



Rekomendasi Badan Pengawas Pemilihan Umum Kepada Komisi Pemilihan Umum Dalam Menangani Pelanggaran Pemilu Pasca Penetapan Hasil Perolehan Suara Secara Nasional

Gilbert Marc Baljanan^{1*}, Hendrik Salmon², Sherlock Halmes Lekipiouw³

^{1,2,3} Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Ambon, Indonesia.

@ : gilbertmarc0703@gmail.com

Corresponding Author*



Abstract

Election administration violations, based on article 460 of the Election Law, Bawaslu has a maximum working time of 14 days to issue recommendations or decisions. Bawaslu's recommendations must be followed up by the KPU by issuing a decision letter no later than 3 days, as explained in Article 462. This problem occurs when the national vote results have been determined, then any dispute that occurs becomes the domain of the Constitutional Court. However, if a violation of election administration is found or reported, it must be followed up and decided by Bawaslu because it is based on article 454 paragraph 6 of the Election Law. The problem discussed by the author is Bawaslu's recommendation to be followed up by the KPU to change the determination of vote acquisition and the legal consequences that will be given if Bawaslu's recommendation is not followed up by the KPU. This writing uses a normative juridical research type, with a statutory regulation approach, a conceptual approach and a case approach. The research results show that regarding the legal force of Bawaslu's recommendation to change the vote tally, Bawaslu certainly has that legal force, because it is not legally prohibited. In connection with the follow-up to Bawaslu's recommendations to the KPU regarding violations of election administration, if the recommendations given by Bawaslu are not followed up by the KPU, they will be faced with various consequences, namely that the KPU can be reported by Bawaslu because it is related to the election organizer's code of ethics.

Keywords: Bawaslu; Administrative Violation; Election Results.

Abstrak

Pelanggaran administrasi Pemilu, berdasarkan Pasal 460 UU Pemilu, Bawaslu memiliki maksimal waktu kerja 14 hari untuk mengeluarkan rekomendasi atau putusan. Rekomendasi Bawaslu tersebut, wajib untuk ditindaklanjuti oleh KPU dengan diterbitkannya surat keputusan selambat-lambatnya 3 hari, sebagaimana dijelaskan Pasal 462. Masalah ini terjadi, ketika telah ditetapkan hasil perolehan suara secara nasional, maka sengketa apapun yang terjadi menjadi ranah MK. Namun apabila ditemukan atau dilaporkan pelanggaran administrasi pemilu, maka wajib ditindaklanjuti dan diputus oleh Bawaslu karena berdasarkan Pasal 454 ayat 6 UU Pemilu. Masalah yang dibahas oleh penulis yaitu rekomendasi bawaslu untuk ditindaklanjuti oleh KPU untuk mengubah penetapan perolehan suara dan akibat hukum yang akan diberikan jika rekomendasi bawaslu tidak ditindaklanjuti oleh KPU. Penulisan ini menggunakan tipe penelitian yuridis normatif, dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa mengenai kekuatan hukum daripada rekomendasi Bawaslu untuk mengubah perolehan suara, tentu Bawaslu memiliki kekuatan hukum tersebut, karena secara yuridis tidak dilarang. Berkaitan dengan tindak lanjut daripada rekomendasi bawaslu kepada KPU dalam pelanggaran administrasi pemilu, maka apabila rekomendasi yang diberikan oleh Bawaslu tidak ditindaklanjuti oleh KPU, maka akan ada diperhadapkan dengan berbagai konsekuensi yang ada, yakni KPU dapat dilaporkan oleh Bawaslu karena berkaitan dengan kode etik penyelenggara pemilu.

Kata Kunci: Bawaslu; Pelanggaran Administrasi; Hasil Pemilu.

PENDAHULUAN

Pelaksanaan sebuah pemilu tentu tidak bisa dipungkiri akan terjadinya berbagai pelanggaran yang akan dilakukan. Pelanggaran pemilu di Indonesia mencakup berbagai tindakan yang melanggar aturan dan prinsip demokrasi dalam proses pemilu. Pelanggaran tersebut dapat terjadi dalam berbagai bentuk, seperti adanya pelanggaran administratif pemilu, pelanggaran kode etik, dan dugaan pelanggaran pidana yang juga berpotensi untuk terjadi. Segala jenis pelanggaran pemilu berpotensi dilanggar oleh para peserta pemilu, tim kampanye calon/paslon, pihak penyelenggara pemilu, institusi, rakyat, dan pihak lainnya.

Pelanggaran administrasi pemilu mencakup berbagai aspek, seperti adanya pelanggaran terhadap kode etik, pelanggaran administratif pemilu, politik uang, serta sengketa pemilu. Sengketa pemilu dapat terjadi antara peserta pemilu, antara calon/peserta pemilu dan Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut KPU, serta sengketa terkait proses pemilu.¹ Selain itu, pelanggaran pemilu juga dapat melibatkan tindak pidana yang merugikan integritas pemilu. Oleh karena itu, penegakan hukum terhadap pelanggaran pemilu sangat penting untuk memastikan integritas dan keabsahan proses demokrasi di Indonesia. Eksistensi peraturan perundang-undangan sebagai instrument hukum untuk memberi, mengatur, membatasi, menjamin hak-hak warga masyarakat, serta sebagai alat untuk menguji sah tidaknya tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh masyarakat, pemerintah maupun penyelenggara Negara. Peraturan perundang-undangan menjadi pedoman atau landasan bertindak dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.²

Pelanggaran administratif pemilu secara rinci terdapat pada Pasal 460 ayat 1 dan Pasal 463 ayat 1 UU Pemilu yang mengatur bahwa, "Pelanggaran administratif Pemilu meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu dan dalam hal terjadi pelanggaran administratif Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 460 yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif, Bawaslu menerima, memeriksa, dan merekomendasikan pelanggaran administratif Pemilu dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja".

Bahwa dari hasil penanganan pelanggaran administrasi pemilu, terdapat 2 jenis kata yang dipakai dalam pembahasan mengenai hasil daripada pelanggaran administrasi pemilu, yakni putusan dan rekomendasi. Kata putusan disebutkan didalam Pasal 462 UU Pemilu, yang mengatur bahwa "KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak tanggal putusan dibacakan", dan dalam Pasal 463 ayat (3) UU Pemilu, "KPU wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu dengan menerbitkan keputusan KPU dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak diterbitkannya putusan Bawaslu". Kemudian kata rekomendasi digunakan didalam Pasal 463 ayat (1) UU Pemilu, "Dalam hal terjadi pelanggaran administratif Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 460 yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif, Bawaslu menerima, memeriksa, dan merekomendasikan pelanggaran administratif Pemilu dalam waktu paling lama 14

¹ Teguh Prasetyo. S., *Penetapan Hasil, Pemilu Lanjutan, Pemantauan, dan Pendanaan Pemilu*. (Jakarta: Nusamedia, 2021), h. 28.

² Y Pattinasarany, "Keabsahan Surat Edaran Yang Muatan Materinya Bersifat Pengaturan dan Sanksi", *Jurnal Saniri*, Vol. 3, No. 1, (2022): h. 28.

(empat belas) hari kerja. Namun, tidak terdapat perbedaan pemaknaan daripada kedua kata ini, karena baik putusan maupun rekomendasi, wajib ditindaklanjuti oleh KPU dengan maksimal waktu 3 hari kerja, sebagaimana dijelaskan diatas.

Putusan ataupun rekomendasi yang dikeluarkan oleh Bawaslu, menjadi masalah ketika putusan tersebut dikeluarkan saat telah ditetapkan hasil perolehan suara secara nasional. Karena putusan tersebut masih harus ditindaklanjuti oleh KPU sedangkan perselisihan hasil pemilu yang terjadi, merupakan tugas dari Mahkamah konstitusi. Bawaslu dalam hal ini merasa memiliki *legal standing* untuk tetap menangani pelanggaran administrasi pemilu pasca penetapan hasil perolehan suara, dikarenakan Pasal 454 ayat (6) UU Pemilu, "laporan pelanggaran Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disampaikan paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak diketahui terjadinya dugaan pelanggaran Pemilu", yang tidak mengatur batas sampai kapan dapat dilaporkan pelanggaran administrasi pemilu dan dikarenakan Pasal 462 UU Pemilu tersebut, yang mewajibkan KPU untuk menindaklanjuti putusan Bawaslu. Sehingga, kewenangan Mahkamah Konstitusi menjadi tidak utuh karena ada lembaga lain yang memiliki kewenangan yang sama.

MK yang dalam hal ini seharusnya menangani setiap jenis sengketa kepemiluan apabila terjadi, kembali terhalang oleh karena adanya rekomendasi bawaslu yang wajib ditindaklanjuti oleh KPU dalam memutus pelanggaran pemilu setelah penetapan hasil perolehan suara secara nasional. Salah satu jenis pelanggaran pemilu yang berpotensi sangat besar untuk mengubah hasil perolehan suara ialah pelanggaran administrasi pemilu. Karena disitu berbicara tentang temuan, dugaan, dan laporan terhadap mekanisme, tata cara, maupun prosedur yang dirasa melanggar aturan yang ada dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian adalah penelitian hukum normatif atau *library research* (penelitian kepustakaan) yaitu suatu penelitian dengan menggunakan pendekatan kepustakaan, dengan melihat pendapat para pakar hukum, asas-asas hukum, dan peraturan perundang-undangan yang terkait. Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif. Jenis dan sumber bahan hukum yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.³

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Rekomendasi Bawaslu Kepada KPU untuk Mengubah Penetapan Perolehan Suara Secara Nasional

KPU merupakan lembaga penyelenggara Pemilu sudah ada dan terbentuk sejak tahun 1999 dengan berdasarkan Keppres Nomor 16 Tahun 1999. Kemudian, dalam perjalanannya mulai tahun 2003 KPU membentuk KPU daerah dengan membentuk perwakilan sekretariat umum KPU di seluruh Indonesia yang kemudian menjadi wilayahnya Dalam perjalanannya dalam menyelenggarakan pemilu KPU baik KPU pusat maupun KPU daerah telah mengalami banyak pasang surut dari waktu ke waktu. Dalam ketentuan Pasal 12 UU Pemilu, mengatur terkait Tugas KPU. Berdasarkan pengaturan sebagaimana disebutkan, menunjukkan bahwa KPU bertugas merancang serta menetapkan tahapan, jadwal, dan

³ Peter Mahfud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media, 2017), h. 9.

anggaran dari Pemilihan Umum hingga mengkoordinasikan, mengendalikan dan menyelenggarakan pemilihan umum serentak ini. KPU juga bertugas untuk tidak hanya membuat tahapan-tahapan pemilu, tetapi juga melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan Penyelenggaraan pemilu. Hal ini bertujuan untuk membangun sebuah iklim pemilu yang semakin baik setiap harinya KPU memiliki tugas untuk menindaklanjuti dengan segera putusan Bawaslu atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran atas sengketa pemilu.

Selain tugas KPU sebagaimana dijelaskan sebelumnya, dalam penyelenggaraan pemilu KPU juga berwenang melakukan tindakan pemerintahan dalam penyelenggaraan pemilu yang terdapat dalam ketentuan Pasal 13 UU Pemilu. Berdasarkan pengaturan sebagaimana disebutkan, menunjukkan bahwa KPU mempunyai kewenangan untuk menetapkan adanya Peraturan KPU di setiap tahapan pemilu. Yang artinya, dalam setiap tahapan pemilu, pedoman penyelenggaraan pemilu tersebut bersumber dari KPU. KPU juga berkewenangan untuk menetapkan para peserta pemilu. Yang mana, para peserta pemilu ini adalah partai-partai yang lolos verifikasi untuk bertarung dalam pemilu serentak. Seluruh partai yang terakomidir, ditetapkan oleh KPU. Hingga menetapkan dan mengumumkan hasil penghitungan suara di KPU. Satu-satunya lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengumumkan hasil pemilihan umum adalah KPU, yang mana hasil tersebut akan dituangkan secara resmi kedalam SK Penetapan KPU terkait calon atau pasangan calon terpilih. Sehingga, dalam hal ini dapat kita maknai bahwa, KPU memiliki andil yang sangat besar dalam menyelenggarakan pemilu.

Hal ini sejalan dengan pendapat Surbakti dan Ramlan, bahwa KPU sebagai Lembaga independen secara struktural telah membawa lembaga ini pada kedudukan yang signifikan dalam konstelasi ketatanegaraan Indonesia ⁴ Kedudukan KPU sebagai lembaga independent bukan hanya membuat lembaga ini terjamin kebebasannya dari intervensi kekuasaan lainnya, tetapi lebih dari itu, KPU merupakan lembaga negara yang memiliki nilai penting dibanding lembaga negara lainnya, karena masa depan demokrasi negara akan sangat ditentukan oleh kedua lembaga ini. Kedudukan KPU dan Bawaslu sebagai lembaga negara independen yang bertugas sebagai penyelenggara negara, membuat kedua lembaga ini diberi kewenangan secara atributif untuk membuat peraturan sendiri. Argumentasi yang melatarbelakangi KPU memiliki kewenangan untuk membuat peraturannya sendiri adalah karena kedudukan mereka sebagai Lembaga independent.

KPU dalam melaksanakan tugas dan kewenangan sebagaimana dijelaskan sebelumnya, maka terdapat kewajiban KPU yang harus dilakukan sebagaimana dijelaskan dalam ketentuan Pasal 14 UU Pemilu. Berdasarkan pengaturan sebagaimana disebutkan, menunjukkan bahwa KPU memiliki kewajiban untuk melaksanakan seluruh tahapan pemilu dengan jujur dan adil. Apabila KPU tidak melaksanakan kewajibannya dengan baik, maka akan dikenakan sanksi etik yang diberikan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu. KPU juga dalam hal ini berkewajiban untuk menyampaikan laporan Penyelenggaraan pemilu kepada Presiden dan DPR dengan tembusan kepada Bawaslu paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah pengucapan sumpah/janji pejabat. Hal ini menjadi salah satu bentuk pertanggungjawaban KPU sebagai lembaga penyelenggara Pemilihan Umum. KPU juga memiliki kewajiban untuk melakukan pemutakhiran dan memelihara data pemilih secara berkelanjutan dengan memperhatikan data kependudukan

⁴ Surbakti, Ramlan. *Efektivitas Pemerintahan Demokrasi Presidensial*, (Jakarta: Prisma35, 2016), h. 19.

sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini penting agar pertumbuhan penduduk di dalam daftar pemilih menjadi selalu terbaharu. Satu hal yang penting untuk digaris bawahi berkaitan dengan permasalahan yang diambil penulis bahwa KPU wajib melaksanakan putusan Bawaslu mengenai sanksi atas pelanggaran administratif dan sengketa proses pemilu. Ini merupakan sebuah kewajiban bagi KPU untuk melanjutkan rekomendasi bawaslu bahkan setelah penetapan yang dilakukan secara nasional.

B. Tugas, Kewenangan, dan Kewajiban Bawaslu

Selain KPU, terdapat pula Bawaslu yang memiliki tugas yang harus dijalankan sebagaimana didalam ketentuan Pasal 93 dan Pasal 94 UU Pemilu. Berkaitan dengan masalah yang diambil penulis, berbicara mengenai tugas daripada Bawaslu untuk menangani pelanggaran pemilu, yang didalamnya terdapat pelanggaran administrasi pemilu, Bawaslu bertugas untuk melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran Pemilu dan sengketa proses Pemilu sesuai Pasal 93 huruf b UU Pemilu. Berdasarkan Pasal 94 ayat (2) UU Pemilu mengatur bahwa dalam hal diduga terjadi pelanggaran pemilu, Bawaslu bertugas menerima, memeriksa, mengkaji, menginvestigasi, serta menentukan dugaan jenis pelanggaran pemilu tersebut. Penanganan terhadap laporan dan temuan dugaan pelanggaran pemilu dilakukan pada setiap tahapan-tahapan pemilu, tak terkecuali pasca penetapan perolehan suara. Dimana bentuk penanganannya disesuaikan dengan wewenang Bawaslu dalam peraturan perundang-undangan. Misalnya dalam hal diduga terjadi pelanggaran administrasi pemilu, Bawaslu berwenang memeriksa, mengkaji, dan memutus. Sedangkan dalam hal diduga terjadi pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, Bawaslu berwenang menerima dan menindaklanjuti (mengkaji, menginvestigas, dan melaporkan) laporan dan/atau temuan dugaan tersebut kepada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut DKPP. Selanjutnya dalam hal diduga terjadi pelanggaran pidana pemilu, Bawaslu berwenang menerima dan menindaklanjuti (mengkaji, menginvestigas, dan melaporkan) laporan dan/atau temuan dugaan tersebut kepada Kepolisian RI.

Selain tugas Bawaslu sebagaimana disampaikan sebelumnya, terdapat pula kewenangan Bawaslu dalam pelaksanaan pemilihan umum didalam ketentuan Pasal 95 UU Pemilu. Pada Pasal diatas memberikan wewenang kepada Bawaslu untuk meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait dalam hal melakukan penanganan pelanggaran pemilu. Wewenang Bawaslu ini merupakan bentuk penanganan pelanggaran pemilu yang tidak terikat dengan tahapan penetapan perolehan suara. Dengan kata lain, Bawaslu telah dilengkapi dengan tupoksi dan wewenang dalam melakukan penanganan terhadap laporan dan temuan pelanggaran pemilu pada setiap tahapan-tahapan pemilu. Oleh karena itu, wewenang Bawaslu dalam menangani pelanggaran pemilu selama pelaksanaan pemilu pada setiap tahapannya harus dipandang sebagai upaya menjaga keberlangsungan demokrasi dari tindakan-tindakan yang bertentangan dengan semangat pelaksanaan pemilu itu sendiri.

Selain tugas dan kewenangan Bawaslu sebagaimana disampaikan sebelumnya, terdapat pula kewajiban Bawaslu yang harus dilakukan dalam pelaksanaan pemilihan umum di dalam ketentuan Pasal 96 UU Pemilu. Oleh karena yang menjadi fokus penulis ialah pelanggaran administrasi pemilu yang merupakan bagian dari Pelanggaran Pemilu, maka penulis akan memulai dari analisis terhadap dasar hukum dimaksud. UU Pemilu secara khusus berbicara mengenai Pelanggaran Pemilu, Sengketa Proses Pemilu, dan Perselisihan

Hasil Pemilihan Umum, yang penjabarannya lebih lanjut dapat ditemukan di dalam Peraturan Bawaslu. UU Pemilu ini berbicara mengenai pelanggaran pemilu yang dimulai dibahas pada Pasal 454, dan pada Pasal 455 ayat 1 dibedakan jenis pelanggaran pemilu tersebut kedalam 3 kategori yakni Pelanggaran Kode Etik, Pelanggaran Administrasi Pemilu, dan Pelanggaran terhadap Peraturan Perundang-undangan lainnya yang bukan Pelanggaran Pemilu, bukan Sengketa Pemilu, dan bukan Tindak Pidana Pemilu. Dan pada ayatnya yang ke-2 disampaikan bahwa ketentuan lebih lanjut terkait penanganan temuan dan laporan pelanggaran pemilu diatur didalam Peraturan Bawaslu.⁵ Peraturan yang dimaksud inilah yakni Peraturan Bawaslu nomor 7 tahun 2022 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilu. Kemudian Pasal 456 hingga Pasal 459 berbicara mengenai Pelanggaran kode Etik. Dan pada Pasal 460 membahas mengenai pelanggaran administratif pemilu dan dilanjutkan pada Pasal 463 yakni pelanggaran administrasi pemilu yang terjadi secara TSM. Kedua hal inilah yang menjadi fokus objek kajian penulis didalam menulis skripsi ini. Kemudian pada Pasal 466 hingga Pasal 472 berbicara mengenai Sengketa Proses pemilu dan pada Pasal 473 hingga Pasal 475 dibahas mengenai Peselisihan Hasil Pemilihan Umum, yang pertama berbicara soal pola penyelesaian pelanggaran kode etik. Kode etik merupakan pelanggaran terhadap etika penyelenggara pemilu yang berdasarkan sumpah atau janjinya. Pelanggaran kode etik diselesaikan oleh DKPP. dan ketentuan lebih lanjut diatur dalam peraturan DKPP. Jenis pelanggaran pemilu yang berpotensi sangat besar untuk merubah hasil perolehan suara walaupun telah ditetapkan secara nasional ialah Pelanggaran Administratif Pemilu.

Pasal 460 UU Pemilu telah mendefinisikan secara umum bahwa pelanggaran administrasi pemilu meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Lalu kemudian pada Pasal 463 ayat 1 menekankan bahwa apabila pelanggaran administrasi tersebut dilakukan secara Terstruktur, Sistematis dan Masif yang selanjutnya disebut TSM, direkomendasikan paling lambat dalam 14 hari kerja.

Belajar pada pemilu serentak tahun 2019, Bawaslu telah menangani pelanggaran administrasi pemilu sejumlah 16.427.⁶ Menurut data tersebut terkonfirmasi bahwa penyelenggaraan pemilu masih menyisakan problematika yang cukup serius. Pemilu serentak tahun 2019 terkategori sebagai pemilu yang memiliki kompleksitas sangat dinamis sebagaimana telah disinggung pada narasi di atas. Kompleksitas tersebut tampak dengan banyaknya dugaan pelanggaran pemilu yang ditangani oleh Bawaslu. Sebagaimana yang diketahui bersama bahwa Bawaslu berwenang menangani dugaan pelanggaran administrasi pemilu baik yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif (TSM) maupun administrasi biasa.⁷ Secara konseptual kewenangan Bawaslu terhadap penanganan pelanggaran administratif pemilu berada pada tahap proses penyelenggaraan pemilu atau dengan kata lain tidak menyentuh aspek sengketa hasil, akan tetapi jika menelisik konstruksi UU pemilu tidak memberikan penegasan tegas akan batas waktu penerimaan dugaan pelanggaran administratif pemilu oleh Bawaslu melainkan konstruksi UU Pemilu menimbulkan tafsir yang beragam. Kewenangan penerimaan laporan dugaan pelanggaran pemilu oleh Bawaslu diatur secara tegas dalam ketentuan, Pasal 454 ayat (6) "laporan pelanggaran Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disampaikan paling lama 7

⁵ Sofyan, A., Fahrurroji. *Konsep Memperdalam Demokrasi*, (Malang: Intrans Publishing, 2016), h. 16.

⁶ Bawaslu RI, *Indeks Kerawanan Pemilu*, (Jakarta: Bawaslu RI, 2020), h. 6.

⁷ Khairul Fahmi dan Ratna Dwi Pettalolo, *Kajian Evaluatif Penanganan Pelanggaran Pemilu*, (Jakarta: Bawaslu RI, 2020), h. 15.

(tujuh) hari kerja sejak diketahui terjadinya dugaan pelanggaran Pemilu”. Frasa paling lama 7 (tujuh) hari sejak diketahui menimbulkan tafsir yang beragam, karena dalam prakteknya pelapor dugaan pelanggaran administratif pemilu cenderung berdalil pada frasa sejak diketahui ketika menyampaikan laporan ke Bawaslu, termasuk pada saat terjadinya dugaan pelanggaran administratif pemilu di saat telah adanya penetapan hasil pemilu oleh KPU. UU Pemilu tidak memberikan batasan tegas mengenai sampai kapan Bawaslu dapat menutup ruang untuk menerima laporan dugaan pelanggaran administratif pemilu sepanjang laporan tersebut memenuhi syarat formil dan materil. Kemudian, kitapun harus melihat adanya ketentuan, Pasal 461 ayat (1) “Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administratif Pemilu”. Jika melihat konstruksi teks norma di dalam ketentuan pasal di atas, maka nampak bahwa wewenang penerimaan laporan pelanggaran administratif bisa dilakukan dan diterima oleh Bawaslu pada semua tahapan tidak terbatas hanya pada pasca tahapan penetapan hasil.

C. Sifat Rekomendasi Bawaslu Kepada KPU

Pengaturan prosedur penanganan pelanggaran administrasi pemilu/pilkada dalam bentuk hukum formil (UU) merupakan sarana dalam mewujudkan sistem keadilan pemilu. Sebagaimana kita ketahui bersama bahwa sistem keadilan pemilu dapat diwujudkan dengan adanya jaminan kepastian hukum serta sarana penyelesaian permasalahan hukum yang timbul dalam penyelenggaraan pesta demokrasi nasional maupun lokal.⁸ Sebagaimana telah diketahui bahwa, terdapat 2 jenis kata yang dipakai dalam pembahasan mengenai hasil daripada pelanggaran administrasi pemilu, yakni putusan dan rekomendasi. Kata putusan disebutkan didalam Pasal 462 UU Pemilu dan dalam Pasal 463 ayat (3) UU Pemilu.

Kemudian kata rekomendasi digunakan didalam Pasal 463 ayat (1) UU Pemilu, “Dalam hal terjadi pelanggaran administratif Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 460 yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif, Bawaslu menerima, memeriksa, dan merekomendasikan pelanggaran administratif Pemilu dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja. Namun sebagaimana dijelaskan sebelumnya, tidak terdapat perbedaan pemaknaan daripada kedua kata ini, karena baik putusan maupun rekomendasi, wajib ditindaklanjuti oleh KPU dengan maksimal waktu 3 hari kerja. Penanganan pelanggaran administrasi salah satu bentuk penyelesaian permasalahan hukum yang terjadi dalam penyelenggaraan pemilu. Berdasarkan Pasal 462 UU Pemilu yang menegaskan” KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak tanggal putusan dibacakan. Dalam setiap norma hukum memiliki unsur, ciri dan sifat yang melekat dan memberi makna atas konsep hukum dalam sebuah aturan, sifat norma pada umumnya berisi perintah, larangan, izin, dan dispensasi. Pemaknaan sifat wajib dalam pandangan aliran hukum senada dan selaras dengan makna sifat perintah dalam pandangan formalisme hukum, sehingga makna perintah dalam *formalisme* hukum identik dengan kewajiban kepada setiap addresat yang untuk menjalankan norma yang ada.⁹

⁸ Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2021), h. 7.

⁹ Edgar Bodenheimer, *Treatise on Justice*, (New York: Philosophical Library Inc., 2017).

D. Akibat Hukum Jika KPU Tidak Menindaklanjuti Putusan Bawaslu

1. Konsep Akibat Hukum Tindak Pemerintahan

Istilah tindakan pemerintahan dan istilah perbuatan pemerintahan sama- digunakan dalam mengidentifikasi suatu kegiatan yang dilakukan oleh sama pemerintah, sehingga istilah tersebut memiliki penafsiran yang sama. Istilah tindakan pemerintahan merupakan terjemahan dari istilah *bestuurhandelingen* (Belanda). Para ahli berbeda-beda dalam menggunakan istilahnya, ada yang menggunakan istilah perbuatan, dan ada pula yang menggunakan dengan istilah tindakan, bahkan ada yang menggunakan kedua istilah "perbuatan atau tindakan". Tindakan pemerintahan merupakan tiap-tiap tindakan dari suatu alat administrasi negara (*bestuursorgan*), melingkupi juga indakan ataupun hal-hal yang berada di luar lapangan hukum administrasi negara, misalnya keamanan, dan yang lainnya.¹⁰ Tindakan ini dimaksudkan menimbulkan akibat hukum dalam bidang hukum administrasi, atau tindakan pemerintahan adalah tindakan yang dilakukan oleh pejabat tata usaha negara dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan. Dalam kaitan ini, penulis menggunakan istilah tindakan agar konsisten peristilahannya dengan Undang- undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Sebagai akibat dari perkembangan ketatanegaraan dan semakin kompleksnya urusan pemerintahan, maka ruang lingkup urusan pemerintahan tidak lagi dapat diidentifikasi secara kuantitatif namun sebaliknya urusan pemerintahan tersebut senantiasa akan selalu dinamis dan terbuka, serta dipengaruhi pula oleh konsep negara kesejahteraan¹¹.

Secara normatif, pengertian tindakan didasarkan pada Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/ atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Adapun Administrasi Pemerintahan adalah tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. Dalam kaitan ini, pemerintah dapat mengambil tindakan hukum dan sebagai administrator mengambil tindakan administratif. Selain itu, tindakan hukum yang diambil merupakan pelaksanaan atau eksekutif (*politiekedaad*) penegakan undang-undang dan wibawa negara, sedangkan tindakan administratif diambil sebagai tindakan penyelenggaraan/realisasi (*materieledaad*).¹² Tindakan pemerintahan yang ada di pundak administrasi negara ini tidak dapat dilepaskan dari landasan yang menjadi dasar administrasi negara dalam bertindak. Landasan dari tindakan yang diambil oleh administrasi negara tentunya berdasarkan pada ketentuan peraturan di dalam hukum administrasi negara (*administratieve rechtsregels*), sebagai dasar yang membenarkan tindakan itu secara hukum (*juridische rechtsvaardiging*). Peraturan hukum (*rechtsregels*) ini terkait dengan organisasi dari instansi administrasi negara (*organische rechtsregels*), dan mengenai fungsi-fungsi administrasi negara (*functionele rechtsregels*).¹³

2. Akibat Hukum Jika KPU Tidak Menindaklanjuti Rekomendasi Bawaslu

Berbicara persoalan akibat hukum daripada pelaksanaan rekomendasi Bawaslu kepada KPU yang dalam hal ini adalah pelanggaran administrasi pemilu, maka perlu diperjelas

¹⁰ Jemly Asshiddiqie, *Penguatan Sistem Ketatanegaraan di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), h. 27.

¹¹ Sherlock H., Lekipiouw, "Konstruksi Penataan Daerah Dan Model Pembagian Urusan Pemerintahan", *Jurnal Sasi*, Vol. 26, No. 4, (2020), h. 561.

¹² Jemly Asshiddiqie, *Etika Penyelenggara Pemilu*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2013).

¹³ Ayoub, A., & Ellis, A. *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, (Wedia: Internasional IDEA, 2010), h. 33.

mengenai linimasa kerja dari tiap lembaga penyelenggara pemilu saat dimulai berbagai tahapan pemilu. Berdasarkan Pasal 413 Ayat (1), Ayat (2), Ayat (3) UU Pemilu, telah diatur bahwa KPU menetapkan hasil Pemilu secara nasional dan hasil perolehan suara Pasangan Calon, perolehan suara partai politik untuk calon anggota DPR, dan perolehan suara untuk calon anggota DPD paling lambat 35 (tiga puluh lima) hari setelah hari pemungutan suara. Kemudian bahwa KPU Provinsi menetapkan hasil perolehan suara partai politik untuk calon anggota DPRD provinsi paling lambat 25 (dua puluh lima) hari setelah hari pemungutan suara dan KPU Kabupaten/Kota menetapkan hasil perolehan suara partai politik untuk calon anggota DPRD kabupaten/kota paling lambat 20 (dua puluh) hari setelah hari pemungutan suara.

Kemudian, terkait dengan Pelanggaran Administrasi Pemilu yang terjadi secara TSM. Bawaslu memutus Temuan atau Laporan dugaan Pelanggaran Administratif Pemilu TSM paling lama 14 hari setelah Temuan atau Laporan diregistrasi. Bawaslu memutus Temuan atau Laporan dugaan Pelanggaran Administratif Pemilu TSM dengan mempertimbangkan paling sedikit 2 alat bukti. Dalam hal amar putusan menyatakan Terlapor terbukti melakukan Pelanggaran Administratif Pemilu TSM, dijatuhkan sanksi administratif berupa pembatalan sebagai calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, atau Pasangan Calon.

Berkaitan dengan tindak lanjut daripada rekomendasi bawaslu kepada KPU dalam pelanggaran administrasi pemilu secara TSM, maka apabila rekomendasi yang diberikan oleh Bawaslu tidak ditindaklanjuti oleh KPU, maka akan ada diperhadapkan dengan berbagai konsekuensi yang ada, yakni KPU dapat dilaporkan oleh Bawaslu kepada DKPP karena berkaitan dengan kode etik penyelenggara pemilu karena berdasarkan Pasal 462 dan 463 ayat 3 UU Pemilu, KPU wajib menindaklanjuti putusan bawaslu dalam rentang waktu 3 hari. Dan ditegaskan kembali dalam Pasal 463 Ayat (3) bahwa apabila Pelanggaran Administratif pemilu terjadi secara TSM, maka KPU wajib menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu dengan menerbitkan keputusan KPU maksimal 3 hari kerja.

Berkaitan dengan hal itu, Pasal 458 ayat 1 UU Pemilu telah menegaskan bahwasanya Pengaduan tentang dugaan adanya pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu diajukan secara tertulis oleh Penyelenggara Pemilu, Peserta Pemilu, tim kampanye, masyarakat, dan/atau pemilih dilengkapi dengan identitas pengadu kepada DKPP. Putusan DKPP dapat berupa sanksi atau rehabilitasi diambil dalam rapat pleno DKPP. Sanksi sebagaimana dimaksud dapat berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara, atau pemberhentian tetap untuk Penyelenggara Pemilu. Putusan tersebut bersifat final dan mengikat dan Penyelenggara Pemilu wajib melaksanakan putusan DKPP. Sehingga, dalam hal ini, jika KPU tidak menindaklanjuti putusan oleh Bawaslu, maka ini merupakan sebuah pelanggaran etik oleh KPU.

KESIMPULAN

Kekuatan hukum daripada rekomendasi Bawaslu untuk mengubah perolehan suara, tentu Bawaslu memiliki kekuatan hukum tersebut. Karena didalam UU sekalipun telah memberikan kejelasan terkhususnya di dalam Pasal 460 Ayat (1) UU Pemilu, yang mengatur bahwa "Pelanggaran administratif Pemilu meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu." Yang artinya bahwa, pelanggaran administrasi

pemilu dapat terjadi dalam setiap tahapan pemilu dan penetapan perolehan suara secara nasional merupakan salah satu bagian dari tahapannya. Dan terkhususnya Pasal 454 ayat (6) UU Pemilu, "laporan pelanggaran Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disampaikan paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak diketahui terjadinya dugaan pelanggaran Pemilu Frasa sejak diketahui" tidak memberikan batasan mengenai penanganan pelanggaran administrasi tersebut. Sehingga, apabila telah ditetapkan hasil perolehan suara secara nasional oleh KPU, lalu kemudian baru ditemukan kesalahan penulisan jumlah suara (yang mana ini merupakan pelanggaran administrasi pemilu) sehingga harus dilakukan perubahan perolehan suara. Maka, Bawaslu masih berwenang untuk menangani pelanggaran tersebut dengan mengeluarkan rekomendasi yang wajib ditindaklanjuti oleh KPU. Rekomendasi bawaslu kepada KPU dalam pelanggaran administrasi pemilu, maka apabila rekomendasi yang diberikan oleh Bawaslu tidak ditindaklanjuti oleh KPU, maka akan ada diperhadapkan dengan berbagai konsekuensi yang ada, yakni KPU dapat dilaporkan oleh Bawaslu kepada DKPP karena berkaitan dengan kode etik penyelenggara pemilu karena berdasarkan Pasal 462 dan 463 ayat 3 UU Pemilu, KPU WAJIB menindaklanjuti putusan bawaslu dalam rentang waktu 3 hari. Dan ditegaskan kembali dalam Pasal 463 Ayat (3) bahwa apabila Pelanggaran Administratif pemilu terjadi secara TSM, maka KPU wajib menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu dengan menerbitkan keputusan KPU maksimal 3 hari kerja. Berkaitan dengan hal itu, Pasal 458 ayat 1 UU Pemilu telah menegaskan bahwasanya Pengaduan tentang dugaan adanya pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu diajukan secara tertulis oleh Penyelenggara Pemilu, Peserta Pemilu, tim kampanye, masyarakat, dan/atau pemilih dilengkapi dengan identitas pengadu kepada DKPP. Putusan DKPP dapat berupa sanksi atau rehabilitasi diambil dalam rapat pleno DKPP. Sanksi sebagaimana dimaksud dapat berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara, atau pemberhentian tetap untuk Penyelenggara Pemilu. Putusan tersebut bersifat final dan mengikat dan Penyelenggara Pemilu wajib melaksanakan putusan DKPP. Sehingga, dalam hal ini apabila KPU tidak menindaklanjuti putusan oleh Bawaslu, maka ini merupakan sebuah pelanggaran etik oleh KPU.

REFERENSI

- Teguh Prasetyo. S., *Penetapan Hasil, Pemilu Lanjutan, Pemantauan, dan Pendanaan Pemilu*. Jakarta: Nusamedia, 2021.
- Y Pattinasarany, "Keabsahan Surat Edaran Yang Muatan Materinya Bersifat Pengaturan dan Sanksi", *Jurnal Saniri*, Vol. 3, No. 1, 2022.
- Peter Mahfud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media, 2017.
- Surbakti, Ramlan. *Efektivitas Pemerintahan Demokrasi Presidensial*, Jakarta: Prisma35, 2016.
- Sofyan, A., Fahrurroji. *Konsep Memperdalam Demokrasi*, Malang: Instrans Publishing, 2016.
- Bawaslu RI, *Indeks Kerawanan Pemilu*, Jakarta: Bawaslu RI, 2020.
- Khairul Fahmi dan Ratna Dwi Pettalolo, *Kajian Evaluatif Penanganan Pelanggaran Pemilu*, Jakarta: Bawaslu RI, 2020.
- Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2021.
- Edgar Bodenheimer, *Treatise on Justice*, New York: Philosophical Library Inc., 2017.

- Jemly Asshiddiqie, *Penguatan Sistem Ketatanegaraan di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2016.
- Sherlock H., Lekipiouw, "Konstruksi Penataan Daerah Dan Model Pembagian Urusan Pemerintahan", *Jurnal Sasi*, Vol. 26, No. 4, 2020.
- Jemly Asshiddiqie, *Etika Penyelenggara Pemilu*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2013.
- Ayoub, A., & Ellis, A. *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, Swedia: Internasional IDEA, 2010.