



Kewenangan Bawaslu Dalam Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu

Micael Ririhena

Fakultas Hukum Program Studi Diluar Kampus Utama Universitas Pattimura, Tiakur, Indonesia.

 : micaelririhena01@gmail.com

Corresponding Author*



Abstract

Elections are an important element of democracy. The centrality of electoral positions is their ability to distinguish between democratic and non-democratic political systems. It's just that the ideal of realizing a better election until the 5th election in the 2019 Election Reform era has not yet been realized. Various problems and obstacles in the implementation of elections both during the election and before are problems that will certainly have a broad impact if not immediately resolved properly. There are problems in the administration of elections related to dissatisfaction with the decisions of election administrators or criminal or administrative violations that affect the results, which are commonly referred to as election disputes. Disputes in the administration of elections are violations of election administration or dissatisfaction with the decisions of election administrators. Therefore, to cause the election disputes not to interfere with running the constitutional system or government system of a particular country or region, an effective election dispute resolution mechanism is needed and can provide fair decisions for interested parties.

Keywords: Bawaslu; Election; Administrative Violation.

Abstrak

Pemilu merupakan unsur penting dalam demokrasi. Sentralitas dari posisi pemilu adalah kemampuannya dalam membedakan sistim politik yang demokratis atau bukan. Hanya saja dalam cita ideal untuk mewujudkan pemilu yang lebih baik tersebut sampai pemilu ke-5 di era Reformasi Pemilu 2019 belumlah terwujud. Berbagai masalah dan hambatan dalam penyelenggaraan pemilu baik yang terjadi saat pemilu berlangsung maupun sebelumnya merupakan permasalahan yang tentunya akan berdampak luas jika tidak segera diselesaikan dengan baik. Adanya permasalahan dalam penyelenggaraan pemilu yang berkaitan dengan ketidakpuasan terhadap keputusan penyelenggara pemilu atau pelanggaran pidana maupun administratif yang mempengaruhi hasil, itulah yang la zim disebut dengan sengketa pemilu. Sengketa dalam penyelenggaraan pemilu sesungguhnya merupakan pelanggaran administrasi pemilu atau ketidakpuasan terhadap keputusan penyelenggara pemilu Agar sengketa pemilu tersebut tidak menggangujalannya sistem ketatanegaraan atau sistem pemerintahan dari suatu negara atau wilayah tertentu, maka diperlukan suatu mekanisme penyelesaian sengketa pemilu yang efektif serta dapat memberikan keputusan yang adil bagi pihak yang berkepentingan.

Kata Kunci: Bawaslu; Pemilu; Pelanggaran Administrasi.

Kirim: 2023-10-19

Revisi: 2024-02-09

Terima: 202-02-11

Terbit: 2024-04-30

Cara Mengutip: Micael Ririhena. "Kewenangan Bawaslu Dalam Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu." *BACARITA Law Journal* 4 no. 2 (2024): 112 -121. <https://doi.org/10.30598/bacarita.v4i2.10921>

Copyright © 2024 Author(s)  Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 Internasional License

PENDAHULUAN

Pemilihan Umum (PEMILU) merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, serta Jujur dan Adil (Luber dan Jurdil) dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945,

dengan tujuan untuk memilih anggota DPR RI, DPD RI, dan DPRD,¹ Presiden dan Wakil Presiden,² serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah,³ yang kelak mengisi jabatan-jabatan eksekutif baik di tingkat pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota, yang disebut penyelenggara Negara.⁴

Pemilu juga merupakan unsur penting dalam demokrasi. Sentralitas dari posisi pemilu adalah kemampuannya dalam membedakan sistem politik yang demokratis atau bukan. Pasca reformasi politik 1998 sesungguhnya ada harapan besar bagi segenap rakyat Indonesia terhadap pelaksanaan Pemilu di Indonesia untuk lebih baik sehingga mampu memenuhi standar dan prinsip Pemilu Universal. Hal tersebut diharapkan akan membuat kehidupan demokrasi di Indonesia naik kelas menjadi Negara Liberal Demokrasi. Hanya saja dalam cita ideal untuk mewujudkan pemilu yang lebih baik tersebut sampai pemilu ke-5 di era Reformasi (Pemilu 2019) belumlah terwujud. Banyaknya gugatan atas proses hasil pemilu membuktikan bahwa sistem politik dan demokrasi Indonesia belum maksimal sesuai cita-cita Negara Hukum. Sesuatu yang tidak terbantahkan, dalam setiap penyelenggaraan Pemilu, selalu saja terjadi pelanggaran, kecurangan, atau perbuatan melawan hukum lainnya. Para pelaku pelanggaran tersebut, tidak hanya dilakukan oleh peserta pemilu, pasangan calon, tim kampanye, calon legislatif atau anggota masyarakat.

Berbagai masalah dan hambatan dalam penyelenggaraan pemilu baik yang terjadi saat pemilu berlangsung maupun sebelumnya merupakan permasalahan yang tentunya akan berdampak luas jika tidak segera diselesaikan dengan baik. Adanya permasalahan dalam penyelenggaraan pemilu yang berkaitan dengan ketidakpuasan terhadap keputusan penyelenggara pemilu atau pelanggaran pidana maupun administratif yang mempengaruhi hasil, itulah yang lazim disebut dengan sengketa pemilu. Sengketa dalam penyelenggaraan pemilu sesungguhnya merupakan pelanggaran administrasi pemilu atau ketidakpuasan terhadap keputusan penyelenggara pemilu. Agar sengketa pemilu tersebut tidak mengganggu jalannya sistem ketatanegaraan atau sistem pemerintahan dari suatu negara atau wilayah tertentu, maka diperlukan suatu mekanisme penyelesaian sengketa pemilu yang efektif serta dapat memberikan keputusan yang adil bagi pihak yang berkepentingan.

Klasifikasi pelanggaran administrasi pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 460, bahwa Pelanggaran administratif Pemilu meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu. Artinya bahwa pelanggaran administratif pemilu tidak termasuk tindak pidana Pemilu dan pelanggaran kode etik, untuk penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu menjadi kewenangan Bawaslu beserta perangkatnya, sebagaimana diatur dalam Pasal 461 UU No. 7 tahun 2017, bahwa Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administratif Pemilu. Panwaslu Kecamatan menerima, memeriksa, mengkaji, dan membuat rekomendasi atas hasil kajiannya mengenai pelanggaran administratif Pemilu kepada pengawas Pemilu secara berjenjang. Pemeriksaan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota harus dilakukan secara terbuka. Dalam hal diperlukan sesuai kebutuhan tindak lanjut penanganan pelanggaran Pemilu, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu

¹ Pemilu Legislatif berdasarkan UU No. 8 Tahun 2012.

² Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Berdasarkan UU No. 42 Tahun 2008.

³ Pemilukada berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 sebagaimana diubah dengan UU No. 12 Tahun 2008.

⁴ Pasal 1 Ayat (1) UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Kabupateri/Kota dapat melakukan investigasi. Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota wajib memutuskan penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah temuan dan laporan diterima dan diregistrasi. Putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupateri/Kota untuk penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu berupa: a) Perbaikan administrasi terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; b) Teguran tertulis; c) Tidak diikutkan pada tahapan tertentu dalam Penyelenggaraan Pemilu; dan d) Sanksi administratif lainnya sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Setelah Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota mengeluarkan putusan, sesuai dengan Pasal 462 UU No.7 tahun 2017, KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupateri/Kota wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupateri/Kota paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak tanggal putusan dibacakan. Selanjutnya Pasal 463 mengatur bahwa Dalam hal terjadi pelanggaran administratif Pemilu yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif, Bawaslu menerima, memeriksa, dan merekomendasikan pelanggaran administratif Pemilu dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja. Pemeriksaan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/ Kota harus dilakukan secara terbuka dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, KPU wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu dengan menerbitkan keputusan KPU dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak diterbitkannya putusan Bawaslu. Keputusan KPU tersebut dapat berupa sanksi administratif pembatalan calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, dan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden. Calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, dan Pasangan Calon yang dikenai sanksi administratif pembatalan, dapat mengajukan upaya hukum ke Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak keputusan KPU ditetapkan. Mahkamah Agung memutus upaya hukum pelanggaran administratif Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak berkas perkara diterima oleh Mahkamah Agung. Dalam hal putusan Mahkamah Agung membatalkan keputusan KPU tersebut, KPU wajib menetapkan kembali sebagai calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, dan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden. Putusan Mahkamah Agung bersifat final dan mengikat.

METODE PENELITIAN

Penelitian hukum pada dasarnya adalah kegiatan penyelesaian masalah. Adapun cara pemecahan masalah dilakukan oleh peneliti dengan proses mengidentifikasi dan mengkualifikasikan fakta-fakta, dan mencari norma hukum yang berlaku, untuk kemudian mengambil kesimpulan berdasarkan fakta-fakta dan norma hukum tersebut.⁵ Penelitian hukum dilakukan untuk mencari pemecahan atas isu hukum yang timbul, oleh karena itulah, penelitian hukum merupakan suatu penelitian di dalam kerangka *Know How* di dalam Hukum.⁶ Hasil yang dicapai adalah untuk memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya atas isu yang dikemukakan. Penelitian Hukum juga berarti suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin Hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁷ Penelitian ini akan disusun

⁵ Agus Brotosusilo, et. al, *Penulisan Hukum : Buku Pegangan Dosen*. Jakarta: Konsorsium Ilmu Hukum, Departemen PDK, 1994, h. 8.

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, 2005., h. 41.

⁷ *Ibid.*, h. 33.

menggunakan tipe penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.⁸ Yuridis normatif, yaitu pendekatan yang menggunakan konsepsi *legis positivis*. Konsep ini memandang hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh Lembaga atau pejabat yang berwenang. Konsepsi ini memandang hukum sebagai suatu sistem normatif yang bersifat mandiri, tertutup dan terlepas dari kehidupan masyarakat yang nyata.⁹ Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengetahui keseluruhan peraturan hukum Indonesia. Pendekatan konseptual bertujuan untuk mempelajari pandangan-pandangan maupun doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum guna membangun argumentasi hukum dalam pemecahan masalah.¹⁰

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kewenangan Bawaslu dalam Penanganan Penindakan Pelanggaran Pemilu

Secara kelembagaan, pengawas Pemilu terdiri atas Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/ Kota. Pasal 95 huruf a, b, dan huruf c UU Pemilu mengatur bahwa Bawaslu berwenang menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilu, memeriksa, mengkaji dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu, memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang. Penggunaan wewenang oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam penanganan penindakan pelanggaran Pemilu mengacu pada konsep teknis wewenang sebagaimana diatur dalam Undang-undang tentang Administrasi Pemerintahan, UU No. 30 Tahun 2014 (UU.AP) Pasal 15 ayat (1) UU.AP, yang mengatur bahwa wewenang Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dibatasi oleh: masa atau tenggang waktu wewenang, wilayah atau daerah berlakunya wewenang, dan cakupan bidang atau materi wewenang.

Masa atau tenggang waktu wewenang Bawaslu untuk melakukan penanganan penindakan pelanggaran Pemilu terdiri dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas penanganan penindakan pelanggaran Pemilu sejak tahapan Pemilu dimulai sampai berakhirnya tahapan Pemilu. Menurut Pasal 3 ayat (1) Peraturan KPU (PKPU) Nomor 7 Tahun 2017 tentang tahapan, Program Dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019, tahapan pemilu terdiri atas: sosialisasi, perencanaan program dan anggaran serta penyusunan peraturan pelaksanaan penyelenggaraan pemilu, pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih, pendaftaran dan verifikasi peserta pemilu, penetapan peserta pemilu, penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan, pencalonan Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, masa kampanye pemilu, masa tenang, pemungutan dan penghitungan suara, penetapan hasil Pemilu, dan pengucapan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Berdasarkan ketentuan tersebut penanganan pelanggaran Pemilu oleh Bawaslu dilakukan pada tahapan: Pemutakhiran data Pemilih dan penyusunan daftar Pemilih,

⁸ Johnny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang : Bayumedia Publishing, h. 295.

⁹ Ronny Hanitjo Soemitro, 1998, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, h.13-14.

¹⁰ Johnny Ibrahim, *Op. Cit.*, h. 321.

Pendaftaran dan verifikasi peserta pemilu, Penetapan peserta Pemilu, Penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan, Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, Masa kampanye Pemilu, Masa tenang, Pemungutan dan penghitungan suara, penetapan hasil Pemilu, dan Pengucapan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota berakhirnya pelantikan anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/ Kota, dalam arti sempit, masa atau tenggang waktu penanganan penindakan pelanggaran tergantung waktu ditemukannya perbuatan/peristiwa oleh jajaran pengawas pemilu atau waktu diketahui terjadinya perbuatan/ peristiwa oleh pelapor. Bawaslu berwenang menerima, memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi apabila jajaran pengawas menemukan dugaan pelanggaran tidak melebihi 7 (tujuh) hari kerja atau apabila pelapor mengetahui dugaan pelanggaran tidak melebihi 7 (tujuh) hari kerja. Apabila temuan dugaan pelanggaran oleh jajaran pengawas Pemilu atau laporan yang disampaikan pelapor telah melebihi waktu 7 (tujuh) hari kerja, suatu temuan atau laporan dugaan pelanggaran Pemilu telah lewat waktu atau menjadi kadaluarsa, sehingga Bawaslu tidak berwenang untuk memeriksa dan memutusnya. Berdasarkan tempat atau wilayah berlakunya wewenang, Bawaslu dapat melakukan penanganan penindakan pelanggaran Pemilu yang terjadi di seluruh dugaan pelanggaran. Selain itu, Bawaslu dapat pula mengambil alih proses penanganan penindakan yang dilakukan jajaran pengawas Pemilu atau menerima pelimpahan dari jajaran pengawas Pemilu dengan beberapa pertimbangan tersebut.

Menyangkut bidang atau materi wewenang, Bawaslu melakukan penanganan penindakan pelanggaran yang termasuk pelanggaran bidang kepemiluan atau terkait langsung dengan perbuatan/ peristiwa kepemiluan yang terjadi dalam tahapan Pemutakhiran data Pemilih dan penyusunan daftar Pemilih sampai pelantikan anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/ Kota serta atau berakhirnya pelantikan Presiden/ wakil Presiden. Wilayah Indonesia dan pelanggaran pemilu di luar negeri, meskipun struktur kelembagaan Bawaslu membawahi Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/ Kota. Penanganan penindakan pelanggaran Pemilu oleh Bawaslu tergantung sifat pelanggaran yang terjadi misalnya pertimbangan besarnya intervensi kepada jajaran pengawas Pemilu, domisili pihak pelapor dan/ atau terlapor, serta tingkat kesulitan dugaan pelanggaran. Selain itu, Bawaslu dapat pula mengambil alih proses penanganan penindakan yang dilakukan jajaran pengawas Pemilu atau menerima pelimpahan dari jajaran pengawas Pemilu dengan beberapa pertimbangan tersebut. Menyangkut bidang atau materi wewenang, Bawaslu melakukan penanganan penindakan pelanggaran yang termasuk pelanggaran bidang kepemiluan atau terkait langsung dengan perbuatan/ peristiwa kepemiluan yang terjadi dalam tahapan Pemutakhiran data Pemilih dan penyusunan daftar Pemilih sampai pelantikan anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/ Kota serta atau berakhirnya pelantikan Presiden/ wakil Presiden.

B. Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilu

Pelanggaran administrasi pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang Pemilu yang bukan merupakan ketentuan pidana pemilu dan terhadap ketentuan lain yang diatur dalam peraturan KPU.¹¹ Ketentuan dan persyaratan menurut undang-undang pemilu tentu saja bisa berupa ketentuan-ketentuan dan persyaratan-persyaratan

¹¹ Pasal 248 UU No. 10/2008.

yang diatur, baik dalam undang-undang pemilu maupun dalam keputusan-keputusan KPU yang bersifat mengatur sebagai aturan pelaksanaan dari undang-undang pemilu. Mengacu kepada pemahaman seperti ini, tentu saja jumlah dari pelanggaran administrasi ini sangat banyak. Sebagai contoh dari ketentuan menurut Undang-Undang Pemilu adalah: "Untuk dapat menggunakan hak memilih, warga negara Republik Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih." Dengan ketentuan seperti ini, apabila ada orang yang tidak terdaftar sebagai pemilih ikut memilih pada hari pemungutan suara, artinya telah terjadi pelanggaran administrasi. Contoh dari persyaratan menurut Undang-Undang Pemilu adalah: "syarat pendidikan, syarat usia pemilih, dan sebagainya." Ketentuan dan persyaratan juga banyak dijumpai dalam keputusan KPU.

Misalnya mengenai kampanye pemilu, di mana terdapat banyak pelanggaran administrasi seperti menyangkut tempat-tempat pemasangan atribut kampanye, larangan membawa anak-anak di bawah 7 tahun atau larangan berkonvoi lintas daerah, dalam hal penyelesaian tindak pidana pemilu, undang-undang memberi aturan atau mekanisme mulai dari pelaporannya, penyidikan, penuntutan, hingga peradilannya paling tidak ditentukan batasan waktunya, serta penyelesaian tindak pidana pemilu yang juga memberi aturan mengenai batasan waktu, bahkan juga tahapan penyelesaian sengketanya. Sebaliknya, pada pelanggaran administrasi ini, Undang-Undang Pemilu hanya menyatakan bahwa laporan yang merupakan pelanggaran administrasi diserahkan kepada KPU. Jadi tidak jelas bagaimana KPU menyelesaikan pelanggaran administrasi ini serta berapa lama KPU dapat menyelesaikannya. Pelanggaran administrasi pemilu diteruskan kepada KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sesuai tingkatannya paling lama 1 (satu) hari setelah diputuskan oleh Pengawas Pemilu. Penerusan laporan dilampiri dengan salinan laporan pelapor dan hasil kajian terhadap laporan.

Beberapa contoh pelanggaran administrasi pemilu adalah sebagai berikut: pemasangan alat peraga peserta kampanye, seperti poster, bendera, umbul-umbul, spanduk, dan lain lain dipasang sembarangan. Undang-Undang melarang pemasangan alat peraga di tempat ibadah, tempat pendidikan, lingkungan kantor pemerintahan; Peraturan KPU melarang penempatan alat peraga kampanye di jalan-jalan utama atau protokol dan jalan bebas hambatan atau jalan tol. Arak-arakan atau konvoi menuju dan meninggalkan lokasi kampanye rapat umum dan pertemuan terbatas tidak diberitahukan sebelumnya kepada polisi sehingga tidak memiliki kesempatan untuk mengatur perjalanan konvoi. Selain itu, peserta konvoi sering keluar dari jalur yang telah ditetapkan oleh panitia. Kampanye rapat umum dilakukan melebihi waktu yang ditentukan. Kampanye melintasi batas daerah pemilihan. Perubahan jenis kampanye, dalam hal ini KPU dan peserta pemilu sudah menetapkan bahwa parpol tertentu melakukan kampanye terbatas di tempat tertentu, namun dalam pelaksanaannya kampanye terbatas tersebut berubah menjadi kampanye rapat umum yang pada akhirnya juga diikuti oleh arak-arakan.

Apakah sanksi pelanggaran administrasi pemilu? Pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan tentang pelaksanaan kampanye Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dikenai sanksi sesuai ketentuan tentang peraturan perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan lain yang terkait.¹² Bawaslu dan KPU menetapkan secara bersama-sama sanksi terhadap pelanggaran administrasi oleh pelaksana dan peserta kampanye, selain sanksi administrasi yang terdapat dalam UU No.

¹² Pasal 125 ayat (2) UU No.10/2008 dan Pasal 90 ayat (2) UU No. 42/2008.

10/2008 dan UU No. 42/2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 460 ayat (1) UU Pemilu mengatur bahwa pelanggaran administratif Pemilu meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu. Ketentuan ini membedakan sifat-sifat pelanggaran yaitu pelanggaran mengenai tata cara, mengenai prosedur serta mengenai mekanisme, dan yang menjadi objek pelanggaran yaitu "administrasi" pelaksanaan pemilu, sehingga pelanggaran administratif Pemilu terdiri dari tiga jenis pelanggaran: pelanggaran terhadap 'tata cara' administrasi pelaksanaan Pemilu, pelanggaran terhadap 'prosedur' administrasi pelaksanaan Pemilu, dan pelanggaran terhadap 'mekanisme' administrasi pelaksanaan Pemilu.

Pembedaan jenis pelanggaran administratif tersebut oleh pembentuk undang-undang tidak merumuskan kriteria hukum baik dalam batang tubuh maupun dalam penjelasan pasal demi pasal. Hal ini membingungkan karena sulit dibedakan dalam tataran praktek penyelenggaraan pemilu. Jika dikaitkan dengan konsep hukum yang berlaku universal, pelanggaran administratif pada dasarnya berkaitan dengan pelanggaran terhadap kaidah-kaidah dan asas-asas hukum prosedural dan dengan demikian pelanggaran terhadap tata cara dan mekanisme termasuk sebagai bentuk pelanggaran prosedur hukum. Pelanggaran administratif Pemilu merupakan pelanggaran terhadap prosedur administrasi pelaksanaan Pemilu sudah tepat, namun berlebihan atau mubasir ditambah tata cara dan mekanisme.

Objek pelanggaran administratif Pemilu menyangkut 'administrasi' pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu. Tidak ada kejelasan mengenai pengertian administrasi dalam ketentuan tersebut. Istilah administrasi terdapat pada frasa 'Administrasi Pemerintah yang dirumuskan dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 UU. AP dan mempunyai arti sebagai berikut: "Administrasi Pemerintahan adalah tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan". Atas dasar ketentuan tersebut, pengertian pelanggaran administrasi pelaksanaan pemilu meliputi dua hal yaitu: pelanggaran dalam penerbitan keputusan (berupa dokumen Pemilu) dan pelanggaran dalam melakukan tindakan faktual dalam pelaksanaan tahapan Pemilu. Pasal 461 ayat (3) UU Pemilu mengatur bahwa pemeriksaan oleh Bawaslu harus dilakukan secara terbuka. Pembentuk Undang-Undang tidak merumuskan secara jelas dan tegas pengaturan pemeriksaan secara terbuka oleh Bawaslu.

Secara konseptual dan praktekpraktek kelembagaan peradilan, pemeriksaan pelanggaran administratif Pemilu secara terbuka menyakut aspek prosedur pemeriksaan. Prosedur pemeriksaan pelanggaran administrasi secara terbuka mengandung arti pemeriksaan dilakukan oleh seluruh anggota Bawaslu terhadap para pihak (pelapor/ penemu dan terlapor) yang dapat dihadiri atau disaksikan warga masyarakat. Atas dasar tersebut maka pemeriksaan terbuka diberi makna pemeriksaan dan memutuskan dugaan pelanggaran administrasi dilakukan melalui bentuk persidangan. Sidang pemeriksaan pelanggaran administratif Pemilu dilakukan dalam 2 (dua) tahap. Tahap pertama 'pemeriksaan pendahuluan' untuk memutuskan keterpenuhan syarat formil dan syarat materil suatu laporan serta mengenai waktu pelaporan dan kewenangan Bawaslu untuk memeriksa dan memutus suatu laporan atau temuan Bawaslu Provinsi. Jika dalam pemeriksaan pendahuluan suatu laporan telah memenuhi seluruh persyaratan, maka dilakukan sidang pemeriksaan pada tahap kedua. Jika dalam pemeriksaan pendahuluan terdapat laporan yang tidak memenuhi salah satu syarat laporan, amak akan diputuskan

laporan tidak akan diterima, sehingga forum ‘pemeriksaan pendahuluan’ merupakan sarana untuk memutuskan apakah suatu laporan diterima atau tidak diterima.

Tahap kedua merupakan sidang pemeriksaan pokok laporan atau temuan pemeriksaan pokok laporan. Dalam melakukan sidang pemeriksaan, Pimpinan Bawaslu bersifat aktif untuk memeriksa dan membuktikan laporan pelapor dan jawaban terlapor. Para pihak (pelapor dan terlapor) diberi ruang dan kesempatan untuk menyampaikan laporan dan menjawab laporan serta mengajukan bukti-bukti bagi pelapor dan terlapor. Setelah melakukan pemeriksaan laporan dan melakukan proses pembuktian dalam sidang pemeriksaan pokok laporan, Pimpinan Bawaslu pada akhirnya akan menerbitkan dan membacakan Putusan (vonis) terhadap laporan yang diajukan. Secara garis besar vonis Bawaslu ada jenis yaitu tidak terbukti terjadi pelanggaran administratif atau terbukti terjadi pelanggaran administratif. Jika vonis Pimpinan Bawaslu menyatakan terjadi pelanggaran administratif maka diikuti dengan sanksi administratif.

C. Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu

Pengaturan tentang penyelesaian pelanggaran administratif pemilu adalah bagian dari penegakan hukum administrasi, terdapat dua doktrin sebagai sarana yang selalu dipandang sebagai tools untuk penegakan hukum administrasi. Pertama, pengawasan baik untuk memastikan apakah suatu organ pemerintahan sudah menaati dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan maupun mengawasi pelaksanaan keputusan yang meletakkan kewajiban kepada seseorang atau badan hukum. Kedua, penerapan kewenangan penjatuhan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif, sedangkan penjatuhkan sanksi adalah langkah represif untuk memaksakan keputusan.¹³ Dalam rangka pengawasan dikenal pengawasan yang dilakukan sebelum suatu keputusan dikeluarkan (*a priori*), dan pengawasan yang dilakukan setelah terbitnya keputusan pemerintah (*posteriori*).

IDEA International menegaskan bahwa keadilan suatu pemilu dapat dicapai jika sarana dan mekanisme pemilu tersebut mengandung tiga elemen, yakni adanya upaya pencegahan terhadap sengketa pemilu (*prevention of electoral disputes*), ada mekanisme penyelesaian sengketa pemilu (*resolution of electoral board*), dan alternatif penyelesaian sengketa di luar mekanisme yang ada (*alternative of electoral disputes*), dalam konteks pemilihan umum di Indonesia, UU Pemilu 2017 telah memuat beberapa ketentuan tentang mekanisme penyelesaian pelanggaran administrasi. Salah satu yang tampak jelas adalah pelanggaran tidak semata-mata diselesaikan berdasarkan laporan pemantau atau anggota masyarakat, tetapi juga temuan. Temuan merupakan hasil pengawasan aktif, sedangkan laporan adalah dugaan pelanggaran yang dilaporkan oleh pihak-pihak yang punya legal standing untuk melaporkan. Pelapor adalah orang yang berhak melaporkan pelanggaran pemilu.

Tabel 1
Jumlah Pelanggaran Administrasi pada Pemilu 2019

Laporan	Temuan	Teregistrasi	Tidak Diregistrasi	Putusan Pendahuluan	Putusan Pendahuluan
586	441	900 (laporan/ temuan)	121 (laporan/ temuan)	832 diterima (laporan/ temuan)	258 tidak diterima (laporam/ temuan)

¹³ Ridwan HR. 2017. Hukum Administrasi Negara. Edisi Revisi. Jakarta: RajaGrafindo Persada. Hal 296

Sumber: Diolah dari data yang dihimpun Bawaslu RI

Dari aspek kelembagaan, penanganan pelanggaran administrasi pemilu tidak hanya melibatkan Bawaslu dan organ pengawas pemilu di tingkat bawah, tetapi juga Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Artinya, proses penanganan pelanggaran di Bawaslu masih dimungkinkan berlanjut ke lembaga peradilan lain. Bawaslu memiliki kewenangan besar dalam menindak pelanggaran pemilu. Tidak hanya menerima laporan, tetapi dapat melakukan pemantauan, dan jika diperlukan melakukan investigasi sendiri. Data di atas menunjukkan jumlah laporan masyarakat lebih tinggi dari temuan, meskipun selisihnya relative tidak besar. Data pada tabel di atas juga menunjukkan partisipasi publik melaporkan dugaan pelanggaran administratif pemilu ke Bawaslu. Selain itu, Bawaslu berwenang (i) menentukan status laporan dugaan pelanggaran; dan (ii) memutus sendiri dugaan pelanggaran administrasi pemilu. Dengan demikian, Bawaslu punya fungsi pencegahan, penindakan, dan pemutus sekaligus.

Bagaimana mekanisme penanganan pelanggaran yang berupa temuan dan laporan sebenarnya belum diuraikan secara tegas dalam UU Pemilu. Hanya disebutkan bahwa laporan dapat disampaikan ke Bawaslu, Bawaslu provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota. Bahkan pelapor dapat menyampaikan laporan ke Panwas Kecamatan meskipun hasilnya hanya berupa rekomendasi untuk disampaikan ke pengawas pemilu secara berjenjang. Untuk mengatasi minimnya pengaturan ini, UU Pemilu memberikan kewenangan kepada Bawaslu untuk mengatur lebih lanjut penyelesaian pelanggaran administrasi, dalam konteks ini lahirlah Peraturan Bawaslu No. 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum (selanjutnya disebut Perbawaslu 8/2018). Objek pelanggaran administratif pemilu berupa perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu.

Perbawaslu 8/2018 membedakan antara pelanggaran administratif pemilu dan pelanggaran administratif pemilu terstruktur, sistematis dan massif (TSM). Perbedaan implikasi pada perbedaan mekanisme penyelesaian dan lembaga yang berwenang mengadilinya. Adapun objek pelanggaran administratif pemilu TSM terdiri dari: a) Perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan massif; b) Perbuatan atau tindakan menjanjikan dan/ atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara pemilu atau pemilih yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan massif.

Mekanisme penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu secara umum dapat dibedakan atas persiapan sebelum persidangan, persidangan, dan pascaputusan. Tahap sebelum persidangan meliputi terjadinya peristiwa pelanggaran, persiapan pelapor untuk menyiapkan identitas diri, dan buktibukti, dan melaporkan dugaan pelanggaran kepada badan pengawas pemilu sesuai dengan tingkatan. Tahap persidangan berkaitan dengan struktur persidangan seperti majelis pemeriksa dan tenaga pembantu persidangan, pemeriksaan pendahuluan termasuk pemeriksaan keabsahan pelapor dan laporannya, bukti-bukti pendukung hingga ke pembacaan putusan. Tahap paska-putusan adalah bagian dari mekanisme yang berisi koreksi pelapor, tindak lanjut putusan oleh Komisi Pemilihan Umum atau lembaga lain, serta upaya hukum lain yang dimungkinkan.

Penyelesaian pelanggaran administratif pemilu mengenal dua hukum acara pemeriksaan, yakni pemeriksaan biasa dan pemeriksaan cepat. Pemeriksaan cepat dilakukan beberapa saat setelah terjadinya pelanggaran di tempat kejadian dengan mempertimbangkan kelayakan dan keamanan. Intinya, pelanggaran itu harus diselesaikan sesegera mungkin. Batas sesegera mungkin dalam konteks penyelesaian pelanggaran administratif melalui hukum acara cepat menurut Perbawaslu 8/2018 adalah paling lambat dua hari sejak laporan diterima. Pengawas pemilu dapat merekomendasikan kepada KPU pada setiap tingkatan untuk menghentikan sementara kegiatan sampai adanya putusan atas dugaan pelanggaran administratif dimaksud.

KESIMPULAN

Pemilihan Umum pelaksanaannya dilakukan wajib di Indonesia karena merupakan sarana tempat rakyat memilih pemimpinnya demi kesejahteraan rakyat, bangsa dan negara. Penyelenggaraan pemilu ini telah diatur dalam perundang-undangan yaitu UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Didalam undang-undang ini dimuat segala aturan penyelenggaraan administrasi pemilihan umum dan adapula aturan yang dibuat oleh Badan Pengawasan Pemilu yang selalu diperbaharui seiring berkembangnya zaman sesuai keadaan di negara ini. Setiap ketentuan telah jelas tercantum dan harusnya setiap kegiatan administrasi dalam pemilihan umum haruslah dilakukan berdasarkan undang-undang dan peraturan yang ada agar terwujudnya pemilu yang adil, dalam undang-undang memang tidak tercantum jenis-jenis pelanggaran administrasi. Namun, telah dijelaskan bahwa setiap hal yang melanggar ketentuan ketentuan dalam undang-undang diluar ketentuan pidana digolongkan sebagai bentuk pelanggaran administrasi. Setiap ketentuan penyelenggaraan pemilu ini telah dijelaskan dalam undang-undang beserta peraturan dari KPU. Penyelesaian dari pelanggaran administrasi ini pun diatur dalam UU Pemilu dan serta peraturan Bawaslu, dan setiap pelanggaran administrasi yang ditemukan oleh Bawaslu harus disampaikan dan akan ditindaklanjuti oleh Komisi Pemilihan Umum sebagai Penyelenggara Pemilihan Umum

REFERENSI

- Agus Brotosusilo, et.al, *Penulisan Hukum: Buku Pegangan Dosen*. Jakarta: Konsorsium Ilmu Hukum, Departemen PDK, 1994.
- Johnny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, 2005.
- Ridwan HR. 2017. *Hukum Administrasi Negara*. Edisi Revisi. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Ronny Hanitijo Soemitro, 1998, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia.