menghentikan sementara kegiatan sampai adanya putusan atas dugaan pelanggaran administratif dimaksud.³⁰

Pada tahapan pemungutan dan rekapitulasi hasil penghitungan suara dalam pemilihan umum (pemilu), potensi hilang atau tercurinya suara pemilih baik secara sengaja atau tidak sengaja sangat mungkin terjadi, salah satunya karena tindakan mal-administrasi yang dilakukan oleh penyelenggara. 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 kepentingan para kontestan untuk memenangkan pemilu dengan segala cara, termasuk di dalamnya ‘bekerjasama’ dengan penyelenggara untuk mengubah hasil penghitungan suara sesuai pesanan kontestan.

³⁰ Bawaslu Republik Indonesia, 2019, Perihal Penegakkan Hukum Pemilu

Untuk menghindari sebuah kerugian dan praktek atas ketidakadilan tersebut, salah satu pra-syarat penyelenggaraan pemilu yang baik harus memberikan ruang atau akses terhadap siapaun dalam rangka mencari sebuah keadilan ketika ada dugaan terhadap hilangnya suara rakyat tersebut (right to justice). IDEA International (2010) mengintrodusir konsep keadilan pemilu (electoral justice) sebagai ciri dan karakter yang wajib ada dalam sebuah sistim pemilu yang demokratis sebagai berikut :

- a. Menjamin bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait dengan proses pemilu sesuai dengan kerangka hukum;
- b. Melindungi atau memulihkan hak pilih; dan
- c. Memungkinkan warga yang meyakini bahwa hak pilih mereka telah dilanggar untuk mengajukan pengaduan, mengikuti persidangan, dan mendapatkan putusan.

Dalam 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. Undang-undang ini memberikan wewenang kepada Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) untuk menangani dugaan pelanggaran pemilu, salah satunya pada tahapan penghitungan dan rekapitulasi hasil perolehan suara. Namun demikian, dalam prakteknya, pelaksanaan wewenang ini menimbulkan persoalan yang kompleks, karena dalam beberapa kasus, ketika proses penanganan pelanggaran administrasi oleh Bawaslu masih sedang berlangsung, pada saat yang sama proses perselisihan hasil pemilu (PHPU) di Mahkamah Konstitusi (MK) telah dimulai. Sehingga sangat mungkin terjadi dugaan pelanggaran tersebut ditangani oleh dua lembaga yang berbeda, dimana hal ini memunculkan isu konflik kewenangan, dan pada akhirnya berpotensi memunculkan putusan yang berbeda sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum.

c. Penyelesaian Pelanggaran Tindak Pidana Pemilu

Dalam proses penanganan dugaan pelanggaran atas tindak pidana Pemilu memiliki sebuah karakteristik tertentu. Salah satu ciri-cirinya ialah penanganan tindak pidana Pemilu diproses melalui sentra penegakkan hukum terpadu sebagaimana diatur dalam Pasal 486 Undang-Undang Pemilu. Dalam ketentuan Pasal 486 ayat (1) Undang-Undang Pemilu, untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilu, Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia membentuk penegakkan hukum terpadu. Selanjutnya menurut Pasal 486 ayat (2) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, penegakkan hukum terpadu melekat pada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota. Lebih lanjut diatur pada Pasal 486 ayat (3), penegakkan hukum terpadu terdiri atas penyidik yang berasal dari Kepolisian Negara Republik Indonesia dan penuntut yang berasal dari Kejaksaan Agung Republik Indonesia.

Kemudian menurut Pasal 486 ayat (5), penyidik dan penuntut umum diperbantukan sementara dan tidak diberikan tugas lain dari instansi asalnya selama menjalankan tugas di penegakkan hukum terpadu, dan menurut Pasal 486 ayat (9), anggaran operasional Gakkumdu dibebankan pada anggaran Bawaslu. Jika mencermati ketentuan dalam Pasal 486 antara ayat (1), (2), (3), (5) dan ayat (9) Undang-Undang Pemilu terdapat keadaan ketidak bersesuaian kaidah hukum (*condradictio in terminis*) mengenai penegakkan hukum terpadu.

Prosedur Penanganan tindak pemilu dilakukan dengan cara yang mengacu pada Peraturan Bawaslu Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakkan Hukum Terpadu. Penanganan tindak pidana Pemilu secara teknis disebut pula dengan ‘Penindakan’ yang merupakan serangkaian proses penanganan pelanggaran yang berasal dari temuan pengawas Pemilu atau yang berasal dari

laporan warga Negara Indonesia yang punya hak pilih, laporan peserta Pemilu atau laporan dari pemantau Pemilu untuk ditindaklanjuti oleh Bawaslu, penyidik dan penuntut umum serta diperiksa, diadili dan diputuskan oleh pengadilan. Proses penindakan tindak pidana Pemilu dilakukan dengan 4 (empat) tahapan utama yang meliputi: penerimaan laporan atau temuan; pembahasan pertama; pembahasan kedua; Pembahasan ketiga; dan Pembahasan keempat. Tahap penerimaan laporan atau temuan dilakukan oleh Bawaslu Ketentuan pemenuhan Syarat Formil dan Materiil,

Bawaslu harus benar-benar cermat dan menilai secara seksama dan seobjektif mungkin. Hal ini dilakukan sebagai perwujudan asas mendasar dalam hukum pidana yaitu: *nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali* yang mengandung tiga unsur makna yaitu tidak ada hukuman tanpa Undang-Undang, tidak ada hukuman tanpa kejahatan, dan tidak ada kejahatan tanpa hukuman yang ditentukan oleh Undang-Undang.

Selanjutnya pada tahap pembahasan yang pertama, Bawaslu dengan penyidik Polri dan Jaksa penuntut umum yang tergabung dalam penegakkan hukum terpadu melakukan pembahasan bersama untuk menilai dan memutuskan perihal keterpenuhan syarat formil dan materil terhadap laporan atau temuan tersebut. Jika hasil pembahasan memutuskan laporan tidak memenuhi syarat, laporan tersebut tidak dilanjutkan untuk dilakukan proses penindakan lebih lanjut. Sebaliknya, jika hasil pembahasan memtuskan memenuhi syarat maka akan dilakukan pemeriksaan perkara lebih lanjut. Pada tahap pembahasan kedua, adalah forum bagi Bawaslu bersama dengan penyidik Polri dan Jaksa penuntut umum dalam sentra penegakkan hukum terpadu untuk membahas hasil kajian Bawaslu

dan hasil penyelidikan yang dilakukan penyidik Polri mengenai keterpenuhan unsur-unsur perbuatan pidana atas laporan dugaan tindak pidana Pemilu.

Apabila hasil kajian Bawaslu yang didapatkan dari proses pemeriksaan terhadap pelapor, saksi pelapor, terlapor dan/ atau saksi terlapor serta penilaian barang bukti dan sesuai dengan hasil penyelidikan tidak menunjukkan adanya perbuatan pidana Pemilu, proses penindakan atas dugaan tindak pidana pemilu dihentikan. Sebaliknya apabila berdasarkan hasil kajian dan hasil penyelidikan terdapat indikasi tindak pidana Pemilu, dilakukan proses penindakan lebih lanjut dalam bentuk 'penyidikan' oleh penyidik Polri, dan pada tahap ini Bawaslu menindaklanjuti laporan kepada penyidik. Tahap pembahasan ketiga, merupakan forum bagi Penyidik untuk menyampaikan hasil penyidikan, dan hasil penyidikan tersebut dibahas bersama-sama antara Penyidik, Bawaslu dan Jaksa penuntut umum.

Hasil pembahasan hendak menyimpulkan perkara dugaan tindak pidana Pemilu dapat atau tidak dapat dilimpahkan kepada Jaksa. Kemudian tahap pembahasan keempat tahap penuntutan dan putusan, merupakan forum bagi Jaksa Penuntut bersama dengan Bawaslu dan Penyidik Polri Umum untuk melaporkan hasil pemeriksaan pengadilan dan putusan pengadilan setelah pembacaan putusan (vonis) oleh pengadilan. Disamping itu dalam forum ini, penegakkan hukum terpadu Akan menentukan sikap terhadap 2 (dua) hal yaitu: melakukan upaya hukum terhadap putusan pengadilan, dan melaksanakan putusan pengadilan

3.2 Batas Kewenangan BAWASLU Dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan Pelanggaran Pemilu

Bahwa berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dapat dipahami bahwa BAWASLU memiliki tugas dan wewenang untuk melakukan pengawasan penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lebih rinci diatur dalam ketentuan Pasal 95 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum mengatur bahwa kewenangan BAWASLU adalah sebagai berikut :

- a. Menerima dan memantau laporan dugaan pelanggaran ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang penyelenggaraan pemilu;
- b. Melakukan penilaian, penelaahan, dan penetapan pelanggaran penyelenggaraan pemilu;
- c. Melakukan analisis, penelaahan, dan penetapan tindak pidana korupsi dalam pendanaan politik;
- d. Melakukan penerimaan, analisis, fasilitasi, atau penyelesaian permasalahan penyelenggaraan pemilu dan memberikan putusan akhir tentang penyelesaiannya;
- e. Memberikan nasihat kepada instansi terkait tentang hasil penilaian ketidakberpihakan pejabat sipil negara, anggota TNI, dan personel kepolisian;
- f. Mengambil alih tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu provinsi dan Bawaslu kabupaten/kota secara berjenjang, apabila Bawaslu provinsi dan Bawaslu kabupaten/kota tidak dapat melaksanakan tugasnya karena terkena sanksi atau akibat lain yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan
- g. Mengumpulkan informasi yang diperlukan dari pihak terkait untuk secara proaktif menangani dan menanggulangi pelanggaran administratif, pelanggaran kode etik, dugaan tindak pidana pemilu, dan sengketa yang berkaitan dengan proses pemilu.
- h. Memperbaiki putusan dan rekomendasi Bawaslu provinsi dan Bawaslu kabupaten/kota apabila ditemukan pelanggaran peraturan perundang-undangan;
- i. Membentuk Bawaslu provinsi, Bawaslu kabupaten/kota, dan Panwaslu Luar Negeri;
- j. Menyeleksi, membina, dan memberhentikan anggota Bawaslu provinsi, anggota Bawaslu kabupaten/kota, dan anggota Panwaslu Luar Negeri.

Selain itu Bawaslu juga melaksanakan untuk menerima dan menyelidiki dugaan pelanggaran UU Pemilu juga disebutkan dalam Pasal 95, yaitu pada huruf a, b, dan c. Selanjutnya, Bawaslu berwenang untuk memeriksa, mengevaluasi, dan memutus perkara pelanggaran administrasi pemilu dan tindak pidana korupsi dengan menggunakan uang dalam politik. Berdasarkan ketentuan pasal 94 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum mengatur bahwa Bawaslu berwenang dalam menangani sengketa

pemilu yang hanya terbatas pada sengketa yang timbul selama proses pemilu, yaitu sebagai berikut :

- a. Menerima permohonan penyelesaian sengketa yang berkaitan dengan proses pemilu;
- b. Melakukan verifikasi secara saksama dan objektif terhadap permohonan penyelesaian sengketa yang berkaitan dengan proses pemilu;
- c. Memfasilitasi komunikasi dan negosiasi antara para pihak yang bersengketa;
- d. Melaksanakan proses formal untuk mengadili sengketa proses pemilu;
- e. Memberikan putusan akhir atas penyelesaian sengketa yang berkaitan dengan proses pemilu.
- f. Badan Pengawas Pemilu terdiri atas Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota sebagai bagian dari struktur kelembagaannya. Sesuai dengan Pasal 95 huruf a, b, dan c Undang-Undang Pemilu, Bawaslu berwenang menerima dan memeriksa dugaan pelanggaran ketentuan Pemilu. Selain itu, Bawaslu berwenang memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi dan tindak pidana korupsi dalam penyelenggaraan Pemilu. Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota melaksanakan kewenangannya dalam menangani pelanggaran Pemilu sesuai dengan dasar kewenangan teknis sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan. Jangka waktu atau batas akhir kewenangan Bawaslu dalam penindakan pelanggaran Pemilu mencakup penafsiran luas dan penafsiran terbatas. Mengenai penanganan pelanggaran pada seluruh tahapan proses Pemilu.

Sesuai dengan Pasal 3 ayat (1) PKPU tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilu Tahun 2019, proses penyelenggaraan pemilu meliputi berbagai kegiatan. Kegiatan tersebut meliputi penyebarluasan informasi, penyusunan program dan anggaran, penyusunan regulasi penyelenggaraan pemilu, pemutakhiran data pemilih, pendaftaran dan verifikasi peserta pemilu, penetapan jumlah kursi dan daerah pemilihan, penetapan calon Presiden, Wakil Presiden, DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, pelaksanaan kampanye, masa tenang, pemungutan suara, penghitungan suara, pengumuman hasil pemilu, dan pengucapan sumpah/janji pejabat terpilih.

Sesuai dengan ketentuan tersebut, Bawaslu akan menangani pelanggaran pemilu dalam beberapa tahapan, meliputi pemutakhiran data pemilih, pendaftaran peserta pemilu, penetapan peserta, penetapan alokasi kursi, pencalonan presiden, masa kampanye, pemungutan suara, hasil pemilu, dan pelantikan anggota legislatif dan eksekutif. Lamanya proses penanganan pelanggaran bergantung pada waktu ditemukannya pelanggaran oleh

pengawas pemilu atau saat pelanggaran dilaporkan.

Bawaslu berwenang menerima, memeriksa, dan mengadili pelanggaran administratif apabila tim pengawas menemukan dugaan pelanggaran dalam waktu paling lama 7 hari kerja, atau apabila pelapor mengetahui dugaan pelanggaran dalam waktu paling lama 7 hari kerja. Apabila laporan dugaan pelanggaran yang dilaporkan kepada Pengawas Pemilu tidak ditindaklanjuti dalam waktu paling lama 7 hari kerja, maka laporan atau temuan tersebut dianggap tidak sah dan tidak dapat ditindaklanjuti oleh Bawaslu. Bawaslu memiliki kapasitas untuk menangani dan menanggapi pelanggaran pemilu baik di dalam negeri maupun di luar negeri, dengan mempertimbangkan yurisdiksi tempat Bawaslu bertugas.

Namun, yang perlu diingat bahwa struktur Bawaslu terbatas pada Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota. Tanggapan Bawaslu terhadap pelanggaran pemilu bergantung pada faktor-faktor seperti sifat pelanggaran, tingkat campur tangan terhadap Pengawas Pemilu, lokasi pelapor dan/atau terlapor, dan kompleksitas dugaan pelanggaran. Selanjutnya, Bawaslu berwenang mengambil alih pengawasan terhadap langkah prosedural yang dilakukan oleh Pengawas Pemilu atau menerima pelimpahan wewenang dari Pengawas Pemilu dengan mempertimbangkan kemungkinan tersebut.

Bawaslu berwenang menangani pelanggaran yang berkaitan dengan pemilu atau yang berkaitan langsung dengan kegiatan atau peristiwa pemilu yang berlangsung sejak tahap Pemutakhiran Data Pemilih sampai dengan pelantikan anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, serta pelantikan Presiden/Wakil Presiden. Kewenangan Bawaslu dalam menangani pelanggaran pemilu harus benar-benar mengikuti prosedur perundang-undangan yang berlaku, karena putusannya dapat digugat ke Mahkamah Agung atau PTUN. Dengan demikian, hasil banding tersebut dapat berdampak pada pelanggaran kode etik dan akan diajukan ke DKPP.

3.3 Dampak Putusan BAWASLU Terhadap Pertimbangan Pengambilan Kebijakan Oleh KPU

Bawaslu memiliki kewenangan dalam menyelesaikan sengketa proses, baik dalam Pemilu maupun Pilkada. Dalam penyelesaian sengketa ini, khusus untuk Pemilu, putusan Bawaslu bersifat final dan mengikat. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum ada penguatan kewenangan kepada Bawaslu untuk memberikan sanksi terhadap pelanggaran administrasi. Putusan dari proses pemeriksaan pelanggaran administrasi di Bawaslu tidak lagi melibatkan institusi lain. Berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Bahwa Bawaslu dapat mengambil keputusan yang bersifat final dan mengikat terhadap pelanggaran administrasi. Hal tersebut dapat tercinin bahwa Bawaslu telah melaksanakan amanah undang – undang tersebut dengan telah melakukan sidang terbuka dugaan pelanggaran administrasi dengan pelapor 10 Partai Politik yang mendaftar namun tidak diloloskan oleh KPU dalam tahapan verifikasi administrasi dan faktual untuk menjadi peserta pemilu

Sebagaimana telah dipahami bahwa Putusan merupakan produk yang dikeluarkan oleh Hakim / Pihak /Pejabat yang diberikan kewenangan untuk menerima, memeriksa, dan mengadili sengketa yang diajukan kepada lembaganya. Putusan diucapkan di muka persidangan dengan tujuan mengakhiri dan menyelesaikan suatu perkara atau sengketa para pihak. Kewenangan Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu yang dimiliki oleh Bawaslu berdasarkan UU Pemilu dalam mengeluarkan putusan final and binding. Berdasarkan ketentuan dalam UU Pemilu menyatakan bahwa putusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa proses Pemilu merupakan putusan yang bersifat final dan mengikat, kecuali putusan terhadap sengketa proses Pemilu yang berkaitan dengan hal – hal sebagai berikut:

- a. Verifikasi partai politik peserta pemilu;
- b. Penetapan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota; dan
- c. Penetapan pasangan calon. Putusan Bawaslu bersifat final dan mengikat dan diterapkan pada sengketa yang terjadi antar peserta Pemilu.

Sedangkan, putusan Bawaslu yang tidak final dan mengikat diterapkan pada sengketa antara peserta Pemilu dengan KPU. Terhadap putusan Bawaslu tersebut, dapat dilakukan upaya hukum berupa mengajukan gugatan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) oleh Peserta Pemilu. Lahirnya kewenangan Bawaslu menetapkan putusan final and binding tentunya akan membuat Bawaslu menjelma sebagai lembaga quasi yudisial. Pintu masuk adanya kewenangan ini bermula dari proses adjudikasi yang diatur oleh UU Pemilu, tepatnya dalam hal tidak tercapai kesepakatan antara pihak yang bersengketa Bawaslu menyelesaikan sengketa proses pemilu melalui adjudikasi. Putusan final and binding oleh Bawaslu dimaksudkan agar putusan tersebut dapat langsung dilaksanakan (*self executing*).

Dari aspek kekuatan berlakunya putusan, dapat dibagi menjadi dua bagian, yakni putusan yang belum memiliki kekuatan hukum tetap, dan putusan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*). Putusan yang belum memiliki kekuatan hukum tetap, merupakan putusan yang masih terbuka jalan untuk dilakukan upaya hukum selanjutnya. Sedangkan putusan *inkracht* merupakan putusan yang tidak dapat lagi dilakukan upaya hukum biasa untuk melawannya (*banding* dan *kasasi*). Dengan demikian, putusan yang bersifat final and binding merupakan putusan akhir yang *inkracht* dan tidak dapat dilakukan upaya hukum lagi.

Menurut Adam Muhshi dan Fenny Tria Yunita, Putusan Bawaslu terkait PSPP memiliki karakter yuridis selayaknya sebuah putusan Pengadilan meskipun bukan dikeluarkan oleh lembaga yudisial. Hal ini dapat diidentifikasi melalui beberapa aspek, yaitu sebagai berikut :³¹

- a. Segi Tujuan, putusan Bawaslu memiliki tujuan sama dengan tujuan dikeluarkannya putusan Pengadilan, yakni bertujuan untuk mengakhiri sengketa para pihak. Para pihak yang merasa dirugikan dengan berlakunya objek sengketa, berusaha memulihkan haknya dengan mengajukan sengketa ke Pengadilan, untuk diadili sesuai dengan hukum dan keadilan.
- b. Segi Substansi, putusan Bawaslu memiliki substansi yang sama dengan substansi putusan Badan Pengadilan. Substansi sebuah putusan akhir memuat kepala putusan, berupa irah-irah “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”, identitas para pihak, jawaban/kesimpulan para pihak, pertimbangan hukum, dan amar putusan. Amar putusan dapat berupa gugatan/permohonan ditolak, dikabulkan, tidak dapat diterima atau gugur. Dan, substansi putusan seperti itu juga nampak dari produk putusan Bawaslu yang mengadili Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu
- c. Aspek Prosedural. Sebuah putusan dapat dikeluarkan setelah melalui proses pemeriksaan berkas perkara, dan melalui mekanisme persidangan yang mendengarkan dan mempertimbangkan kedudukan serta kepentingan hukum para pihak. UU Pemilu secara eksplisit menyatakan Bawaslu berwenang untuk melakukan proses adjudikasi dalam menyelesaikan sengketa proses Pemilu, jika mediasi yang difasilitasi Bawaslu tidak mencapai kesepakatan.

³¹ Adam Muhshi dan Fenny Tria Yunita, 2018, Karakter Yuridis Putusan Badan Pengawas Pemilu Dalam Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu, Call Paper Konferensi HTN Ke-5, Batusangkar, Sumatera Selatan

Sifat putusan Bawaslu final and binding ini yang justru membedakan dengan putusan Badan Peradilan lainnya. Putusan dari Badan Peradilan umumnya masih terbuka upaya hukum misalnya banding, kasasi dan peninjauan kembali. Namun, putusan Bawaslu justru melampaui putusan Badan Peradilan tersebut. Terhadap putusan Bawaslu tidak terbuka upaya hukum yang dapat dilakukan para pihak yang keberatan atas hasil putusan tersebut. Memaknai final dan mengikat tidak dapat dipisahkan dalam konteks putusan. Secara harfiah, kata “final” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan “tahap terakhir dari rangkaian pemeriksaan,” sedangkan kata “mengikat” diartikan sebagai mengeratkan dan menyatukan. Sifat final and binding ternyata tidak hanya dimiliki oleh putusan MK, tetapi juga dimiliki oleh Badan-Badan lain yang menyelenggarakan fungsi tertentu.

Beberapa putusan final and binding diantaranya putusan arbitrase yang dikeluarkan oleh Badan Arbitrase Nasional Indonesia (BANI), putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), dan putusan Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu (DKPP). Konsekwensi atas putusan final dan mengikat yang dikeluarkan oleh Badan-Badan tersebut, dapat menghilangkan atau menciptakan keadaan hukum baru, dan tidak ada upaya hukum yang bisa dilakukan untuk melawan putusan tersebut, baik melalui upaya hukum banding, kasasi, maupun Peninjauan Kembali. Demikian pula dengan putusan Bawaslu yang bersifat final dan mengikat, kecuali ditentukan lain dalam UU Pemilu.

Perlu dipahami pula bahwa Putusan Bawaslu terhadap sengketa proses Pemilu bersifat final dan mengikat, kecuali untuk tiga hal, yakni berkaitan dengan verifikasi calon Partai Politik peserta Pemilu, penetapan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota, dan penetapan calon. Jika ternyata putusan Bawaslu masih tetap menguatkan penetapan dari KPU (berarti menolak permohonan Pemohon), maka Partai Politik yang bersangkutan dapat mengajukan banding ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Dari uraian penjelasan tersebut dapat dipahami bahwa Batasan kewenangan BAWASLU dalam menangani pelanggaran pemilu hanyalah berfokus pada pelanggaran administratif yakni pelanggaran terhadap prosedur, protokol, atau mekanisme yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu. DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu) bertugas menangani setiap pelanggaran kode etik, yang meliputi pelanggaran terkait komitmen dan janji penyelenggara pemilu sebelum melaksanakan tugasnya. Sedangkan pelanggaran tindak pidana pemilu ditangani oleh Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan yang semuanya tergabung dalam forum/lembaga penegakan hukum terpadu (Gakkumdu).

Pengadilan negeri berwenang mengadili perkara tindak pidana pemilu, dan putusannya dapat diajukan banding ke pengadilan tinggi. Putusan Mahkamah Agung bersifat final dan dapat dilaksanakan sehingga tidak ada ruang untuk upaya hukum lebih lanjut. Dalam hal terjadinya pelanggaran administratif, Bawaslu mengambil keputusan yang meliputi perbaikan administratif terhadap prosedur, mekanisme dan proses sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini dapat berupa pemberian teguran tertulis atau pembatasan tertentu selama proses pemilu sebagaimana diizinkan oleh UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum