

PENEGAKAN HUKUM DALAM PELANGGARAN ADMINISTRASI PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA

Zaki Pratama Sauri
UIN Sunan Gunung Djati Bandung
zackyparatama@gmail.com

Abstract

This article discusses Law Enforcement in Violations of Regional Head Election Administration in Indonesia. The enforcement of the Election Law of the Head of Daerah in relation to administrative violations is considered to need to be reviewed further, because the follow-up of the law enforcement of Administrative violations in regional head elections is the Recommendation of the Election Supervisory Agency (Bawaslu) on the results of the Review of administrative violations which then the General Election Commission (KPU) is obliged to follow up on the recommendations, but at the level of practice raises some legal problems. This study uses a qualitative method using a juridical approach. Data sources in the form constitution of laws that have been in force in Indonesia, including a few written works that have been published either in the form of books, journal articles, or in the form of existing research. This type of data is a statutory clause contained in a few of existing legal products and narratives contained in several published works. Data collection techniques by tracking published sources. Data analysis techniques are done descriptively. This article found that the effectiveness of electoral law in relation to follow-up recommunication of administrative violations of regional heads can only be obtained if the laws and regulations of regional head elections substantively meet the standards of democratic election principles. From the findings above, this article provides recommendations to academics, Legal practitioners to further deepen the study of Law Enforcement in Violations of Regional Head Election Administration,

Keywords: *Law Enforcement, Administrative Violations, Regional Head Elections, Indonesia*

Abstrak: Artikel ini membahas tentang Penegakan Hukum dalam Pelanggaran Administrasi Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia. Penegakan Hukum Pemilihan Kepala Daerah dalam kaitan pelanggaran administrasi dipandang perlu dikaji lebih lanjut, karena tindak lanjut dari penegakan hukum pelanggaran Administrasi dalam pemilihan kepala daerah adalah Rekomendasi dari Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) atas hasil Kajian pelanggaran administrasi yang selanjutnya Komisi Pemilihan Umum (KPU) wajib menindaklanjuti rekomendasi tersebut, namun pada tataran praktiknya menimbulkan beberapa permasalahan hukum. Kajian ini menggunakan metode kualitatif dengan menggunakan pendekatan yuridis. Sumber data berupa sejumlah perundang-undangan yang sudah berlaku di Indonesia, termasuk sejumlah karya tulis yang sudah dipublikasi baik berupa buku, artikel jurnal, maupun berupa penelitian yang ada. Jenis data berupa klausa hukum perundang-undangan yang terdapat dalam sejumlah produk hukum yang ada serta narasi yang terdapat dalam sejumlah karya yang

terpublikasi. Teknik pengumpulan data dengan Cara melacak sumber terpublikasi. Teknik analisis data dilakukan secara deskriptif. Artikel ini menemukan bahwa efektivitas hukum pemilihan dalam kaitan tindak lanjut rekomedasi pelanggaran administrasi pemilihan kepala daerah hanya dapat diperoleh apabila peraturan perundang-undangan pemilihan kepala daerah secara substansi telah memenuhi standar prinsip Pemilihan Demokratis. Dari temuan diatas, artikel ini memberikan rekomendasi kepada para akademisi, praktisi Hukum untuk lebih memperdalam kajian tentang Penegakan Hukum dalam Pelanggaran Administrasi Pemilihan Kepala Daerah.

Kata Kunci: Penegakan Hukum, Pelanggaran Administrasi, Pemilihan Kepala Daerah, Indonesia

PENDAHULUAN

Dalam istilah Undang-undang Kepemiluan ada dua istilah yakni undang-undang Nomor 7 tahun 2017 dengan istilah Pemilu (Pemilihan Umum) dan Undang-undang nomor 10 tahun 2016 dengan istilah Pemilihan (Pemilihan Kepala Daerah). Undang-undang Pemilu adalah sarana Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, DPRD Provinsi, Serta DPRD kabupaten/kota. Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia adalah sarana Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota yang di jelaskan dalam Undang-Undang nomor 10 tahun 2016, selanjutnya undang-undang pemilihan kepala daerah akan disebut dengan istilah Pemilihan.

Secara bahasa, pelanggaran diartikan sebagai perbuatan menubruk, menabrak atau menyalahi atau melalui secara tidak sah (Pusat Bahasa 2005). Jeremy Bentham mendefinisikan pelanggaran dalam dua sudut pandang. Dalam perspektif sistem hukum, pelanggaran Bentham batasi sebagai apa saja yang dilarang oleh legislator, entah untuk alasan baik ataupun alasan yang buruk. Adapun dalam perspektif teoritik hukum, pelanggaran ia definisikan sebagai perbuatan yang dianggap harus dilarang dengan alasan kejahatan yang dihasilkan atau cenderung dihasilkannya. (Bentham dan Nurhadi t.t.)

Kata “administrasi” dalam KBBI dimaknai sebagai usaha atau kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijakan untuk mencapai tujuan atau kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan (Pusat Bahasa 2005). Belinfante mengartikan administrasi sebagai bestuur atau pemerintah (Ridwan 2006). Pendapat Belinfante menempatkan administrasi dalam hubungan dengan negara. Administrasi negara mencakup administrasi negara sebagai organisasi dan administrasi yang secara khas mengejar tercapainya tujuan yang bersifat kenegaraan (publik). Dalam kerangka itu,

administrasi secara umum dirumuskan sebagai the overall management or control of an organization. (Anggara 2012)

Dalam hubungan dengan pemilu, pelanggaran administrasi dipahami sebagai pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan terkait penyelenggaraan pemilu, (Jurdi 2018) di mana pelanggaran tersebut bukan sebagai perbuatan pidana pilkada. (Fadjar 2013) Pelanggaran administrasi adalah pelanggaran terhadap peraturan administrasi, persyaratan dan tata cara pilkada yang bukan merupakan tindak pidana pilkada. (santoso 2006) Selengkapnya, UU Pilkada mendefinisikan pelanggaran administrasi sebagai pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilihan dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan di luar tindak pidana Pemilihan dan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilihan.

Dalam pemilihan, terbuka ruang hak partisipasi warga negara terkait masalah politik khususnya dalam upaya-upaya memajukan kesejahteraan kehidupan dan daerahnya. Sebagai sarana kedaulatan rakyat, maka Pemilihan harus dilaksanakan secara demokratis. Sebagaimana amanat Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) bahwa "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*". Ketentuan tersebut menjadi substansi mendasar yang menghendaki agar segala perencanaan, proses hingga hasil dalam peralihan kekuasaan dilakukan dengan prinsip-prinsip Pemilihan demokratis terjamin. Pemilihan demokratis hanya dapat terwujud apabila penyelenggaraannya dijiwai oleh prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Prinsip penting yang perlu digaris bawahi dalam konteks ini adalah prinsip, jujur dalam penyelenggaraan pemilihan yaitu setiap aparat pemerintahan, penyelenggara, peserta, pengawas, pemantau, pemilih serta semua pihak yang terkait dalam pemilihan harus bersikap dan bertindak penuh dengan integritas dan kejujuran sesuai dengan peraturan perundangan. Serta prinsip dalam penyelenggaraan pemilihan, yaitu setiap pihak dalam kontestasi pemilihan harus mendapatkan perlakuan yang sama serta bebas dari segala kecurangan. (didik supriyatno dan surbakti 2014)

Pemilihan demokratis mensyaratkan adanya perlakuan yang sama dihadapan hukum. Kerangka hukum harus memeberikan ruang dan mengatur mekanisme serta penyelesaian hukum secara efektif untuk penegekan hak asasi manusia. Kerangka hukum pemilihan harus menetapkan ketentuan terperinci dan memadai yang melindungi hak pilih.

Serta kerangka hukum harus menetapkan bahwa setiap pemilih dan peserta pemilihan berhak mengadu kepada lembaga penyelenggara pemilihan atau pengadilan yang berwenang apabila terdapat dugaan pelanggaran atas hak pilih. Harus dipastikan pula para penegak hukum tersebut independen dan berintegritas.

Disamping itu, pergaulan hukum dalam sistem *civil law* khususnya dalam konteks pemilihan, maka pengaturan penyelenggaraan pemilihan disusun secara formal dan tertulis sebagai implementasi asas legalitas demi mewujudkan kapasitas hukum. (Marzuki 2021) Konsekuensinya setiap tahapan dalam penyelenggaraan pemilihan memiliki pengaturan spesifik tata cara, prosedur atau mekanisme administrasi penyelenggaraannya. Pengaturan tersebut harus dilaksanakan sebagaimana mestinya sesuai dengan prinsip *due proces of law*.

Dalam praktiknya penyelenggaraan pemilihan yang penuh dengan dinamika serta tata cara, prosedur atau mekanisme administrasi yang kompleks, tidak sedikit menimbulkan peristiwa pelanggaran administrasi pemilihan. Pada proses penyelenggaraan Pemilihan serentak Tahun 2020 di Provinsi Jawa Barat, sejak awal penyelenggaraan sampai dengan tanggal 16 November 2020 (pertengahan masa kampanye) tercatat telah diwarnai sejumlah pelanggaran administrasi pemilihan, terdapat 56 perkara pelanggaran administrasi pemilihan.

Dalam konteks upaya penyelesaian dugaan administrasi Pemilihan diatur dalam Pasal 139 Undang-undang nomor dirubah terakhir melalui Undang undang Nomor tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (UU Pemilihan) menyatakan pokoknya: (1) Bawaslu Kabupaten/Kota membuat rekomendasi atas hasil kajiannya terkait pelanggaran administrasi Pemilihan; dan/atau Kabupaten/Kota menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu pelanggaran administrasi rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya.

Ketentuan di atas menunjukkan bahwa mekanisme penanganan laporan/temuan dugaan pelanggaran administrasi Pemilihan; yaitu diawali kajian kemudian Bawaslu merekomendasikan hasil kajian pelanggaran administrasi Pemilihan ke KPU. Selanjutnya KPU menindaklanjuti atau menyelesaikan pelanggaran administrasi Pemilihan berdasarkan rekomendasi Bawaslu.

Pasal 140 UU Pemilihan menegaskan bahwa: KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi paling lama 7 (tujuh) hari sejak rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota diterima. Ketentuan tersebut mengartikan bahwa tindak lanjut rekomendasi Bawaslu atas pelanggaran administrasi Pemilihan dilakukan pemeriksaan kembali oleh KPU untuk selanjutnya diputus terbukti atau tidak terbukti sebagai pelanggaran administrasi Pemilihan.

Adanya mekanisme pemeriksaan/ penelitian kembali (*double check*) sebagai bentuk tindak lanjut KPU atas pelanggaran administrasi Pemilihan yang direkomendasikan Bawaslu pada tataran praktiknya menimbulkan beberapa permasalahan hukum. Sehingga dipandang perlu untuk melakukan analisis terkait mekanisme penanganan pelanggaran administrasi Pemilihan pada Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) dan mekanisme penyelesaian dan tindak lanjut pelanggaran administrasi Pemilihan di Komisi Pemilihan Umum (KPU); analisis akibat hukum yang muncul atas mekanisme tersebut; serta konsep efektifitas hukum dalam tindak lanjut pelanggaran administrasi pemilihan.

METODE

Kajian ini menggunakan metode kualitatif dengan menggunakan pendekatan yuridis. Sumber data berupa sejumlah perundang-undangan yang sudah berlaku di Indonesia, termasuk sejumlah karya tulis yang sudah dipublikasi baik berupa buku, artikel jurnal, maupun berupa penelitian yang ada. Jenis data berupa klausa hukum perundang-undangan yang terdapat dalam sejumlah produk hukum yang ada serta narasi yang terdapat dalam sejumlah karya yang terpublikasi. Teknik pengumpulan data dengan cara melacak sumber terpublikasi. Teknik analisis data dilakukan secara deskriptif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Mekanisme Penanganan Pelanggaran Administrasi di Bawaslu

Penanganan dugaan pelanggaran administrasi Pemilihan di Bawaslu dilakukan berdasarkan Perbawaslu 8 Tahun 2020 tentang Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.

Penanganan pelanggaran Pemilihan dilaksanakan berdasarkan Laporan atau Temuan Dugaan Pelanggaran. Laporan dugaan pelanggaran dapat disampaikan oleh: Warga negara Indonesia yang memiliki hak pilih pada Pemilihan setempat; Pemantau Pemilihan atau Peserta Pemilihan yang disampaikan paling lama 7 (tujuh) hari sejak diketahuinya dan/atau ditemukannya pelanggaran Pemilihan. Sedangkan Temuan adalah hasil pengawasan aktif Pengawas Pemilihan yang mengandung dugaan pelanggaran dan dituangkan dalam Laporan Hasil Pengawasan serta diputuskan dalam rapat pleno.

Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota melakukan penanganan Temuan/Laporan dugaan pelanggaran administrasi Pemilihan sesuai dengan kewenangannya berdasarkan pada tempat terjadinya pelanggaran, dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari. namun dalam hal diperlukan, Pengawas Pemilihan dapat meminta keterangan tambahan dalam waktu paling lama 2 (dua) Hari. Sehingga maksimal waktu penanganan pelanggaran adalah 5 (lima) hari terhitung sejak Laporan atau Temuan diregistrasi dan dinyatakan diterima. Proses penanganan dugaan pelanggaran administrasi di Bawaslu dilakukan dengan penyusunan kajian dan dapat klarifikasi kepada pelapor, terlapor, pihak yang diduga sebagai pelaku pelanggaran, saksi atau meminta keterangan ahli.

Hasil kajian yang dikategorikan sebagai pelanggaran administrasi pemilihan direkomendasikan kepada KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, atau PPS sesuai dengan tingkatannya. Dalam hal rekomendasi dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilihan yang ditujukan tidak ditindaklanjuti, Bawaslu memberikan sanksi peringatan lisan atau peringatan tertulis.

Berbeda dengan mekanisme penanganan pelanggaran administrasi Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Pemilu) di Bawaslu yang ketentuannya berdasarkan Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum. Dalam menyelesaikan pelanggaran administratif Pemilu, pengawas Pemilu sesuai tingkatan diberikan kewenangan untuk menerima, memeriksa, mengkaji dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah Temuan dan Laporan diterima dan diregistrasi.

Perbedaan paling mendasar dalam mekanisme penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilihan dengan administrasi Pemilu di Bawaslu yaitu terletak pada mekanisme penanganan dan output hasilnya. Penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilu

dilakukan dalam proses sidang adjudikasi, dengan pengawas pemilu sebagai majelis pemeriksa yang mempertemukan para pihak (pelapor/penemu dengan telapor). Sehingga output hasil penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilu merupakan putusan yang berkekuatan hukum tetap. Sedangkan penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilihan dilakukan dengan penyusunan kajian yang didalamnya dapat dilakukan permintaan klarifikasi/ keterangan kepada para pihak (pelapor/ terlapor/saksi/dll). Sehingga output hasil penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilihan berupa Rekomendasi.

Mekanisme Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Di KPU

Pasal 140 UU Pemilihan menegaskan bahwa: KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi paling lama 7 (tujuh) hari sejak rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota diterima. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilihan diatur dalam Peraturan KPU. Sejak diundangkannya peraturan di atas sebagai dasar penyelenggaraan Pemilihan Serentak Tahun 2015 hingga Pemilihan Serentak Tahun 2020, tidak terdapat Peraturan KPU yang secara spesifik menjadi dasar penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilihan. Namun setidaknya masih terdapat Peraturan KPU Nomor 25 tahun 2013 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum yang didalamnya mencakup pula Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota; Sehingga ketentuan tersebut dinilai masih berlaku karena belum dicabut dan belum ada penggantinya.

Terdapat 2 (dua) mekanisme penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilihan di KPU berdasarkan PKPU Nomor 25 Tahun 2013, yaitu berasal dari Laporan dugaan pelanggaran administrasi Pemilihan dan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu. Dalam konteks ini, akan fokus pada tindak lanjut rekomendasi Bawaslu oleh KPU terkait pelanggaran administrasi Pemilihan.

Tindak lanjut rekomendasi Bawaslu oleh KPU dilakukan dengan mencermati kembali data atau dokumen sebagaimana rekomendasi Bawaslu sesuai dengan tingkatannya; menggali, mencari, dan menerima masukan dari berbagai pihak untuk kelengkapan dan kejelasan pemahaman laporan Pelanggaran Administrasi Pemilihan. Proses tersebut dilakukan paling lama 7 (tujuh) hari dan selanjutnya menyampaikan hasil penyelesaian dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilihan kepada Bawaslu.

Terhadap rekomendasi Bawaslu atas pelanggaran administrasi Pemilihan, maka berdasarkan hasil pencermatan dan penelitiannya KPU dapat memutuskan/ menyatakan bahwa Terlapor (KPU) telah menempuh prosedur/ mengambil keputusan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan sehingga tidak perlu dilakukan perbaikan prosedur; atau Terlapor telah menempuh prosedur/mengambil keputusan yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan sehingga perlu dilakukan perbaikan prosedur.

Akibat Hukum Yang Muncul Dalam Tindak Lanjut Pelanggaran Administrasi Pemilihan

Sebagaimana telah diuraikan di atas, hasil penanganan pelanggaran administrasi Pemilihan di Bawaslu merupakan rekomendasi yang substansinya dapat berupa perbaikan tata cara, prosedur dan mekanisme administrasi pemilihan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan undangan yang berlaku. Namun berkenaan rekomendasi secara terminologi adalah hal minta perhatian (biasanya dinyatakan dengan surat); atau saran yang menganjurkan (membenarkan, menguatkan). Kondisi demikian pada tataran praktik menimbulkan rekomendasi Bawaslu dalam tindak lanjutnya oleh KPU tidak serta-merta dilaksanakan, dalam arti substansi rekomendasi berupa perbaikan tatacara / prosedur pemilihan tidak dilaksanakan.

16 Hal tersebut akibat KPU melakukan pencermatan kembali data atau dokumen dengan menggali, mencari, dan menerima masukan dari berbagai pihak untuk kelengkapan dan kejelasan pemahaman laporan Pelanggaran Administrasi Pemilihan. Sehingga outputnya dimungkinkan terdapat perbedaan perspektif/ pandangan dengan rekomendasi Bawaslu. Maka hasil tindak lanjut KPU bertentangan dengan rekomendasi Bawaslu yaitu dengan tidak melakukan perbaikan prosedur akibat tidak terbukti adanya pelanggaran administrasi Pemilihan.

Peristiwa di atas sangat mungkin terjadi sebagaimana pengalaman dalam Pemilu Tahun 2019 dan beberapa peristiwa terjadi di awal tahapan penyelenggaraan Pemilihan serentak Tahun 2020 di Provinsi Jawa Barat, dimana terdapat beberapa rekomendasi Bawaslu yang substansinya berupa perbaikan tata cara/prosedur/ mekanisme pemilihan tidak dilaksanakan oleh KPU.

Akibat adanya ruang pencermatan kembali data atau dokumen sebagai tindak lanjut rekomendasi pelanggaran administrasi Pemilihan oleh KPU yang dilaksanakan paling lama

7 (tujuh) hari telah menghambat ruang penyelesaian hukum sehingga berjalan tidak efektif. Sebagaimana diketahui bahwa tahapan penyelenggaraan Pemilihan memiliki batasan waktu tertentu yang spesifik dan jelas, maka diperlukan adanya tindakan cepat (*speed trial*) untuk memulihkan/memperbaiki tatacara dan prosedur administrasi pemilihan yang salah atau tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan.

Beberapa rekomendasi yang tidak dapat dilaksanakan, salah satunya dilatarbelakangi oleh peristiwa pelanggaran administrasi pemilihan pada tahapan pemilihan yang sudah dilalui, sehingga banyak pertimbangan yang diperhatikan agar tidak mengganggu/menghambat pada tahapan pemilihan yang sedang dilalui. Justru dengan adanya ruang waktu 7 (tujuh) hari untuk mencermati kembali rekomendasi Bawaslu semakin memperlambat akses keadilan yang merupakan ketidakadilan itu sendiri (*justice delayed justice denied*).

Pangkal dari ketidak-efektifan tindak lanjut pelanggaran administrasi Pemilihan di KPU yaitu peraturan pelaksana sebagaimana amanat Pasal 140 ayat (2) UU Pemilihan menegaskan ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilihan diatur dalam Peraturan KPU tidak segera ditindak lanjuti oleh pengaturan yang lebih baru dan relevan dengan kebutuhan kemajuan zaman. Pengaturan yang menjadi dasar penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilihan masih merujuk pada Peraturan KPU Nomor 25 tahun 2013 yang substansinya masih secara general mengatur penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilu dan Pemilihan. Kerangka hukum Pemilihan jelas tidak memberikan kepastian hukum karena tidak menetapkan ketentuan-ketentuan terperinci dan memadai sebagai standar pemilihan yang demokratis.

Konsep Penegakan Hukum dalam Tindak Lanjut Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan

Masalah pokok dalam tindak lanjut penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilihan adalah masalah pokok penegakan hukum pemilihan yang sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor tersebut saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum dan tolak ukur efektivitas penegakan hukum. Kelima faktor tersebut menurut Soerjono Soekanto adalah faktor hukumnya sendiri; faktor hukum; faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum; faktor masyarakat; dan faktor kebudayaan. (Soekanto 2016)

Keseluruhan faktor-faktor tersebut dalam relevansinya dengan efektivitas penegakan hukum pemilihan dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Faktor Peraturan Hukum Pemilihan

Efektivitas peraturan hukum pemilihan yang menunjang penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilihan dapat diukur dari seberapa jauh pembentukan peraturan hukum Pemilihan dibentuk sesuai dengan prinsip-prinsip Pemilihan yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Serta konsistensi pembentukan normanya dilandasi semangat mewujudkan Pemilihan Demokratis sebagaimana digariskan dalam standar internasional Pemilihan Demokratis. Yaitu mengedepankan kerangka hukum yang memberikan ruang dan mengatur mekanisme serta penyelesaian hukum secara efektif untuk penegakan hak asasi manusia. Serta kerangka hukum Pemilihan harus menetapkan ketentuan-ketentuan terperinci dan memadai yang melindungi hak pilih tersebut.

Permasalahan pokok substansi peraturan hukum pemilihan yang masih dinilai menghambat efektivitas penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilihan diantaranya peraturan pelaksana penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilihan merupakan peraturan yang sudah tidak sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan zaman yaitu Peraturan KPU Nomor 25 Tahun 2013. Akibatnya terdapat hambatan berupa pengaturan yang tidak terperinci dan memadai untuk penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilihan. Berdasarkan uraian tersebut, skala prioritas dalam rangka memberikan efektivitas hukum dalam tindak lanjut pelanggaran administrasi pemilihan kaitannya dengan faktor Peraturan Hukum Pemilihan yaitu dengan membentuk peraturan pelaksana yang lebih relevan dan sesuai dengan kebutuhan serta mengakomodir Pemilihan demokratis.

2. Faktor Aparatur Penyelenggara Pemilihan

Aparatur penyelenggara pemilihan memiliki andil besar dalam menentukan efektivitas hukum pemilihan. Karena aparatur penyelenggara Pemilihan menjadi leading sector dalam melaksanakan hukum Pemilihan dan penegakan hukum Pemilihan (aplying electoral law and electoral law enforcement). Dalam hal ini, profesionalisme, integritas serta kemandirian aparatur penyelenggara Pemilihan menjadi tolak ukur hukum Pemilihan berjalan secara efektif.

Melengkapi bekerjanya aparaturnya penyelenggara Pemilihan secara profesional dan berintegritas, diperlukan adanya pengawasan penyelenggaraan pemilihan yang semata-mata dimaksudkan untuk menjamin kepatuhan tata Cara, prosedur administrasi Pemilihan. Tugas pengawasan tersebut dilakukan oleh bagian dari penyelenggara Pemilihan itu sendiri. Dalam arti dilakukan oleh Bawaslu dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Bukan dalam arti pengawasan yang dilakukan oleh lembaga politik diluar penyelenggara Pemilihan yang berpotensi m besar bersikap tidak mandiri.

Kedudukan KPU, Bawaslu dan DKPP P merupakan satu kesatuan penyelenggara Pemilihan. Posisi setara menunjukkan pada implementasi prinsip keseimbangan antar penyelenggara pemilu. Penegasan kesetaraan ini ditunjukkan untuk mencegah yang dalam standar internasional kerangka hukum pemilu sebagai pertentangan atau tumpang tindih kekuasaan yang dijalankan badan-badan penyelenggara pemilu. (santoso 2006)

Bawaslu bertugas mengawasi pelaksanaan tahapan pemilihan dan juga menyelesaikan masalah-masalah hukum pemilihan yang terjadi. (Isra dan Fahmi 2019) Meskipun output hasil penanganan pelanggaran administrasi pemilihan di Bawaslu berbentuk rekomendasi bukan putusan. Rekomendasi Bawaslu atas pelanggaran administrasi Pemilihan merupakan usul atau saran perbaikan yang menganjurkan, membenarkan, atau menguatkan yang sekaligus mengikat secara moral dan hukum (*morally and legal binding*). Maka demi prinsip keseimbangan antar penyelenggara dan mencegah adanya tumpang tindih kekuasaan yang dijalankan, sejatinya KPU wajib melaksanakan substansi-subtansi yang direkomendasikan Bawaslu sehingga efektifitas hukum pemilihan dapat terwujud.

3. Faktor Sarana atau Fasilitas

Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum pemilihan dapat berjalan secara efektif. Sarana atau fasilitas yang dimaksud mencakup sumber daya manusia yang profesional, tata organisasi yang baik, peralatan yang memadai serta keuangan yang cukup. Pelanggaran administrasi yang merupakan pelanggaran tata cara, prosedur, mekanisme administrasi pada setiap tahapan Pemilihan yang dalam hal terdapat perbaikan/pengulangan administrasi jelas sangat membutuhkan kesiapan logistik, keuangan dan sarana atau fasilitas lainnya. Faktor yang

menghambat efektifitas tindak lanjut rekomendasi atas pelanggaran administrasi Pemilihan akibat keterbatasan logistik Pemilihan, keuangan dan sarana atau fasilitas lainnya.

4. Faktor Masyarakat dan Faktor Kebudayaan

Masyarakat sebagai stake holder Pemilihan serta kebudayaan-kebudayaan yang melekat sehingga mempengaruhi Cara pandang dan sikap tingkah laku masyarakat, jelas sangat berpengaruh pada efektifitas penegakan hukum Pemilihan. Dalam praktik demokrasi, terdapat banyak golongan masyarakat yang memiliki paradigma mengutamakan keadilan substantif dengan mengesampingkan keadilan prosedural.

Keadilan substantif berkaitan dengan hukum materiil, sedang keadilan prosedural berkaitan dengan hukum formil atau tata cara/prosedur yang erat kaitannya dengan proses administrasi Pemilihan. Sebagian besar pelanggaran administrasi Pemilihan terjadi karena dalih mengutamakan terlaksananya keadilan substantif Pemilihan, dibandingkan dengan keadilan prosedural/ administrasi.

KESIMPULAN

Hasil penanganan pelanggaran administrasi Pemilihan di Bawaslu merupakan rekomendasi berupa perbaikan tatacara, prosedur dan mekanisme administrasi pemilihan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan yang berlaku. Kondisi demikian pada tataran praktik menimbulkan rekomendasi Bawaslu dalam tindak lanjutnya oleh KPU tidak serta merta dilaksanakan, dalam arti substansi rekomendasi berupa perbaikan tatacara/ prosedur pemilihan tidak dilaksanakan. Hal tersebut akibat KPU melakukan pencermatan kembali data atau dokumen dengan menggali, mencari, dan menerima masukan dari berbagai pihak untuk kelengkapan dan kejelasan pemahaman laporan Pelanggaran Administrasi Pemilihan. Sehingga outputnya dimungkinkan terdapat perbedaan prespektif/pandangan dengan rekomendasi Bawaslu. Sehingga dalam konteks ini terdapat ketidakpastian hukum yang berujung pada ketidakefektifan penegakan hukum Pemilihan.

Penegakan hukum Pemilihan dalam kaitan tindak lanjut rekomendasi pelanggaran administrasi Pemilihan hanya dapat diperoleh apabila peraturan perundang-undangan pemilihan secara substansi telah memenuhi standar prinsip Pemilihan Demokratis; aparatur

penyelenggara pemilihan profesional, berintegritas serta terdapat jaminan prinsip kesetaraan penyelenggara Pemilihan; terdapat dukungan sarana dan fasilitas pemilihan yang memadai; serta masyarakat dan kebudayaan yang mendorong pada terwujudnya iklim Pemilihan Demokratis.

DAFTAR PUSTAKA

- Anggara, Sahya. (2012.) *Ilmu administrasi negara: kajian konsep, teori, dan fakta dalam upaya menciptakan good governance*. Pustaka Setia.
- Bentham, Jeremy, dan Nurhadi. t.t. "Teori perundang-undangan : prinsip-prinsip legislasi, hukum perdata dan hukum pidana." Diambil 4 Januari (2022) (<https://opac.perpusnas.go.id/DetailOpac.aspx?id=147714>).
- didik supriyatno, dan ramlan surbakti. (2014). *Integritas Pemilu 2014: Kajian Pelanggaran, Kekerasan dan Penyalahgunaan Uang pada Pemilu 2014*. Jakarta: Kemitraan Partnership.
- Fadjar, Abdul Mukthie. (2013). *Pemilu, perselisihan hasil pemilu, dan demokrasi: membangun pemilu legislatif, presiden, dan kepala daerah dan penyelesaian perselisihan hasil pemilu secara demokratis*. Setara Press.
- Isra, Saldi, dan Kahirul Fahmi. (2019). *Pemilihan umum demokrasi, prinsip-prinsip Dalam Konstitusi Indonesia*. Depok: Raja Grafindo Persada.
- Jurdi, Fajlurrahman. (2018). *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*. Kencana.
- Marzuki, Peter Mahmud. (2021). *Pengantar Ilmu Hukum*. Prenada Media.
- Pusat Bahasa, Indonesia (Departemen Pendidikan Nasional).(2005). *Kamus besar bahasa Indonesia: edisi ketiga*. Jakarta: Pusat Bahasa : Departemen Pendidikan Nasional : Balai Pustaka.
- Ridwan, H. R. (2006). *Hukum administrasi negara*. RajaGrafindo Persada.
- santoso, topo. (2006). *Penegakan Hukum Pemilu*. Perludem.
- Soekanto, Soerjono. (2016). *Faktor Faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.