

ANALISIS HUKUM PELANGGARAN ADMINISTRASI PEMILU/PEMILIHAN

Iqbal Nasir

Bawaslu Provinsi Jawa Barat, Indonesia
Email: iqballnasri.in@gmail.com

ABSTRACT

Bawaslu, none other than supporting the substantial democracy manifested in elections / elections with integrity can be carried out through renewal, oversight and especially support related to election selection efforts. However, however, it is still in the renewal of administrative elections. The purpose of approving this is to analyze the Election Administration Violations Handling or election requested by the Election Supervisory Body. The research method carried out in conducting this research uses the Qualitative Research Method so as to encourage understanding of social phenomena that occur in society. Data collection methods used through document collection, observation and interviews through qualitative collection. The results of this study found the results / results obtained by the Election or Election administration conducted by Bawaslu have urgency / important position in the enforcement of Election / Election law. Election / Election, evaluation and improvement are needed from the substance faktor, structural faktor, facility / infrastructure faktor and community faktors. All of these faktors must be synergistic in order to create a strong electoral legal system that will create a substantial democracy based on direct, general, free, safe, honest and fair values.

Keywords: Elections, Handling Administrative Violations, Law

ABSTRAK

Badan Pengawas Pemilu, tidak lain bertujuan agar demokrasi substansif yang termanifestasi dalam pemilu/pemilihan yang berintegritas dapat dicapai melalui upaya-upaya pencegahan, pengawasan dan terkhusus terkait penanganan pelanggaran pemilu/pemilihan. Akan tetapi dalam menjalankan salah satu kewenangannya yaitu penanganan pelanggaran, masih terdapat kendala yaitu dalam Penanganan Pelanggaran administrasi pemilu maupun pemilihan. Tujuan penulisan ini adalah untuk menganalisis terkait Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilu atau Pemilihan yang ditangani oleh Badan Pengawas Pemilu. Metode penelitian yang dilakukan dalam melakukan penelitian ini adalah menggunakan Metode Penelitian Kualitatif sehingga fokus terhadap pada fenomena sosial yang terjadi di masyarakat. Metode Pengumpulan data yang digunakan melalui pengumpulan dokumen, observasi dan wawancara melalui pendekatan kualitatif. Hasil penelitian ini menemukan bahwa output/hasil penanganan pelanggaran administrasi Pemilu maupun Pemilihan yang dilakukan oleh Bawaslu memiliki urgensi/keudukan penting dalam penegakan hukum Pemilu/Pemilihan. Terkai kendala dalam penanganan pelanggaran administrasi Pemilu/Pemilihan, diperlukan suatu evaluasi dan pembenahan dari faktor substansi, faktor struktur, faktor sarana/prasarana dan faktor masyarakat. Seluruh faktor tersebut harus sinergis demi terciptanya suatu system hukum pemilu/pemilihan yang kuat sehingga akan tercipta demokrasi substansial yang didasarkan kepada nilai langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Kata Kunci : Hukum, Pemilu , Penanganan Pelanggaran Administrasi

PENDAHULUAN

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Ketentuan

* Copyright (c) 2020 **Iqbal Nasir**

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).

Diterima: 7 Februari 2020; Direvisi: 26 April 2020; Disetujui: 29 April 2020

tersebut menjadi dasar bahwa Negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat (democracy), sehingga kekuasaan itu harus disadari berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Bahkan kekuasaan hendaknya diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat (Aritonang, 2010).

Secara etimologis kedaulatan berasal dari Bahasa Arab, yaitu kata *daulat* dan *dulatan* yang dalam makna klasiknya berarti pergantian, peralihan atau peredaran (kekuasaan). (Jimly Asshiddiqie, 2017) Maka dalam konteks Negara Indonesia, salah satu implementasi kedaulatan rakyat dengan adanya pergantian atau peralihan kepemimpinan melalui Pemilu/Pemilihan dalam siklus lima tahunan (Sandjaja, Surbakti, Supriyanto, & Asy'ari, 2011).

Dianutnya prinsip kedaulatan rakyat menjadi jaminan adanya kontribusi masyarakat dalam sistem pengambilan kebijakan/keputusan, yang pada akhirnya setiap kebijakan/keputusan yang mencerminkan rasa keadilan yang hidup di masyarakat. Dalam paham demokrasi tidak dibenarkan adanya tindakan sewenang-wenang, maka diperlukan keteraturan pasti yang diatur dalam norma hukum. Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa negara Indonesia adalah negara hukum, bukan negara kekuasaan (*machtsstaat*). Uraian demikian menjadi identitas bahwa Indonesia merupakan negara bercita demokrasi dan nomokrasi dalam satu nafas (Kamaluzzahroh, 2018).

Secara umum, konsep negara hukum dalam prespektif *rechtsstaat* dikenal sebagai suatu negara yang diatur menurut hukum nalar (*astate governed by the law of reason*); menekankan pada nilai-nilai kebebasan, persamaan, dan keberadaan hak-hak individu dalam kerangka suatu tertib hukum yang ditentukan oleh undang-undang. Sedangkan menurut AV. Dicey, negara hukum (*rule of law*) ditandai oleh ciri-ciri atau unsur-unsur: supremasi hukum (*supremacy of law*), persamaan di hadapan hukum (*equality of law*), dan asas legalitas (*due process of law*).

Komisi Pemilihan Umum saat ini merupakan lembaga penyelenggara Pemilu keempat yang dibuat setelah pemilu Demokratis tahun 1955 (Moento, 2020). Pemilu/Pemilihan selain sebagai wujud dari pelaksanaan kedaulatan rakyat yang harus dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, maka ketentuan-ketentuan yang mengatur terkait proses Pemilu/Pemilihan setiap tahapannya harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang telah diatur secara jelas dan rigid (*due process of law*).

Pelaksanaan pemilu/pemilihan yang berintegritas, akuntabel, dan berkualitas merupakan salah satu tujuan yang hendak dicapai dari praktik demokrasi substantif guna melahirkan pemimpin-pemimpin terbaik pilihan rakyat di semua jenjang dan tatanan. Namun, seperti diketahui bahwa praktik demokrasi di sebuah negara bangsa termasuk Indonesia yang didalamnya meliputi wilayah administratif provinsi dan kabupaten/kota tidak selamanya berjalan mulus. Secara teoritis dan empiris masih banyak ditemui hambatan-hambatan yang mengganggu substansi dan kualitas demokrasi. Hadirnya Badan Pengawas Pemilu di Jawa Barat, tidak lain bertujuan agar demokrasi substantif yang termanifestasi dalam pemilu/pemilihan yang berintegritas dapat dicapai melalui upaya-upaya pencegahan, pengawasan dan terkhusus terkait penanganan pelanggaran pemilu/pemilihan.

Dalam konteks analisis ini, sebagaimana dipaparkan di atas. Bahwa Pemilu/Pemilihan sejatinya dijalankan sesuai dengan peraturan perundang-undangan atau dilaksanakan berdasarkan tata cara, prosedur atau mekanisme yang diatur (Hidayat, 2020). Dapat diasumsikan, apabila dijalankan tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan maka yang terjadi adalah ketidakpercayaan (*distrust public*) terhadap hasil pemilu/pemilihan dan dapat dikatakan bahwa demokrasi substantif telah gagal. Untuk mencegah hal tersebut maka penegakan hukum administrasi yaitu kesesuaian tata cara, prosedur atau

mekanisme harus benar-benar dijaga; termasuk terhadap pelanggarannya harus dilakukan penanganan dengan penuh berintegritas, akuntabel, dan berkualitas (Ja'far, 2018).

Namun dalam perjalannya penanganan pelanggaran administrasi pemilu maupun pemilihan terdapat berbagai kendala. Maka dalam analisis ini perlu dilakukan komparasi/perbandingan antara penanganan pelanggaran administrasi dalam rezim pemilu dengan penanganan pelanggaran administrasi dalam rezim pemilihan Kepala daerah serta membuat analisis hukum terhadap aspek-aspek penanganan pelanggaran administrasi untuk mendapatkan konsep atau bentuk penanganan pelanggaran administrasi yang lebih efektif dan efisien.

METODE PENELITIAN

Metode Penelitian Kualitatif (Sugiyono, 2013) sehingga berfokus pada pemahaman terhadap fenomena sosial yang terjadi di masyarakat. Menggunakan teknik penelitian berupa observasi, eksperimen atau juga dengan wawancara terbuka. Mendeskripsikan terkait kendala penanganan pelanggaran administrasi pemilu maupun pemilihan dengan menggunakan teknik triangulasi sebagai cara untuk memvalidasi data yang didapatkan (Bekhet & Zauszniewski, 2012).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Landasan Filosofis

Kekuasaan dalam Negara Indonesia sepenuhnya berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan yang berlaku. Oleh karena itu Negara Indonesia merupakan negara demokrasi sekaligus negara hukum. Salah satu perwujudan dari pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yaitu diberikan pengakuan kepada rakyat untuk berperan serta secara aktif dalam menentukan wujud penyelenggaraan pemerintahan negara yang diantaranya terlibat secara langsung dalam menentukan pemimpin-pemimpin terbaik sebagai wakil rakyat di semua jenjang dan tatanan.

Hakikat demokratis dalam konteks ini yaitu pelaksanaan pemilu/pemilihan yang secara substansial dilandaskan pada asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Karena dengan terwujudnya suatu demokrasi substansial tersebut akan tercipta suatu tatanan pemerintah yang berdaulat yang memperoleh kepercayaan dan ketaatan dari rakyatnya. Sebaliknya proses demokrasi yang tidak dilandaskan pada asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil hanya akan tercipta kekacauan dan konflik dalam bernegara (Kristiadi, 1997).

Landasan Teoritis

Ide negara hukum selain terkait dengan konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law* juga berkaitan dengan konsep *nomocracy* yang berarti penyelenggara kekuasaan adalah norma atau hukum (*the rule of law, not of man*). A.V. Dicey lebih jauh menerangkan terkait konsep negara hukum, yang didalamnya terdapat 3 elemen penting yaitu: *supremacy of law, equality before the law, due process of law* (Jimly Asshiddiqie, 2017). Adanya supremasi hukum berarti pengakuan bahwa semua permasalahan diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi bernegara. Sedangkan persamaan dalam hukum (*equality*) yaitu adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normative dan dilaksanakan secara empiric. Selanjutnya *due process of law* atau dikenal pula dengan istilah asas legalitas yaitu bahwa setiap tindakan dalam bernegara harus didasarkan atas peraturan

perundang-undangan tertulis dan harus ada dan berlaku lebih dahulu. Sehingga setiap tindakan/perbuatan yang dilakukan harus sesuai dengan aturan dan prosedur yang berlaku (*rules/regels and procedures*).

Disamping itu dalam konsep negara demokrasi, pemerintahan suatu negara merupakan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. maka rakyatlah yang sesungguhnya berdaulat. Dalam berbagai literasi disebutkan bahwa bentuk implementasi dari negara demokrasi diantara dilakukan dengan demokrasi langsung (*direct*) maupun demokrasi tidak langsung (*indirect*). Pelaksanaan demokrasi langsung di Indonesia dilaksanakan melalui Pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden serta calon anggota legislative dalam lima tahun sekali, dimana setiap orang yang sudah memiliki hak pilih berdasarkan kehendaknya dapat memilih langsung siapa yang dianggap layak menduduki jabatan fungsi-fungsi negara tersebut. Hal demikian secara terang dan jelas termaktub dalam Pasal 22E ayat (1) UUD Tahun 1945. Sedangkan demokrasi tidak langsung adalah system kedaulatan rakyat yang dilaksanakan melalui suatu perwakilan.

Berbeda dengan Pemilu, Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota (Pemilihan) berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD Tahun 1945 yang pada pokoknya menyebutkan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis. Pengertian frasa demokratis dalam Pasal *a quo* merupakan frasa dengan pengertian umum dimana dapat diartikan secara alternatif demokrasi langsung atau demokrasi tidak langsung. Hal tersebut mengingat pengakuan dan penghormatan negara terhadap satuan pemerintahan daerah yang memiliki kekhususan dan keistimewaan masing-masing sehingga tidak dapat seluruh daerah dilakukan pemilihan kepada daerah secara langsung seluruhnya. Namun terhadap daerah yang bukan merupakan daerah khusus/istimewa maka terikat pada sistem demokrasi langsung yang secara sistematis berkorelasi dengan asas *luber-jurdil* dalam Pemilihan kepala daerahnya.

Keberlangsungan Pemilu/Pemilihan yang *luber-jurdil* diantaranya dapat teralisasi apabila seluruh tata cara, prosedur dan mekanisme administrasi Pemilu/Pemilihan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau adanya suatu pelaksanaan perundang-undangan (*law enforcement*). Dalam praktiknya, acapkali penegakan hukum Pemilu/Pemilihan yang dalam konteks analisis ini penangan pelanggaran administrasi Pemilu/Pemilihan terhambat karena terdapat ketidakserasian dari beberapa aspek/faktor. Untuk menghindari berbagai hambatan/kendala tersebut maka diperlukan suatu keselarasan/sinergitas dalam sistem hukum (*legal system*). Menurut Lawrence M. Friedman bahwa sistem hukum merupakan kesatuan hukum yang terdiri dari struktur (*structure*) yaitu aparat hukum/Lembaga penegak hukum; substansi (*substance*) yaitu peraturan-peraturan yang ada/norma-norma; dan kultur (*legal culture*) yaitu sikap dari masyarakat terhadap hukum.(Gayus Lumbuun, 2014) Soerjono Soekanto mengatakan bahwa efektifitas penegakan hukum dapat terwujud apabila terdapat keselarasan dalam isi faktor- faktor yang mempengaruhinya, yaitu: Faktor Hukumnya sendiri (*Substance*); faktor penegak hukum (*structure*); faktor sarana dan fasilitas; faktor masyarakat; dan faktor kebudayaan.(Soekanto, 1983)

Landasan Hukum

Penyusunan analisis hukum aspek-aspek penanganan pelanggaran administrasi Pemilu/Pemilihan di Provinsi Jawa Barat ini berlandaskan pada :

1. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

2. 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 Walikota Menjadi Undang-Undang.
3. Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;
4. Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2017 tentang Penanganan Laporan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota; dan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilu.

Landasan Empiris

Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi Jawa Barat sebagai salah satu lembaga penyelenggara Pemilu dengan tugasnya mencegah, mengawasi dan menindak pelanggaran Pemilu tentu sangat berperan penting untuk mewujudkan Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil di Jawa Barat. Lebih lanjut sebagaimana diketahui bahwa Provinsi Jawa Barat dengan luas wilayah

35.378 km² dan jumlah daftar pemilih tetap sebanyak 33.341.915 orang yang tersebar di 27 kabupaten/kota, 627 kecamatan, 5957 kelurahan/desa dan 138.123 TPS, menjadi provinsi dengan daftar pemilih tetap terbanyak di Indonesia. Disamping itu, berdasarkan Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) tahun 2019; Provinsi Jawa Barat menduduki posisi ketiga dengan tingkat kerawanan pemilu tertinggi dengan skor 52,11. Hal tersebut tentu menjadi tantangan bagi Bawaslu Provinsi Jawa Barat untuk memberikan kepercayaan kepada publik bahwa Pemilu 2019 berlangsung dengan Luber-jurdil.

Dengan jumlah total 146.360 orang pengawas pemilu di Provinsi Jawa Barat, dengan rincian 7 orang pengawas tingkat provinsi, 127 orang pengawas tingkat kabupaten/kota, 1.881 orang pengawas tingkat kecamatan, 5.962 orang pengawas tingkat desa/kelurahan, dan 138.381 orang pengawas tingkat TPS. Bawaslu Provinsi Jawa Barat dalam rangka menegakan hukum Pemilu telah menemukan 620 dan menerima 320 laporan dugaan pelanggaran, selanjutnya diregister sebanyak 832 perkara dan 108 perkara tidak diregister. Setelah dilakukan penanganan pelanggaran oleh Bawaslu di Jawa Barat, didapatkan hasil terdapat 506 pelanggaran administratif pemilu yang diantaranya Penertiban APK, 56 Perkara diselesaikan melalui sidang administrasi pemeriksaan acara cepat dan 51 perkara ditangani melalui sidang administrasi terbuka.

Dalam Penyelenggaraan Pemilu tahun 2019, Bawaslu Jabar diantaranya telah menangani pelanggaran administrative Pemilu, yang berdasarkan Putusan Nomor: 01/ADM/BWSLJABAR/13.00/PEMILU/X/2018 telah mencoret Calon Anggota DPRD Kota Cirebon atas nama Agung Mintardja dari Partai Golkar daerah Pemilihan Kota Cirebon III Nomor Urut 8 (delapan) dalam Daftar Calon Tetap; dan berdasarkan Putusan Nomor: 03/ADM/BWSLJABAR/13.00/PEMILU /XII/2018 telah mencoret Calon Anggota DPRD Provinsi Jawa Barat atas nama Muh Rojak dari Partai Demokrat Daerah Pemilihan Jawa Barat 9 Nomor Urut 3 pada DPT. Selain itu Putusan Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kab/Kota di wilayah Provinsi Jawa Barat memiliki kedudukan/posisi penting dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) tahun 2019 di Mahkamah Konstitusi. Terbukti banyak sekali Putusan Mahkamah Konstitusi yang mensandarkan/merujuk pada hasil putusan Bawaslu. Disisi lain, secara tidak langsung, sebagaimana diinformasikan dalam berbagai media berita bahwa permohonan PHPU tahun 2019 di Mahkamah Konstitusi berkurang atau tidak sebanyak permohonan PHPU pada Pemilu tahun 2014, hal yang mendasarinya karena sebagian perkara dugaan pelanggaran Pemilu telah diselesaikan di Bawaslu sesuai wilayah kerjanya sehingga Peserta Pemilu tidak lagi mengajukan permohonan PHPU ke Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan paparan di atas, diketahui bahwa output/hasil penanganan pelanggaran administrasi Pemilu yang dilakukan oleh Bawaslu memiliki urgensi/kedudukan penting dalam penegakan hukum Pemilu. Selanjutnya berkenaan dengan menghadapi Pemilihan Kepala Daerah di 8 Kabupaten / Kota Se-Provinsi Jawa Barat di Tahun 2020. Maka penanganan pelanggaran administrasi dalam Pemilihan diperlukan suatu analisis demi memetakan aspek-aspek yang berpotensi menghambat penanganan pelanggaran administrasi Pemilihan.

Analisis Hukum Aspek-Aspek Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilu/Pemilihan

1. Faktor Substansi/Regulasi

a. Perbedaan Tindaklanjut Laporan dan Temuan Dugaan Pelanggaran Administrasi

Bahwa perbedaan tindaklanjut laporan dan temuan dugaan pelanggaran administratif Pemilu dan Pemilihan pada intinya terdapat pada pengaturan Pasal 455 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dengan Pasal 135 ayat (1) huruf b UU Nomor 10 Tahun 2016 yang pada pokoknya dari perbedaan pengaturan tersebut dapat diketahui tidak ada mekanisme adjudikasi dalam penanganan dugaan pelanggaran administratif di Pemilihan dan output tindaklanjut hanya berupa penerusan/rekomendasi bukan putusan.

Dalam rezim Pemilihan, berdasarkan ketentuan Pasal 139 s.d Pasal 140 UU Nomor 10 Tahun 2016; ketika Bawaslu mendapatkan Laporan/temuan dugaan pelanggaran administrasi Pemilihan. Bawaslu hanya berwenang membuat rekomendasi atas hasil kajiannya serta KPU wajib menindaklanjuti rekomendasi tersebut dan menyelesaikan pelanggaran administrasi Pemilihan berdasarkan rekomendasi Bawaslu.

Meskipun rekomendasi merupakan usul atau saran perbaikan yang menganjurkan, membenarkan, atau menguatkan serta mengikat secara moral dan hukum (*morally and legal binding*), namun pada realitasnya dengan ketentuan Pasal 140 UU Nomor 10 Tahun 2016 dimana KPU Provinsi/Kab/Kota yang memutus pelanggaran administrasi sehingga penentu *decision maker* adalah lembaga KPU, maka besar potensi rekomendasi Bawaslu tidak dihiraukan atau tidak dilaksanakan. Hal tersebut berkaca pada fenomena "*berbalas pantun PSU*" sebagai pengalaman berharga di Pemilu 2019. Dimana beberapa Bawaslu Kab/Kota di Provinsi Jawa Barat berdasarkan Laporan Hasil Pengawasan dan Penelitian dinyatakan bahwa terdapat beberapa TPS di Kabupaten/Kota yang membuka kotak suara yang tidak sesuai dengan tata cara, mekanisme prosedur perundang-undangan, serta pemilih yang tidak memiliki KTP dan tidak terdaftar dalam DPT dan DPTb menggunakan hak pilih sehingga dinyatakan telah memenuhi persyaratan dan wajib dilakukan Pemungutan Suara Ulang (PSU) sebagaimana diatur dalam Pasal 372 ayat (2) UU Nomor 7 Tahun 2017. Selanjutnya 9 (Sembilan) Bawaslu Kab/Kota di Provinsi Jawa Barat merekomendasikan kepada KPU Kab/Kota untuk dilaksanakan PSU, Namun KPU Kab/Kota memberikan balasan surat perihal tindak lanjut rekomendasi yang pada pokoknya menyatakan belum terpenuhi persyaratan PSU.

Salah satu alasan KPU Kab/kota menyatakan bahwa belum terpenuhi persyaratan PSU karena beralasan KPU belum menerima berkas/formulir penanganan pelanggaran dari Bawaslu serta KPU berdalih bahwa berdasarkan Penjelasan Pasal 58 huruf e Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 bahwa menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu dapat dengan memberhentikan temuan atau laporan yang tidak terbukti atau meneruskan temuan dan Laporan yang terbukti. Hal tersebut berpotensi terjadi kembali pada Pemilihan serentak tahun 2020 dengan dasar bahwa format surat Penerusan Pelanggaran Administrasi Pemilihan yang tertuang pada Formulir Model A.10 sebagaimana diatur dalam Perbawaslu

14 Tahun 2017 tentang Penanganan Pelanggaran Pemilihan hanya mencantumkan Nomor Laporan/Temuan dan dinyatakan merupakan pelanggaran administrasi Pemilihan, hal tersebut tidak disertai dengan alasan (*legal reason*) yang melatar belakangi atau dokumen kajian dugaan pelanggaran.

Terlebih dalam rezim Pemilihan, ketika KPU Provinsi/Kab/Kota tidak menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu berdasarkan Pasal 141 UU Nomor 10 tahun 2016, Bawaslu hanya memberikan sanksi peringatan lisan atau teguran tertulis. Sebagaimana diketahui bahwa implementasi sanksi tersebut tidak sama sekali memberikan efek jera.

b. Perbedaan durasi waktu Penanganan Pelanggaran

Bahwa pada dasarnya terdapat hal yang paling elementer dalam penanganan pelanggaran administrasi Pemilu dan Pemilihan yakni terkait perbedaan durasi waktu Penanganan Pelanggaran. Dalam Pasal 454 ayat (7) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang menyebutkan bahwa Temuan dan laporan pelanggaran Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dan ayat (6) yang telah dikaji dan terbukti kebenarannya wajib ditindaklanjuti oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS paling lama 7 (tujuh) hari setelah temuan dan laporan diterima dan diregistrasi. Serta dalam hal dibutuhkan keterangan tambahan paling lama dilaksanakan 14 hari kerja sejak diregistrasi.

Sementara dalam pengaturan Pemilihan Kepala Daerah Pasal 134 ayat (5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menyebutkan bahwa Dalam hal laporan pelanggaran Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) telah dikaji dan terbukti kebenarannya, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas tps wajib menindaklanjuti laporan paling lama 3 (tiga) hari setelah laporan diterima. sementara dalam hal menangani dugaan pelanggaran administrasi Pemilihan yang Terstruktur, Sistematis dan Masif berdasarkan Pasal 135A ayat (2) Bawaslu menerima, memeriksa dan memutus paling lama 14 hari kerja sejak diregistrasi.

Bahwa dalam penyelesaian pelanggaran sejatinya dalam hukum dikenal prinsip *speed trial* sehingga proses penyelesaian pelanggaran dilaksanakan secepat mungkin bahkan dengan biaya yang murah. Namun dalam Rezim Pemilu, Bawaslu dapat menangani dugaan pelanggaran Administratif Pemilu melalui sidang administrasi terbuka yang ditangani maksimal 14 hari kerja dan sidang administrasi pemeriksaan acara cepat yang ditangani maksimal 2 hari sejak di registrasi. Sedangkan dalam Rezim Pemilihan Pengawas Pemilu wajib menindak lanjutinya paling lama 3 (tiga) hari setelah laporan diterima, serta dalam hal dibutuhkan keterangan tambahan diberikan tambahan waktu 2 hari. Sedangkan terkait dugaan pelanggaran TSM dilakukan penanganan maksimal 14 hari kerja.

Berdasarkan regulasi tersebut diketahui bahwa dalam rezim pemilu penanganan pelanggaran administrasi baik TSM maupun pelanggaran administrasi lainnya diberikan keleluasaan untuk memeriksa dan menggali nilai-nilai kebenaran dan keadilan yang hidup. Sehingga kualitas putusan yang dikeluarkan tentu lebih utuh, sempurna dan berbobot. sedangkan terhadap perkara pelanggaran administrasi yang perlu diselesaikan dengan segera dapat ditempuh dalam sidang administrasi acara cepat yang selesai dalam 2 hari sejak registrasi. Berbeda dalam rezim pemilihan yang mana waktu pemeriksaan 3 (tiga) hari setelah laporan diterima. dan penanganan pelanggaran TSM dilakukan maksimal 14 hari kerja. Terlihat bahwa *concern* dalam rezim Pemilihan hanya dilakukan pada penanganan pelanggaran administrasi TSM.

Mengacu pada komparasi durasi pelaksanaan pemilu dan pemilihan pada hakikatnya dilaksanakan dalam tempo waktu yang sama-sama cukup. Fokus utama penanganan dugaan pelanggaran administrasi sejatinya bukan hanya pada durasi waktu, melainkan pada substansi/kualitas penanganan pelanggaran administrasi. Dengan waktu yang cukup tentu output/putusan lebih berkualitas dibandingkan dengan waktu yang terbatas.

c. Output/Hasil Penanganan Pelanggaran Administrasi

Dalam kerangka Pemilu berdasarkan ketentuan Pasal 55 ayat (1) Perbawaslu 8 Tahun 2018 bahwa dalam hal putusan Bawaslu/Bawaslu Provinsi/Bawaslu Kabupaten/Kota menyatakan laporan Pelanggaran Administratif Pemilu terbukti, amar putusan berbunyi, “Memutuskan”, serta: menyatakan terlapor, terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan Pelanggaran Administratif Pemilu; memerintahkan kepada KPU, KPU Provinsi, tau KPU Kabupaten/Kota untuk melakukan perbaikan administrasi terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme pada tahapan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; memberikan teguran tertulis kepada terlapor; memerintahkan kepada KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota agar terlapor untuk tidak diikutkan pada tahapan Pemilu dalam penyelenggaraan Pemilu; dan/atau memberikan sanksi administratif lainnya kepada terlapor sesuai dengan ketentuan undang-undang mengenai Pemilu. Sedangkan dalam kerangka Pemilihan bahwa Bawaslu memberikan rekomendasi atas hasil kajiannya. Berdasarkan paparan di atas, meskipun dalam kerangka Pemilu bunyi amar putusan penanganan administrasi pemilu berbentuk rigid dan kaku yang kecil membuka peluang Majelis memberikan putusan seadil-adilnya berdasarkan nilai-nilai yang hidup (*ex aequo et bono*), tetap menunjukkan bahwa output dari penanganan pelanggaran administrasi yang dilakukan bawaslu mengikat dan memaksa sehingga wajib ditindaklanjuti. Berbeda dengan kerangka yang diatur dalam rezim Pemilihan yang sebatas pemberian rekomendasi. Begitupula dalam hal rekomendasi *a quo* tidak dilaksanakan KPU, maka bawaslu memberikan peringatan/teguran tertulis.

Berkaca pada pengalaman pada Pemilu 2019, bahwa Bawaslu Provinsi Jawa Barat dalam menangani dugaan pelanggaran administrasi pemilu dengan pemeriksaan acara cepat maupun terbuka telah beberapa kali memutuskan memberikan teguran/peringatan tertulis kepada terlapor yang diantaranya adalah Penyelenggara Pemilu. Namun realitasnya teguran tertulis hanya menjadi “*singa tulisan*” yang tidak berimplikasi khusus atau membuat jera. Secara teoritis sebagaimana dimaksud oleh Philipus M. Hadjon yang pada pokoknya menyebutkan bahwa peringatan tertulis merupakan suatu hal mendahului pelaksanaan nyata, dalam arti suatu peringatan tertulis harus demikian juga memuat penetapan yang bila perlu mengadakan tindakan nyata. Sehingga peringatan tertulis harus memuat perintah yang jelas, harus ditetapkan apa yang seharusnya dilakukan oleh subjek yang mendapatkan peringatan tertulis tersebut. (Philipus M. Hadjon, 1994) Dengan adanya perintah jelas yang mengikuti setelah peringatan tertulis baik perintah koreksi atau lainnya tentu hal tersebut akan memberikan efek jera.

2. Faktor Struktur/Aparat Hukum

Perbedaan Jumlah Keanggotaan Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kab/Kota sebagaimana diatur dalam Pasal 92 Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Bahwa Jumlah Anggota: a. Bawaslu sebanyak 5 (lima) orang; b. Bawaslu Provinsi sebanyak 5 (lima) atau 7 (tujuh) orang; c. Bawaslu Kabupaten/Kota sebanyak 3 (tiga) atau 5 (lima) orang; dan d. Panwaslu Kecamatan sebanyak 3 (tiga) orang. Sedangkan dalam Pasal 23 ayat (4) Undang Undang Nomor 10 Tahun 2016, bahwa Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota, dan Panwas Kecamatan masing-masing beranggotakan 3 (tiga) orang. Hal tersebut berpengaruh terhadap proses penanganan pelanggaran administrasi, sebagaimana berkaca pada penyelenggaraan pemilu 2019 bahwa penyampaian laporan dugaan pelanggaran administrasi pemilu ke Bawaslu Provinsi Jawa Barat pada tahapan rekapitulasi penghitungan perolehan suara sangat membludak, tercatat terdapat 36 laporan dugaan pelanggaran administrasi pemilu. Selanjutnya 22 perkara ditangani oleh Bawaslu Provinsi Jawa Barat (9 perkara melalui sidang administrasi terbuka, dan

13 perkara dilakukan penanganan melalui sidang administrasi pemeriksaan cepat) sedangkan 14 perkara dilimpahkan penanganannya ke Bawaslu Kab/Kota. Realitas di atas, merupakan gambaran nyata yang dalam sehari Bawaslu Provinsi Jawa Barat dapat bersidang sampai dengan 3 kali. Tentu dengan keterbatasan jumlah kuantitas pengawas pemilu dan terbatasnya waktu penanganan pelanggaran administrasi yang singkat dengan beban tekanan dan kualitas SDM yang terbatas pula menjadi tantangan bagi Bawaslu Provinsi Jawa Barat untuk dapat memberikan putusan yang sesuai dengan keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Tantangan demikian tentu berpotensi lebih berat dalam menangani pelanggaran administrasi dalam rezim Pemilihan, dengan kuantitas pengawas pemilu yang terbatas dan waktu penanganan pelanggaran administrasi yang relative lebih singkat akan sangat berpengaruh pada kualitas output/hasil penanganan pelanggaran administrasi yang dikeluarkan Bawaslu.

3. Faktor Sarana atau Fasilitas

Ketersediaan ruang sidang dan peralatan yang terbatas, sementara dalam tahapan rekapitulasi terdapat banyak laporan yang harus disidangkan; (*Terutama terkait keterbatasan ruang sidang di Bawaslu Kabupaten/Kota*) tentu menjadi hambatan utama dalam penanganan pelanggaran administrasi, terlebih dukungan anggaran yang dinilai masih belum maksimal dalam mendukung.

4. Faktor Masyarakat

Dalam pemegang kedaulatan dalam negara demokrasi adalah rakyat dalam masyarakat. Sehingga dukungan faktor masyarakat dalam penegakan hukum sangat penting dan berpengaruh. Berkaca pada penyelenggaraan Pemilu 2019, bahwa laporan masyarakat diluar Tim Kampanye/Tim Sukses Peserta Pemilu terkait dugaan pelanggaran administrasi masih dinilai kurang dibandingkan dengan dugaan pelanggaran tindak pidana Pemilu dan pelanggaran lainnya. Hal ini didasarkan pada prosedur penyampaian laporan dugaan pelanggaran administrasi yang cukup rumit. Sedangkan kendala di masyarakat diantaranya adalah : (Soekanto, 1983)

1. Tidak mengetahui atau tidak menyadari apabila hak-hak masyarakat telah dilanggar atau terganggu;
2. Tidak mengetahui adanya upaya-upaya hukum untuk melindungi kepentingan-kepentingannya;
3. Tidak berdaya untuk memanfaatkan upaya-upaya hukum karena faktor keuangan, psikis (tekanan), social dan politik;

Oleh karena itu, dalam penanganan pelanggaran administrasi diperlukan suatu edukasi masyarakat serta mempermudah akses penyampaian laporan dari masyarakat dan jika dipandang perlu adanya kerjasama dengan Lembaga perlindungan saksi dan korban.

Simpulan

Berdasarkan paparan di atas, diketahui bahwa output/hasil penanganan pelanggaran administrasi Pemilu maupun Pemilihan yang dilakukan oleh Bawaslu memiliki urgensi/kedudukan penting dalam penegakan hukum Pemilu/Pemilihan. Selanjutnya berkenaan dengan menghadapi Pemilihan Kepala Daerah di 8 Kabupaten atau Kota se-Provinsi Jawa Barat di Tahun 2020. Maka penanganan pelanggaran administrasi dalam Pemilihan diperlukan suatu evaluasi dan pembenahan dari faktor substansi, faktor struktur, faktor sarana/prasarana dan faktor masyarakat. Seluruh faktor tersebut harus sinergis demi

terciptanya suatu system hukum pemilu/pemilihan yang kuat sehingga akan tercipta demokrasi substansial yang berdasar pada nilai langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Daftar Pustaka

- Aritonang, D. M. (2010). Penerapan Sistem Presidensial Di Indonesia Pasca Amandemen Uud 1945. *Mimbar Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, 22(2), 391–407.
- Bekhet, A. K., & Zauszniewski, J. A. (2012). Methodological Triangulation: An Approach To Understanding Data. *Nurse Researcher*, 20(2).
- Gayus Lumbuun. (2014). *Pembaruan Struktur, Substansi Dan Kultur Hukum Di Indonesia, Dalam Buku Problematika Hukum Dan Peradilan Di Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Ky.
- Hidayat, A. (2020). Manfaat Pelaksanaan Pemilu Untuk Kesejahteraan Masyarakat. *Politicon: Jurnal Ilmu Politik*, 2(1), 61–74.
- Ja'far, M. (2018). Eksistensi Dan Integritas Bawaslu Dalam Penanganan Sengketa Pemilu. *Madani Legal Review*, 2(1), 59–70.
- Jimly Asshiddiqie. (2017). *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Kamatuzzahroh, A. (2018). *Perbandingan Konsep Rule Of Law Sustainable Development Goals (Sdgs) Poin 16 Dan Konsep Nomokrasi Islam*.
- Kristiadi, J. (1997). *Menyelenggarakan Pemilu Yang Bersifat Luber Dan Jurdil*. Centre For Strategic And International Studies.
- Moento, P. A. (2020). Kesuksesan Komisi Pemilihan Umum Dalam Menyelenggarakan Pemilu 2019. *Politicon: Jurnal Ilmu Politik*, 2(1), 35–47.
- Philipus M. Hadjon. (1994). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Sandjaja, U., Surbakti, R., Supriyanto, D., & Asy'ari, H. (2011). *Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu: Pemilu Nasional Dan Pemilu Daerah*. Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.
- Soekanto, S. (1983). *Factor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sugiyono. (2013). *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kauntitatif, Kualitatif Dan R&D*. Bandung: Alfabeta.