

# KEWENANGAN BADAN PENGAWAS PEMILU DALAM PENANGANAN PELANGGARAN ADMINISTRASI DITINJAU DARI PERSPEKTIF SISTEM PERADILAN INDONESIA

---

Alasman Mpesau<sup>1\*</sup>

<sup>1</sup> Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Kendari, Indonesia

\*asman.sultra@yahoo.com (*corresponding*).

**Abstract.** *In the General Election and Regional Head Election Law, the Election Supervisory Board (Bawaslu) has the authority supervisory to each Election stages, it is the center for law enforcement activities of the Election (Sentra Gakkumdu) to criminal acts and carrying out the judicial functions for investigating, examining, and decided on administrative disputes of General Election and Regional Head Election. With the Bawaslu's authority then placed as a super-body institution in the ranks of the Election Management Body, due to its essential role in building a clean and credible electoral system, it also has potential for abuse of power within it. In Law no. 48 of 2009 concerning Judicial Power has defined state institutions that have the authority to administrate judicial functions. These are the Supreme Court and Judicial Bodies that under its lines of general court, Religious Courts, Military Courts, Administrative Court (PTUN) and the Constitutional Court. The research method is normative juridical, that focuses on the analysis of the laws and regulations on General Election, Regional Head Elections and the Law on Judicial Power. The analytical tool is descriptive analysis, by describing the main issues, an analysis is carried out that was supported by case-approach related to the research. The study concludes that Bawaslu in carrying out judicial functions in its position as a semi-judicial institution has not a hierarchical relationship to the Supreme Court (MA) and the Constitutional Court (MK); however, what does exist is functional relationship.*

**Keywords:** *Authority of Bawaslu; Handling of Administrative Violations; Indonesian Judicial System.*

## I. PENDAHULUAN

Kewenangan Bawaslu dalam peraturan perundang-undangan diatur dalam 2 (dua) rezim undang-undang yaitu UU No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang, dan UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Kedua rezim undang-undang ini yang menarik perhatian publik yaitu besarnya kewenangan Bawaslu sebagai penyelenggara Pemilu/Pilkada (Esfandiari & Fatih, 2020).

Basis perdebatan pada kewenangan Bawaslu selain sebagai pengawas penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada adalah penanganan pelanggaran pidana bersama dengan Kejaksaan, Kepolisian Republik Indonesia berada dalam satu atap yaitu Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu) sebagai pusat aktivitas penegakan hukum tindak pidana Pemilu/Pilkada. Dari kewenangan tersebut, Bawaslu juga melaksanakan fungsi peradilan yaitu memeriksa, mengadili, mengkaji, memutus dugaan pelanggaran administrasi Pemilu/Pilkada dan sengketa proses Pemilu/Pilkada serta pelanggaran administratif pemilu kategori Terstruktur, Sistematis, dan Massif (TSM) terhadap pasangan calon kepala daerah dan anggota DPR, DPD, dan DPRD serta pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden (Siregar, 2019).

Penanganan pelanggaran administrasi Pemilihan Umum (Pemilu) dan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) yang diselenggarakan pada Bawaslu dapat digambarkan bahwa, Bawaslu membentuk majelis pemeriksa yang berjumlah paling sedikit 3 (tiga) orang yang dibantu oleh 1 orang asisten pemeriksa dan 1 orang notulen. Ketua dan anggota Bawaslu menjadi majelis hakim tampil formal, berjas hitam berdasi rapi. Mereka duduk di meja tinggi menghadap pengunjung. Di depan sebelah kiri dan kanan duduk para pelapor dari partai politik, dan terlapor, biasanya anggota KPU baik pusat maupun daerah dengan peserta pemilu. Pimpinan sidang dari Bawaslu juga memiliki palu untuk ketukan memulai dan mengakhiri kegiatan, juga ketukan atas hal-hal penting. Sajauh ini, baik pelapor maupun terlapor, menyebut “sidang majelis” atau “ketua majelis” untuk anggota dan ketua Bawaslu.

Sanksi yang dapat diputuskan oleh pimpinan sidang majelis dalam penanganan pelanggaran administrasi terdiri dari 4 (empat) jenis sanksi, yang lahir melalui putusan yakni: a. perbaikan administrasi terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme sesuai dengan ketentuan perundang-undangan; b. teguran tertulis; c. tidak diikutkan pada tahapan tertentu dalam penyelenggaraan Pemilu; dan d. sanksi administratif lainnya sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Pemilu tepatnya pada Pasal 461 Ayat (6) UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu (Al-fatih, 2020).

Jika dilihat pada perspektif system peradilan di Indonesia yaitu keseluruhan perkara pengadilan dalam suatu negara yang satu sama lain berbeda tapi saling berkaitan atau berhubungan dan diterapkan secara konsisten dengan pihak-pihak yang terlibat didalamnya adalah penyidik, penuntut umum (jaksa), hakim, penasehat hukum, dan pencari keadilan (Patawari, 2019). Disisi lain fungsi peradilan telah diatur pada UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman yaitu kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan, dengan pimpinan tertinggi adalah Mahkamah Agung (MA) dengan badan peradilan yang ada dibawahnya yaitu lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara (Rumadan, 2017).

Kewenangan Bawaslu sebagai pengawas Pemilu dan Pilkada sekaligus bertindak sebagai pemeriksa, mengkaji, mengadili, dan memutus, sengketa administrasi Pemilu dan Pilkada dapat berpotensi terjadinya penyalahgunaan kewenangan dan kekuasaan (*abuse of power*) (Amal, 2019). Jika ditelisik lebih jauh kekuasaan peradilan yang merdeka oleh konstitusi kita sejalan dengan konsep trias politica *Baron de Montesquieu* dalam karyanya yang berjudul *L'Esprit des Lois (The Spirit of the Laws)* yang membagi kekuasaan pemerintah yaitu Legislatif, Eksekutif, Yudikatif (Librayanto, 2008). Ketiga kekuasaan tersebut harus terpisah, baik mengenai tugas

(fungsi) maupun alat perlengkapan (lembaga) yang menyelenggarakannya. Pemisahan kekuasaan ini bertujuan untuk menghindari monarki, tirani dan kesewenangan dari masing-masing cabang kekuasaan negara (Mahfud MD, 1999).

Beberapa kewenangan Bawaslu tersebut yaitu fungsi pengawasan terhadap tahapan Pemilu/Pilkada, penanganan pelanggaran pidana Pemilu/Pilkada serta sebagai lembaga peradilan adalah menjalankan fungsi eksekutif dan fungsi yudikatif suatu lembaga negara (Abidin, Sensus, & Tatawu, 2020). Oleh karena itu menjadi penting bagi penulis untuk melakukan penelitian bagaimana kewenangan Bawaslu dalam penanganan pelanggaran administrasi dari perspektif sistem peradilan Indonesia. Sedangkan dalam sistem peradilan kita di Indonesia berdasarkan UUD 1945 hanya mengenal 2 (dua) lembaga peradilan yaitu Mahkamah Konstitusi (MK) dan Mahkamah Agung (MA) yang merupakan puncak sistem peradilan yang strukturnya bertingkat mencakup lima lingkungan peradilan, yaitu lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan tata usaha negara, lingkungan peradilan agama, dan lingkungan peradilan militer. Berdasarkan latar belakang di atas, maka dalam penelitian ini dibatasi rumusan masalah sebagai berikut: *Pertama*, bagaimana kewenangan Bawaslu dalam penanganan pelanggaran administrasi ditinjau dari perspektif sistem peradilan Indonesia? *Kedua* bagaimana Putusan Bawaslu atas dugaan pelanggaran administrasi Pemilu?

## II. METODE PENELITIAN

Sesuai dengan permasalahan dalam penelitian ini, yaitu bagaimanakah kewenangan Bawaslu dalam penanganan pelanggaran administrasi dari perspektif sistem peradilan Indonesia. Sehingga metode yang digunakan dalam penelitian ini yuridis normatif (Irwansyah, 2020) yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk meneliti dengan mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan yang terkait permasalahan yang dibahas (Peter Mahmud Marzuki, 2009). Dimana kajian penelitian menitik beratkan pada analisis hukum peraturan perundang-undangan Pemilu dan Pilkada serta UU Kekuasaan Kehakiman. Sedang alat analisis dalam penelitian ini menggunakan deskriptif analitis (Fajar & Achmad, 2010) yaitu dengan memaparkan permasalahan kemudian dilakukan analisis yang didukung dengan pendekatan kasus yaitu pendekatan yang dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap (Fajar & Achmad, 2010). Berupa Putusan Bawaslu No. 047/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019 Prov. Kepulauan Riau Kota Batam.

Untuk menjawab isu-isu hukum dalam tulisan ini, maka penulis menjawabnya dengan menggunakan teori *Montesquieu* mengenai pemisahan kekuasaan (*Separation Of Power*) sebagai teori utama serta Teori *Check and Balances* dalam Sistem Demokrasi sebagai teori pendukung kemudian melakukan analisis perkembangan praktik peradilan di pada beberapa negara bahwa peradilan tidak hanya dilakukan melalui proses di pengadilan (*in-court*), tetapi dapat pula dilakukan di luar pengadilan (*out of court*) bahkan melembagakan mekanisme alternative penyelesaian sengketa yang dikenal dengan istilah ADR (*Alternative Dispute Resolution*). Sehingga penulis melakukan studi perbandingan lembaga peradilan pada negara-negara modern baik itu negara yang menganut tradisi Anglo Saxon (*common law system*) maupun Eropa Kontinental (*civil law system*).

### III. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### **Sumber Kewenangan Bawaslu dalam Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilu dan Pilkada**

UU No. 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Kepala Daerah dan UU No. 7 tahun 2017 Tentang Pemilu telah membagi masing-masing tugas dan kewenangan 3 (tiga) lembaga penyelenggara Pemilu yaitu: (1). Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan Pemilu dengan jumlah anggota KPU sebanyak 7 orang; (2). Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan jumlah Anggota Bawaslu RI adalah 5 Orang; (3) Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu yang terdiri dari 7 orang unsur KPU, Bawaslu, DPR, dan dari pemerintah.

Ketiga lembaga penyelenggara Pemilu tersebut masing-masing mendapatkan kewenangannya berdasarkan perintah undang-undang, lembaga KPU tidak disebutkan namanya dalam UUD namun fungsinya disebutkan dalam UUD sedang kewenangannya akan diatur dalam UU. Oleh karena itu penting untuk membedakan tugas dan kewenangan antara organ negara berdasarkan karena perintah UUD (*constitutionally entrusted power*), dan kewenangan organ negara yang hanya karena berdasarkan perintah UU (*legislatively entrusted power*), termasuk ada pula lembaga atau organ negara yang kewenangannya bersumber dari keputusan presiden (Jimly, 2015).

Terhadap kewenangan Bawaslu dalam penanganan pelanggaran administrasi pemilu yaitu diatur pada Pasal 95 UU No. 7 Tentang Pemilu, sedang pada pemilihan kepala daerah diatur pada Pasal 22B UU No. 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Kepala Daerah. Yaitu untuk memeriksa, mengadili, mengkaji, dan memutus dugaan pelanggaran administrasi serta pelanggaran administratif Pemilu kategori Terstruktur, Sistematis, dan Massif (TSM) terhadap pasangan calon kepala daerah dan anggota DPR, DPD, dan DPRD serta pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu tidak memberikan pengertian hanya memberikan cakupannya yaitu pada Pasal 460 Ayat (1) bahwa pelanggaran administrasi Pemilu meliputi pelanggaran terhadap tatacara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu. Pelanggaran administratif Pemilu/Pilkada dapat berasal dari temuan dari seluruh jajaran infrastruktur Bawaslu dari pusat hingga di daerah atau laporan dari peserta Pemilu/Pilkada serta masyarakat. Untuk dapat dilakukan tindak lanjut dari temuan/laporan tersebut harus memenuhi syarat formil dan syarat materil.

Secara garis besar tatacara penanganan pelanggaran administratif Pemilu/Pilkada yaitu ketua dan anggota Bawaslu melalui rapat pleno membentuk majelis pemeriksa yang berjumlah paling sedikit 3 (tiga) orang yang dipimpin oleh ketua berasal dari ketua Bawaslu dan

anggotanya dari anggota Bawaslu tersebut. Majelis pemeriksa melakukan pemeriksaan pendahuluan atas kelengkapan dan keabsahan dokumen temuan atau laporan dugaan Pelanggaran Administratif Pemilu/Pilkada atau Pelanggaran Administratif Pemilu TSM dengan tujuan untuk menentukan apakah temuan/laporan tersebut tidak dapat diterima atau diterima dan ditindaklanjuti dengan sidang pemeriksaan.

Apabila lanjut pada sidang pemeriksaan maka sekretaris pemeriksa membuat surat pemberitahuan sidang pemeriksaan kepada pelapor dan terlapor paling lama 1 (satu) hari sebelum sidang pemeriksaan yang isinya memuat jadwal sidang pemeriksaan; dan undangan untuk menghadiri sidang pemeriksaan. Adapun tahapan sidang pemeriksaan yaitu (a) pembacaan materi laporan dari Pelapor atau penemu; (b) tanggapan/jawaban terlapor; (c) pembuktian; (d) kesimpulan pihak Pelapor atau penemu dan terlapor; dan (e) putusan.

Adapun sanksi atas pelanggaran administrasi Pemilu/Pilkada yaitu Bawaslu, Bawalu Provinsi, Bawaslu Kab/Kota terdapat 4 (empat) putusan yakni: a. perbaikan administrasi terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme sesuai dengan ketentuan perundang-undangan; b. teguran tertulis; c. tidak diikutkan pada tahapan tertentu dalam penyelenggaraan Pemilu; dan d. sanksi administratif lainnya sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Pemilu

Ada yang lebih menarik dari penyelesaian sengketa administratif Pemilu yakni pembatalan sebagai calon DPR, DPRD Prov, DPRD Kab/Kota serta calon Presiden dan Wakil Presiden. Ketentuan Pasal 463 Ayat (1) UU NO. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu menyatakan bahwa dalam hal terjadi pelanggaran administratif Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 460 yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan massif, Bawaslu menerima, memeriksa dan merekomendasikan pelanggaran administratif Pemilu dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja. KPU wajib menindak lanjuti putusan Bawaslu dengan menerbitkan keputusan KPU dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak terbitnya putusan Bawaslu (Pasal 463 ayat (3)). Keputusan KPU tersebut dapat berupa sanksi administratif pembatalan calon DPR-RI, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, dan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 463 Ayat (4)).

Adapun upaya hukum yang dapat dilakukan dari sanksi administratif oleh pasangan calon kepala daerah atau pembatalan calon DPR-RI, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, dan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden ke Mahkamah Agung dalam jangka waktu 3 hari kerja terhitung sejak keputusan KPU ditetapkan (Pasal 463 Ayat (5)). Putusan Mahkamah Agung tersebut bersifat tetap dan mengikat (Pasal 463 Ayat (8)). Terkait dengan penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu Mahkamah Agung telah mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung No. 04 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum di Mahkamah Agung.

### **Kewenangan Bawaslu dalam Penanganan Pelanggaran Administrasi ditinjau dari Perspektif Sistem Peradilan Indonesia**

Pada sub pembahasan tulisan ini untuk lebih komprehensifnya jika dimulai dengan pembahasan teoritis tentang kekuasaan kehakiman dalam sistem pembagian kekuasaan dalam kaitannya kedudukan kewenangan Bawaslu dalam sistem peradilan Indonesia. Jika ditelaah lebih dalam, frase “*kekuasaan Kehakiman*” dalam konstitusi merupakan terjemahan dari istilah Belanda yang biasa disebut “*Rechterlijke Macht*” frase tersebut mengacu dari teori *Montesquieu*

mengenai pemisahan kekuasaan (*Separation Of Power*) (Simanjuntak, 2018). Maksud istilah “kekuasaan” dapat diartikan sebagai “organ” (badan) atau bisa juga berarti “*functi*” (tugas). Dalam kontitusi juga ditegaskan bahwa “*kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka*” (Simanjuntak, 2018). Dengan kata lain, kontitusi menganut dan mengakui independensi kekuasaan kehakiman (pengadilan yang universal. Montesquieu menulis “... *the is no liberty, if the judiciary power be not separated from the legislative and executive*” (Simanjuntak, 2018). Dengan rumusan yang agak berbeda, ungkapan serupa juga diutarakan oleh George Hamilton: “*there is no liberty, if the power of judging be not separated from legislative and executive*” (Simanjuntak, 2018). Menilik ungkapan di atas, *trias politica* (*separation Of powers*) terutama bertalian dengan jaminan dan perlindungan kebebasan public (*public liberty*).

Selanjutnya Bagir Manan (Manan, 1997) menyatakan bahwa pemisahan kekuasaan sebagai metode pembatasan kekuasaan, dimaksudkan untuk mencegah tirani. Kekuasaan itu sangat menggoda (besifat tamak), kata Montesquieu. Kekuasaan yang terlalu besar akan menimbulkan tirani, sebaliknya kebebasan yang terlalu besar akan menimbulkan anarki. Lebih lanjut Bagir Manan (Manan, 1997) menyatakan keterkaitan antara *separation of powers* dengan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan kebebasan hakim adalah berkaitan dengan *fairness* dan *impartiality*. Untuk menjamin agar suatu sengketa atau pelanggaran hukum dapat diselesaikan dengan *fair* dan tidak memihak diperlukan badan peradilan dan hakim yang netral. Itulah sebabnya kekuasaan peradilan harus terpisah dari legislatif dan eksekutif atau pengaruh dari kekuasaan lain. Untuk menjamin netralitas, tidak berpihak dan *fair* kekuasaan kehakiman yang terpisah harus merdeka dan ada kebebasan hakim.

Senada dengan hal tersebut dalam konstitusi kita Pasal 24 Ayat (1) UUD 1945 “*Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan*”. Bahwa kekuasaan kehakiman memiliki kemerdekaan dari segala macam pengaruh dan intervensi cabang kekuasaan lain, baik legislatif dan eksekutif, jadi kekuasaan kehakiman yang merdeka pada dasarnya merupakan perwujudan dari mekanisme pengawasan dan keseimbangan yang bertujuan untuk melindungi kebebasan. Adapun istilah “*peradilan*” dalam Ayat (1) tersebut merujuk pada proses untuk menegakan hukum dan keadilan.

Sedangkan pada Ayat (2) “*Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi*” Peradilan pada Ayat (2) tersebut merujuk kepada lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan proses peradilan yaitu Mahkamah Agung dengan empat pengadilan di bawahnya.

Pada terakhir Ayat (2) tersebut diatas menyebut lembaga peradilan “*Mahkama Konstitusi*” oleh penulis, sebagai informasi tambahan dalam tulisan ini bahwa Mahkamah Konstitusi (MK) memiliki kedudukan yang sederajat dan sama tinggi dengan Mahkamah Agung (MA) yang membedakannya MK merupakan lembaga peradilan tingkat pertama dan terakhir tidak memiliki struktur sebesar MA yang merupakan puncak dari system peradilan, yang strukturnya bertingkat secara vertikal dan secara horizontal mencakup 5 (lima) lingkungan peradilan, yaitu

lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan tata usaha negara, lingkungan peradilan agama, dan lingkungan peradilan militer.

Sedang pada Ayat (3) Pasal 24 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang”. Ketentuan tersebut menurut hemat penulis sesungguhnya memberikan pengakuan konstitusional dapat dibentuknya lembaga peradilan khusus atau lembaga independen lainnya yang dapat melaksanakan fungsi peradilan dalam kekuasaan kehakiman sebagai akibat lahirnya kebutuhan-kebutuhan baru diluar pengadilan untuk memberikan keadilan restorative bagi pencari keadilan.

Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman pengaturan keberadaan lembaga *semi yudisial* diatur dalam bab tersendiri dengan judul Bab V “Badan-Badan Lain Yang Fungsinya Berkaitan Dengan Kekuasaan Kehakiman”. Yaitu pada Pasal 38 Ayat (1) menyebutkan bahwa “selain Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya serta Mahkamah Konstitusi, terdapat badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman”. Pada ketentuan Pasal 38 Ayat(2) mengatur lebih lanjut batasan fungsi yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, meliputi: (a) *penyelidikan*, (b) *penyidikan*, (c) *penuntutan*,(d) *pelaksanaan putusan*, (e). *pemberian jasa hukum*, dan (e). penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Selanjutnya Pasal 38 ayat (3) mengatur bahwa ketentuan mengenai badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang. Dengan adanya pengaturan khusus tentang lembaga *quasi-peradilan/semi-peradilan* menunjukkan adanya politik legislasi terkait dengan pengakuan hukum terhadap keberadaan lembaga-lembaga *quasi-peradilan/semi-peradilan* yang semakin banyak dalam ranah kekuasaan kehakiman di Indonesia juga merupakan pengaturan lebih lanjut dari Pasal 24 Ayat (3) UUD 1945.

Di Indonesia mengenal beberapa lembaga yang tugas dan kewenangannya bersifat *semi yudisial* seperti Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Informasi Pusat dan Komisi Informasi Daerah (KIP dan KID), Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), bahkan ada pula lembaga peradilan yang bersifat internal yang menyelesaikan perselisihan internal partai politik yang disebut dengan Mahkamah Partai Politik (Risnain, 2014). Seperti halnya kewenangan Bawaslu yaitu memutus dugaan pelanggaran administrasi Pemilu/Pilkada yang menjalankan fungsi sistem peradilan dalam arti yang luas yaitu lembaga *semi yudisial*.

Sebagai lembaga yang menangani dugaan pelanggaran administrasi Pemilu/Pilkada Bawaslu dapat digolongkan ke dalam lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) (Simanjuntak, 2018). Oleh karena upaya hukum pada sengketa proses Pemilu/Pilkada adalah di PTUN, sedangkan pada pelanggaran administrasi Pemilu serta dugaan pelanggaran administratif Pemilu/Pilkada kategori Terstruktur, Sistematis, dan Massif (TSM) terhadap pasangan calon kepala daerah dan anggota DPR, DPD, dan DPRD serta pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden upaya hukum ke Mahkamah Agung (MA) sesuai dengan Ketentuan Pasal 463 Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Terkait hal tersebut penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu Mahkamah Agung telah mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung No. 04 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum di Mahkamah Agung.

Kedudukan Bawaslu sebagai lembaga *quasi-peradilan/semi-peradilan* dalam sistem perdilan Indonesia sesungguhnya adalah menjawab perkembangan praktek peradilan modern dan pemenuhan keadilan yang sesungguhnya bagi pencari keadilan Pemilu/Pilkada yaitu peradilan tidak hanya dilakukan melalui proses di pengadilan (*in-court*), tetapi dapat pula dilakukan di luar pengadilan (*out of court*) (Asshiddiqie, 2013). Karena itu, sejalan dengan perkembangan praktik peradilan di seluruh dunia dewasa ini, bahkan di Indonesia juga berkembang ide-ide untuk melembagakan mekanisme alternative penyelesaian sengketa yang dikenal dengan istilah ADR (*Alternative Dispute Resolution*) (Asshiddiqie, 2013). Oleh karenanya pemahaman lembaga negara yang menjalankan fungsi peradilan di Indonesia hanya terdiri 4 (empat) lembaga yaitu badan peradilan umum, badan peradilan agama, badan peradilan militer, badan peradilan TUN adalah suatu pemahaman yang keliru.

Bahwa patut untuk diketahui perkembangan lembaga peradilan modern sekarang ini seperti halnya di Inggris dan Amerika Serikat dengan tradisi *common law* sejak pertengahan abad ke-20 telah banyak dibentuk lembaga negara yang bersifat independen yaitu menjalankan fungsi campuran antara fungsi regulasi, administrasi, dan juga *semi-yudisial* seperti *Commodity Futures Trading Commission* (CFTC), *Equal Employment Opportunity Commission* (USITC), *National Capital Planning Commission* (EEOC), *Nuclear Regulatory Commission* (NRC) dan lain sebagainya (Asshiddiqie, 2014). Dari putusan lembaga independen tersebut apabila terhadap pihak-pihak yang tidak puas dengan putusnya dapat mengajukan ke lembaga peradilan sebagaimana mestinya. Namun seringkali putusan lembaga *semi-yudisial* tersebut sudah terpenuhi rasa keadilan sehingga penyelesaian tidak berlanjut ke pengadilan. Dengan demikian, banyak masalah hukum dapat diselesaikan dengan cara lebih cepat dan efisien tanpa harus membebani pengadilan (Al-Fatih, 2018).

Hal tersebut berbedanya dengan perkembangan lembaga peradilan dengan tradisi hukum eropa continental (*civil law system*) (Aulia & Al-Fatih, 2017) karena dalam mengadopsi ide-ide baru kedalam rumusan teks undang-undang tertulis hasil dari perdebatan di forum-forum parlemen, maka fungsi-fungsi baru peradilan diidealkan untuk dilembagakan dalam struktur peradilan yang tersendiri.

Seperti halnya negara Jerman yang menganut *civil law system*, yaitu hanya terdapat lembaga peradilan pidana dan peradilan perdata yang berpuncak ke Mahkamah Agung. Semakin berkembangnya gerakan liberalisasi dan demokratisasi yang memberikan tempat semakin kuatnya kepada otonomi individu rakyat, maka berkembang pula ide untuk mengadili pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh pejabat negara yang dianggap merugikan warga negara. Dengan kondisi demikian sehingga melahirkan ide pembentukan pengadilan administrasi negara yang pada abad ke-19 dipandang sebagai pilar keempat dari konsepsi *rechtsstaat* dalam arti klasik. Sampai sekarang lembaga pengadilan administrasi ini baik di Jerman, Prancis, maupun Austria mempunyai puncak mahkamahannya tersendiri (Asshiddiqie, 2014).

Begitu pun halnya di Indonesia yang notabene menganut sistem hukum eropa kontinental (*civil law system*) pada sistem peradilan telah mengadopsi tradisi *common law*, hal tersebut dapat dilihat seperti ide untuk mengembangkan fungsi-fungsi penyelesaian sengketa di luar pengadilan atau sebelum pengadilan. Contohnya Badan Mediasi Pembiayaan,

Pegadaian dan Ventura Indonesia (BMPPVI), menjalankan peran dan fungsinya sebagai Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa (LAPS), dengan menyelesaikan sengketa antara salah satu Lembaga Jasa Keuangan dengan konsumennya. Begitupun, berkembang pula gagasan-gagasan untuk membentuk lembaga-lembaga negara yang bersifat independen seperti pada lembaga penyelenggara pemilu yaitu Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang menjalankan fungsi *semi-yudisial*.

Bawaslu sebagai lembaga *semi-yudisial* sudah tentu kedudukan ketua dan anggota Bawaslu juga bertindak sebagai *semi-hakim*, harus menerapkan prinsip-prinsip umum (*universal*) yang berlaku bagi para hakim, misalnya termasuk mengenai standar-standar etika (*code of ethics*) dan kode perilaku (*code of conduct*). Bagi para hakim dewasa ini berlaku prinsip-prinsip yang dikenal sebagai “*The Bangalore Principles of Judicial Conduct*” yang diakui di seluruh dunia.

Dalam *Judicial Conduct* (Asshiddiqie, 2014) itu disepakati adanya prinsip-prinsip yang harus dijadikan pegangan oleh setiap hakim di seluruh dunia, yaitu prinsip-prinsip: (1) kemandirian (*independence*), (2) netralitas atau ketidak berpihakan (*impartiality*), (3) keutuhan dan keseimbangan kepribadian (*integrity*), (4) kepantasan dan kesopanan-santunan (*propriety*), (5) kesetaraan (*equality*), (6) kecakapan (*competence*), dan (7) keseksamaan (*diligence*). Dari prinsip-prinsip perilaku tersebut idealnya harus mencerminkan pula perilaku setiap Ketua dan Anggota Bawaslu karena begitu tingginya derajat hakim dalam memutus setiap perkara sebagai benteng bagi para pencari keadilan.

Kemudian dalam kaitannya kekuasaan kehakiman dan batasan penggunaan kewenangannya, penulis akan memulai membahasnya dengan mengurai hubungan “Kekuasaan dan hukum” bahwa kekuasaan dapat bekerja apabila bersumber dari wewenang formal (*formal authority*) atau dengan kata lain kekuasaan itu bersumber dari hukum. Perlu diingat bahwa hukum memerlukan kekuasaan untuk menegakan aturan-aturannya. Tanpa kekuasaan, hukum tidak lain akan menjadi kaidah sosial yang berisikan anjuran belaka. Dalam konteks kedudukan kekuasaan kehakiman bahwa kewenangan kekuasaan kehakiman dibatasi oleh kaidah hukum supaya tidak terjadi tindakan penyalahgunaan wewenang (*Abuse of power*), begitupun dapat berjalan efektifnya kewenangan tersebut membutuhkan hukum sebagai daya paksa, karena didalam hukum itu sendiri memuat perintah dan larangan. Dapat disimpulkan bahwa hukum memerlukan kekuasaan dalam pelaksanaannya, sebaliknya kekuasaan itu sendiri ditentukan batasan-batasannya oleh hukum. Dalam slogan zaman sekarang yaitu “*hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman*” (Kusumaatmadja, 2002).

Oleh karena itu menjadi penting dalam penelitian ini, penulis akan mengambil pendekatan kasus yaitu putusan Bawaslu No. 047/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019 Prov. Kepulauan Riau Kota Batam. Karena putusan terbaru hasil penanganan pelanggaran administrasi pada Pemilu 2019 yang kemudian Mahkamah Konstitusi (MK) putusan Bawaslu tersebut. Penulis dalam menguraikan kronologis kasus dan analisis kasus lebih fokus pada ruang lingkup dan batasan kewenangan Bawaslu dalam penanganan pelanggaran administrasi.

## **1. Putusan Bawaslu No. 047/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019 Prov. Kepulauan Riau Kota Batam (tgl 21 Juni 2019)**

### **a. Kronologis**

Putusan Bawaslu *aquo* memerintahkan kepada KPU untuk memperbaiki dan membetulkan perolehan suara dalam formulir Model DAA1-DPRD Provinsi dan formulir Model DA1-DPRD Provinsi untuk TPS 87 Kelurahan Baloi Permai, TPS 42 Kelurahan Batu Selicin dan TPS 08, TPS 07, dan TPS 59 Kelurahan Sadai, berdasarkan salinan formulir Model C1-DPRD Provinsi dan formulir Model C1 Plano DPRD Provinsi sepanjang berkaitan dengan Partai Gerindra.

KPU kemudian menindaklanjuti putusan Bawaslu *aquo*, singkatnya dengan menindaklanjuti putusan tersebut dengan sendirinya berimplikasi pada pemerolehan suara hasil pemilihan umum secara nasional. Disisi lain pihak yang merasa dirugikan atas putusan Bawaslu kasus *aquo*, mendaftarkan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) tersebut di MK. MK berpandangan bahwa segala sesuatu yang menyangkut atau berimplikasi pada perolehan suara setelah penetapan perolehan suara hasil Pemilu menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutusnya.

MK kemudian mengesampingkan Putusan Bawaslu *aquo* dan demi alasan kepastian hukum MK dalam persidangan memerintahkan pembukaan kotak suara untuk mengecek dan memastikan perolehan suara sepanjang berkaitan dengan Partai Gerindra berdasarkan formulir Model C1 Plano-DPRD Provinsi berhologram.

#### **b. Analisis Putusan**

Bahwa Putusan pelanggaran administrasi tersebut dikeluarkan tgl 21 Juni 2019 berarti, setelah pleno rekapitulasi penetapan hasil pemerolehan suara Pemilu tingkat nasional dilaksanakan tgl 25 April-22 Mei 2019 artinya proses sidang Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) di MK sudah berjalan atau telah melebihi tenggat waktu pendaftaran PHPU di MK. Perlu diingat bahwa terkait sengketa yang menyangkut dengan hasil pemilihan umum adalah kewenangan MK sesuai dengan ketentuan Pasal 24 C Ayat (1) UUD 1945. Terhadap kewenangan Bawaslu yang mengatur sengketa administrasi pemilu di atur pada Pasal 95 UU No. 7 Tentang Pemilu, pada Pasal 460 Ayat (1) telah memberikan cakupan atau ruang lingkup pelanggaran administrasi Pemilu meliputi pelanggaran terhadap tatacara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu.

Oleh karena itu, terhadap berbagai permasalahan hukum Pemilu yang ditemukan atau dilaporkan dan mempengaruhi hasil Pemilu adalah kewenangan MK. Dalam hal pelanggaran administrasi Pemilu yang menjadi kewenangan Bawaslu, harus telah diselesaikan sebelum ditetapkannya hasil pemilihan umum atau rekapitulasi penetapan hasil Pemilu. Maka dari itu kita harus membedakan kewenangan antar organ negara berdasarkan perintah UUD (constitutionally entrusted power) dan kewenangan organ negara karena perintah UU (legislatively entrusted power), bahkan ada pula organ atau lembaga negara yang kewenangannya atas perintah keputusan Presiden (Kepres). Berdasarkan penjelasan tersebut diatas menjadi terang bederang masing-masing kewenangan antara lembaga negara termasuk ruang lingkup dan batasan kewenangan Bawaslu dan Kewenangan MK.

#### IV. PENUTUP

Lembaga *semi-yudisial* dalam system peradilan Indonesia secara konstitusional telah diatur dalam Pasal 24 Ayat (3) UUD 1945 begitu pun UU No. 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Walaupun menjalankan fungsi peradilan kedudukan lembaga *semi-yudisial* tidak memiliki hubungan hirarki dengan Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK) yang ada adalah hubungan hubungan fungsional. Seperti halnya Bawaslu menjalankan fungsi peradilan yaitu memeriksa, mengadili, mengkaji, memutus dugaan pelanggaran administrasi pemilu dan sengketa proses pemilu/pilkada serta pelanggaran administratif Pemilu/Pilkada kategori Terstruktur, Sistematis, dan Massif (TSM) terhadap pasangan calon kepala daerah dan anggota DPR, DPD, dan DPRD serta pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Namun dalam pelaksanaan tugas dan wewenang dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga *semi-yudisial* tersebut Bawaslu masih mengalami kendala terkait batasan penggunaan kewenangannya. Untuk itu dalam *ius constitutum-ius constituendum* kedepan perlunya terbangun fungsi prinsip *checks and balances* antara lembaga penyelenggara KPU-Bawaslu-DKPP yang dirumuskan melalui peraturan perundang-undangan. Hal tersebut untuk menghindari mafia peradilan dan menghindari *abuse of power* serta menjaga keluhuran martabat Bawaslu.

#### REFERENSI

- Abidin, Y. B., Senu, L., & Tatawu, G. (2020). Pelaksanaan Konstitusional Kewenangan Bawaslu sebagai Pengawas Pemilu dan Mengadili Sengketa Proses Pemilu. *Jurnal Halu Oleo Legal Research*, 2(2), 95–107.
- Al-fatih, S. (2020). Electoral Regulation in Indonesia : Is It Modern Law ? *Unnes Law Journal*, 6(2), 205–216. <https://doi.org/https://doi.org/10.15294/ulj.v6i2.41627>
- Al-Fatih, S. (2018). Model Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Satu Atap Melalui Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Ilmiah Hukum LEGALITY*, 25(2), 247. <https://doi.org/10.22219/jihl.v25i2.6005>
- Amal, B. (2019). Kewenangan Mengadili Oleh Bawaslu Atas Sengketa Proses Pemilu Yang Diatur Dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, 48(3), 306–311.
- Asshiddiqie, J. (2013). *Pengadilan Khusus , Dalam Hitam Putih Pengadilan Khusus*. Jakarta: Sekretariat Komisi Yudisial Republik Indonesia.
- Asshiddiqie, J. (2014). Fungsi Campuran KPPU Sebagai Lembaga Quasi-Peradilan.
- Aulia, F., & Al-Fatih, S. (2017). Perbandingan Sistem Hukum Common Law, Civil Law dan Islamic Law dalam Perspektif Sejarah dan Karakteristik Berpikir . *Legality : Jurnal Ilmiah Hukum*, 25(1), 98–113. Retrieved from <http://202.52.52.22/index.php/legality/article/view/5993>
- Esfandiari, F., & Fatih, S. Al. (2020). Initiating a Permanent Electoral Body To Resolve Dignified Election Disputes: Assessing the Effectiveness of Gakkumdu. *Yustisia Jurnal Hukum*, 9(3), 333. <https://doi.org/10.20961/yustisia.v9i3.44437>
- Fajar, M., & Achmad, Y. (2010). *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Irwansyah. (2020). *Penelitian Hukum: Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel* (A. Yunus, Ed.). Yogyakarta: Mirra Buana Media.
- Jimly, A. (2015). *Kedudukan Mahkamah Konstitusi Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*.
- Kusumaatmadja, M. (2002). *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*. Bandung: Alumni.
- Librayanto, R. (2008). *Trias Politica dalam Struktur Ketatanegaraan*. Makassar: Pukap.
- Mahfud MD, M. (1999). *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Yogyakarta: Gama Media.
- Manan, B. (1997). *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Patawari. (2019). *Sistem Peradilan di Indonesia*. Makassar.
- Peter Mahmud Marzuki. (2009). *Penelitian Hukum, Edisi Pertama Cetakan Kelima*. Jakarta: Kencana.
- Risnain, M. (2014). Eksistensi Lembaga Quasi Judisial Dalam Sistem Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia : Kajian Terhadap Komisi Pengawas Persaingan Usaha. *Jurnal Hukum Dan Peradilan*, 3(1), 49–58.
- Rumadan, I. (2017). Peran Lembaga Peradilan sebagai Institusi Penegak Hukum Dalam Penegakan Keadilan Bagi Terwujudnya Perdamaian. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*2, 6(1), 26.
- Simanjuntak, E. (2018). *Perdebatan Hukum Administrasi: Sebuah Kompilasi Artikel Hukum Administrasi*. Bekasi: Gramata Publishing.
- Siregar, A. A. (2019). *Bawaslu Ajudication Authority And It's Implementation in The Regions*. Lampung.