



Jurnal

APHTN-HAN

Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara-Hukum Administrasi Negara
Jln. Kramat VI, No. 18 Kec. Senen, Jakarta Pusat 10410

🌐 japhtnhan.id

✉ info@japhtnhan.id

TINJAUAN YURIDIS KEWENANGAN BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM DALAM MENANGANI PELANGGARAN ADMINISTRASI PEMILIHAN UMUM PASCA PENETAPAN SUARA NASIONAL OLEH KOMISI PEMILIHAN UMUM

JURISDICTION OVERVIEW OF THE AUTHORITY OF THE GENERAL ELECTION SUPERVISORY AGENCY IN HANDLING VIOLATIONS OF ELECTION ADMINISTRATION POST VOTING BY THE NATIONAL ELECTION COMMISSION

**Abdhy Walid Siagian^{1*}, Rozin Falih Alify², Muhammad Syammakh Daffa
Alghazali³**

^{1,2,3} Fakultas Hukum Universitas Andalas

*Jl. Dr. Moh. Hatta, Kampus Limau Manis, Padang, Sumatera Barat 25163

* Email : fhuk@fhuk.unand.ac.id

Naskah diterima: 26 Juni 2022, **Revisi:** 12 Juli 2022, **Disetujui:** 29 Juli 2022

ABSTRAK

Pemilihan Umum adalah sebuah konsekuensi logis bagi negara demokrasi yang dimanifestasikan secara yuridis melalui peraturan perundang-undangan (*by norm*) dan dilaksanakan secara sistematis oleh lembaga penyelenggara Pemilihan Umum (*by system*). Secara kelembagaan, Penyelenggara Pemilihan Umum di Indonesia dibagi menjadi tiga lembaga, yakni Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum. Ketiga lembaga ini memiliki fungsi serta wewenang yang diatur oleh peraturan perundang-undangan demi tercapainya sebuah Sistem Pemilihan Umum yang berkeadilan (*Electoral Justice System*). Namun dalam melaksanakan kewenangannya, sering terjadi tumpang tindih kekuasaan antar lembaga sehingga menyebabkan ambiguitas serta tereduksinya kepastian hukum dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum itu sendiri. Hal ini disebabkan oleh terbatasnya pengaturan norma dan biasanya batasan mengenai jangka waktu yang diberikan terhadap kewenangan masing-masing lembaga dalam melaksanakan fungsinya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Implikasi logis dari problematika ini, menimbulkan ketidakpastian hukum dalam proses penyelenggaraan Pemilihan Umum. Problematika ini juga akan menghinai semangat para pencari keadilan yang menginginkan keadilan dalam proses Pemilihan Umum. Oleh karena itu, problematika ini haruslah dimaknai sebagai evaluasi bagi penyusunan peraturan perundang-undangan untuk dapat melakukan penyempurnaan terhadap regulasi terutama terkait jangka waktu kewenangan dari masing-masing lembaga penyelenggara Pemilihan Umum. Kemudian, perlu diadakannya penyamaan persepsi antar lembaga penyelenggara Pemilihan Umum agar harmonisasi kelembagaan yang merupakan politik

hukum progresif Pemilihan Umum di Indonesia bisa termanifestasikan dengan baik demi terciptanya sebuah kontestasi demokrasi yang berkeadilan.

Kata kunci: Badan Pengawas; Pemilihan Umum; Keadilan; Pelanggaran Administrasi.

ABSTRACT

General Election is a logical consequence for a democratic country which is manifested juridically through legislation (by norm) and carried out systematically by the General Elections Organizing Institution (by system). Institutionally, the General Election Organizer in Indonesia is divided into three institutions, namely the General Election Commission, the General Elections Supervisory Body, and the Honorary Council for General Election Organizers. These three institutions have functions and powers that are regulated by laws and regulations in order to achieve a just General Election System (Electoral Justice System). However, in carrying out its authority, there is often overlapping of powers between institutions, causing ambiguity and reduced legal certainty in the implementation of the General Election itself. This is due to the limited regulation of norms and usually the limitation regarding the period of time given to the authority of each institution in carrying out its functions according to the applicable laws and regulations. The logical implication of this problem is that it creates legal uncertainty in the process of holding the General Election. This problem will also betray the spirit of justice seekers who want justice in the General Election process. Therefore, this problem must be used as an evaluation for the drafters of laws and regulations to be able to make improvements to the regulations, especially regarding the period of authority of each General Election organizing agency. Then, it is necessary to hold an equalization of perceptions between institutions that organize General Elections so that institutional harmonization which is a progressive legal politics of General Elections in Indonesia can be well manifested for the creation of a just democratic contestation.

Keywords: Watchdog; General election; Justice; Administrative Violation.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemilihan umum (Pemilu) merupakan bagian dari sistem demokrasi yang dipilih oleh suatu negara dalam penyelenggaraan negaranya.¹ Pemilu merupakan sarana untuk mengejawantahkan kedaulatan rakyat dalam negara demokrasi.² Agar proses konversi kehendak rakyat menghasilkan wakil-wakil rakyat atau pejabat-pejabat yang sesuai dengan kehendak rakyat, maka proses Pemilu harus dijalankan secara jujur dan adil. CF. Strong berpendapat bahwa Pemilu harus dijaga dari segala kemungkinan praktik curang yang merusak pelaksanaan demokrasi perwakilan (*democratic representation*).³ Pemilu sejatinya bukan untuk pemilihan kepala daerah saja, akan tetapi juga sebagai bentuk mengekspresikan kebebasan berpendapat untuk

¹ Juhana Ujuh, dan Taufik Deden, "Kedudukan Dan Peran Sentra Penegakkan Hukum Terpadu Dalam Sistem Peradilan Pidana Pemilu." In *Seminar Nasional & Call For Paper "Pemilu 2019 Momentum Penguatan Demokratisasi Indonesia Yang Berintegritas"*, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Ponorogo, 2018, h.202.

² Arief Budiman, *Teori Negara, Negara, Kekuasaan dan Ideologi* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002), h. 30.

³ Refly Harun, *Pemilu Konstitusional: Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan ke Depan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), h. 34.

memilih pemimpin yang benar-benar berkualitas.⁴ Pada titik inilah Pemilu menjadi suatu gagasan mengenai demokrasi serta kedaulatan rakyat.⁵ Dengan penyelenggaraan Pemilu yang baik, menjadi salah satu indikator bekerja atau tidaknya sistem demokrasi sebuah negara.

Konsep negara demokrasi merupakan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat, maka rakyatlah yang memiliki kedaulatan yang sesungguhnya.⁶ Setelah kita mengetahui konsep, maka perjalanan berikutnya adalah memantapkan konsolidasi demokrasi. Salah satunya adalah dengan penguatan dari lembaga penyelenggara Pemilu.⁷ Upaya menciptakan penyelenggaraan Pemilu yang adil sangat bergantung pada aspek-aspek penyelenggaraan Pemilu, seperti kerangka hukum Pemilu dan Lembaga Penyelenggaraan Pemilu. Lembaga penyelenggaraan Pemilu sejatinya telah diatur di dalam Konstitusi Pasal 22E ayat (5) yang menyatakan bahwa “Pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”. Artinya lembaga penyelenggaraan Pemilu, haruslah bebas dari pengaruh serta intervensi dari pihak manapun dalam menjalankan tugas, fungsi, wewenang dan kewajibannya.

Lembaga penyelenggaraan Pemilu ini sejatinya telah diakomodir di dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU No. 7 Tahun 2017).⁸ Pada pasal tersebut membagi lembaga penyelenggara Pemilu atas tiga lembaga, yakni: Pertama, Komisi Pemilihan Umum (KPU). Kedua, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Ketiga, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). KPU merupakan lembaga konstitusional independen yang bertanggung jawab untuk menyelenggarakan Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.⁹ Bawaslu adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁰ DKPP adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggaraan Pemilu.¹¹ Ketiga

⁴ Paul Adryani Moento, “Kesuksesan Komisi Pemilihan Umum Dalam Menyelenggarakan Pemilu 2019,” *Jurnal Ilmu Politik* 2 no. 1 (2020): h. 36-37, <https://doi.org/10.15575/politicon.v2i1.7957>.

⁵ Ria Casmi Arrasa, “Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi,” *Jurnal Konstitusi* 11 no. 3 (2014): h. 518, <https://doi.org/10.31078/jk%25x>.

⁶ Iqbal Nasir, “Analisis Hukum Pelanggaran Administrasi Pemilu atau Pemilihan,” *Khazanah Hukum* 2 no. 1 (2020): h. 44, <https://doi.org/10.15575/kh.v2i1.7689>.

⁷ Muhammad Aziz Hakim, “Politik Hukum Sistem Pemilihan Umum di Indonesia pada Era Reformasi”, Tesis, Universitas Indonesia, 2012, h.79, <https://lib.ui.ac.id/file?file=digital/20283450-T29436-Politik%20hukum.pdf>.

⁸ Indonesia, *Undang-Undang Pemilihan Umum*, Ps. 1 angka (7). “Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi pemilihan Umum, Badan Pengawas pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat.

⁹ Indonesia, *Undang-Undang Pemilihan Umum*, Ps. 1 angka (5).

¹⁰ Indonesia, *Undang-Undang Pemilihan Umum*, Ps. 1 angka (18).

¹¹ Indonesia, *Undang-Undang Pemilihan Umum*, Ps. 1 angka (24).

lembaga penyelenggara Pemilu ini hadir sebagai upaya untuk menghindari potensi pelanggaran Pemilu.

Bawaslu adalah lembaga yang berwenang untuk mengawasi dan menangani pelanggaran Pemilu. Bawaslu berwenang sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 angka 17 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.¹² Hal ini kemudian menjelaskan bahwa Bawaslu memiliki wewenang yang dapat mengawasi dan menangani pelanggaran dalam Pemilu. Adapun pelanggaran dalam Pemilihan Umum yang diatur dalam Peraturan Bawaslu Nomor 7 Tahun 2018 terbagi menjadi 3 yaitu; pelanggaran pidana, pelanggaran administrasi, serta pelanggaran etik. Hal ini justru memunculkan skema baru bahwa Bawaslu bisa sebagai pemutus perkara.

Hadirnya UU No. 7 Tahun 2017 memunculkan beberapa perubahan yang terdapat didalam UU ini, salah satunya berupa perubahan mengenai pengaturan tentang penyelenggaraan Pemilu. bentuk perubahan tersebut adalah pemberian wewenang kepada Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam pelanggaran administratif Pemilu berupa menerima, memeriksa, mengkaji dan memutus pelanggaran administratif Pemilu.¹³ kemudian Bawaslu memiliki peran dan kewenangan yang sangat besar dalam proses penanganan pelanggaran Pemilu.¹⁴ Hal ini terdapat didalam Pasal 94 ayat (2) UU No. 7 Tahun 2017 yang menyatakan bahwa “Badan Pengawas Pemilihan Umum memiliki kewenangan dalam memutus pelanggaran administrasi Pemilu”.

Sebuah penyelenggaraan Pemilu dapat diterima keabsahannya secara normatif apabila telah mampu untuk memenuhi kepastian dan keadilan. Untuk memastikan dapat berjalan secara jujur dan adil, Pemilu menganut sistem yang disebut sebagai sistem keadilan Pemilu.¹⁵ *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)* memberikan catatan terkait keadilan pemilu (*electoral justice*) yang menyatakan bahwa a) *For ensuring that each action, procedure and decision related to the electoral process is in line with the law (the constitution, statute law, international instruments and treaties, and all other provisions), b) for protecting or restoring the enjoyment of electoral rights, giving people who believe their electoral rights have been violated the ability to make a complaint, get a hearing and receive and adjudication*”.¹⁶

¹² Indonesia, *Undang-Undang Pemilihan Umum*, Ps. 1 angka (17). “Badan Pengawas Pemilu yang selanjutnya disebut Bawaslu adalah lembaga Penyelenggara pemilu yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

¹³ Robert Hoffman, “Kewenangan Pengawas Pemilihan Umum Dalam Pelanggaran Administratif,” *Jurnal Penerangan Hukum* 6 no. 2 (2018): h. 2, <https://doi.org/10.51826/.v6i2.255>.

¹⁴ Muhazahirin, Chrisdianto Eko Purnomo, “Kedudukan Badan Pengawas Pemilihan Umum Dalam Sistem Peradilan Administrasi Pemilihan Umum,” *Jurnal Melayunesia Law* 2 no. 2 (2018): h. 213, <http://dx.doi.org/10.30652/ml.v2i2.6239>.

¹⁵ Oliver Joseph dan Frank McLoughlin, *Electoral Justice System Assessment Guide*, International IDEA, Stockholm, 2019, dan baca juga Ayoub, Ayman & Andrew Ellis (Ed.),

¹⁶ Ayman Ayoub & Andrew Ellis (Ed), *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, International IDEA, h. 10, dalam Khairul Fahmi, “Menelusuri Konsep Keadilan Pemilu Menurut UUD 1945,” *Jurnal Cita Hukum* 4, no.2 (2016): h.3, <https://doi.org/10.15408/jch.v4i2.4098>.

Pemilu sejatinya dijalankan sesuai dengan peraturan perundang-undangan atau dilaksanakan berdasarkan tata cara dan prosedur atau mekanisme yang telah diatur.¹⁷ Agar tindakan yang dilakukan berkesesuaian dengan tata cara, prosedur atau mekanisme harus dijaga, termasuk terhadap pelanggaran harus dilakukannya penanganan dengan penuh integritas, akuntabel, dan berkualitas.¹⁸ Dengan adanya beberapa faktor tersebut, sejatinya dalam melaksanakan Pemilu harus juga diikuti dengan : kemandirian dan ketidakberpihakan; efisiensi; profesionalisme; tidak berpihak dan penanganan yang cepat terhadap pertikaian yang ada; stabil; dan transparan.¹⁹

Kemudian, jika kita melihat kepada kegiatan Pemilu, maka lembaga penyelenggara Pemilu agar dituntut dalam pelaksanaan Pemilu di Indonesia sesuai prinsip jujur dan adil (Jurdil) serta langsung, umum, bebas dan rahasia (luber).²⁰ Beberapa unsur yang ditekankan untuk dipatuhi bagi lembaga penyelenggaraan Pemilu, untuk tercapainya Pemilu yang bebas dan adil adalah independensi dan ketidakberpihakan, efisiensi dan efektivitas, profesionalisme, keputusan tidak berpihak dan cepat, serta transparan.²¹ Problematika dalam tulisan ini hadir dengan permasalahan atas adanya ketidakpastian hukum bagi penyelenggara pemilu terkhusus kepada KPU sebagai eksekutor yang menyelenggarakan Pemilu dan peserta Pemilu untuk mencari keadilan Pemilu. Kemudian, sejauh mana Bawaslu dapat menindaklanjuti dan memutus pelanggaran administrasi pada proses Pemilu.

B. Perumusan Masalah

Problematika hadir berkaitan dengan legalitas dari kewenangan Bawaslu sebagai lembaga penyelenggara Pemilu dalam menangani pelanggaran administrasi pasca penetapan hasil suara secara nasional. Sejatinya, lembaga penyelenggara Pemilu terbagi atas tiga lembaga sebagaimana telah dijelaskan di dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.²² Pada ini membagi lembaga penyelenggara Pemilu atas tiga lembaga, yakni: Pertama, Komisi Pemilihan

¹⁷ Hidayat, "Manfaat Pelaksanaan Pemilu Untuk Kesejahteraan Masyarakat," *Jurnal Ilmu Politik* 2 no. 1 (2020): h. 67-74. <https://doi.org/10.15575/politicon.v2i1.7513>.

¹⁸ Muhammad Ja'far, "Eksistensi dan Integritas Bawaslu dalam Penanganan Sengketa Pemilu," *Jurnal Madani Legal Review* 2 no 1 (2018): h. 59-70. <https://doi.org/10.31850/malrev.v2i1.332>.

¹⁹ Indra Pahlevi, "Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum di Indonesia: Berbagai Permasalahannya," *Jurnal Politica* 2, no. 1 (2011): h. 53, <https://doi.org/10.22212/jp.v2i1.286>.

²⁰ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Ps. 22E.

²¹ Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP RI), *Penyelenggaraan Pemilu di Dunia*, (Jakarta: CV. Net Communication, 2015), h. XXXI.

²² Indonesia, *Undang-Undang Pemilihan Umum*, Ps. 1 angka (7). "Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi pemilihan Umum, Badan Pengawas pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat.

Umum (KPU). Kedua, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Ketiga, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

Dengan dibaginya menjadi tiga lembaga yang menangani penyelenggaraan Pemilu, hal ini kemudian muncul berbagai ambiguitas dan benturan regulasi di dalam tataran peraturan perundang-undangan atau yang disebut sebagai *conflict of norm* (konflik norma). *Conflict of norm* diartikan sebagai dua norma yang saling bertentangan terjadi dalam satu sistem hukum yang sama.²³ Kemudian, yang akan disoroti ialah problematika yang dihadapi oleh KPU dalam menindaklanjuti putusan penyelesaian sengketa administrasi oleh Bawaslu pasca penetapan hasil secara nasional yang berbenturan dengan wewenang Mahkamah Konstitusi.

C. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, dengan metode pendekatan yuridis normatif. Penelitian normatif yaitu penelitian terhadap data yang bersifat sekunder dengan mempelajari dan mengkaji asas-asas hukum peraturan perundang-undangan dan konsep yang dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Digunakannya pendekatan yuridis normatif, dikarenakan melalui pendekatan ini hukum dipandang hanya sebagai peraturan atau kaidah-kaidah saja. Di dalam undang-undang tersebut dijabarkan dengan jelas kewenangan, kedudukan, tugas lembaga penyelenggaraan Pemilihan Umum. Spesifikasi penelitian ini merupakan penelitian deskriptif analitis, penelitian yang berupaya untuk menggambarkan secara rinci fenomena hukum yang menjadi pokok permasalahan tanpa melakukan hipotesis dan perhitungan secara statistik. Fakta-fakta yang berkaitan dengan tugas dan kewenangan Badan Penyelenggara Pemilihan Umum.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Dalam pendekatan kualitatif memusatkan perhatiannya pada prinsip-prinsip umum yang mendasari perwujudan satuan gejala-gejala yang ada dalam kehidupan manusia untuk menghasilkan pola-pola yang berlaku. Bahwa penelitian hukum senantiasa harus didahului dengan penggunaan studi dokumen, atau bahan pustaka, karena fungsinya, yaitu: "*Written evidence has the straightforward function of providing fact and figure, and the indirect function of helping us to project our understanding into other times and other places*".²⁴

Peneliti menggunakan metode utama berupa studi dokumen atau kepustakaan. Studi kepustakaan didapatkan melalui data sekunder yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang dibahas dalam penelitian ini, yang bahan hukumnya

²³ Hans Kelsen, *Allgemeine Rechtslehre: Ein Lehrbuch*, (1994), h. 192-196 dikutip dari Erich Vranes, "The definition of 'norm conflict' in international law and legal theory," *The european journal of international law* 17, no. 2 (2002): h. 406, <https://doi.org/10.1093/ejil/chl002>.

²⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 2014), h. 68.

berasal dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru dan mutakhir, ataupun pengertian baru tentang data yang diketahui mengenai suatu gagasan/ide. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini meliputi:

1. Undang-Undang Dasar Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;
3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1989 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
4. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

II. PEMBAHASAN

A. *CONFLICT OF NORM* ANTARA BAWASLU DAN KPU DALAM MENANGANI PELANGGARAN ADMINISTRASI

Salah satu pilar pokok dalam setiap sistem demokrasi adalah adanya mekanisme penyaluran pendapat rakyat secara berkala melalui pemilihan umum yang diadakan secara berkala.²⁵ Perlu adanya pengaturan Pemilu sebagai perwujudan pada sistem ketatanegaraan yang demokratis serta berintegritas demi menjamin konsistensi dan kepastian hukum serta Pemilu yang efektif dan efisien. Dalam rangka pelaksanaan Pemilu yang berkesesuaian dengan amanat konstitusi, maka diperlukan sebuah Lembaga yang dapat mengawasi dan menangani pelanggaran Pemilu. Dalam hal ini, lembaga yang berwenang adalah Bawaslu.

Bawaslu adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah negara kesatuan Republik Indonesia.²⁶ Bawaslu sejatinya menjalankan tugas memiliki wewenang sebagaimana yang terdapat didalam Pasal 1 angka 17 UU No. 7 Tahun 2017 bahwa Bawaslu memiliki wewenang untuk mengawasi dan menangani pelanggaran Pemilu. Secara umum dalam sebuah sengketa hukum dan pelanggaran Pemilu dapat dibagi menjadi enam jenis: (1) pelanggaran pidana pemilu (tindak pidana pemilu), (2) sengketa dalam proses Pemilu, (3) pelanggaran administrasi pemilu, (4) pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu, (5) perselisihan (sengketa) hasil pemilu, dan (6) sengketa hukum lainnya.²⁷

Adapun pelanggaran dalam Pemilihan umum yang diatur kemudian di dalam Peraturan Bawaslu Nomor 7 Tahun 2018 terbagi menjadi 3 yaitu : pelanggaran pidana, pelanggaran administrasi, serta pelanggaran etik. Kemudian, terhadap pelanggaran tersebut yang bertugas untuk mengawasi sebagai salah satu lembaga penyelenggara

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Pasca Reformasi* (Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer, 2007), h. 752.

²⁶ Indonesia, *Undang-Undang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum*, Ps. 1 angka (6).

²⁷ Ramlan Surbakti, *Penanganan Pelanggaran Pemilu* (Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011), h.9.

Pemilu adalah Bawaslu²⁸ yang mana memiliki wewenang antara lain mengawasi pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu, menerima laporan-laporan dugaan pelanggaran pemilu, dan menindaklanjuti temuan atau laporan kepada instansi yang berwenang.²⁹

Perubahan yang terdapat di dalam UU No. 15 Tahun 2011 tentang penyelenggaraan pemilihan umum menjadi UU No. 7 Tahun 2017 memberikan kewenangan kepada Bawaslu, bahwa Bawaslu kini hadir bukan sekedar lembaga pemberi rekomendasi, tetapi juga sebagai pemutus perkara, sebagaimana tertuang di dalam Pasal 461 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 “Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutuskan pelanggaran administrasi Pemilu”. Kemudian pada ayat (6) berbunyi “Putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota untuk menyelesaikan pelanggaran administrasi Pemilu berupa: a. perbaikan administrasi terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; b. teguran tertulis; c. tidak diikutkan pada tahapan tertentu dalam Penyelenggaraan Pemilu; dan d. sanksi administrasi lainnya sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini”. Cakupan “pelanggaran administrasi” yang dihadapi oleh Bawaslu juga cukup luas. Sebagaimana yang tertuang didalam Pasal 460 UU No. 7 Tahun 2017 “pelanggaran administrasi mencakup pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu”.³⁰

Selain itu, terdapat pelanggaran administrasi pemilu yang berkaitan kesalahan proses pelaksanaan rekapitulasi dari hasil perhitungan perolehan suara peserta pemilu, ini kemudian tercantum dalam Pasal 399 ayat (1) *juncto* Pasal 403 *juncto* Pasal 407 UU Pemilu.³¹ Sebagaimana yang telah dijelaskan di atas, bahwa Bawaslu berkewajiban untuk menyelesaikan perkara pelanggaran administrasi tersebut selama 14 hari sejak laporan.³²

Problematika hadir berkaitan dengan legalitas kewenangan Bawaslu dalam menangani perkara pelanggaran administrasi pasca penetapan hasil suara secara nasional. Jika kita telaah, banyak terjadi ambiguitas dan benturan regulasi di dalam tataran peraturan perundang-undangan atau biasa disebut dengan *conflict of norm*

²⁸ Indonesia, *Undang-Undang Pemilihan Umum*, Ps. 93.

²⁹ Indonesia, *Undang-Undang Pemilihan Umum*, Ps. 95.

³⁰ Abdul Waid, “Meneguhkan Bawaslu Sebagai Lembaga Peradilan dalam Bingkai Pengawasan Pemilu,” *Jurnal Adhyasta Pemilu* 1 no. 1 (2018): h.58, <https://doi.org/10.55108/jap.v1i1.5>.

³¹ Muhammad Ihsan Maulana dan Rahmah Mutiara Mustikaningsih, “Ketidakpastian Hukum Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Dalam Proses Rekapitulasi Hasil Pemilu,” *Call For Papers Call For Paper Evaluasi Pemilu Serentak 2019 Bidang Evaluasi Aspek Hukum Pemilu*, Jakarta, Indonesia, Maret 2020, h.1, <https://journal.kpu.go.id/index.php/ERE/article/download/150/58>

³² Pasal 461 ayat (5) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum “Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota wajib memutus penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah temuan dan laporan diterima dan diregistrasi.”

(konflik norma). *Conflict of norm* diartikan sebagai dua norma yang saling bertentangan terjadi dalam satu sistem hukum yang sama.³³ Dalam Penelitian ini, *Conflict of norm* yang akan disoroti ialah problematika yang dihadapi oleh KPU dalam menindaklanjuti putusan penyelesaian sengketa administrasi oleh Bawaslu pasca penetapan hasil secara nasional yang berbenturan dengan wewenang Mahkamah Konstitusi.

1. Kewenangan Bawaslu pasca penetapan suara nasional

Dalam menjalankan tugasnya untuk menangani penyelesaian pelanggaran administrasi dalam Pemilu, Bawaslu mengeluarkan putusan sebagai hasil penanganan pelanggaran khususnya pelanggaran administrasi pemilu yang sering kali beririsan dengan surat keputusan KPU yang merupakan Ketetapan perolehan suara nasional. Jika menilik lamanya waktu rekapitulasi suara dan penetapan suara nasional pada saat Pemilu, maka kita akan merujuk pada Pasal 413 UU No. 7 Tahun 2017 dijelaskan bahwasanya KPU dalam menetapkan perolehan suara nasional memiliki waktu paling lambat 35 hari setelah pemungutan suara.³⁴ Hal ini sejalan seiringan apabila melihat pada peraturan yang berlaku, menurut Pasal 167 ayat (4) huruf j UU 7 Tahun 2017 tentang Pemilu menegaskan bahwa pasca penetapan hasil perolehan suara nasional merupakan bagian dari tahapan penyelenggaraan pemilu. Hal ini menjadi legitimasi tersendiri bagi Bawaslu sebagai lembaga penyelenggara pengawas pemilu untuk menangani pelanggaran pemilu pasca penetapan suara secara nasional.

Namun, problematika hadir tatkala Bawaslu menemukan pelanggaran administrasi setelah penetapan suara nasional karena dalam kurun waktu tersebut KPU dimungkinkan menghadapi penyelesaian sengketa hasil Pemilu terkait pelanggaran administrasi di Mahkamah Konstitusi. Kemudian, pengajuan di Mahkamah Konstitusi paling lama 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak diumumkan penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional³⁵ dan diselesaikan paling lambat 14 (empat belas) hari setelah diterimanya permohonan.³⁶ Hal ini akan berimplikasi pada Bawaslu dalam melaksanakan wewenangnya sebagaimana tertuang dalam Pasal 461 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 yakni menyelesaikan dan memutus pelanggaran administratif Pemilu setelah penetapan

³³ Hans Kelsen, *loc. cit.*

³⁴ Indonesia, *Undang-Undang Pemilihan Umum*, Ps. 93. "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."

³⁵ Indonesia, *Undang-Undang Pemilihan Umum*, Ps. 474 ayat (2). "Peserta Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak diumumkan penetapan perolehan suara hasil Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD secara nasional oleh KPU."

³⁶ Indonesia, *Undang-Undang Pemilihan Umum*, Ps. 475 ayat (3). Mahkamah Konstitusi memutus perselisihan yang timbul akibat keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan keberatan oleh Mahkamah Konstitusi."

suara nasional.³⁷ Hal tersebut karena dalam penyelesaian pelanggaran administratif, Bawaslu memiliki waktu untuk memutuskan paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah temuan dan laporan diterima dan diregistrasi.³⁸

Dengan berbenturannya wewenang antara Bawaslu sebagai lembaga penyelenggara Pemilu yang menyelesaikan pelanggaran administrasi Pemilu dengan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan tertinggi yang mengadili sengketa hasil pemilihan umum mengakibatkan sulitnya KPU dalam menjalankan tugasnya sebagai penyelenggara Pemilu dalam menindaklanjuti keputusan mengenai putusan penyelesaian pelanggaran administrasi dari kedua lembaga tersebut karena tumpang tindihnya tugas pokok dan fungsi kedua lembaga.

Hal ini kemudian termanifestasi pada Putusan Bawaslu Nomor 047/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019 pada tanggal 21 Juni 2019, Putusan Bawaslu Nomor 25/K/ADM/BWSL/PEMILU/V/2019 pada tanggal 12 Juni 2019. Putusan Bawaslu Nomor 2/4LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019 pada tanggal 17 Juni 2019. Dan Putusan Bawaslu Nomor 065/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019 pada 21 Juni 2019. Putusan yang dikeluarkan setelah perkara tersebut dilakukan persidangan di Mahkamah Konstitusi, apabila melihat pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 146-02-10/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019. Dalam kasus *a quo*, Putusan Bawaslu keluar setelah proses persidangan sengketa hasil pemilu di Mahkamah Konstitusi sedang berjalan. Perihal adanya Putusan Bawaslu di atas, Mahkamah Konstitusi kemudian menentukan sikapnya dengan menegaskan perihal kewenangan Mahkamah Konstitusi mengenai penyelesaian sengketa telah sejalan dengan UU No. 7 tahun 2017, yakni bukan saja terkait dengan lembaga-lembaga yang berwenang menyelesaikannya, akan tetapi juga terkait dengan batasan atau limitasi waktu penyelesaiannya dalam setiap tahapan termasuk dengan mempertimbangkan pelaksanaan atau tindak lanjut dari penyelesaian tersebut, sehingga tidak mengganggu penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum.³⁹

2. Kepatuhan KPU dalam menindaklanjuti putusan dan/atau rekomendasi Bawaslu

Bawaslu dalam menjalankan tugasnya, sesuai UU No. 17 Tahun 2017 memiliki wewenang untuk menyelesaikan pelanggaran-pelanggaran administrasi Pemilu yang pada pasal 461(6) menyatakan kalau Bawaslu mengeluarkan putusan dari perkara administrasi yang kemudian pada Pasal 462 menyebutkan 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

³⁷ Indonesia, *Undang-Undang Pemilihan Umum*, Ps. 461 ayat (1). "Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administratif Pemilu."

³⁸ Indonesia, *Undang-Undang Pemilihan Umum*, Ps. 474 ayat (5).

³⁹ Muhammad Ihsan Maulana dan Rahmah Mutiara Mustikaningsih, *Ketidakpastian Hukum Penyelesaian*, *Op.cit.* h.9.

tanggal putusan dibacakan. Namun pada kenyataannya *Das sollen* dengan *Das sein* nya berbeda. Dalam beberapa perkara pelanggaran administratif yang ditangani Bawaslu, KPU tidak mengeksekusi putusan yang telah dikeluarkan oleh Bawaslu, terlebih apabila telah putusan tersebut pasca penetapan suara nasional.

Hal ini menjadi buah problematika bagi KPU sendiri karena apabila pelanggaran administratif telah diproses pada Mahkamah Konstitusi, maka akan sulit bagi KPU untuk menindaklanjuti putusan penyelesaian pelanggaran administratif oleh Bawaslu. Apabila KPU tidak menjalankan putusan penyelesaian pelanggaran administratif yang dikeluarkan oleh Bawaslu, maka Bawaslu bertugas melaporkannya mengenai pelanggaran kode etik kepada DKPP.⁴⁰ DKPP sendiri adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu.⁴¹ Apabila menilik pada Pasal 21 Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Kode Etik Dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan Umum mempunyai wewenang untuk menjatuhkan sanksi terhadap penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar Kode Etik Penyelenggaraan Pemilu.⁴²

Dalam hal tidak dilaksanakannya putusan penyelesaian pelanggaran administratif Bawaslu oleh KPU, maka KPU telah melanggar kewajibannya sebagaimana diatur pada pasal 14 huruf j UU N0.7 tahun 2017.⁴³ Hal ini salah satu pelanggaran kode etik yang diatur dalam Pasal 11 Peraturan DKPP No. 2 Tahun 2017 yang menyebutkan “Dalam melaksanakan prinsip berkapasitas hukum, Penyelenggara Pemilu bersikap dan bertindak : a. melakukan tindakan dalam rangka penyelenggaraan Pemilu yang secara tegas diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan; b. melakukan tindakan dalam rangka penyelenggaraan Pemilu yang sesuai dengan yurisdiksinya; c. melakukan tindakan dalam rangka penyelenggaraan Pemilu, dan menaati prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan; dan d. menjamin pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pemilu sepenuhnya diterapkan secara adil dan tidak berpihak”.

Terhadap pelanggaran kode etik tersebut, KPU dapat dijatuhi sanksi apabila terbukti bersalah melakukan pelanggaran terhadap kode etik yang telah ditetapkan oleh DKPP. Ini bukanlah sesuatu hal yang diharapkan adanya dalam proses penyelenggaraan Pemilu di Indonesia, namun karena adanya peraturan yang tumpang tindih bukan tidak mungkin hal-hal demikian akan terjadi yang mana akan

⁴⁰ Indonesia, *Undang-Undang Pemilihan Umum*, Ps. 93 huruf (h). “menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu kepada DKPP”.

⁴¹ Indonesia, *Undang-Undang Pemilihan Umum*, Ps. 1 angka (24).

⁴² Indonesia, *Kode Etik Dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan Umum*, Ps. 22 ayat (1). “Sanksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 berupa: a. teguran tertulis; b. pemberhentian sementara; atau c. pemberhentian tetap.”

⁴³ Indonesia, *Undang-Undang Pemilihan Umum*, Ps. 14 huruf (j). “Melaksanakan putusan Bawaslu mengenai sanksi atas pelanggaran administratif dan sengketa proses Pemilu.”

berimbang pada penyelenggaraan Pemilu yang efektif dan efisien sebagaimana tertuang pada konsiderans menimbang pada UU No. 7 tahun 2017

B. CONFLICT OF NORM ANTARA BAWASLU DAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PENYELESAIAN PENETAPAN HASIL PEMILIHAN UMUM

Pembatasan kewenangan Bawaslu pada sejatinya harus dilakukan sepanjang dimaknai apabila putusan Bawaslu dianggap beririsan dengan penetapan hasil suara secara nasional yang dikeluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara Pemilu. Salah satu bentuk pelanggaran pemilu yang dinomenklaturkan dalam Peraturan Bawaslu Nomor 7 Tahun 2018 adalah pelanggaran administrasi. Pada pengimplementasiannya, pelanggaran administrasi akan diselesaikan oleh Bawaslu melalui kewenangan sebagai *quasi* Peradilan. Bawaslu akan membentuk peradilan cepat yang bertugas untuk menyelesaikan perkara pelanggaran administrasi tersebut selama kurun waktu paling lama 14 hari sesuai dengan ketentuan Pasal 461 ayat (5) UU No. 7 Tahun 2017.⁴⁴ Penindak lanjutan atas laporan pelanggaran administrasi akan melahirkan putusan Bawaslu yang pada sejatinya dapat beririsan dengan penetapan hasil secara nasional yang telah ditetapkan oleh KPU.

Secara yuridis salah satu tugas KPU dapat ditemukan dalam nomenklatur Pasal 12 huruf i UU No. 7 Tahun 2017 yang memandatkan KPU untuk menindaklanjuti putusan Bawaslu atas dugaan adanya temuan dan laporan pelanggaran pemilu.⁴⁵ Pasal tersebut seakan menjadi legitimasi terhadap KPU untuk menerima putusan Bawaslu dan mengeksekusinya. Namun pada pengimplementasiannya, putusan Bawaslu sering kali beririsan dengan Surat Keputusan yang dikeluarkan KPU berkaitan dengan perolehan hasil suara secara nasional. Implikasi logis akibat benturan kewenangan ini adalah KPU harus kembali mengeluarkan surat keputusan baru akibat pengekseskusan putusan Bawaslu tersebut.

Namun, merujuk pada *status quo* saat ini, ada sebuah fenomena kekosongan hukum yang terjadi. UU No. 7 Tahun 2017 mengatur hanya sebatas objek, subjek dan tahapan penanganan penyelesaian sengketa proses Pemilu. Namun UU *a quo* tidak mengatur secara detail batas waktu sampai kapan pengajuan terhadap indikasi dugaan pelanggaran administrasi dapat diajukan ke Bawaslu terkhusus kepada dugaan pelanggaran administrasi Pemilu yang terjadi saat proses rekapitulasi hasil pemilu di tingkat kecamatan, kabupaten/kota, provinsi hingga pusat sedang

⁴⁴ Indonesia, Undang-Undang Pemilihan Umum, Ps. 462 angka (5). "Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/ Kota wajib memutus penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah temuan dan laporan diterima dan diregistrasi".

⁴⁵ Indonesia, Undang-Undang Pemilihan Umum, Ps. 12 huruf (i). "menindaklanjuti dengan segera putusan Bawaslu atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran atau sengketa Pemilu".

berlangsung.⁴⁶ Maka akan menjadi sebuah keniscayaan, jika hal ini berimplikasi kepada benturan kewenangan Bawaslu dan Mahkamah Konstitusi selaku bendungan terakhir dari penyelesaian sengketa hasil pemilu. Mahkamah Konstitusi adalah Lembaga negara yang diberikan kewenangan langsung oleh Konstitusi. Mahkamah Konstitusi dari segi kewenangan dapat kita temukan nomenklaturanya dalam Pasal 24C Ayat (1) UUD RI 1945 yang salah satu kewenangannya adalah memutus sengketa hasil pemilihan umum yang selanjutnya disebut PHPU.⁴⁷

Sengketa PHPU adalah sengketa yang timbul akibat implikasi Penetapan Hasil Perolehan Suara secara Nasional yang ditetapkan langsung oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Dalam PHPU, persoalan yang diputus Mahkamah Konstitusi adalah menyangkut hasil perolehan suara, yakni mengenai jumlah suara yang diperoleh peserta pemilu.⁴⁸ PHPU menjadi upaya hukum bagi para pencari keadilan untuk mempertanyakan ketidakpuasannya terhadap hasil perolehan suara nasional.

Proses penyelesaian PHPU dilakukan dengan objek gugatan Surat Keputusan KPU. Perlu menjadi perhatian apabila keputusan KPU diubah akibat penindak lanjutan dari putusan Bawaslu berkaitan dengan perolehan hasil Pemilu. Ketika Mahkamah Konstitusi melakukan penyelesaian terhadap sengketa PHPU dan Bawaslu ternyata mengeluarkan putusan yang berimplikasi kepada perubahan perolehan suara, hal ini akan menimbulkan dualisme kewenangan yang berdampak kepada penyelesaian sengketa PHPU tersebut. KPU secara etika akan kembali menindaklanjuti putusan Bawaslu yang mengubah hasil perolehan suara sebelumnya, sebuah konsekuensi logis apabila objek gugatan yang ada di Mahkamah Konstitusi menjadi kabur (*obscuur libel*). M. Yahya Harahap memaparkan bahwa pengertian *obscuur libel* adalah sebuah keadaan dimana surat gugatan yang diajukan oleh penggugat tidak terang atau isinya gelap (*onduidelijk*).⁴⁹

Objek gugatan akan dianggap *obscuur libel* dikarenakan putusan Bawaslu secara normatif akan merubah keputusan KPU dan berlaku asas *Lex posterior derogat legi priori*. Keputusan KPU yang sedang dipersidangkan di Mahkamah Konstitusi akan terkesampingkan dengan sendirinya akibat dikeluarkannya Keputusan KPU yang baru, hasil penindaklanjutan dari putusan Bawaslu. Benturan kewenangan ini terjadi dikarenakan belum terakomodirnya penegasan yang jelas terhadap transisi

⁴⁶ Muhammad Ihsan Maulana dan Rahmah Mutiara Mustikaningsih, *Ketidakpastian Hukum Penyelesaian*, *Op.cit.* h.3.

⁴⁷ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Ps. 24E Ayat (1). "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum".

⁴⁸ Refly Harun, *Pemilu Konstitusional*, *Op.cit.* h.211.

⁴⁹ FJP Law Office, *Penerapan eksepsi Obscuur Libel dan Error in Persona*, 2020, <https://fjp-law.com/id/penerapan-eksepsi-obscuur-libel-dan-error-in-persona/>.

kewenangan antara Bawaslu dan Mahkamah Konstitusi di dalam UU No. 7 Tahun 2017.

Secara Mekanisme, hal ini juga dapat menimbulkan kerancuan dan pergeseran terhadap mekanisme penyelesaian sengketa hasil Pemilu yang dibawa ke ranah Mahkamah Konstitusi. Terjadi sebuah ambiguitas terhadap kedudukan Bawaslu sebagai termohon di Mahkamah Konstitusi. Di satu sisi, KPU harus mempertahankan kedudukannya di Mahkamah Konstitusi sebagai termohon dalam kasus PHPU namun di sisi lain, KPU harus segera mengeksekusi putusan Bawaslu sebagai mandat Undang-Undang yang mengikat kepada lembaga KPU itu sendiri. Sehingga hal ini akan menimbulkan disharmonisasi antar lembaga penyelenggara Pemilu di Indonesia. Polemik ini terepresentasikan dalam sengketa TUN Evi Novida Ginting yang menggugat Keputusan Nomor 34/P Tahun 2020 tentang Pemberhentian dengan Tidak Hormat Anggota Komisi Pemilihan Umum Masa Jabatan Tahun 2017-2022.

Kasus *a quo* adalah sebuah polemik nyata adanya tumpang tindih regulasi dan kewenangan antara Bawaslu dan KPU pasca penetapan suara secara nasional yang menimbulkan konflik lembaga dalam proses penyelenggaraan Pemilu. Evi Novida Ginting dalam hal ini yang merupakan penggugat, menggugat keppres *a quo* dikarenakan Evi merasa bahwa haknya telah dilanggar oleh keputusan yang telah ditetapkan oleh presiden tersebut. Kasus bermula saat adanya dugaan kesalahan terhadap pencatatan suara pada pemilihan legislatif Provinsi Kalimantan Barat atas nama Hendri Makaluasc, Hendri beranggapan bahwasanya ada anomali terhadap hasil perolehan suara dirinya dan merasa adanya penggelembungan suara terhadap pasangan calon lain atas nama Cok Hendri Ramapon. Sengketa ini dilaporkan ke Bawaslu untuk ditindaklanjuti, namun setelah penetapan suara nasional yang ditetapkan oleh KPU, pihak Hendri Makalusasc membawa sengketa ini ke Mahkamah Konstitusi untuk diadili.

Evi sebagai pihak KPU pada saat itu harus dihadapkan dengan tumpang tindihnya putusan yang harus dieksekusi oleh KPU. Pada saat sengketa PHPU di Mahkamah Konstitusi tahun 2019 sedang berlangsung, Bawaslu mengeluarkan putusan yang menginstruksikan KPU untuk meninjau ulang perolehan suara yang diperoleh Hendri Makaluasc serta Cok Hendri Ramapon.⁵⁰ Namun disisi lain, Setelah proses acara di Mahkamah Konstitusi selesai, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan yang sedikit berbeda dengan Bawaslu untuk meninjau ulang perolehan suara yang diperoleh Hendri Makaluasc tanpa melakukan pengecekan ulang perolehan hasil suara Cok Hendri Ramapon. Pada akhirnya KPU pun memutuskan untuk mengeksekusi putusan Mahkamah Konstitusi sehingga Bawaslu pun mengusut sengketa ini ke Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu yang selanjutnya disebut

⁵⁰ Fitria Chusna Farisa, *Jalan Panjang Evi Novida hingga kembali setelah Dipecat*, 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2020/08/25/09404441/jalan-panjang-evi-novida-hingga-kembali-jadi-komisioner-kpu-setelah-dipecat?page=all>.

DKPP. DKPP menganggap Evi selaku komisioner KPU telah melakukan dugaan pelanggaran kode etik akibat tidak mengindahkan putusan Bawaslu. DKPP kemudian mengeluarkan putusan dalam sengketa 317-PKE-DKPP/X/2019 untuk menonaktifkan Evi Novida Ginting sebagai Komisioner KPU. Presiden sebagai lembaga yang berwenang untuk melakukan pemberhentian pada hakikatnya wajib untuk mengeksekusi putusan DKPP yang merupakan dewan etik dalam pelaksanaan Pemilu sesuai amanat Pasal 458 ayat (14) UU No.7 Tahun 2017.⁵¹

Evi pun dalam hal ini karena merasa haknya dilanggar, menggugat keppres *a quo* ke PTUN. Hal ini selaras dengan kewenangan PTUN yang termaktub dalam pasal 53 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1989 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.⁵² Persidangan ini pun dimenangkan oleh Evi karena pada sejatinya nomenklatur Undang-Undang telah jelas memberikan legitimasi bahwasanya KPU dalam hal ini tidak dapat dikenai sanksi karena tindakannya pun sejalan dengan yang diamanatkan oleh Undang-Undang. Seperti halnya Pasal 474 ayat (4) UU No. 7 Tahun 2017 yang menegaskan bahwasanya KPU wajib menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi.⁵³ Regulasi ini pun diperkuat dengan Pasal 7 ayat (2) huruf 1 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang mengindikasikan bahwasanya pejabat tata usaha negara wajib mematuhi putusan Pengadilan yang *inkracht van gewijsde* (berkekuatan hukum tetap).⁵⁴ Beberapa regulasi tersebut menjadi legitimasi bagi Evi dalam mengeksekusi putusan Mahkamah Konstitusi dan dengan dasar itulah pengadilan mengabulkan gugatan yang diajukan Evi Novida Ginting terhadap Keppres Nomor 34/P Tahun 2020 tentang Pemberhentian dengan Tidak Hormat Anggota Komisi Pemilihan Umum Masa Jabatan Tahun 2017-2022.

Namun jika kita menilik lebih dalam Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai Problematika ini, sebenarnya hal ini telah terakomodasi dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 146-02-10/PHPU. DPR-DPRD/XVII/2019 pada sengketa PHPU Pileg tahun 2019. Sengketa ini dimulai Pada tanggal 21 Mei 2019 ketika KPU mengeluarkan penetapan suara nasional yang berimplikasi kepada hadirnya kewenangan Mahkamah Konstitusi yaitu penyelesaian sengketa PHPU. Namun setelah perselisihan ini dibawa ke Mahkamah Konstitusi Untuk disidangkan, Bawaslu kembali mengeluarkan putusan yang mengubah keputusan KPU yang menjadi objek

⁵¹ Indonesia, Undang-Undang Pemilihan Umum, Ps. 458 ayat (14). “Penyelenggara Pemilu wajib melaksanakan putusan DKPP”.

⁵² Indonesia, Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, Ps. 53 ayat (1). “Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.”.

⁵³ Indonesia, Undang-Undang Pemilihan Umum, Ps. 474 ayat (4). “KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi”.

⁵⁴ Indonesia, Undang-Undang Administrasi Pemerintah, Ps. 7 ayat (2) huruf i. “mematuhi putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap”.

gugatan dalam persidangan tersebut. Mahkamah Konstitusi memberikan pandangan yang tegas dengan mengesampingkan putusan Bawaslu *a quo* dan tetap melanjutkan proses penyelesaian perkara yang sedang disidangkan.

Mahkamah berpendapat bahwasanya penyelesaian perkara yang diinginkan rezim UU No. 7 Tahun 2017 bukan hanya sebatas *stakeholder* untuk menyelesaikannya, namun juga terkait dengan limitasi waktu dalam setiap tahapan penyelesaian agar tidak mengganggu tindak lanjut dari penyelesaian tersebut. Oleh karena itu, terhadap dugaan pelanggaran administratif yang ditemukan atau setidaknya dilaporkan dan dirasa akan berimplikasi kepada hasil Pemilu harus telah diselesaikan sebelum ditetapkan perolehan hasil Pemilihan Umum secara nasional. Perihal putusan atau rekomendasi Bawaslu yang berimplikasi pada perolehan suara setelah rekapitulasi suara hasil Pemilu secara nasional harus dikesampingkan. Hal ini dikarenakan segala sesuatu yang menyangkut atau berimplikasi kepada perolehan suara setelah penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional yang dilakukan oleh KPU menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi.⁵⁵

Secara Teoritis, Putusan Mahkamah Konstitusi harus dimaknai sebagai putusan yang bersifat final dan mengikat. Dalam memaknai putusan Mahkamah, juga berlaku asas yang bernama *erga omnes*. Asas *erga omnes* dari putusan Mahkamah Konstitusi dapat diartikan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi dapat langsung dilaksanakan tanpa memerlukan keputusan pejabat pemerintahan lain yang berwenang kecuali diatur oleh peraturan perundang-undangan.⁵⁶ Artinya putusan Mahkamah Konstitusi berlaku untuk umum dan tidak hanya berlaku sebatas kepada pihak yang bersengketa. Tentu ini mengisyaratkan kepada KPU dalam melaksanakan keputusan terkait PPHU harus mengikuti putusan Mahkamah Konstitusi. Selain itu menurut Prof. Ramlan Surbakti yang disampaikan dalam keterangan ahli putusan PTUN Nomor 82/G/2020/PTUN-JKT menjelaskan pada hakikatnya, perselisihan hasil pemilihan umum kasus *a quo* sudah dianggap selesai dengan diterbitkannya Putusan Mahkamah Konstitusi dikarenakan sifat putusan yang sudah final. Maka sebuah konsekuensi logis semua pihak harus menerima dan mematuhi putusan Mahkamah Konstitusi ini.⁵⁷

Dengan demikian, jika kita menilik dari segi yuridis dan teoritis dapat disimpulkan bahwa pada hakikatnya pasca penetapan suara secara nasional, kewenangan Bawaslu dalam melakukan penanganan pelanggaran pemilu, terkhusus pelanggaran administratif telah direduksi. Hal ini dikarenakan penanganan pelanggaran yang digabungkan oleh Bawaslu dapat bermuara kepada putusan yang

⁵⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan No. 146-02-10/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019, *Pertimbangan Hakim*.

⁵⁶ Fadzlun Budi Sulisty Nugroho, "Sifat Keberlakuan Asas Erga Omnes dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi," *Gorontalo Law Review* 2, no. 2 (2019): h.97, <https://doi.org/10.32662/golrev.v2i2.739>

⁵⁷ Pengadilan Tata Usaha Negara No. 82/G/2020/PTUN-JKT, *Keterangan Ahli*

implikasinya akan menimbulkan benturan kewenangan antar lembaga penyelenggara Pemilu. Namun, hal ini belum diakomodir secara nomenklatur secara dalam Peraturan Perundang-Undangan. Perlu diadakan revisi Undang-Undang Pemilu sebagai legitimasi jelas agar pembatasan kewenangan ini dapat dimaknai paripurna untuk mencegah adanya benturan kewenangan dan tumpang tindih regulasi di masa depan.

III. KESIMPULAN

Agar proses konversi kehendak rakyat menghasilkan wakil rakyat atau pejabat yang sesuai dengan kehendak rakyat, maka proses pemilu harus dijalankan secara jujur dan adil. Maka, dengan proses penyelenggaraan Pemilu yang baik, menjadi salah satu indikator bekerja atau tidaknya sistem demokrasi sebuah negara. Proses pelaksanaan Pemilu di Indonesia adalah dengan merealisasikan prinsip jujur dan adil (Jurdil) serta langsung, umum, bebas dan rahasia (luber). Upaya menciptakan penyelenggaraan Pemilu yang adil sangat bergantung pada aspek-aspek penyelenggaraan Pemilu, seperti kerangka hukum Pemilu dan Lembaga Penyelenggaraan Pemilu.

Bawaslu adalah lembaga penyelenggaraan Pemilu yang mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini kemudian menjelaskan bahwa Bawaslu memiliki wewenang yang dapat mengawasi dan menangani pelanggaran dalam Pemilu. Sebuah penyelenggaraan Pemilu dapat diterima keabsahannya secara normatif adalah apabila telah mampu untuk memenuhi kepastian dan keadilan. Kemudian, jika kita melihat kepada kegiatan Pemilu, maka lembaga penyelenggara Pemilu dituntut agar Pemilu benar-benar dapat berlangsung secara bebas dan adil (*free and fair election*).

Dalam melaksanakan tugasnya, Bawaslu memiliki wewenang untuk menyelesaikan pelanggaran administratif dalam Pemilu. Adapun pelanggaran dalam Pemilihan umum yang diatur dalam Peraturan Bawaslu Nomor 7 Tahun 2018 terbagi menjadi 3 yaitu; pelanggaran pidana, pelanggaran administrasi, serta pelanggaran etik. Sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 460 UU No. 7 Tahun 2017, pelanggaran administrasi mencakup pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Selain itu, terdapat pula pelanggaran administrasi pemilu berkaitan kesalahan proses pelaksanaan rekapitulasi hasil perhitungan perolehan suara peserta pemilu yang tercantum dalam Pasal 399 ayat (1) *juncto* Pasal 403 *juncto* Pasal 407 UU Pemilu. Pada sisi lain, penyelesaian pelanggaran administratif pasca penetapan suara nasional merupakan wewenang Mahkamah Konstitusi yang memiliki kompetensi *absolut* untuk menangani perkara penyelesaian sengketa hasil Pemilu sebagaimana tertuang dalam Pasal 474 dan Pasal 475 UU Pemilu.

Conflict of norm diartikan sebagai dua norma yang saling bertentangan terjadi dalam satu sistem hukum yang sama. Dalam hal ini, *Conflict of norm* yang terjadi ialah problematika yang dihadapi oleh KPU dalam menindaklanjuti putusan penyelesaian sengketa administrasi oleh Bawaslu pasca penetapan hasil secara nasional yang berbenturan dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi. Telah terbukti pada praktiknya dalam melaksanakan kewenangan itu dalam Pemilu serentak 2019, telah menunjukkan bahwa adanya tumpang tindih antara kewenangan yang dimiliki Bawaslu dengan Mahkamah Konstitusi dalam hal penyelesaian pelanggaran administratif pasca penetapan suara nasional yang membuat penyelenggaraan Pemilu tidak efektif serta efisien sesuai dengan yang diharapkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Pasca Reformasi*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- Ayoub, Ayman dan Andrew Ellis (Ed). *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, International IDEA, h. 10, dalam Khairul Fahmi. "Menelusuri Konsep Keadilan Pemilu Menurut UUD 1945," *Jurnal Cita Hukum* 4, no.2 (2016): 3, <https://doi.org/10.15408/jch.v4i2.4098>.
- Budiman, Arief. *Teori Negara, Negara, Kekuasaan dan Ideologi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002.
- Chrisdianto Eko Purnomo, Muhazahhirin. "Kedudukan Badan Pengawas Pemilihan Umum Dalam Sistem Peradilan Administrasi Pemilihan Umum," *Jurnal Melayunesia Law* 2, no. 2 (2018): 213, <http://dx.doi.org/10.30652/ml.v2i2.6239>.
- Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP RI). *Penyelenggaraan Pemilu di Dunia*. Jakarta: CV. Net Communication, 2015.
- Farisa, Fitria Chusna. *Jalan Panjang Evi Novida hingga kembali setelah Dipecat*. Kompas.com. 2020. <https://nasional.kompas.com/read/2020/08/25/09404441/jalan-panjang-evi-novida-hingga-kembali-jadi-komisioner-kpu-setelah-dipecat?page=all>.
- Fredrik J Pinakunary Law Office. *Penerapan eksepsi Obscuur Libel dan Error in Persona*. FJP Law Offices. 2020, <https://fjp-law.com/id/penerapan-eksepsi-obscuur-libel-dan-error-in-persona/>.
- Hakim, Muhammad Aziz. "Politik Hukum Sistem Pemilihan Umum di Indonesia pada Era Reformasi". *Tesis*, Universitas Indonesia, 2012. <https://lib.ui.ac.id/file?file=digital/20283450-T29436-Politik%20hukum.pdf>.
- Harun, Relfy. *Pemilu Konstitusional: Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan ke Depan*. Jakarta: Rajawali Pers, 2016.
- Hidayat, Asep. "Manfaat Pelaksanaan Pemilu Untuk Kesejahteraan Masyarakat," *Jurnal Ilmu Politik* 2, no. 1 (2020): 67-74. <https://doi.org/10.15575/politicon.v2i1.7513>.

- Iqbal Nasir, "Analisis Hukum Pelanggaran Administrasi Pemilu atau Pemilihan," *Khazanah Hukum* 2, no. 1 (2020): 44, <https://doi.org/10.15575/kh.v2i1.7689>.
- Ja'far, Muhammad. "Eksistensi dan Integritas Bawaslu dalam Penanganan Sengketa Pemilu," *Jurnal Madani Legal Review* 2, no 1 (2018): 59-70. <https://doi.org/10.31850/malrev.v2i1.332>.
- Kelsen, Hans, *Allgemeine Rechtslehre: Ein Lehrbuch*, (1994), h. 192-196 dikutip dari Erich Vranes, "The definition of 'norm conflict' in international law and legal theory," *The european journal of international law* 17, no. 2 (2002): 406, <https://doi.org/10.1093/ejil/chl002>.
- Maulana, Muhammad Ihsan dan Rahmah Mutiara Mustikaningsih. "Ketidakpastian Hukum Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Dalam Proses Rekapitulasi Hasil Pemilu." *Call For Papers Call for Paper Evaluasi Pemilu Serentak 2019 Bidang Evaluasi Aspek Hukum Pemilu*, Jakarta, Indonesia, Maret 2020, <https://journal.kpu.go.id/index.php/ERE/article/download/150/58>.
- Nugroho, Fadzlun Budi Sulisty. "Sifat Keberlakuan Asas Erga Omnes dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi". *Gorontalo Law Review* 2, no. 2 (2019): 97, <https://doi.org/10.32662/golrev.v2i2.739>.
- Pahlevi, Indra. "Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum di Indonesia: Berbagai Permasalahannya," *Jurnal Politika* 2, no. 1 (2011): 53, <https://doi.org/10.22212/jp.v2i1.286>.
- Paul Adryani Moento, "Kesuksesan Komisi Pemilihan Umum Dalam Menyelenggarakan Pemilu 2019," *Jurnal Ilmu Politik* 2 no, 1 (2020): h. 36-37, <https://doi.org/10.15575/politicon.v2i1.7957>.
- Ria Casmi Arrasa, "Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi," *Jurnal Konstitusi* 11, no. 3 (2014): 518, <https://doi.org/10.31078/jk%25x>.
- Robert Hoffman, "Kewenangan Pengawas Pemilihan Umum Dalam Pelanggaran Administratif," *Jurnal Penerangan Hukum* 6, no. 2 (2018): 2, <https://doi.org/10.51826/.v6i2.255>.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 2014.
- Surbakti, Ramlan. *Penanganan Pelanggaran Pemilu*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011.
- Ujuh, Juhana, dan Taufik Deden. "Kedudukan Dan Peran Sentra Penegakkan Hukum Terpadu Dalam Sistem Peradilan Pidana Pemilu." *In Seminar Nasional & Call For Paper "Pemilu 2019 Momentum Penguatan Demokratisasi Indonesia Yang Berintegritas "*. Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Ponorogo, 2018.
- Wahid, Abdul. "Meneguhkan Bawaslu Sebagai Lembaga Peradilan dalam Bingkai Pengawasan Pemilu". *Jurnal Adhyasta Pemilu* 1, no. 1 (2018): 58, <https://doi.org/10.55108/jap.v1i1.5>.