Telaah Kritis Hukum Acara Perkara TSM: Rekonstruksi Hukum Acara Pemeriksaan Administrasi Terstruktur, Sistematis, dan Massif (TSM) Pemilihan dalam Upaya Hukum di Mahkamah Agung untuk Menjamin *Fair Trial* dan Keadilan Administratif

(Studi terhadap Putusan Mahkamah Agung Nomor 1 P/PAP/2021)

Oleh:
Rohzali Putra Badaruddin[1] *(Bawaslu Kabupaten Bone)*, Rakhmat Hidayat[2] *(Bawaslu Kabupaten Bone)*, Muhammad Muksyid Al Muqni[3] *(Bawaslu Provinsi Sulawesi Selatan)*, Ahmad Tawakkal Paturusi[4] *(Praktisi Hukum)*

Abstrak

Tulisan ini mengkaji problematika hukum acara dalam penyelesaian pelanggaran administratif pemilihan secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif (TSM), khususnya dalam upaya hukum terhadap Keputusan KPU di Mahkamah Agung. Permasalahan muncul ketika Mahkamah Agung tidak hanya menguji aspek formal Keputusan KPU, tetapi juga menilai substansi pembuktian TSM yang sebelumnya diperiksa dan diputus oleh Bawaslu. Di sisi lain, Bawaslu sebagai lembaga yang melakukan pemeriksaan fakta dan pembuktian tidak memperoleh ruang untuk memberikan penjelasan kelembagaan dalam proses pemeriksaan di Mahkamah Agung. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa desain hukum acara Perselisihan Administrasi Pemilihan (PAP) TSM belum sepenuhnya memenuhi prinsip *fair trial*, *due process of law*, dan *administrative justice*. Tulisan ini menawarkan rekonstruksi hukum acara melalui penerapan model *record-based review* yang dipadukan dengan mekanisme *institutional explanation* oleh Bawaslu sebagai *institutional explanation provider*. Model tersebut ditawarkan sebagai jalan tengah untuk menjamin kelengkapan materi pemeriksaan Mahkamah Agung tanpa mengganggu independensi Bawaslu sebagai lembaga *quasi judicial*.

Kata Kunci: Bawaslu, TSM, Mahkamah Agung, *record-based review*, *fair trial*.

I. Pendahuluan

Penegakan hukum pemilihan kepala daerah merupakan instrumen fundamental dalam menjaga integritas demokrasi elektoral. Salah satu rezim penegakan hukum yang memiliki konsekuensi paling serius adalah penanganan pelanggaran administratif pemilihan yang terjadi secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif (TSM). Pelanggaran TSM tidak hanya berdampak pada legitimasi proses pemilihan, tetapi juga dapat berujung pada pembatalan pasangan calon sebagai peserta pemilihan.

Desain penanganan pelanggaran TSM sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menempatkan Bawaslu Provinsi sebagai lembaga yang berwenang menerima, memeriksa, mengadili, dan memutus dugaan pelanggaran administratif TSM. Apabila terbukti melakukan pelanggaran TSM, Putusan Bawaslu tersebut selanjutnya ditindaklanjuti oleh KPU melalui penerbitan keputusan administratif berupa pembatalan pasangan calon.

Persoalan muncul ketika Keputusan KPU yang diterbitkan sebagai tindak lanjut Putusan Bawaslu diajukan upaya hukum ke Mahkamah Agung. Meskipun objek formal sengketa di Mahkamah Agung adalah Keputusan KPU, dalam praktiknya Mahkamah Agung melakukan pengujian terhadap substansi pembuktian TSM yang sebelumnya diperiksa dan diputus oleh Bawaslu.

Fenomena tersebut tampak secara nyata dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 1 P/PAP/2021 terkait Pemilihan Wali Kota dan Wakil Wali Kota Bandar Lampung Tahun 2020. Dalam perkara tersebut, Mahkamah Agung tidak hanya menilai aspek formal penerbitan Keputusan KPU, tetapi juga menguji kembali konstruksi pembuktian pelanggaran TSM yang sebelumnya dibangun oleh Bawaslu Provinsi Lampung. Ironisnya, Bawaslu sebagai lembaga yang melakukan pemeriksaan, pembuktian, dan penilaian seluruh alat bukti tidak diberikan ruang untuk memberikan penjelasan kelembagaan terhadap dasar pertimbangan hukumnya. Akibatnya, muncul pertanyaan mendasar mengenai apakah desain hukum acara Perselisihan Administrasi Pemilihan (PAP) TSM telah memenuhi prinsip *fair trial*, *due process of law*, dan *administrative justice*.

II. Rumusan Masalah

1. Apakah desain hukum acara Perselisihan Administrasi Pemilihan (PAP) terhadap pelanggaran administratif pemilihan secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif (TSM) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pilkada telah memenuhi prinsip *fair trial* dan *administrative justice*?
2. Bagaimana rekonstruksi hukum acara PAP TSM yang mampu menjamin kelengkapan materi pemeriksaan Mahkamah Agung tanpa mengganggu independensi Bawaslu sebagai lembaga *quasi judicial*?

III. Kajian Penelitian Terdahulu dan Kebaruan Penelitian

Elviandri dan Norrafika Safitri (2023) dalam artikel Strengthening *Quasi-Judicial Authority Election Supervisory Body* (BAWASLU) menegaskan bahwa Bawaslu telah berkembang menjadi lembaga *quasi judicial*. Namun, penelitian tersebut belum mengkaji implikasi hukum acara ketika putusan Bawaslu menjadi dasar pemeriksaan pada tingkat upaya hukum di Mahkamah Agung.

Supriyadi dan Widyatmi Anandy (2021) dalam penelitian mengenai kepatuhan terhadap putusan dan rekomendasi Bawaslu menitikberatkan pada efektivitas tindak lanjut putusan Bawaslu oleh KPU, namun belum mengulas problematika hukum acara Perselisihan Administrasi Pemilihan (PAP) TSM di Mahkamah Agung.

Aprilian Sumodiningrat (2022) mengkaji transformasi Bawaslu sebagai lembaga *quasi judicial*, tetapi belum membahas kebutuhan mekanisme *record-based review* dan *institutional explanation* dalam perkara TSM.

Berdasarkan telaah tersebut, belum ditemukan penelitian yang secara khusus membahas ketidaksesuaian antara objek formal sengketa di Mahkamah Agung berupa Keputusan KPU dengan sumber substansial pembuktiannya yang berasal dari Putusan Bawaslu.

Kebaruan (novelty) tulisan ini terletak pada pengajuan model *record-based review* yang dipadukan dengan mekanisme *institutional explanation* oleh Bawaslu sebagai institutional explanation provider dalam pemeriksaan PAP TSM di Mahkamah Agung. Model tersebut ditawarkan sebagai jalan tengah antara kebutuhan Mahkamah Agung memperoleh kelengkapan materi pemeriksaan dan keharusan menjaga independensi Bawaslu sebagai lembaga *quasi judicial.*

IV. Metode Penelitian

Tulisan ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 beserta peraturan turunannya. Pendekatan kasus dilakukan melalui analisis terhadap Putusan Mahkamah Agung Nomor 1 P/PAP/2021, sedangkan pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji prinsip *due process of law*, *fair trial*, *administrative justice*, *equality of arms*, dan *institutional competence*.

V. Kerangka Teoretik

1. Due Process of Law

Konsep due *process of law* sebagaimana dikemukakan oleh Laurence H. Tribe menempatkan prosedur sebagai elemen fundamental dalam negara hukum karena setiap pembatasan hak warga negara harus dilakukan melalui mekanisme yang adil dan rasional. Konsep *due process of law* menempatkan prosedur sebagai elemen fundamental dalam penegakan hukum. Menurut konsep ini, setiap proses pemeriksaan harus memberikan jaminan bahwa putusan dihasilkan melalui mekanisme yang adil, rasional, dan memberikan kesempatan yang memadai bagi seluruh pihak maupun informasi relevan untuk didengar. Dalam konteks hukum acara administrasi, *due process* tidak hanya dimaknai sebagai kesempatan para pihak untuk mengajukan pembelaan, tetapi juga memastikan hakim memperoleh seluruh informasi yang diperlukan guna menghasilkan putusan yang tepat dan berkeadilan.

2. *Fair Trial* dan *Equality of Arms*

Prinsip *fair trial* menuntut adanya keseimbangan prosedural di antara para pihak serta tersedianya informasi yang memadai bagi hakim dalam memeriksa suatu perkara. Stefan Trechsel menjelaskan bahwa prinsip *fair trial* mensyaratkan tersedianya keseimbangan prosedural, kesempatan yang sama bagi para pihak, dan akses hakim terhadap informasi yang memadai.

Salah satu elemen penting *fair trial* adalah asas *equality of arms*, yaitu keseimbangan kemampuan para pihak dalam menyampaikan argumentasi

dan alat bukti. Ketika Mahkamah Agung menguji substansi pembuktian TSM, sementara pihak yang dihadirkan hanya KPU yang tidak melakukan pemeriksaan fakta, maka keseimbangan tersebut berpotensi terganggu.

Prinsip *fair trial* merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari konsepsi negara hukum sebagaimana dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, setiap desain hukum acara harus memastikan terpenuhinya jaminan keadilan prosedural, termasuk tersedianya mekanisme yang memungkinkan hakim memperoleh informasi yang memadai untuk memeriksa dan memutus perkara secara adil. Dengan demikian, desain hukum acara PAP TSM juga seyogianya disusun sedemikian rupa agar Mahkamah Agung memperoleh gambaran yang utuh mengenai proses pembuktian yang menjadi dasar lahirnya keputusan yang disengketakan.

3. Administrative Justice

Menurut Jerry L. Mashaw (1985), *administrative justice* tidak hanya menekankan efisiensi prosedural, tetapi juga akurasi, transparansi, dan keadilan substantif. Adler (2010) menjelaskan bahwa konsep *administrative justice* menekankan bahwa penyelesaian sengketa administrasi harus dilakukan melalui prosedur yang tidak hanya cepat, tetapi juga akurat, transparan, dan mampu menghasilkan putusan yang substantif. Dalam konteks perkara TSM, ketepatan putusan sangat bergantung pada tersedianya keseluruhan rekam jejak pemeriksaan yang dilakukan oleh Bawaslu sebagai lembaga pemeriksa tingkat pertama.

VI. Konstruksi Hukum Acara TSM dalam UU Pilkada

Pengaturan mengenai pelanggaran TSM bertumpu pada hubungan normatif antara Pasal 73 dan Pasal 135A Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Pasal 73 ayat (1) melarang pasangan calon dan/atau tim kampanye menjanjikan atau memberikan uang maupun materi untuk memengaruhi pemilih ataupun penyelenggara pemilihan. Pelanggaran terhadap ketentuan tersebut dapat berakibat pada pembatalan pasangan calon sebagaimana diatur dalam Pasal 73 ayat (2).

Berbeda dengan rezim pelanggaran administratif biasa, pembatalan pasangan calon dalam perkara TSM tidak lahir dari penilaian mandiri KPU. KPU hanya diberikan kewajiban administratif untuk menindaklanjuti putusan Bawaslu.

Pasal 135A ayat (2) secara tegas memberikan kewenangan kepada Bawaslu Provinsi untuk menerima, memeriksa, mengadili, dan memutus pelanggaran administratif TSM dalam jangka waktu paling lama empat belas hari kerja.

Sebaliknya, Pasal 135A ayat (4) dan ayat (5) mewajibkan KPU menerbitkan keputusan administratif sebagai tindak lanjut putusan Bawaslu dalam waktu paling lama tiga hari kerja. Keputusan KPU tersebut dapat diajukan upaya hukum ke Mahkamah Agung paling lambat tiga hari kerja sejak diterbitkan, dan Mahkamah Agung wajib memutus perkara tersebut dalam waktu paling lama empat belas hari kerja. Putusan Mahkamah Agung bersifat final dan mengikat. Konstruksi tersebut menunjukkan adanya model dua lapis (*two-tier administrative action*), yaitu Putusan Bawaslu sebagai sumber substansial dan Keputusan KPU sebagai tindakan administratif pelaksana.

VII. Kedudukan Bawaslu sebagai *Quasi Judicial Body*

Karakteristik kewenangan Bawaslu dalam penanganan pelanggaran administratif TSM menunjukkan bahwa Bawaslu tidak semata menjalankan fungsi pengawasan, tetapi juga menjalankan fungsi adjudikatif yang menyerupai lembaga peradilan (*quasi judicial body*).

Dalam perkara TSM, Bawaslu memiliki kewenangan untuk menerima laporan, melakukan pemeriksaan pendahuluan, memanggil para pihak, memeriksa saksi dan ahli, menilai alat bukti, menyelenggarakan persidangan, serta menjatuhkan putusan yang mengikat secara hukum. Karakteristik demikian merupakan ciri utama lembaga *quasi judicial* sebagaimana dikenal dalam hukum administrasi modern.

Secara konseptual, lembaga *quasi judicial* merupakan lembaga administratif yang oleh undang-undang diberikan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa melalui mekanisme yang menyerupai proses peradilan. Meskipun tidak berada dalam lingkungan kekuasaan kehakiman, produk hukum yang dihasilkannya memiliki sifat adjudikatif karena lahir melalui proses pemeriksaan fakta, penilaian alat bukti, dan penerapan norma hukum terhadap suatu peristiwa konkret.

Dalam konteks penanganan pelanggaran TSM, Putusan Bawaslu bukan sekadar rekomendasi administratif, melainkan hasil proses ajudikasi yang menjadi dasar yuridis bagi KPU untuk menerbitkan keputusan pembatalan

pasangan calon. Dengan demikian, substansi keputusan KPU sesungguhnya merupakan refleksi dari konstruksi pembuktian yang telah dibangun melalui proses persidangan di Bawaslu.

Konsekuensi dari karakter adjudikatif tersebut adalah bahwa setiap pengujian terhadap substansi pelanggaran TSM pada dasarnya juga bersentuhan dengan pertimbangan hukum yang dibangun oleh Bawaslu sebagai lembaga pemeriksa tingkat pertama.

VIII. Analisis Putusan Mahkamah Agung Nomor 1 P/PAP/2021

Dalam Putusan Nomor 1 P/PAP/2021, Mahkamah Agung memeriksa permohonan terhadap Keputusan KPU Kota Bandar Lampung yang membatalkan pasangan calon nomor urut 03 berdasarkan Putusan Bawaslu Provinsi Lampung. Secara formal, objek sengketa memang merupakan keputusan KPU. Namun, dalam pertimbangannya, Mahkamah Agung tidak hanya menilai aspek kewenangan dan prosedur penerbitan keputusan KPU, tetapi juga melakukan penilaian terhadap substansi pembuktian TSM.

Mahkamah Agung, antara lain, melakukan penilaian ulang terhadap keterkaitan pembagian bantuan sosial Covid-19 oleh Wali Kota petahana dengan keuntungan elektoral bagi pasangan calon tertentu.

Dalam pertimbangannya, Mahkamah Agung menilai bahwa pembagian bantuan sosial pada masa pandemi COVID-19 belum cukup membuktikan adanya hubungan kausal langsung dengan upaya memperoleh keuntungan elektoral bagi pasangan calon tertentu.

> *"bahwa kegiatan pembagian bantuan sosial akibat dampak Covid-19 merupakan program kerja yang harus dilaksanakan oleh Kepala Daerah atas dasar Instruksi Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020, tanggal 2 April 2020 tentang Pencegahan Penyebaran dan Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 di Lingkungan Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu, pembagian bantuan sosial yang dikemas dalam bentuk kegiatan pemberian bantuan Covid-19 yang dilakukan Wali Kota Bandar Lampung aktif sebagai suami dari Calon Wali Kota Nomor Urut 03 (Hj. Eva Dwiana, S.E.), dengan melibatkan aparatur Pemerintah Kota beserta jajarannya (termasuk RT), tidak serta merta*

menguntungkan pencalonan dari Calon Wali Kota Nomor Urut 03 yang berakibat terjadinya Pelanggaran Administrasi Pemilihan secara TSM;"

Pertimbangan tersebut menunjukkan bahwa Mahkamah Agung sesungguhnya melakukan penilaian ulang terhadap konstruksi pembuktian yang sebelumnya telah dibangun oleh Bawaslu. Kondisi ini memperlihatkan bahwa pemeriksaan Mahkamah Agung tidak semata bersifat *legality review,* melainkan juga menyentuh aspek merits review terhadap substansi pembuktian TSM

Pada titik inilah muncul persoalan hukum acara. KPU sebagai termohon pada dasarnya tidak pernah memeriksa saksi, menilai alat bukti, maupun menyusun konstruksi pembuktian TSM. Seluruh proses tersebut dilakukan oleh Bawaslu melalui mekanisme persidangan ajudikasi. Ketika Mahkamah Agung melakukan pengujian terhadap substansi pembuktian, KPU hanya mampu menjelaskan bahwa keputusan yang diterbitkannya merupakan pelaksanaan dari Putusan Bawaslu. Akibatnya, Mahkamah Agung berpotensi memeriksa substansi perkara tanpa memperoleh penjelasan yang utuh mengenai rasionalitas pertimbangan hukum yang dibangun oleh Bawaslu.

Di sisi lain, menempatkan Bawaslu sebagai pihak berperkara juga berpotensi menimbulkan persoalan independensi. Sebagai lembaga *quasi judicial*, Bawaslu tidak tepat diposisikan sebagai Termohon maupun pihak intervensi karena hal tersebut dapat mengaburkan fungsi adjudikatifnya. Dengan demikian, problem utama dalam perkara TSM sesungguhnya bukan terletak pada ketiadaan Bawaslu sebagai pihak, melainkan tidak tersedianya mekanisme kelembagaan yang memungkinkan Mahkamah Agung memperoleh penjelasan komprehensif mengenai konstruksi pembuktian yang telah dilakukan Bawaslu.

IX. Dilema Independensi Bawaslu dalam Upaya Hukum di Mahkamah Agung

Salah satu kritik utama terhadap gagasan pelibatan Bawaslu dalam proses pemeriksaan perkara PAP TSM di Mahkamah Agung adalah potensi terganggunya independensi Bawaslu sebagai lembaga adjudikatif. Dalam prinsip umum hukum acara, hakim atau lembaga pemutus pada dasarnya tidak dibenarkan bertindak sebagai pembela atas putusan yang telah dijatuhkannya. Keterlibatan aktif lembaga adjudikatif sebagai pihak dalam proses upaya hukum berpotensi mengaburkan batas antara fungsi memutus dan fungsi

berperkara. Jika Bawaslu ditempatkan sebagai Termohon ataupun pihak intervensi, maka hal tersebut dapat menimbulkan persepsi bahwa Bawaslu tidak lagi berdiri sebagai institusi yang independen dan imparsial.

Kritik tersebut pada dasarnya beralasan dan harus menjadi perhatian dalam setiap upaya pembenahan hukum acara TSM. Namun demikian, gagasan yang diajukan dalam tulisan ini tidak dimaksudkan untuk menempatkan Bawaslu sebagai pihak yang membela putusannya sendiri. Bawaslu juga tidak diposisikan sebagai Termohon, Turut Termohon, ataupun pihak intervensi. Pelibatan Bawaslu dimaksudkan semata-mata dalam kapasitas kelembagaan untuk memberikan penjelasan objektif mengenai konstruksi pemeriksaan, proses pembuktian, dan rasionalitas pertimbangan hukum yang telah digunakan dalam putusannya. Keterangan tersebut tidak diarahkan untuk mempertahankan amar putusan, melainkan untuk membantu Mahkamah Agung memperoleh pemahaman yang utuh terhadap keseluruhan proses ajudikasi yang telah berlangsung.

Dengan demikian, mekanisme tersebut tidak mengubah posisi independen Bawaslu sebagai *quasi judicial body*, melainkan justru memperkuat kualitas pemeriksaan Mahkamah Agung melalui penyediaan informasi kelembagaan yang relevan. Penyelenggara pemilu merupakan institusi yang harus menjalankan tugasnya secara mandiri dan independen. Oleh karena itu, setiap desain hukum acara yang melibatkan Bawaslu dalam proses upaya hukum tidak boleh menggeser atau mengaburkan posisi independen Bawaslu sebagai penyelenggara pemilu. Atas dasar itu, tulisan ini tidak mengusulkan penempatan Bawaslu sebagai pihak berperkara, melainkan hanya sebagai pemberi *institutional explanation* yang bersifat objektif dan terbatas.

X. Model *Record-Based Review* sebagai Rekonstruksi Hukum Acara PAP TSM

Kebaruan utama yang ditawarkan dalam tulisan ini adalah penerapan model *record-based review* dalam pemeriksaan perkara PAP TSM di Mahkamah Agung. Model *record-based review* merupakan mekanisme pemeriksaan yang menempatkan keseluruhan rekam persidangan pada tingkat sebelumnya sebagai basis utama pemeriksaan pada tingkat upaya hukum. Dalam model ini, pengadilan tingkat atas tidak semata mendasarkan pemeriksaannya pada

putusan akhir, tetapi juga pada seluruh dokumen dan catatan persidangan yang melatarbelakangi lahirnya putusan tersebut.

Dalam konteks perkara TSM, penerapan model *record-based review* mengharuskan seluruh berkas pemeriksaan Bawaslu disampaikan kepada Mahkamah Agung secara lengkap. Berkas tersebut sekurang-kurangnya meliputi laporan dugaan pelanggaran, jawaban para pihak, berita acara persidangan, risalah pemeriksaan, daftar saksi dan ahli, alat bukti, berita acara pemeriksaan alat bukti, serta analisis pemenuhan unsur pelanggaran TSM.

Keberadaan keseluruhan *record of proceedings* tersebut akan memungkinkan Mahkamah Agung memperoleh gambaran menyeluruh mengenai proses pembuktian yang dilakukan Bawaslu tanpa harus menempatkan Bawaslu sebagai pihak berperkara. Dalam keadaan tertentu, Mahkamah Agung juga dapat meminta penjelasan tertulis kepada Bawaslu mengenai aspek-aspek tertentu yang dianggap belum jelas. Penjelasan tersebut harus dipahami sebagai *institutional explanation* dan bukan sebagai pembelaan terhadap putusan.

Model ini diyakini mampu menjadi jalan tengah antara kebutuhan akan kelengkapan materi pemeriksaan dengan kewajiban menjaga independensi Bawaslu sebagai lembaga adjudikatif.

Gagasan penerapan *record-based review* dalam pemeriksaan PAP TSM bukanlah konsep yang sepenuhnya baru dalam praktik peradilan administrasi modern. Dalam sistem peradilan administrasi di Jerman, pemeriksaan pada tingkat banding dilakukan berdasarkan keseluruhan *record of proceedings* yang dikirimkan oleh pengadilan tingkat sebelumnya. Model tersebut memungkinkan pengadilan tingkat atas memperoleh gambaran menyeluruh mengenai proses pembuktian tanpa harus menghadirkan hakim pemeriksa pada tingkat pertama sebagai pihak dalam persidangan.

Praktik serupa juga dikenal dalam berbagai sistem peradilan administrasi lainnya, di mana pemeriksaan pada tingkat upaya hukum bertumpu pada kelengkapan berkas pemeriksaan tingkat sebelumnya (*full record review*). Pendekatan demikian menunjukkan bahwa kualitas putusan pengadilan tingkat atas sangat bergantung pada tersedianya rekam pemeriksaan yang lengkap dan memadai.

Dengan demikian, penerapan model *record-based review* dalam hukum acara PAP TSM sesungguhnya sejalan dengan perkembangan praktik peradilan administrasi modern yang menekankan pentingnya kelengkapan materi pemeriksaan tanpa mengorbankan independensi lembaga pemeriksa tingkat pertama.

XI. *Institutional Explanation Provider*

Salah satu persoalan mendasar dalam hukum acara Perselisihan Administrasi Pemilihan (PAP) TSM adalah terjadinya ketidaksesuaian antara objek formal sengketa dan sumber substansial pembuktiannya. Meskipun objek sengketa di Mahkamah Agung adalah Keputusan KPU, substansi pembuktian yang diuji sesungguhnya berasal dari Putusan Bawaslu yang dibangun melalui proses ajudikasi.

Dalam kondisi demikian, Mahkamah Agung berpotensi mengalami keterbatasan informasi ketika melakukan pengujian terhadap substansi pelanggaran TSM, karena KPU pada dasarnya tidak melakukan pemeriksaan fakta, memeriksa saksi, menilai alat bukti, maupun menyusun konstruksi pembuktian. Seluruh proses tersebut dilakukan oleh Bawaslu.

Atas dasar itu, tulisan ini menawarkan konsep Institutional Explanation Provider, yaitu mekanisme yang memungkinkan Bawaslu memberikan penjelasan kelembagaan kepada Mahkamah Agung mengenai proses pemeriksaan, konstruksi pembuktian, dan pertimbangan hukum yang digunakan dalam putusannya.

Namun demikian, kedudukan Bawaslu dalam mekanisme tersebut bukan sebagai pihak berperkara. Bawaslu tidak ditempatkan sebagai:

- Termohon;
- Turut Termohon;
- Pihak Intervensi;
- Pembela putusan;
- Saksi;
- Ahli.

Sebaliknya, Bawaslu hanya bertindak sebagai pemberi penjelasan kelembagaan (institutional explanation provider) yang secara objektif menjelaskan:

- kronologi pemeriksaan
- metode pembuktian yang digunakan;
- alasan penerimaan atau penolakan alat bukti;
- rasionalitas pertimbangan hukum;
- pemenuhan unsur-unsur pelanggaran TSM.

Dengan demikian, mekanisme ini tetap menjaga independensi Bawaslu sebagai lembaga *quasi judicial* karena Bawaslu tidak sedang berhadapan secara adversarial dengan para pihak, melainkan hanya menjalankan fungsi administratif-informatif dalam rangka mendukung terwujudnya prinsip fair trial dan administrative justice.

Konsep institutional *explanation provider* dalam tulisan ini dibangun di atas teori *fair trial, institutional competence, dan administrative justice*. Melalui perspektif tersebut, lembaga yang memiliki kompetensi faktual tertinggi terhadap suatu perkara seyogianya diberikan ruang untuk menyampaikan penjelasan kelembagaan guna membantu hakim memperoleh gambaran yang utuh terhadap perkara yang diperiksa.

XII. Status Putusan Bawaslu setelah Putusan Mahkamah Agung

Aspek lain yang perlu dicermati dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 1 P/PAP/2021 adalah akibat hukum terhadap Putusan Bawaslu Provinsi Lampung. Dalam amar putusannya, Mahkamah Agung tidak menyatakan batal Putusan Bawaslu Provinsi Lampung Nomor 02/Reg/L/TSM-PW/08.00/XII/2020. Mahkamah Agung hanya menyatakan batal Keputusan KPU Kota Bandar Lampung Nomor 007/HK.03.1-Kpt/1871/KPU-Kot/I/2021, memerintahkan KPU Kota Bandar Lampung mencabut keputusan tersebut, dan memerintahkan KPU menerbitkan keputusan baru yang menyatakan Keputusan KPU Kota Bandar Lampung Nomor 461/HK.03.1-Kpt/1871/KPU-Kot/IX/2020 tentang Penetapan Pasangan Calon tetap berlaku dan berkekuatan hukum mengikat.

Secara formal, rumusan amar demikian dapat dipahami karena objek sengketa dalam upaya hukum pelanggaran administrasi pemilihan adalah keputusan KPU tentang pembatalan pasangan calon. Dengan demikian, Mahkamah Agung bekerja dalam batas objek sengketa yang secara normatif ditentukan, yaitu keputusan KPU, bukan Putusan Bawaslu.

Namun, persoalan muncul karena dalam perkara TSM, Keputusan KPU tidak berdiri sendiri. Keputusan tersebut merupakan keputusan pelaksana yang lahir karena adanya Putusan Bawaslu Provinsi. Dalam perkara Lampung, Keputusan KPU Kota Bandar Lampung Nomor 007/HK.03.1-Kpt/1871/KPU-Kot/I/2021 diterbitkan sebagai tindak lanjut atas Putusan Bawaslu Provinsi Lampung. Putusan Bawaslu itulah yang terlebih dahulu menyatakan pasangan calon terbukti melakukan pelanggaran TSM, menyatakan pembatalan pasangan calon, dan memerintahkan KPU membatalkan keputusan penetapan pasangan calon.

Dengan konstruksi demikian, terdapat hubungan hukum yang tidak dapat dipisahkan antara Putusan Bawaslu dan Keputusan KPU. Putusan Bawaslu merupakan sumber substansial, sedangkan Keputusan KPU merupakan instrumen administratif pelaksanaan. Ketika Mahkamah Agung membatalkan Keputusan KPU, akibat langsungnya adalah hilangnya daya laksana administratif dari Putusan Bawaslu. Akan tetapi, karena Putusan Bawaslu tidak dinyatakan batal dalam amar Mahkamah Agung, timbul pertanyaan mengenai status hukum Putusan Bawaslu tersebut setelah Keputusan KPU sebagai tindakan pelaksananya dibatalkan.

Dalam konteks hukum administrasi, keadaan ini menunjukkan adanya pemisahan antara pembatalan terhadap akibat hukum dan pembatalan terhadap sumber pertimbangannya. Akibat hukum pembatalan pasangan calon dihapus melalui pembatalan Keputusan KPU. Namun, produk adjudikatif Bawaslu yang menjadi dasar penerbitan Keputusan KPU tidak dinyatakan batal secara eksplisit. Dengan kata lain, Putusan Bawaslu tetap ada sebagai fakta hukum dan dokumen adjudikatif, tetapi tidak lagi dapat menimbulkan akibat administratif berupa pembatalan pasangan calon karena instrumen pelaksanaannya telah dibatalkan oleh Mahkamah Agung.

Ketidakjelasan ini lahir dari desain hukum acara yang menempatkan objek sengketa hanya pada Keputusan KPU, sedangkan sumber substansi pembatalan berada pada Putusan Bawaslu. Apabila Mahkamah Agung hanya menilai cacat kewenangan atau cacat prosedural pada Keputusan KPU, persoalan tersebut mungkin tidak terlalu tajam. Namun dalam perkara Lampung, Mahkamah Agung juga masuk menilai substansi pembuktian TSM yang sebelumnya diperiksa dan diputus oleh Bawaslu. Dalam keadaan

demikian, pembatalan hanya terhadap Keputusan KPU menjadi tidak sepenuhnya memadai untuk menjelaskan hubungan antara pertimbangan Mahkamah Agung dan status Putusan Bawaslu.

Ke depan, desain hukum acara TSM perlu memberikan pengaturan yang lebih presisi. Apabila Mahkamah Agung membatalkan Keputusan KPU karena menilai substansi pelanggaran TSM tidak terbukti, amar putusan sebaiknya tidak berhenti pada pembatalan Keputusan KPU. Mahkamah Agung perlu diberi ruang untuk menyatakan bahwa Putusan Bawaslu tidak dapat dijadikan dasar pembatalan pasangan calon dalam perkara tersebut, atau bahwa Putusan Bawaslu kehilangan daya laksana administratif sepanjang berkaitan dengan pembatalan pasangan calon

XIII. Rekonstruksi Hukum Acara PAP TSM

Untuk menjamin terpenuhinya prinsip *fair trial* sekaligus menjaga independensi Bawaslu, desain hukum acara PAP TSM perlu direkonstruksi melalui beberapa langkah berikut.

1. **Mewajibkan penyampaian keterangan kelembagaan Bawaslu.**
   Mahkamah Agung perlu diberikan kewenangan untuk meminta keterangan tertulis dari Bawaslu mengenai dasar pertimbangan hukum, analisis alat bukti, dan konstruksi pemenuhan unsur TSM. Keterangan tersebut tidak dimaksudkan sebagai pembelaan atas putusan, melainkan sebagai penjelasan kelembagaan (*institutional explanation*).
2. **Menerapkan mekanisme *record-based review*.**
   Pemeriksaan Mahkamah Agung seharusnya bertumpu pada keseluruhan berkas persidangan Bawaslu, meliputi risalah persidangan, daftar saksi, alat bukti, berita acara, serta analisis pemenuhan unsur TSM. Dengan demikian, Mahkamah Agung memiliki basis yang cukup untuk melakukan pengujian.
3. **Membedakan secara tegas antara intervensi pihak ketiga dan keterangan kelembagaan.**
   Kehadiran Bawaslu tidak boleh dipersamakan dengan mekanisme intervensi pihak ketiga. Intervensi bertujuan membela kepentingan hukum tertentu, sedangkan keterangan kelembagaan bertujuan membantu pengadilan memperoleh pemahaman yang utuh mengenai perkara.

4. **Mempertegas desain amar putusan Mahkamah Agung.**

   Apabila Mahkamah Agung menyimpulkan bahwa unsur TSM tidak terbukti, maka amar putusan perlu dirumuskan secara lebih presisi bahwa Putusan Bawaslu tersebut batal, agar tidak menimbulkan ketidakjelasan status hukum Putusan Bawaslu dan Keputusan KPU.

5. **Pengaturan Status Kelembagaan Bawaslu sebagai *Institutional Explanation Provider*.**

   Salah satu aspek penting yang perlu ditegaskan dalam rekonstruksi hukum acara PAP TSM adalah kedudukan hukum Bawaslu ketika memberikan penjelasan kepada Mahkamah Agung. Dalam desain yang ditawarkan, Bawaslu tidak ditempatkan sebagai Termohon, Turut Termohon, pihak intervensi, maupun pihak yang membela putusannya sendiri. Bawaslu juga tidak bertindak sebagai saksi ataupun ahli. Tulisan ini menawarkan konsep Bawaslu sebagai *institutional explanation provider*, yakni institusi yang diberikan kewenangan secara terbatas untuk menyampaikan penjelasan kelembagaan mengenai proses pemeriksaan, konstruksi pembuktian, serta pertimbangan hukum yang digunakan dalam putusannya. Kedudukan tersebut dimaksudkan semata-mata untuk membantu Mahkamah Agung memperoleh pemahaman yang komprehensif terhadap keseluruhan proses ajudikasi yang telah berlangsung, tanpa mengubah independensi maupun imparsialitas Bawaslu sebagai lembaga *quasi judicial*.

6. **Kebutuhan Pembaruan Hukum Positif**

   Implementasi model *record-based review* dan mekanisme *institutional explanation* memerlukan dukungan hukum positif yang memadai. Oleh karena itu, rekonstruksi hukum acara yang ditawarkan dalam tulisan ini perlu diikuti dengan perubahan regulasi, baik melalui revisi Undang-Undang Pilkada maupun pembentukan Peraturan Mahkamah Agung yang secara khusus mengatur tata cara pemeriksaan Perselisihan Administrasi Pemilihan (PAP) TSM di Mahkamah Agung. Pengaturan tersebut sekurang-kurangnya harus memuat mekanisme pengiriman *full record of proceedings*, tata cara permintaan penjelasan kelembagaan kepada Bawaslu, batas waktu penyampaian penjelasan, serta konsekuensi hukum terhadap status Putusan Bawaslu apabila Mahkamah Agung membatalkan substansi pelanggaran TSM.

XIII. Penutup

Putusan Mahkamah Agung Nomor 1P/PAP/2021 menunjukkan adanya ketidaksempurnaan desain hukum acara dalam penyelesaian perkara TSM. Meskipun objek formal sengketa adalah Keputusan KPU, pemeriksaan Mahkamah Agung dalam praktik turut menyentuh substansi pembuktian yang sebelumnya diperiksa oleh Bawaslu. Kondisi tersebut menimbulkan kesenjangan prosedural karena KPU bukanlah lembaga yang melakukan pemeriksaan fakta dan penilaian alat bukti. Namun demikian, pelibatan Bawaslu dalam upaya hukum tidak dapat dilakukan dengan menempatkannya sebagai pihak berperkara karena hal tersebut berpotensi mengganggu independensi lembaga. Oleh karena itu, rekonstruksi hukum acara PAP TSM perlu diarahkan pada pembentukan mekanisme *institutional explanation* dan pemeriksaan berbasis rekam persidangan *(record-based review)* sehingga Mahkamah Agung tetap memperoleh gambaran komprehensif mengenai konstruksi pembuktian tanpa mengubah posisi Bawaslu sebagai lembaga *quasi judicial* yang independen.

Daftar Pustaka

Adler, Michael, ed. 2010. *Administrative Justice in Context*. Oxford: Hart Publishing.

Elviandri, and Norrafika Safitri. 2023. “Strengthening Quasi-Judicial Authority Election Supervisory Body (BAWASLU).” *Ahmad Dahlan Indonesian Law Journal* 1(1): 51–58. doi:10.12928/adil.v1i1.575.

Mashaw, Jerry L. 1985. *Due Process in the Administrative State*. New Haven: Yale University Press.

Sumodiningrat, Aprilian. 2022. “Menakar Transformasi Bawaslu Menjadi Lembaga Independen Peradilan Pemilukada.” *Jurnal Konstitusi* 19(1): 180–201. doi:10.31078/jk1918.

Supriyadi, and Widyatmi Anandy. 2021. “Dinamika Penanganan Pelanggaran Administrasi: Studi terhadap Kepatuhan Putusan dan Rekomendasi Bawaslu Terkait Pelanggaran Administrasi Pemilu/Pilkada.” *Jurnal Adhyasta Pemilu* 3(2): 141–158. doi:10.55108/jap.v3i2.15.

Tribe, Laurence H. 2000. *American Constitutional Law*. 3rd ed. New York: Foundation Press.

Trechsel, Stefan. 2005. *Human Rights in Criminal Proceedings*. Oxford: Oxford University Press.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 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 Wali Kota Menjadi Undang-Undang.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 11 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan dan Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan.

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota yang Terjadi secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif.

Putusan Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi Lampung Nomor 02/Reg/L/TSM-PW/08.00/XII/2020.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 1 P/PAP/2021.

Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Bandar Lampung Nomor 007/HK.03.1-Kpt/1871/KPU-Kot/I/2021 tentang Pembatalan Pasangan Calon Peserta Pemilihan Wali Kota dan Wakil Wali Kota Bandar Lampung Tahun 2020.

Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Bandar Lampung Nomor 461/HK.03.1-Kpt/1871/KPU-Kot/IX/2020 tentang Penetapan Pasangan Calon Peserta Pemilihan Wali Kota dan Wakil Wali Kota Bandar Lampung Tahun 2020