



Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu oleh Bawaslu

Maksim Lefteuw¹, Lidia Priscilla Pattiasina^{2*}

^{1,2,3} Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Ambon, Indonesia.

 : pattiasina.lidia@yahoo.com

Corresponding Author*



Abstract

Introduction: The legal issues in this writing include how are the legal arrangements regarding the settlement of general election administration by Bawaslu and how to resolve election disputes by Bawaslu.

Purposes of the Research: This writing aims to find out and analyze how to resolve violations of general election administration by Bawaslu.

Methods of the Research: The research method used is normative, that is, research that primarily examines positive legal provisions and legal principles, explain and predicts in the direction of future legal developments

Results Originality Findings of the Research: The findings of this study prove that in legal arrangements regarding the settlement of election administrative violations by Bawaslu and the settlement mechanism that in an effort to resolve administrative violations, Bawaslu has the authority to resolve administrative violations in accordance with the provisions of the Bawaslu laws and regulations and the General Election Commission. The settlement mechanism based on the Election Law is not explained significantly but it is explained that non-criminal violations are administrative violations and these violations are reported and followed up by Bawaslu and the General Elections Commission.

Keywords: Election; Dispute; Adjudication; Administration.

Abstrak

Latar Belakang: Isu hukum dalam penulisan ini adalah bagaimana pengaturan hukum tentang penyelesaian pelanggaran administrasi pemilihan umum oleh Bawaslu serta bagaimana mekanisme penyelesaian sengketa pemilu oleh Bawaslu.

Tujuan Penelitian: Penulisan ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana penyelesaian pelanggaran administrasi pemilihan umum oleh Bawaslu.

Metode Penelitian: Metode Penelitian yang digunakan ialah normatif yakni suatu penelitian yang utamanya mengkaji ketentuan - ketentuan hukum positif maupun asas - asas hukum, menjelaskann dan memperkirakan arah perkembangan hukum kedepan.

Hasil Temuan Penelitian: Temuan penelitian ini membuktikan bahwa dalam pengaturan hukum mengenai penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu oleh bawaslu serta mekanisme penyelesaian bahwa dalam upaya penyelesaian pelanggaran administrasi, Bawaslu memiliki kewenangan dalam penyelesaian pelanggaran administrasi sesuai dengan ketentuan Undang - Undang dan peraturan Bawaslu maupun Komisi Pemilihan Umum. Mekanisme penyelesaian berdasarkan UU Pemilu tidak dijelaskan secara signifikan namun dijelaskan bahwa pelanggaran di luar pidana adalah pelanggaran administrasi dan pelanggaran ini dilaporkan dan ditindaklanjuti oleh Bawaslu maupun Komisi Pemilihan Umum

Kata Kunci: Pemilu; Sengketa; Penyelesaian; Administrasi.

Dikirim: 2022-07-08

Direvisi: 2022-08-07

Dipublikasi: 2022-08-18

1. 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, Presiden dan Wakil

Presiden, serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yang kelak mengisi jabatan-jabatan eksekutif baik di tingkat pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota, yang disebut penyelenggara Negara. Pemilu juga merupakan unsur penting dalam demokrasi. Berdasarkan Undang - Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang merujuk pada konsep negara hukum yang diselenggarakan melalui mekanisme demokrasi, Indonesia tergolong pula sebagai negara hukum demokrasi.¹

Sentralitas dari posisi pemilu adalah kemampuannya dalam membedakan sistim 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 sistim 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 Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017, bahwa Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupateu/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 Kabupateri/Kota harus dilakukan secara terbuka, dalam hal ini diperlukan suatu kebutuhan tindak lanjut penanganan

¹ Bagir Manan, "Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945" (Universitas Padjadjaran, 1990), h. 245.

pelanggaran Pemilu, oleh karenanya, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota dapat melakukan investigasi. Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota wajib memutus penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah temuan dan laporan diterima dan diregistrasi. Putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota untuk penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu berupa, pertama, Perbaikan administrasi terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; Kedua, Teguran tertulis. Ketiga, tidak diikutkan pada tahapan tertentu dalam Penyelenggaraan Pemilu. Keempat, sanksi administratif lainnya sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.² Kewenangan Bawaslu dalam putusan pelanggaran administratif, memberi ruang bagi Bawaslu dalam penyelesaian sengketa pemilu. Hal ini dipertegas pada Pasal 95 UU Nomor 7 Tentang pemilu yaitu untuk memeriksa, mengadili, mengkaji, dan memutuskan dugaan pelanggaran administrasi serta pelanggaran administratif pemilu kategori terstruktur, sistematis dan Massif (TSM) terhadap pasangan calon kepala daerah, anggota DPR, DPD, dan DPRD serta pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.³ Oleh karenanya dalam tulisan ini mengkaji serta menganalisis "Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu oleh Bawaslu", baik dari pengaturan hukum maupun mekanisme penyelesaian pelanggaran sesuai dengan aturan yang berlaku.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum "*normative*". Metode penelitian hukum normatif adalah metode atau cara yang dipergunakan dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada. Penelitian hukum sebagai suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁴ Menggunakan pendekatan: *statute approach*, *conceptual approach*, serta *analytical approach*. Teknik penelusuran bahan hukum menggunakan teknik studi dokumen, serta analisis kajian menggunakan analisis kualitatif.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Pengaturan Hukum Tentang Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum oleh BAWASLU

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (selanjutnya disebut UU Pemilu) merupakan dasar hukum utama untuk menangani secara represif pelanggaran Pemilihan Umum (Pemilu). Ketentuan Pasal 455 ayat (1) dan Pasal 476, mengatur bahwa pelanggaran Pemilu meliputi: pelanggaran kode etik, pelanggaran administrasi, tindak pidana pemilu, serta pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan lainnya yang bukan pelanggaran pemilu, bukan sengketa pemilu dan bukan tindak pidana pemilu. Keempat jenis pelanggaran tersebut diproses dan diselesaikan oleh lembaga pengawas Pemilu. Secara kelembagaan, berdasarkan Pasal 1 angka 7 UU. Pemilu, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) diposisikan sebagai salah satu lembaga penyelenggara Pemilu disamping

² Sholahuddin Al-Fatih, "Electoral Regulation in Indonesia: Is It Modern Law?," *Unnes Law Journal: Jurnal Hukum Universitas Negeri Semarang* 6, no. 2 (2016): 205–16, <https://doi.org/0.15294/ulj.v6i2.41627>.

³ Alasman Mpesau, "Kewenangan Badan Pengawas Pemilu Dalam Penanganan Pelanggaran Administrasi Ditinjau Dari Perspektif Sistem Peradilan Indonesia," *Audito Comparative Law Journal (ACLJ)* 2, no. 2 (2021): 74–85, <https://doi.org/10.22219/aclj.v2i2.16207>.

⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2016), h. 93.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), dan menurut ketentuan Pasal 1 angka 17 UU Pemilu, Bawaslu merupakan lembaga penyelenggara Pemilu yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Secara fungsional, Bawaslu mempunyai kedudukan dominan dalam penanganan penindakan pelanggaran Pemilu sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 95 huruf a, b, dan huruf c UU Pemilu. 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. Dalam konteks penanganan penindakan pelanggaran Pemilu, beberapa aspek penting dalam proses penanganan pelanggaran meliputi, Kewenangan Bawaslu, Laporan pelanggaran Pemilu, dan Penanganan pelanggaran administratif Pemilu.

Secara kelembagaan, pengawas Pemilu terdiri atas Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/ Kota. 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 Nomor 30 Tahun 2014 (UU.AP) Pasal 15 ayat (1) UU. Administrasi Pemerintah, 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, 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.

3.1.1 Laporan dan Penanganan Pelanggaran Administratif Pemilu

Pasal 454 ayat (6) UU Pemilu mengatur bahwa laporan pelanggaran Pemilu disampaikan paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak diketahui terjadinya dugaan pelanggaran Pemilu. Terhadap ketentuan ini, terdapat dua isu penting yakni: kriteria waktu 7 (tujuh) hari kerja, dan batasan sejak diketahui terjadinya dugaan pelanggaran.

a) Batasan waktu 7 (tujuh) hari kerja

Ketentuan 7 (tujuh) hari kerja merupakan hal penting dalam penindakan pelanggaran pemilu karena berimplikasi hukum pada legalitas suatu laporan atau temuan dugaan pelanggaran pemilu, sehingga diperlukan tolok ukur mengenai hal ini. Ketentuan 7 (tujuh) hari berkaitan dengan batasan waktu penyampaian laporan oleh pelapor atau menetapkan informasi awal menjadi temuan oleh pengawas pemilu, yakni selama kurun waktu 7 (tujuh) hari. Mengenai hari kerja, jenis hari kurun waktu satu minggu terdiri dari hari Senin, Selasa, Rabu, Kamis, Jumat, Sabtu dan hari Minggu. Sudah menjadi ketentuan nasional dan praktek kerja-kerja kelembagaan atau institusi negara, hari kerja meliputi hari Senin, Selasa, Rabu, Kamis dan Jumat atau secara

negatif hari kerja tidak termasuk hari Sabtu dan hari Minggu. Selain itu, hari kerja erat pula kaitannya dengan sifat tanggal yaitu bukan tanggal merah (hari libur nasional), sehingga hari kerja tidak termasuk hari libur atau hari diliburkan berdasarkan kebijakan pemerintah. Khusus mengenai hari yang diliburkan, dalam penyelenggaraan pemilu khususnya untuk pelaksanaan pemungutan suara yang menjadi kewenangan KPU untuk menentukan serta menetapkan hari diliburkan, terhadap hari yang diliburkan untuk pelaksanaan pemungutan suara tidak berlaku dalam penyampaian laporan dan penetapan informasi awal menjadi temuan. Hal ini didasari oleh pertimbangan bahwa hari yang diliburkan untuk pemungutan suara menjadi hari untuk menyampaikan laporan atau menetapkan temuan, karena pemungutan suara merupakan tahapan pemilu yang menjadi objek pengawasan termasuk melakukan penindakan terhadap dugaan pelanggaran Pemilu. Berdasarkan uraian diatas, kriteria 7 (tujuh) hari kerja untuk penyampaian laporan atau menetapkan temuan dugaan pelanggaran Pemilu meliputi: Penyampaian laporan atau penetapan temuan selama kurun waktu 7 (tujuh) hari, Batasan hari penyampaian laporan atau penetapan temuan hari Senin s/d Jumat, Bukan tanggal merah, dan termasuk hari yang diliburkan untuk melaksanakan pemungutan suara.

b) Tolok ukur sejak diketahui terjadinya dugaan pelanggaran

Rumusan 'sejak diketahui terjadinya dugaan pelanggaran Pemilu' merupakan konsep abstrak dan telah menjadi perdebatan pada tataran praktek karena tidak memiliki tolok ukur atau batasan yang jelas dan tegas sebagai suatu norma/kaidah yang mengatur penanganan pelanggaran Pemilu. Kondisi demikian telah menimbulkan ketidakpastian hukum (*unlegal certainty*) dalam penindakan pelanggaran Pemilu sehingga menyebabkan sebagian kalangan menggunakan interpretasi yang berbedabeda. Ketidakpastian hukum merupakan lawan dari kepastian hukum (*legal certainty*). Sekaitan dengan kepastian hukum (*legal certainty*), Groussot (Groussot, 2006) menyatakan: *legal certainty reflecting "the ultimate necessity of clarity, stability, and intelligibility of the law"*.⁵ Hakekat kepastian hukum merupakan kebutuhan utama akan hukum yang jelas, stabil dan dapat dipahami. Beranjak dari hakekat kepastian hukum, perlu memberi batasan mengenai rumusan 'sejak diketahui terjadinya dugaan pelanggaran Pemilu'. Pasal 454 ayat (6) UU Pemilu yang berisi proposisi/ rumusan 'sejak diketahui terjadinya dugaan pelanggaran Pemilu' dapat dimaknai secara formil dan secara materil. Secara formil rumusan 'sejak diketahui terjadinya dugaan pelanggaran Pemilu' merupakan ketentuan bagi pihak pelapor (Warga Negara Indonesia yang mempunyai hak pilih, Peserta Pemilu, atau Pemantau Pemilu) untuk menyampaikan laporan dugaan pelanggaran Pemilu. Pengetahuan pelapor diperoleh melalui panca indera manusia melalui penglihatan/ pengamatan langsung atau pendengaran, sehingga batasan 'sejak diketahui terjadinya dugaan pelanggaran Pemilu' yakni saat/waktu pertama kali pelapor benar-benar melihat/ mengamati secara langsung atau mendengar informasi terjadinya dugaan pelanggaran pemilu. Secara materil, rumusan 'sejak diketahui terjadinya dugaan pelanggaran Pemilu' merupakan ketentuan untuk Bawaslu dalam menerima, memeriksa, mengkaji, menilai serta memutuskan suatu laporan dugaan pelanggaran Pemilu secara rasional dan objektif. Oleh karena itu, sangat diperlukan kemampuan menguji dan menilai melalui penalaran/ analisis yang tajam dan mendalam berdasarkan sistem pembuktian yang

⁵ Xavier Groussot, *General Principles of Community Law* (Netherlands: Europa Law Publishing, 2006), h. 189.

tepat serta petunjuk-petunjuk yang relevan dengan laporan yang disampaikan kepada Bawaslu.

Pelanggaran administrasi pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 248 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilu yang bukan merupakan ketentuan pidana pemilu dan terhadap ketentuan lain yang diatur dalam peraturan KPU. Ketentuan dan persyaratan menurut undang-undang pemilu tentu saja bisa berupa ketentuan-ketentuan dan persyaratan-persyaratan 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.⁶ Bawaslu dan KPU menetapkan secara bersama-sama sanksi terhadap pelanggaran administrasi oleh pelaksana dan peserta kampanye, selain sanksi administrasi yang terdapat dalam UU No. 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. Admisitrasi Pemerintah 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.

Proses Penanganan 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 adminsitrasi dilakukan melalui bentuk persidangan.

⁶ Pasal 125 ayat (2) UU No.10/2008 dan Pasal 90 ayat (2) UU No. 42/2008.

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, maka 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 dua 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.

3.2 Mekanisme Penyelesaian Pelanggaran Administrasi di BAWASLU

Penelitian yang dilakukan berkaitan dengan mekanisme penyelesaian pelanggaran administrasi oleh Bawaslu. Pengaturan tentang penyelesaian pelanggaran administratif pemilu adalah bagian dari penegakan hukum administrasi. Dalam doktrin, ada dua sarana yang selalu dipandang sebagai alat untuk penegakan hukum administrasi. Pertama, pengawasan baik untuk memastikan apakah suatu organ pemerintahan sudah menaati dan berdasarkan ketentuan peraturan perundangundangan maupun mengawasi pelaksanaan keputusan yang meletakkan kewajiban kepada seseorang atau badan hukum. Kedua, penerapan kewenangan penjatuhan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif, sedangkan penjatuhannya adalah langkah represif untuk memaksakan keputusan.⁷ 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 sematamata 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

⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2018), h. 296.

standing untuk melaporkan. Pelapor adalah orang yang berhak melaporkan pelanggaran pemilu.

Tabel 1.
Jumlah Pelanggaran Administrasi pada Pemilu 2019

No	Laporan	Temuan	Teregistrasi	Tidak Diregistrasi	Putusan Pendahuluan	Putusan Pendahuluan
1	586	441	900 (laporan/ temuan)	121 (laporan/ temuan)	823 diterima (laporan/temuan)	258 tidak diterima (laporan/ temuan)

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 relatif 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:

- 1) 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;
- 2) 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, buktibukti 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. Berkaitan dengan mekanisme keadilan prosedural dalam penyelesaian pelanggaran administrasi oleh Bawaslu maka IDEA International memperkenalkan keadilan pemilu (*electoral justice*) sebagai anasir yang wajib ada dalam setiap sistem pemilu yang demokratis. Keadilan pemilu mengandung ciri yakni, pertama, adanya jaminan bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait pemilu sesuai dengan peraturan perundang-undangan; kedua, adanya perlindungan dan pemulihan hak pilih warga; dan ketiga, adanya jaminan bagi warga yang ingin mengajukan komplain bahwa mereka boleh mengadu, berhak mengikuti persidangan, dan mendapatkan putusan atas komplain mereka.

4. 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 Undang-Undang 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, alam 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

Jurnal

Al-Fatih, Sholahuddin. "Electoral Regulation in Indonesia: Is It Modern Law?" *Unnes Law Journal: Jurnal Hukum Universitas Negeri Semarang* 6, no. 2 (2016): 205–16. <https://doi.org/0.15294/ulj.v6i2.41627>.

Mpesau, Alasman. "Kewenangan Badan Pengawas Pemilu Dalam Penanganan Pelanggaran Administrasi Ditinjau Dari Perspektif Sistem Peradilan Indonesia." *Audito Comparative Law Journal (ACLJ)* 2, no. 2 (2021): 74–85. <https://doi.org/10.22219/aclj.v2i2.16207>.

Buku

Groussot, Xavier. *General Principles of Community Law*. Netherlands: Europa Law Publishing, 2006.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2016.

Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2018.

Online/World Wide Web, Disertasi/Tesis/Skripsi, Dan Lain-Lain

Manan, Bagir. "Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945." Universitas Padjadjaran, 1990.