

**BAB III**  
**HASIL PENELITIAN MENGENAI PEMBUKAAN KOTAK SUARA OLEH**  
**KELOMPOK PENYELENGGARA PEMUNGUTAN SUARA (KPPS)**  
**PADA PILKADA 2018 DI KOTA CIREBON**

**A. Kronologis Pembukaan Kotak Suara Oleh KPPS**

Berdasarkan data BPS Kota Cirebon, dari statistik jumlah penduduk berdasarkan jenis kelamin Tahun 2014, diketahui bahwa jumlah penduduk laki-laki dan perempuan di Kota Cirebon adalah sebanyak 305.899 (tiga ratus lima ribu delapan ratus sembilan puluh sembilan) jiwa. Diketahui bahwa Jumlah Seluruh DPT Kota Cirebon adalah sebanyak 230.446 (dua ratus tiga puluh ribu empat ratus empat puluh enam) jiwa.

Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Cirebon Nomor 100/PL.03.6-Kpt/3274/KPU-Kot/VII/2018 tentang Penetapan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Kota Cirebon Tahun 2018 tertanggal 4 Juli 2018, telah menetapkan sebagai berikut:

No.	Nama Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota	Perolehan Suara
1.	H. Bamunas Setiawan Boediman, MBA dan Effendi Edo, S.AP., M.Si	78.511
2.	Drs. Nashrudin Azis, SH dan Dra. Hj. Eti Herawati	80.496

Namun terjadi beberapa pola/bentuk kecurangan yakni mengenai pembongkaran atau pembukaan kotak suara yang dilakukan secara ilegal dan melawan hukum. Tindakan tersebut dilakukan secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif (TSM). Kotak suara yang berasal dari TPS dibawa ke Kelurahan secara melawan hukum dan telah dilakukan pembongkaran secara ilegal pada malam hari setelah pemungutan suara (27 Juni 2018). Kotak suara disimpan di Kelurahan malam hari dan keesokan hari (tanggal 28 Juni 2018), terjadi pembongkaran kotak suara di kelurahan pada malam hari setelah kotak suara berada di kelurahan.

Tindakan membawa kotak suara ke kelurahan tersebut merupakan perbuatan melawan hukum yang bertentangan dengan:

1. Pasal 20 huruf q dan huruf r UU No. 8 Tahun 20015 tentang perubahan atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perpu menjadi Undang-Undang yang mengatur mengenai tugas, wewenang, dan kewajiban PPS meliputi:
  - q. menjaga dan mengamankan keutuhan kotak suara setelah perhitungan suara dan setelah kotak suara disegel;
  - r. meneruskan kotak suara dari setiap TPS kepada PPK pada hari yang sama setelah terkumpulnya kotak suara dari setiap TPS dan tidak memiliki kewenangan membuka kotak suara yang sudah disegel oleh KPPS
2. Pasal 56 PKPU 8 Tahun 2018, kewajiban Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) meliputi:

- 1) KPPS wajib menyegel, menjaga, mengamankan keutuhan kotak suara setelah rapat perhitungan suara di TPS
  - 2) KPPS wajib menyerahkan kotak suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada PPK melalui PPS pada hari pemungutan suara dengan menggunakan surat pengantar, yang berisi:
    - a. Formulir Model C-KWK berhologram dan model C-1-KWK berhologram, serta model C1 Plano-KWK berhologram yang telah diisi;
    - b. Salinan DPT (Model A3-KWK), DPPh (Model a4-KWK), dan DPTb (Model A.Tb-KWK);
    - c. Formulir Model C2-KWK;
    - d. Formulir Model C3-KWK;
    - e. Formulir Model C5-KWK;
    - f. Formulir Model C6-KWK;
    - g. Formulir Model C7-KWK;
    - h. Surat suara sah dan tidak sah, surat suara yang tidak digunakan dan surat suara yang rusak atau keliru dicoblos.
  - 3) Penyerahan kotak suara kepada PPS sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diawasi oleh saksi, dan PPL atau Pengawas TPS.
3. Pasal 33 huruf c dan huruf e PKPU Nomor 3 Tahun 2018, dalam penyelenggaraan Pemilu, KPPS berkewajiban ;
- c. Menjaga dan mengamankan keutuhan kotak suara setelah perhitungan suara dan setelah kotak suara disegel;

- d. Menyerahkan kotak suara tersegel yang berisi surat suara dan sertifikat hasil perhitungan suara kepada PPK melalui PPS pada hari yang sama;

Pembukaan kotak suara dilakukan tanpa hak dan tidak sesuai peraturan perundang-undangan, karena semestinya kotak suara yang berisi dokumen-dokumen Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Cirebon tanggal 27 Juni 2018 oleh Kelompok Penyelenggara Pemungutan suara (KPPS) diserahkan kepada Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan PPS menyerahkan Kepada Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), namun dalam kenyataannya kotak suara telah dibuka dan kotak suara sudah dalam keadaan terbuka pada saat diserahkan kepada PPK baru dikirim ke PPK di tingkat Kecamatan.

Pembukaan kotak suara yang tidak dilakukan menurut tata cara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan ini bertentangan dengan:

1. Pasal 372 ayat (2) huruf a Undang-Undang No. 17 Tahun 2017 tentang pemilihan umum
  - (2) pemungutan suara di TPS wajib diulang apabila dari hasil penelitian dan pemeriksaan pengawas TPS terbukti terdapat keadaan sebagai berikut:
    - a. pembukaan kotak suara dan/atau berkasa pemungutan dan perhitungan suara tidak dilakukan menurut tata cara yang ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. Pasal 59 ayat (2) huruf a Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 8 Tahun 2018 tentang Pengawasan Pemungutan dan Perhitungan Suara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota

- 2) Pemungutan suara di TPS dapat diulang apabila dari hasil penelitian dan pemeriksaan Panwas Kecamatan terbukti terdapat 1 (Satu) atau lebih keadaan sebagai berikut:
  - a. Pembukaan kotak suara dan/atau berkas pemungutan dan perhitungan suara tidak dilakukan menurut tata cara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan;
3. Pasal 23 ayat (1) dan ayat (2) huruf b peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia No. 13 Tahun 2018 tentang Pengawasan Pemungutan dan Perhitungan Suara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota:
  - 1) PPL atau Pengawas TPS segera menyampaikan laporan keadaan yang dapat menyebabkan dilaksanakannya pemungutan suara ulang kepada panwas kecamatan.
  - 2) Keadaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain:
    - b. Pembukaan kotak suara dan/atau berkas pemungutan dan perhitungan suara tidak dilakukan menurut tata cara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan;

Tindakan pembukaan atau pembongkaran kotak suara di hampir semua TPS di Kota Cirebon merupakan suatu pelanggaran Pemilihan yang sifatnya serius dan harus dihukum, dimana tindakan KPPS yang tidak menjaga, mengamankan keutuhan kotak suara melanggar ketentuan Pasal 193 ayat (6) UU No. 10 Tahun 2016 yang menyatakan:

Setiap KPPS yang tidak menjaga, mengamankan keutuhan kotak suara, dan menyerahkan kotak suara tersegel berisi surat suara, berita acara pemungutan suara dan sertifikat hasil perhitungan suara kepada PPK pada hari yang sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 huruf q, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 60 (enam puluh) bulan dan denda paling sedikit Rp. 12.000.000.00 (dua belas juta rupiah) dan paling banyak Rp. 60.000.000.00 (enam puluh juta rupiah).

Pada Tanggal 27 Juni 2018 setelah kotak suara dibawa ke kelurahan ditemukan ada 45 TPS yang kotak suaranya dibongkar atau dibuka dari seluruh TPS di Kota Cirebon, selanjutnya dilakukan investigasi oleh Panwasdam dan kemudian dikeluarkan rekomendasi di 24 TPS di 6 Kelurahan di 4 Kecamatan. Adapun pelaporan yang telah dilakukan ke Panitia Pengawas Pemilihan kemudian dilakukan tindak lanjut dan telah terbukti telah terjadi pelanggaran Pembukaan kotak suara secara ilegal dan melawan hukum yang dilakukan di 24 TPS Di 6 Kelurahan 4 Kecamatan pada tanggal 27 Juni 2018 di:

1. Kecamatan Kejaksan

- a. Kelurahan Kesenden pembongkaran kotak suara dilakukan pada TPS: 3, 5, 6, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 27 dan 28;
- b. Kelurahan Kasepuhan pembongkaran kotak suara dilakukan pada TPS 16;

2. Kecamatan lemahwungkuk

Kelurahan Panjunan pembongkaran kotak suara dilakukan pada TPS 15;

3. Kecamatan Kesambi

- a. Kelurahan Kesambi pembongkaran kotak suara dilakukan pada TPS 15;
  - b. Kelurahan Drajat pembongkaran kotak suara dilakukan pada TPS 15 dan 16;
4. Kecamatan Pekalipan

Kelurahan Jagasatru pembongkaran kotak suara dilakukan pada TPS 10;

Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta pemilihan Walikota dan Wakil Walikota yang bertanggungjawab terhadap pengawasan adalah Panwas Kabupaten/Kota, hal ini sebagaimana tertuang dalam:

- a. Pasal 22 A UU No. 8 Tahun 2015
  - 1) Pengawasan penyelenggaraan pemilihan menjadi tanggung jawab bersama Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwas Kabupaten/Kota.
  - 2) Pengawasan penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur dilaksanakan oleh Bawaslu Provinsi.
  - 3) Pengawasan penyelenggaraan pemilihan bupati dan wakil bupati serta pemilihan walikota dan wakil walikota dilaksanakan oleh panwas Kabupaten/Kota.
- b. Pasal 22 B UU No. 10 Tahun 2016

Tugas dan wewenang Bawaslu dalam Pengawasan Penyelenggara Pemilihan meliputi:

- a. Menyusun dan menetapkan peraturan Bawaslu dan pedoman teknik pengawasan untuk setiap tahapan pemilihan serta pedoman tata cara pemeriksaan, pemberian rekomendasi, dan putusan atas keberatan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan

pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat;

- b. Menerima, memeriksa dan memutus keberatan atas putusan Bawaslu Provinsi terkait pemilihan calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Wakil Bupati, atau Calon Walikota dan Wakil Walikota terkait dengan pemilihan yang diajukan oleh pasangan calon dan/atau partai politik/gabungan partai politik terkait penjatuhan sanksi diskualifikasi dan/atau tidak diizinkan partai politik/gabungan partai politik untuk mengusung pasangan calon dalam pemilihan berikutnya.
- c. Menkoordinasikan dan memantau tahapan pengawasan penyelenggaraan pemilihan
- d. Melakukan evaluasi pengawasan penyelenggaraan pemilihan
- e. Menerima laporan hasil pengawasan penyelenggaraan pemilihan dari Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota
- f. Memfasilitasi pelaksanaan tugas Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota dalam melanjutkan tahapan pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pemilihan jika Provinsi, Kabupaten dan kota tidak dapat melanjutkan pemilihan secara berjenjang;
- g. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan;
- h. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap bawasly provinsi dan panwas kabupaten/Kota

- i. Menerima dan menindaklanjuti laporan atas tindakan pelanggaran pemilihan dan
- j. Menindaklanjuti rekomendasi dan/atau putusan Bawaslu Provinsi maupun Panwas Kabupaten/Kota kepada KPU terkait terganggunya tahapan pemilihan.

Peristiwa pembukaan kotak suara dan/atau yang di dalamnya terdapat berkas pemungutan dan perhitungan suara diketahui di dalamnya terdapat berkas lainnya di beberapa TPS yaitu surat pengantar dan sampul yang berisi form salinan Model C dan C1 KWK untuk PPS (untuk diumumkan) yang seharusnya berada di luar kotak suara, sehingga pembukaan kotak suara dimaksudkan dilakukan dengan tujuan utama yaitu mengeluarkan surat pengantar dan sampul yang berisi form salinan Model C dan C1 KWK untuk PPS untuk diumumkan dan untuk KPU Kota sebagai Kewajiban KPPS sesuai dengan Pasal 55 ayat (2) dan (3) PKPU Nomor 8 Tahun 2018 yang menyatakan:

- 2) KPPS wajib menyampaikan 1 (satu) rangkap dalinan formulir Model C-KWK dan Model C1-KWK kepada PPS untuk diumumkan di desa/kelurahan atau sebutan lain pada hari pemungutan suara.
- 3) KPPS wajib menyampaikan 1(satu) rangkap salinan formulir Model C-KWK dan Model C1-KWK dan salinan Model A. Tb-KWK dalam satu sampul kertas yang berisi label dan disegel kepada KPU Kabupaten/Kota melalui PPS dan PPK pada hari pemungutan suara.

## **B. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 8/PHP.KOT-XVI/2018**

Adapun pertimbangan hukum dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 8/PHP.KOT-XVI/2018 sebagai berikut:

1. Pasal 112 ayat (2) huruf a UU Pilkada menyatakan “*Pemungutan suara di TPS dapat diulang jika dari hasil penelitian dan pemeriksaan Panwas Kecamatan terbukti terdapat 1 (satu) atau lebih keadaan sebagai berikut:*  
*a. Pembukaan kotak suara dan/atau berkas pemungutan dan perhitungan suara tidak dilakukan menurut tata cara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan*”. Ketentuan tersebut, kemudian ditegaskan kembali dalam Pasal 59 ayat (2) huruf a PKPU No. 8 Tahun 2018 yang menyatakan “*Pemungutan Suara di TPS dapat diulang apabila dari hasil penelitian dan pemeriksaan Panwas Kecamatan terbukti terdapat 1 (Satu) atau lebih keadaan sebagai berikut: a/ pembukaan kotak suara dan/atau berkas pemungutan dan perhitungan suara tidak dilakukan menurut tata cara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan...*”
2. Pembukaan kotak suara sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 112 ayat (2) UU Pilkada dalam Pasal 59 ayat (2) huruf a PKPU harus dikaitkan dengan ketentuan Pasal 91 ayat (1) UU Pilkada yang menyatakan “*Sebelum melaksanakan pemungutan suara, KPPS: a. Membuka kotak suara*” dan ketentuan Pasal 118 UU Pilkada yang menyatakan “*Perhitungan suara ulang untuk TPS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 117 ayat (1) dilakukan dengan cara membuka kotak suara yang hanya dilakukan di*

*PPK*”. Dari ketentuan tersebut pembukaan kotak suara hanya dapat dilakukan di dua tempat, yaitu di TPS dan di PPK;

3. Apabila dikaitkan dengan kasus *a quo* di mana alasan pembukaan kotak suara adalah untuk mengambil dokumen berupa salinan Model C-KWK dan salinana Model C1-KWK untuk diberikan kepada PPS dan ditempel di papan pengumuman sebagaimana ditentukan dalam Pasal 98 ayat (12) UU Pilkada yang menyatakan “KPPS wajib memberikan 1 (satu) eksemplar salinan berita acara dan sertifikat hasil perhitungan suara kepada saksi pasangan calon, PPL, PPS, PPK melalui PPS serta menempelkan 1 (satu) eksemplar sertifikat hasil perhitungan suara pada tempat pengumuman di TPS selama 7 (tujuh) hari”. Dan Pasal 55 ayat (1) dan ayat (2) PKPU No. 8 Tahun 2018 yang menyatakan “ (1) KPPS mengumumkan salinan formulir Model C-KWK dan Model C1-KWK di lingkungan TPS yang mudah diakses oleh publik selama 7 (tujuh) hari; (2) KPPS wajib menyampaikan 1 (Satu) rangkap salinan formulir Model C-KWK dan Model C1-KWK kepada PPS untuk diumumkan di desa/kelurahan atau sebutan lain pada hari pemungutan suara” maka pembukaan kotak suara untuk memenuhi ketentuan Pasal 98 ayat (12) UU Pilkada dan Pasal 55 ayat (1) dan ayat (2) PKPU No. 8 Tahun 2018 dilakukan di TPS tempat asal kotak suara atau dilakukan di PPK sesuai dengan wilayah administratif TPS dimaksud. Hal itu semata-mata dimaksudkan agar tidak melanggar ketentuan Pasal 112 ayat (2) huruf a UU Pilkada dan Pasal 59 ayat (2) huruf a PKPU No. 8 Tahun

2018, dan KPPS tidak terkena sanksi pidana sebagaimana ditentukan dalam Pasal 193 ayat (5) UU Pilkada yang menyatakan:

“setiap KPPS yang dengan sengaja tidak memberikan salinan eksemplar berita acara pemungutan dan perhitungan suara dan/atau hasil perhitungan suara pada saksi calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Wakil Walikota, PPL, PPS dan PPK melalui PPS sebagaimana dimaksud dalam 98 ayat (12) dipudana penjara paling singkat 12 (Dua belas) bulan dan paling lama 60 (enam puluh) bulan dan denda paling sedikit Rp. 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) dan paling banyak Rp. 60.000.000,00 (enam puluh juta rupiah).”

4. Pembukaan kotak suara tidak dapat dilakukan oleh penyelenggara pemilihan (KPU dan jajaran dibawahnya), kecuali dilakukan sesuai dengan ketentuan atau prosedur atau apa bila ada keadaan yang memaksa pembukaan kotak suara dilakukan dengan syarat:

a. Pembukaan kotak suara dilakukan di TPS tempat asal kotak suara atau dilakukan di PPK sesuai dengan wilayah administratif TPS dimaksud; dan

b. Dihadiri oleh Panitia Pengawas Pemilihan dan/atau saksi pasangan calon;

Pertanyaan selanjutnya bagaimana dengan perintah undang-undang yang menyatakan bahwa hasil rekapitulasi yang tertuang dalam Form Model C-KWK dan Form C1-KWK [Vide Pasal 98 ayat (12) UU Pilkada dan Pasal 55 ayat (1) dan ayat (2) PKPU No. 8/2018] yang mewajibkan KPPS

untuk mengumumkan dengan cara menempelkan salinan hasil perhitungan suara di TPS yang bersangkutan. Menurut Mahkamah kewajiban untuk mengumumkan dilakukan setelah pembukaan kotak suara di TPS tempat asal kotak suara sepanjang disaksikan oleh Panitia Pengawas Pemilihan dan/atau saksi pasangan calon atau dapat dilakukan setelah pembukaan kotak suara di PPK sesuai dengan wilayah administratif TPS dimaksud. Hal itu semata-mata agar KPPS tidak terkena sanksi pidana sebagaimana ditentukan Pasal 193 ayat (5) UU Pilkada sebagaimana yang telah dipertimbangkan oleh Mahkamah dalam angka 3 di atas;

5. Bahwa sesuai dengan bukti dan fakta persidangan di atas, pembukaan kotak suara tersebut dilakukan di PPS yang secara peraturan perundang-undangan bukan tempat dibukanya kotak suara, meskipun berdasarkan fakta persidangan tidak ada perubahan suara dari masing-masing pasangan calon di beberapa kelurahan dihariri oleh Panwas dan saksi pasangan calon. Oleh karena itu, sesuai dengan hukum dan fakta, menurut Mahkamah, pembukaan kotak suara dalam perkara *a quo* adalah tindakan yang tidak dapat dibenarkan sama sekali karna tidak sesuai dengan peraturan perundnag-undangan yang berlaku [vide Pasal 112 ayat (2) huruf a UU Pilkada dan Pasal 59 ayat (2) huruf a PKPU No. 8 Tahun 2018].

Adapun amar putusan mahkamah konstitusi ini menyebutkan putusan akhir bahwa menyatakan telah terjadi pembukaan kotak suara beberapa TPS oleh KPPS bertempat di PPS sehingga tidak sesuai dengan ketentuan peraturan

perundang-undangan pada pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Cirebon Tahun 2018 yang signifikan mempengaruhi hasil perolehan suara;.....”

### **C. Penanganan Pelanggaran dan Penyelesaian Sengketa Pilkada 2018 di Kota Cirebon**

Berdasarkan data yang diperoleh dari Badan Pengawas Pemilu provinsi Jawa Barat terkait penanganan pelanggaran dan penyelesaian sengketa Pilkada 2018 di Kota Cirebon yang disampaikan pada rapat koordinasi evaluasi penanganan pelanggaran dan penyelesaian sengketa rekap global sebagai berikut:

<b>Total Berdasarkan Jenis Dugaan Pelanggaran</b>							
Adm	Pidana	Kode etik	Pelanggaran hukum lainnya				Bukan Pelanggaran
			ASN	TNI/POLRI	Bupati	Lain-Lain	
206	9	6	49	1	4	27	251

Sedangkan jumlah laporan dan temuan pelanggaran di kota Cirebon ialah sebanyak 24 (dua puluh empat) temuan dan 5 (lima) laporan adanya pelanggaran, jika dilihat berdasarkan jenis pelanggaran maka untuk administrasi terdapat 19 (sembilan belas) pelanggaran, 1 (satu) ASN dan 1 (Satu) lainnya serta 8 (delapan) bukan pelanggaran. Menurut rekapitulasi pelanggaran

pemilihan kepala daerah per tahapan ialah untuk kota Cirebon ada 3 (tiga) pelanggaran dalam pilkada yaitu perihal rekapitulasi hasil.